



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA AGROALIMENTAR - CCTA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS- PPGSA

GEÓRGIA GRAZIELA ARAGÃO DE ABRANTES

**SUSPENSÃO JUDICIAL DAS OUTORGAS DO DIREITO DE USO DOS
RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA HIDRÁULICA DO AÇUDE DE SÃO
GONÇALO, SOUSA-PB: UMA ANÁLISE JURÍDICO-HÍDRICA**

POMBAL - PB

2017

GEÓRGIA GRAZIELA ARAGÃO DE ABRANTES

**SUSPENSÃO JUDICIAL DAS OUTORGAS DO DIREITO DE USO DOS
RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA HIDRÁULICA DO AÇUDE DE SÃO
GONÇALO, SOUSA-PB: UMA ANÁLISE JURÍDICO-HÍDRICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sistema Agroindustriais PPGSA, Centro de Tecnologia Agroalimentar – CTTA, Campus de Pombal, da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, em cumprimento às exigências legais para a obtenção do título de Mestre.

Orientador 1: Prof. Dr. Camilo Allyson Simões de Farias

Orientador 2: Prof. Dr. Valterlin da Silva Santos

Área de concentração: Ciência e Tecnologia Ambiental

Linha de Pesquisa: Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental

POMBAL - PB

2017

Dados Internacionais de Catalogação -na- Publicação - (CIP)

Denize Santos Saraiva Lourenço

Bibliotecária-CRB/15-1096

A161s Abrantes, Geórgia Graziela Aragão de

Suspensão judicial das outorgas do direito de uso dos recursos hídricos na bacia hidráulica do açude de São Gonçalo, Sousa-PB: uma análise jurídico-hídrica /Geórgia Graziela Aragão de Abrantes - Pombal, 2017.

32f.: il.

Bibliografia

Orientadores: Prof. Dr. Camilo Allyson Simões de Farias.

Prof. Dr. Valterlin da Silva Santos.

Dissertação (Mestrado em Sistema Agroindustriais) CCTA / UFCG, 2017.

1. Gestão de recursos hídricos. 2. Açude de São Gonçalo - Sousa-Paraíba. 3. Outorgas - suspensão judicial. 4. Ação civil pública ambiental. 5. Política administrativa. I. Farias, Camilo Allyson Simões de. II. Santos, Valterlin da Silva. III. Universidade Federal de Campina Grande. IV. Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar. V. Título.

UFCG/CFP/BS CDU - 556.18(043)

GEÓRGIA GRAZIELA ARAGÃO DE ABRANTES

**SUSPENSÃO JUDICIAL DAS OUTORGAS DO DIREITO DE USO DOS RECURSOS
HÍDRICOS NA BACIA HIDRÁULICA DO AÇUDE DE SÃO GONÇALO, SOUSA-PB:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-HÍDRICA.**

Aprovada em: 31 / 08 / 2017.

BANCA EXAMINADORA

Examinador 1

Prof. Dr. Camilo Allyson Simões de Farias
(CCTA/UFCG - Orientador)

Examinador 2

Prof. Dr. Valterlin da Silva Santos
(CCJS/UFCG - Orientador)

Examinador 3

Profa. Dra Jacyara Farias Souza Marques
(CCJS/UFCG)

Examinador Externo

Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa
(CCJS/UFCG)

POMBAL-PB**2017****LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Organograma do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.....	37
Figura 2 – Interação entre o SIGREH e o Instrumento de Outorga.....	51
Figura 3 – Relação entre os Instrumentos da PNRH.....	53
Figura 4 – Categorias de Outorgas.....	57
Figura 5 – Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas Açú.....	75
Figura 6 – Bacia Hidráulica do Reservatório São Gonçalo.....	76
Figura 7 - Outorgas emitidas pela ANA a partir de 2001.....	83
Figura 8 – Evolução do volume armazenado nos últimos 10 anos (2005-2014).....	84
Figura 9 – Captações irregulares de água na bacia hidráulica do açude São Gonçalo.....	89
Figura 10 – Plantação de coco extinta São Gonçalo 2015	97
Figura 11 – Plantação de coco extinta São Gonçalo.....	97
Figura 12 – Movimentação Processual PJE TRF 5ª Região.....	114
Figura 13 – Evolução do volume armazenado nos últimos 10 anos (2007-2017).....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dados Referentes ao reservatório São Gonçalo.....	75
Quadro 2 – Evaporação média em (mm).....	85
Quadro 3 – Relatório do IBAMA situação do Açude de São Gonçalo/201.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

ACP – Ação Civil Pública

AESA – Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba

ANA – Agência Nacional de Águas

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ART. – Artigo

CAGEPA – Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

CBH-PPA- Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Piancó –Piranhas-Açu

CF – Constituição Federal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CNARH – Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC- Código de Processo Civil

DAESA – Departamento Ambiental de Aguas e Esgotos de Sousa-PB

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DRDH – Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ETA- Estação de Tratamento de Afluentes.

FAO – Fundo das Nações Unidas para agricultura e Alimentação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IFPB – Instituto Federal da Paraíba

INSA – Instituto Nacional do Semiárido

LACP – Lei da Ação Civil Pública

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

PISG – Perímetro Irrigado de São Gonçalo

PDRH –PB – Plano Diretor de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PNSB –Política Nacional de Segurança de Barragens

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SIRH - Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

SNRH – Sistema Nacional de Recursos Hídricos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

AGRADECIMENTOS

À Deus por ser a razão de todas as coisas.

Às minhas mães Socorro e Vó Mãezinha pelo amor e carinho e por terem sempre me mostrado o lado bom da vida e também que a educação vale a pena.

Ao meu esposo Paulo Abrantes por ser grande companheiro e incentivador de minhas conquistas.

Às minhas filhas Maria Paula e Maria Clara, pelos momentos de ausência vivenciados para a realização deste trabalho.

Aos meus irmãos Richard e Talita companheiros de uma vida inteira.

Ao meu orientador Doutor Camilo Allyson Simões de Farias, pela oportunidade de desfrutar de seus ensinamentos e por despertar em mim a paixão pelo tema fascinante dos recursos hídricos.

Ao meu também orientador Dr. Valterlin da Silva Santos que me depositou confiança para a finalização deste trabalho.

Ao Professor Dr. Erivaldo Moreira Barbosa, pelas orientações acadêmicas em prol da pesquisa científica.

Às minhas queridas amigas e colegas de trabalho Jacyara Farias e Jônica Marques pela companhia diuturna em todos os momentos!

Aos amigos César e Carla por serem sempre incentivadores deste momento.

Ao CCJS -UFCG que sempre me oportunizou a capacitação desde a graduação.

À todos os amigos, colegas, servidores e Professores do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Agroindustriais, UFCG - CCTA-Campus Pombal, pelos ensinamentos e momentos compartilhados.

RESUMO

O reservatório São Gonçalo-PB nos anos de 2012 a 2014 auferiu um decréscimo considerável no volume de água armazenado, tendo em vista os baixos índices pluviométricos observados neste período. Neste sentido, o Ministério Público Federal, ao identificar a área como de elevado risco hídrico determinou aos órgãos de gestão das águas a suspensão administrativa das outorgas concedidas pela Agência Nacional de Águas, o que culminou com a propositura de uma ação judicial. A pesquisa visa investigar os efeitos e reflexos de natureza jurídica, hídrica, sociais e econômicos advindos da suspensão judicial das outorgas de direito de uso de recursos hídricos dos usuários do entorno da bacia hidráulica do açude São Gonçalo, em Sousa-PB, principalmente, à luz da Lei nº 9.433/97. A temática ainda aborda a atuação política-administrativa dos órgãos gestores através de uma interpretação normativa sobre os documentos e manifestações dos sujeitos envolvidos, que compõem os autos da Ação Civil Pública Ambiental nº 0800346-80.2014.4.05.8202, que tramitou na da 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa-PB. Neste contexto, a referida ação judicial fora devidamente precedida de Procedimento Preparatório em que se apurou, por parte do Ministério Público Federal, uma inadequada gestão hídrica, na área estudada, pelos órgãos competentes. Neste diapasão, fora requerido, pelo *Parquet* federal, provimento jurisdicional emergencial em desfavor da Agência Nacional de Águas e do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS). A metodologia empregada foi pautada no uso dos métodos dedutivo e histórico-evolutivo, através da técnica de pesquisa bibliográfica e também a pesquisa de campo, iniciada com uma investigação de caráter exploratório documental, compreendendo o período entre o ano de 2013 e os dias atuais. Ainda, como técnica de pesquisa fez-se uso da técnica de análise de conteúdo. Como resultados, restou evidenciada a legitimidade passiva dos órgãos envolvidos na presente demanda, com a consequente procedência parcial do pedido do autor para determinar obrigação de fazer em face dos órgãos demandados. Percebeu-se também que a tese de invasão do Poder Judiciário ao campo destinado exclusivamente à Administração não tem mais acolhimento, pois já é suficientemente consolidado o entendimento nos Tribunais brasileiros, que em casos de excepcionalidade, tal medida se impõe como forma de evidenciar os princípios insculpidos no art. 37 da Carta Constitucional vigente, e que devem pautar a atuação da Administração Pública.

Palavras-chave: Política administrativa. Gestão hídrica. Investigação. Ação Civil Pública Ambiental.

ABSTRACT

The São Gonçalo-PB reservoir in the years 2012 to 2014 saw a considerable decrease in the volume of stored water, due to the low rainfall levels observed in this period. In this sense, the Federal Public Prosecutor's Office, in identifying the area as having a high water risk, determined the water management bodies to suspend administrative concessions granted by the National Water Agency, which culminated in the filing of a lawsuit. The aim of this research is to investigate the legal, water, social and economic effects and consequences of the judicial suspension of the right of use of water resources by users around the São Gonçalo dam in Sousa-PB, mainly to pursuant to Law No. 9.433 / 97. The subject also addresses the political-administrative action of the management bodies through a normative interpretation on the documents and manifestations of the subjects involved, which compose the records of the Public Environmental Civil Action nº 0800346-80.2014.4.05.8202, which was processed in the 8th Federal Court of the Judicial Branch of Sousa-PB. In this context, the aforementioned lawsuit was duly preceded by a Preparatory Procedure in which the Federal Public Prosecutor's Office found inadequate water management in the area studied by the competent bodies. In this tunnel, the Federal Parquet was required to file an emergency judicial appeal in favor of the National Water Agency and the National Department of Works against Drought (DNOCS). The methodology used was based on the use of the deductive and historical-evolutionary methods, through the technique of bibliographic research and also the field research, started with an exploratory documentary investigation, comprising the period between the year 2013 and the present day. Also, as a research technique, the technique of content analysis was used. As a result, the passive legitimacy of the bodies involved in this lawsuit was evidenced, with the consequent partial origin of the author's request to determine the obligation to do before the respondent bodies. It was also noticed that the thesis of invasion of the Judiciary to the field destined exclusively to the Administration no longer receives, since the understanding in the Brazilian Courts is already sufficiently consolidated, that in exceptional cases, such a measure is imposed as a way of evidencing the principles inscribed in art. 37 of the current Constitutional Charter, and which should guide the performance of the Public Administration.

Keywords: Administrative policy. Water management. Investigation. Environmental Public Civil Action.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1.1 JUSTIFICATIVA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.2 OBJETIVOS	18
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2. Objetivos Específicos	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS À ÁGUA	20
2.1.1 Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Humano.....	21
2.1.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	23
2.1.3 Princípio da Prevenção	24
2.1.4 Princípio da Precaução	26
2.1.5 Princípio da Cooperação.....	28
2.1.6 Princípio da Obrigação da Intervenção Federal	29
2.1.7 Bacia Hidrográfica como Instrumento de Planejamento e Gestão	30
2.1.8 Equilíbrio Entre os Diversos Usos da Água.	30
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	31
2.2.1 Considerações Iniciais	31
2.2.2 Fundamentos da PNRH	32
2.2.3 Objetivos e Instrumentos da PNRH.....	34
2.2.4 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	35
2.3 A OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS	38
2.3.1 Origem da outorga no Código de Águas de 1934	38
2.3.2 Conceito de outorga.....	40
2.3.3 Natureza jurídica.....	42
2.3.4 Objetivo e importância da outorga	45
2.3.5 Competência administrativa para a concessão da outorga	48
2.3.6 A outorga e os instrumentos da PNRH.....	51
2.3.7 Usos dos recursos hídricos sujeitos à outorga	54
2.3.8 Usos dos recursos hídricos que independem de outorga	55
2.3.9 Usos não sujeitos à outorga	56
2.3.10 Categorias de outorgas.....	57

2.3.10.1 Outorga preventiva de uso de recursos hídricos.....	57
2.3.10.2 Outorga de direito de uso de recursos hídricos.....	58
2.3.10.3 Declaração de reserva de disponibilidade hídrica	59
2.3.11 Outros atos administrativos relacionados à outorga	60
2.3.11.1 Indeferimento do pedido de outorga.....	60
2.3.11.2 Racionamento da outorga	60
2.3.11.3 Suspensão ou revogação de outorga.....	61
2.3.11.4 Revisão da outorga	62
2.3.11.5 Alteração da outorga.....	63
2.3.11.6 Transferência da outorga	63
2.3.11.7 Renovação da outorga	63
2.3.11.8 Desistência da outorga.....	64
2.3.11.9 Anulação e Extinção da outorga.....	64
2.3.12 Fiscalização do uso de recursos hídricos.....	65
2.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL	67
2.4.1 Conceito e importância da ação civil pública.....	67
2.4.2 direitos tutelados pela ação civil pública.....	68
2.4.3 Legitimidade para a propositura da ação civil pública.....	69
2.4.4 Competência para apreciação da ação civil pública	70
2.4.5 Ação civil pública e controle judicial de políticas públicas	72
2.4.6 Prescrição da ação civil pública.....	73
3 METODOLOGIA.....	74
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	74
3.2. NATUREZA E FONTE DOS DADOS UTILIZADOS.....	79
3.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	82
4.1 DO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO E PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL.....	82
4.2 DA TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA NA PETIÇÃO INICIAL.....	90
4.3 DO BAIXO VOLUME DE ÁGUA NO AÇUDE SÃO GONÇALO E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	95
4.4 DA DECISÃO PROVISÓRIA E DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO.....	98
4.4.1 Da legitimidade passiva da ANA e do DNOCS	100

4.4.2 Da invasão do campo Administrativo pelo Judiciário – o ativismo judicial	103
4.4.3 Teor da decisão interlocutória	105
4.4.4 Interposição de Recurso de Agravo pelos demandados	106
4.5 DA CONTESTAÇÃO	107
4.6 DA SENTENÇA JUDICIAL.....	109
4.7 DOS RECURSOS DE APELAÇÃO	110
4.8 A SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSO E DO AÇUDE.....	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS.....	121

INTRODUÇÃO

A água é objeto de inúmeros conflitos jurídicos, sociais, ambientais, econômicos, políticos e éticos. Nesse cenário, deve-se adotar um modelo de gestão integrada, pois a falta deste, associada a outros fatores como o crescimento populacional e exagerado das demandas, a degradação da qualidade da água e o modelo de desenvolvimento econômico adotado atualmente, contribuem para enfatizar o problema da escassez hídrica segundo aduz (BARBOSA, 2008).

Neste diapasão, a gestão adequada aos recursos hídricos torna-se fundamental para o semiárido nordestino, para o seu melhor controle e preservação, constituindo, por conseguinte, paradigma para a sustentabilidade hídrica no país. No entanto, para que se possa implantar esta gestão adequada necessária faz-se a alteração de algumas práticas tecnológicas e culturais pertinentes à exploração dos recursos naturais utilizados hodiernamente.

A demanda por água pode ser propulsora de poder e conflitos. Entende-se que a escassez hídrica (seja quantitativa ou qualitativa) somada à inexistência ou inadequação de medidas de gestão hídrica configuram os dois maiores motivos que originam esses conflitos, segundo (AMORIM et al, 2016).

Destarte, tal problemática torna-se mais relevante quando inserida dentro de áreas em que há ocorrência de déficit hídrico, a exemplo do semiárido nordestino. Torna-se perceptível que essas regiões caracterizam-se por possuírem índices de evaporação superiores aos índices pluviométricos, o que vem a corroborar a importância que deve ser destinada ao manejo da água pela agricultura, neste tipo de região.

Portanto, levando em consideração a importância da água para a vida no planeta e para os diversos setores da sociedade, a escassez de água nos mananciais pode configurar um fator propulsor de diversos conflitos envolvendo a temática.

Destaque-se que os dados do Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2009) revelam que aproximadamente 70% da água doce disponível no mundo destinam-se à irrigação de culturas e criação de animais. Para a Agência Nacional de Águas (ANA, 2015), no Brasil este índice alcança aproximadamente 72%, sendo o restante dividido entre indústria e mineração 12% e o setor de saneamento 4%.

Neste contexto, a utilização da água na agricultura vem constituindo um tema alvo de discussões na atualidade, tendo em vista que se apresenta como a atividade em que mais se utiliza água no planeta.

Assim, cumpre ressaltar que em regiões com déficit hídrico, o setor agrícola assume papel salutar no desenvolvimento dos arranjos produtivos. Neste momento, as exigências legais e os instrumentos de gestão, como a outorga de direito de uso da água, fomentam o aumento da eficiência e conseqüente redução do desperdício (ANA, 2013).

Assim, a Política Nacional dos Recursos hídricos inspirou-se em princípios inovadores e consagrados no âmbito internacional, e prevê instrumentos que pugnam por uma gestão descentralizada dos recursos hídricos. Neste aspecto, os Comitês de Bacias Hidrográficas configuram como fóruns de discussão imprescindíveis na solução de demandas locais.

Não obstante a Lei nº 9.433/97 possuir 20 (vinte) anos de vigência, no Brasil, ainda persistem inúmeros entraves administrativos que impedem o avanço, a contento, de alguns instrumentos presentes na legislação.

O paradigma de abundância irrestrita dos recursos hídricos não pode mais prosperar, tendo em vista que a escassez é uma realidade vivenciada em muitas regiões do país, notadamente, na região nordeste brasileiro. Importante destacar que a partir de 2012 observou-se um decréscimo no volume inicial armazenado nos reservatórios nordestinos, tendo em vista os baixos índices pluviométricos observados nos últimos anos (ANA, 2013).

Diante desta realidade, observou-se a existência de áreas que merecem atenção especial dos órgãos de gestão, a saber: da Agência Nacional de Águas (ANA), da Agência Executiva de Águas do Estado da Paraíba (AESPA), do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) e do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) uma vez que foram identificadas como de elevado risco hídrico. O acompanhamento da situação dos reservatórios do Nordeste é realizado pela ANA, pelo INSA em articulação com os estados e os órgãos responsáveis pela operação daqueles (ANA, 2013).

Neste contexto, torna-se fundamental a gestão e regulação dos recursos hídricos a fim de tornarem sustentáveis as demandas econômicas, sociais e ambientais por água, proporcionando uma relação harmônica entre os usos atuais e futuros, a fim de se evitar conflitos de uso. Destarte, a outorga tem o condão de proporcionar ao usuário o efetivo acesso, controle quantitativo e qualitativo da água, segundo (RIBEIRO et al.,2014).

1.1 JUSTIFICATIVA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Tendo em vista o prolongamento do período de estiagem na região semiárida, tornou-se imperativo a efetivação de medidas urgentes. Neste sentido, foi determinado a suspensão da irrigação de lavouras, foi implementado racionamentos de água nos municípios que abrangem a área de estudo, assim como houve a intervenção do Ministério Público local e do Poder Judiciário na resolução de conflitos. Contudo, observou-se um cenário regional em que comumente se utilizavam da perfuração de poços artesianos, operação carros pipas, construção de adutoras emergenciais e houve, ainda, um aumento substancial da fiscalização. Tais medidas possibilitaram uma emergencial racionalização dos recursos hídricos.

Neste contexto, o açude São Gonçalo, no período compreendido entre os meses de maio a novembro de 2014 perdeu aproximadamente 50% de seu volume, apresentando o nível mais baixo dos últimos 10 anos, segundo dados da AESA (2014).

Em Procedimento Preparatório, o Ministério Público Federal atribuiu tal fato à inadequada gestão dos recursos hídricos pelo poder público e requereu judicialmente provimento jurisdicional emergencial em face da ANA e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), propondo a Ação Civil Pública que tramita atualmente no Poder Judiciário Federal local, Processo Judicial 0800346-80.2014.4.05.8202 – 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa-PB.

Assim, o estudo proporcionou um minucioso levantamento de dados fornecidos a partir da interpretação dos documentos anexados aos autos do referido processo judicial. Por conseguinte, permitiu-se uma investigação envolvendo fatores hídricos, climáticos e jurídicos que direcionam para a busca de soluções possíveis de despertar uma convivência sustentável ao tempo em que agrega elementos humanos, econômicos, políticos e ambientais.

Assim, os impactos causados pela escassez hídrica enfrentada nos anos de 2012/ 2015 são visivelmente observados por aqueles que passam pela região assolada, pois o atingimento do nível mais crítico do volume de água reservatório culminou na iminente crise de abastecimento de água dos habitantes das mencionadas localidades e que merecem um estudo mais aprofundado.

Diante das considerações tecidas, torna-se razoável afirmar a importância que a realização da pesquisa traz, ao apresentar informações relevantes sobre o cenário da gestão dos recursos hídricos, uma vez que possui recorte geográfico em região que apresenta déficit

hídrico. Tal circunstância requer um estudo complexo e interdisciplinar, envolvendo vieses múltiplos, a saber: econômico, político, social, jurídico e ambiental, para uma melhor compreensão do fenômeno estudado.

Ressalte-se ainda que a pesquisa torna-se relevante para o meio ambiente, e tendo em vista o seu recorte geográfico possui implicações no cenário da Paraíba, uma vez que abrange a região semiárida do alto sertão da mencionada unidade federativa. Neste contexto, torna-se indubitável a contribuição para o desenvolvimento sustentável da região estudada, ao tempo também que irradia efeitos no campo do agronegócio e economia locais.

Cumprе ressaltar ainda que a complexidade do problema possibilita a atuação e colaboração das ciências afins e a metodologia adotada permitiu a descoberta de respostas que justificam um estudo interdisciplinar, conforme já declinado. Assim, a interdisciplinaridade constitui pilar de sustentação da ciência moderna e neste caso, a pesquisa contribuirá para uma gestão eficiente dos recursos hídricos, enfatizando seus múltiplos usos, mediante a busca de soluções para o conflito da água.

Ademais, outro ponto justificável diz respeito ao fato de que ainda considera-se bem restrito o número de operadores do Direito que se debruçam ao estudo jurídico das águas, procurando delinear seus aspectos eminentemente jurídicos. A maioria dos estudos realizados nesse âmbito, o foram feitos por especialistas que compreendem principalmente as áreas da Engenharia e da Hidrologia e ao abordarem os aspectos técnicos pertinentes, não atribuem prioridades aos aspectos jurídicos relevantes da legislação e sua efetiva aplicação.

Diante das justificativas já expostas, a presente pesquisa tem como problemática: Qual a viabilidade jurídica da suspensão das outorgas determinadas pelo Poder Judiciário Federal local? Quais mudanças podem ser observadas na área estudada, advindas dessa determinação judicial?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

- Analisar a suspensão judicial das outorgas do direito de uso de recursos hídricos dos usuários do entorno da bacia hidráulica do Açude de São Gonçalo, Sousa-PB, através

de uma análise jurídico-hídrica à luz da Lei nº 9.433/97, investigando seus efeitos jurídicos, hídricos, sociais e econômicos no território estudado.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Identificar as ações político-administrativas dos órgãos competentes pela gestão dos recursos hídricos da área estudada;
- Apontar a atuação do Ministério Público Federal em defesa da ordem jurídica, bem como, do Poder Judiciário Federal locais, na tomada de decisões que priorizem o uso racional da água;
- Interpretar documentos normativos que embasam o processo de suspensão judicial, buscando uma melhor compreensão do fenômeno jurídico;
- Avaliar as mudanças ocorridas no aspecto da gestão hídrica no território estudado, tendo como marco inicial a decisão judicial que determinou a suspensão das outorgas de direito de uso de recursos hídricos e seus aspectos jurídicos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS À ÁGUA

Torna-se indiscutível que a disponibilidade hídrica é fator determinante ao desenvolvimento de qualquer comunidade ou civilização, além de ser fator preponderante, para o desenvolvimento social e econômico da região em que se encontra. Neste sentido, para que se possa estabelecer um cenário de equilíbrio social, necessário a elaboração de regras de condutas, pautadas na regulamentação e na racional utilização deste recurso (GRANZIERA, 2001).

Os princípios que se destinam à água, como também, ao meio ambiente originaram-se do direito internacional. Neste sentido, os mesmos encontram-se inseridos em tratados internacionais específicos, a exemplo dos pertinentes ao aproveitamento de águas compartilhadas entre dois ou mais Estados. Assim, como em Conferências Internacionais com conteúdo mais amplo, a exemplo da Declaração de Estocolmo de 1972, dentre outras que se seguiram. Cumpre destacar, que as regras preconizadas pela Lei nº 9.433/97 foram formuladas também, tendo por base os princípios formulados no âmbito do direito internacional (GRANZIERA 2001).

Nessa ordem de ideia, urge destacar, que um estudo envolvendo a legislação referente à água, não pode se furtar a oportunidade de discussão acerca dos princípios de direito ambiental, que foram estabelecidos no âmbito internacional, através da Política Global do Meio Ambiente e no âmbito interno, que se destinam especificamente, aos recursos hídricos.

Destarte, deve-se ressaltar que a legislação referente ao meio ambiente foi marcadamente inovadora e destacou-se inclusive, no plano internacional, com reflexos que irradiaram efeitos na ordem jurídica interna. Assevera-se que, a legislação brasileira também é considerada uma das mais avançadas nesta seara.

Para que se possa compreender o alicerce em que se fundamenta o direito das águas no Brasil, necessário se faz uma abordagem sobre os princípios que informam o direito ao meio ambiente e às águas, tendo em vista que este recurso natural também possui uma estrutura legislativa, em intrínseca relação com as normas ambientais.

Ressalte-se que, pertinente aos princípios que informam o Direito Ambiental, não há uma uniformidade doutrinária quanto à abordagem dos mesmos, bem como, ao seu conteúdo

jurídico. Neste sentido, aqui se procurou abordar os mais evidenciados, pelos que se debruçam ao estudo da matéria especificamente, extraindo-se o núcleo dos princípios mais enfatizados.

2.1.1 Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Humano

Inúmeros instrumentos normativos internacionais consagram o princípio em destaque, reconhecendo o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, destacam-se a Declaração de Estocolmo de 1972, em seu Princípio 1 que assim dispõe:

Princípio 1- O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente, também assevera o mencionado princípio como o número 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente (BARBOSA, 2007).

Essa preocupação também fora evidenciada com destaques, em outras convenções internacionais, além das acima mencionadas, com destaques para a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981) que traz no bojo de seu artigo 24: “Que todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento” (GRANZIERA, 2001).

Percebe-se uma preocupação na preservação dos recursos naturais destinados ao homem, como figura central do planeta numa visão antropocêntrica. Posteriormente, este enfoque foi alterado, tendo em vista que tal proteção é concernente a todas as espécies de vida que habitam o planeta. Assim, neste último sentido, o Direito Ambiental teria como objeto a tutela de toda e qualquer vida.

Ressalte-se que esta última visão pode ser criticada por aqueles que, ao realizarem a interpretação quanto aos destinatários da legislação ambiental, compreendem que a mesma não pode ter como destinatários diretos os animais, por exemplo. Mas que se deve reiterar que a proteção ao meio ambiente existe, antes para favorecer o próprio homem e as demais espécies de vida do planeta, por via reflexa.

Elucidativas e merecem reprodução as considerações trazidas à baila por Fiorillo (2013, p. 52-53):

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional – nela incluída toda a legislação ambiental) explicitamente *antropocêntrica*, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (arts. 1º, I e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo.

E ainda assevera Fiorillo (2013, p. 54):

De acordo com esta visão, temos que o direito ao meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas. Todavia, aludido fato, de forma alguma, impede que ela proteja a vida em todas as suas formas, conforme determina o art. 3º da Política Nacional do Meio ambiente (Lei n. 6. 938/81), cujo conceito de meio ambiente foi, ao nosso ver, inteiramente recepcionado.

Destarte, no sentido exposto acima, o autor compreende que a legislação pertinente ao direito ambiental é pautada nesta visão antropocêntrica, uma vez que nas sociedades organizadas, o homem é destinatário de toda e qualquer norma. Ademais, segundo a interpretação do art. 225 da Constituição Federal (CF/88), outros bens ambientais podem ser tutelados pelo direito ambiental, desde que essenciais à sadia qualidade de vida do homem.

Urge destacar, que o texto constitucional de 1988 retrata o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu art. 225, nos seguintes termos:

Art. 225 - 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 às presentes e futuras gerações.

O texto constitucional aduz ainda, que constitui competência do Poder Público e da coletividade a sua defesa e proteção. Atribuindo a todos indistintamente, o direito de uso e a responsabilidade pela proteção ambiental.

No mesmo diapasão, assevera Granziera (2001, p. 48) que a Conferência de Paris realizada em 1998, traz regra no mesmo sentido, pertinentes aos recursos hídricos, que merecem reprodução. Assim destaca:

Os recursos hídricos são essenciais para a satisfação das atividades humanas, tanto as básicas como aquelas vinculadas à saúde, à produção de energia, alimentos e assim como à preservação dos ecossistemas e do desenvolvimento econômico em todas as suas fases: social, política etc.

Torna-se perceptível a importância do princípio em comento, uma vez que o direito ao meio ambiente constitui um direito fundamental da pessoa humana, categoria alçada a um patamar mais elevado de direitos previstos na CF/88 vigente.

2.1.2 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A expressão terminológica apresentada neste princípio foi efetiva e inicialmente inserida, na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo e reproduzida nas conferências subsequentes, notadamente, na ECO-92, realizada no Brasil, na qual esta expressão fora reproduzida em onze de seus vinte e sete princípios, segundo (FIORILLO, 2013).

Destaque-se também, que na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro, no Brasil em 2002, a RIO+20 houve uma reafirmação de todos os princípios da ECO-92, inclusive, com destaque para o desenvolvimento sustentável.

Importante aduzir que não obstante a informação acima aludida, alguns trabalhos anteriores à Conferência de Estocolmo mencionavam pela primeira vez a expressão “desenvolvimento sustentável”, com destaque para um trabalho ofertado ao mundo pela IUCN (*World Conservation/Internacional Union Conservation of Nature*), marco inicial da utilização da destacada expressão, em 1950, segundo (GRANZIERA, 2001).

Aduz Amado (2013), em data posterior (1987), que o relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – o Relatório *Brundtland* (Nosso Futuro Comum) designou o desenvolvimento sustentável como “ o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades”.

Saliente-se que a CF/88 aborda o princípio do desenvolvimento sustentável, que se encontra insculpido no *caput* do seu art. 225, já reproduzido em linhas pretéritas.

Assim, ainda segundo Amado (2013, p. 61), o princípio da sustentabilidade “decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente, entre o direito fundamental ao

desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, à luz do Princípio da Proporcionalidade”.

2.1.3 Princípio da Prevenção

O Princípio da Prevenção é considerado um dos mais importantes na seara do direito ambiental. Assim, este princípio constitui o sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental (FIORILLO, 2013).

O Princípio da Prevenção encontra previsão implícita no bojo do art. 225 da Carta Constitucional brasileira de 1988, bem como, em algumas Resoluções do CONAMA. Assim, segundo Amado (2013, p. 56): “Já se tem base científica para prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor, condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos”.

Neste sentido, deve-se destacar que, no âmbito do direito ambiental, eventuais danos causados ao meio ambiente, em regra, revestem-se das características da irreversibilidade e irreparabilidade. Assim, deve-se sempre buscar a prevenção de eventuais danos ao meio ambiente, por meio de medidas pertinentes e preventivas.

Oportuno salientar que em muitas circunstâncias, o sistema jurídico torna-se inoperante, pois diante de determinado dano ambiental, na maioria das vezes, não se tem como restabelecer a situação anterior. Assim, merece destaque o princípio da prevenção como um dos mais importantes no âmbito do direito ambiental.

A consciência ecológica para a preservação do meio ambiente deve ser concretizada por meio de uma política de educação ambiental. Só neste sentido, pode-se alcançar sucesso ao combate preventivo do dano ambiental, segundo assevera (FIORILLO, 2013).

Neste contexto, o Princípio da Prevenção encontra-se inserido como princípio 15 na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92) e merece, no entanto, ser reproduzido, *in verbis*:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas aos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

Conforme se pode observar, o mesmo trabalha com a certeza científica de ser invocado diante de atitudes potencialmente lesivas ao meio ambiente, já devidamente comprovadas cientificamente.

Oportuno destacar que a legislação apresenta inúmeros instrumentos legais, aptos a proporcionarem ampla aplicação do Princípio da Precaução, e que segundo Fiorillo (2013) são considerados instrumentos relevantes para a realização do princípio em epígrafe: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas, etc.

Contudo, deve-se acrescentar ainda, a previsão de uma legislação severa apta à imposição de multas e sanções que levem em consideração o poder econômico do poluidor. Assim, a punição correta do infrator ambiental, por conseguinte, pode ser considerado um estímulo negativo à degradação ambiental.

No que tange ao princípio em comento, elucidativas são as considerações trazidas por Granziera (2001, p. 52):

O reflexo mais evidente do princípio da prevenção, no campo normativo brasileiro, é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. O EPIA foi fixado na Lei nº 6.938/81 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e posteriormente alçado à categoria de norma constitucional, no art. 225, inciso IV que dispõe sobre “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade.

Importante ressaltar, a contribuição trazida pelos Poderes Constituídos, inclusive do Judiciário para a efetivação do princípio da prevenção. Neste sentido, esclarecedoras as considerações tecidas por Fiorillo (2013, p. 121):

O princípio da prevenção encontra-se presente ainda na ótica do Poder Judiciário e da Administração. Com efeito, a aplicação da jurisdição coletiva, que contempla mecanismos de tutela mais adaptados aos direitos difusos, objetivando impedir a continuidade do evento danoso, bem como, a possibilidade de ajuizamento de ações que apenas visem uma atuação preventiva, a fim de evitar o início de uma degradação (através de liminares de tutela antecipada), a aplicação do real e efetivo acesso à justiça e o princípio da igualdade real, estabelecendo tratamento paritário entre os litigantes, são instrumentos utilizados com vistas a salvaguardar o meio ambiente e a qualidade de vida.

Sob o prisma da Administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da prevenção por intermédio das licenças, das sanções administrativas, da

fiscalização e das autorizações, entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente.

Impende dizer que, a atuação acima retratada e pertinente aos Poderes Executivo (Administração Pública) e Judiciário serão delineadas mais detidamente, no transcurso desta pesquisa. Assim, o instrumento da outorga de uso dos recursos hídricos será detalhadamente abordado, nos itens seguintes com todas as considerações necessárias ao deslinde da temática proposta.

2.1.4 Princípio da Precaução

O Princípio da Precaução tem origem alemã e encontra-se consagrado também no art. 225 da Constituição Federal, já declinado em linhas pretéritas. O Princípio já foi transcrito em linhas acima, conjuntamente com o princípio da prevenção, qual seja, Princípio 15 da Declaração do RIO (ECO/92).

O dispositivo constitucional é de clara interpretação ao prever a preservação de bens ambientais. Necessário interpretá-lo em harmonia com os fundamentos (art. 1º da CF e art. 3º da CF) explicitados como princípios constitucionais destinados à interpretação do direito constitucional brasileiro (FIORILLO, 2013).

Ressalte-se ainda, que o princípio da precaução foi previsto expressamente, na Convenção sobre Mudança do Clima (art. 3º, item 03) e na Convenção de Biodiversidade, das quais o Brasil é signatário, bem como, no art. 1º da Lei nº 11.105/2005 (Lei de Biossegurança), além de se encontrar disposto em Resoluções do CONAMA (como a Resolução nº 316/2012), conforme assevera (AMADO, 2013).

Neste sentido, o princípio sob enfoque, evidencia que a fim de evitar desagradáveis acontecimentos em matéria de degradação ambiental, o mesmo determina que seria mais prudente tomar providências no intuito de evitar danos futuros, uma vez que as consequências que certos empreendimentos ou determinadas substâncias podem ocasionar ainda são desconhecidas.

Por fim, cumpre salientar que existe uma corrente doutrinária minoritária, que se posiciona no sentido de compreender que o princípio da precaução encontra-se inserido no princípio da prevenção. Neste sentido, são as considerações tecidas por Fiorillo (2013, p. 124):

Falta de comprovação científica sempre foi argumento para retardar ações de preservação do meio ambiente ou mesmo para impedi-las. A partir da década de 1980 vários tratados e documentos passaram a fazer referência a tal princípio, muitas vezes de forma quase confundida com deveres gerais de prevenção de danos. De qualquer forma, o princípio da precaução, representado pelo Princípio 15 da Declaração do Rio, também sofre de incipiente especificação de conteúdo normativo. Na forma como conhecida hoje, o princípio apenas limita-se a afirmar que a falta de certeza científica não deve ser usada como meio de postergar adoção de medidas preventivas, quando houver ameaça séria de danos irreversíveis.

E acrescenta ainda, as seguintes considerações alusivas à temática discutida: “O princípio da precaução, se é que pode ser observado no plano constitucional, estaria evidentemente colocado dentro do princípio constitucional da prevenção” (FIORILLO, 2013, p. 24).

Contrapondo-se e almejando traçar uma diferença entre os dois princípios estudados, importantes considerações foram tecidas por Amado (2013, p. 58):

Assim, a incerteza científica milita em favor do meio ambiente e da saúde (*in dubio pro natura ou salute*). A precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido. Enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato ou potencial.

Destarte, os princípios da prevenção e da precaução serão objeto de estudo detalhado no transcurso da pesquisa, uma vez que o objetivo geral será analisar os efeitos jurídicos auferidos pela atuação do Poder Judiciário no caso concreto de suspensão judicial das outorgas do açude de São Gonçalo-PB, como medida necessária a fim de evitar danos ambientais.

Ademais, conforme já mencionado, a atuação da Administração Pública e do Ministério Público Federal serão também objeto de estudo, no intuito de investigar a tomada de decisões que priorizem o uso racional da água, em consonância com os princípios destacados.

2.1.5 Princípio da Cooperação

A ideia de cooperação remete a uma ação conjunta, de união de esforços em busca de um objetivo comum, não seria diferente na perspectiva ambiental. Assim, na defesa do bem ambiental, o princípio da cooperação ganha destaque, uma vez que se encontra presente em inúmeros textos das declarações internacionais que tratam sobre a temática água e meio ambiente.

Neste contexto, observa-se a presença da cooperação em diversos princípios ambientais, fruto das discussões internacionais que permeiam o tema. Assim, destacam-se: (i) A Carta Europeia da Água estabelece, em seu art. 12, que “a água é um bem comum que impõe uma cooperação internacional” e (ii) A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, estabelece dois dispositivos referentes à Cooperação, quais sejam: o Princípio 22, trata da cooperação na efetivação na responsabilização por danos e o Princípio 24 que, por sua vez, enfatiza a necessidade de cooperação para ações conjuntas. Também alguns Princípios da Conferência Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável retratam a cooperação.

O Princípio da Cooperação também encontra guarita no art. 225, *caput* da CF/88, que assim dispõe:

Art. 225. 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 às presentes e futuras gerações.

Observa-se, pelo exposto, que o texto da Carta Maior enfatiza a cooperação que deve envolver os atores sociais bem como, o Poder Público em todas as esferas da federação. Neste sentido, deve haver uma intrínseca atuação de todos, no intuito de efetivação da política ambiental. Ressalte-se ainda, que essa efetivação deve ser compreendida em diversas fases, que tem início na participação na formulação da legislação, até o seu cumprimento.

Destaque-se que pertinente ao gerenciamento dos recursos hídricos, a Lei nº 9.433/97 traz ínsita, em seu texto, a preocupação de união de esforços entre atores políticos e atores sociais no propósito de dar efetividade à legislação das águas.

2.1.6 Princípio da Obrigação da Intervenção Federal

O princípio em discussão destina-se, precipuamente, ao Poder Público, uma vez que compete ao mesmo a incumbência de gestor dos bens ambientais. Neste sentido, torna-se razoável afirmar que a Administração Pública deve obediência ao Princípio da legalidade e às normas de ordem pública, a exemplo da legislação ambiental.

Neste diapasão, diante de condutas que possam culminar com efetivas agressões ao meio ambiente, ou atitudes potencialmente agressoras, torna-se uma obrigação legal, a atuação dos órgãos gestores no sentido de tomarem as medidas punitivas ou preventivas consideradas cabíveis.

Na mesma linha de raciocínio, diante de uma conduta omissiva por parte do Poder Público, deverá o mesmo auferir os efeitos da sua ausência, pertinentes aos procedimentos que deveria ter realizado e não o fez. Assim, por conseguinte, poderá ser ajuizada Ação Civil Pública em seu desfavor ou mesmo responder criminalmente por crime de prevaricação.

Neste sentido, buscando melhor esclarecer o tema acima proposto, interessante trazer à baila os ensinamentos propostos por Séguin (apud BARBOSA, 2007, p.34) relacionados ao princípio em epígrafe:

Está agasalhado no *caput* do art. 225 da CRF e no art. 2º da Lei nº 6.938/1981. As normas ambientais são de ordem pública, de observância obrigatória para todos. Não pode a Administração Pública omitir-se de adotar as medidas que lhe competem, sob pena de responsabilidade civil por omissão e criminal pelo tipo de prevaricação. Dentro do princípio informativo da Administração Pública do poder dever, aquele que detém a atribuição recebe também a obrigação. Acrescentamos que esta obrigatoriedade de intervenção, para que seja eficiente, tem que ser temporalmente oportuna. O retardamento do comportamento pode acarretar responsabilidade por omissão.

Acrescente-se que o princípio em comento, traduz toda a atuação dos órgãos públicos envolvidos no presente estudo, uma vez que constitui objeto de investigação científica a omissão administrativa da Agência Nacional de Água (ANA) e do Departamento Nacional de Obras contra as secas (DNOCS) no açude de São Gonçalo-PB.

2.1.7 Bacia Hidrográfica como Instrumento de Planejamento e Gestão

A bacia hidrográfica constitui unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos, pois busca enfatizar uma gestão hídrica numa perspectiva global. Ademais, deve-se ter em mente que a bacia hidrográfica é tida como indivisível, tendo em vista a finalidade de proporcionar um maior desenvolvimento da região em que se encontra inserida.

Essa ideia de cooperação entre os diversos usuários dos recursos hídricos de uma bacia hidrográfica surgiu no direito internacional, mas em fase posterior foi incorporado ao ordenamento jurídico interno, conforme assevera (GRANZIERA, 2001). A Carta Europeia de Água estabelece, no seu art. 11, que “a gestão dos recursos hídricos deve inserir-se no âmbito da bacia hidrográfica natural e não no das fronteiras administradas e políticas”.

Nessa ordem de raciocínio, urge destacar a recomendação de Veiga da Cunha (*apud* GRANZIERA, 2001) acerca da orientação de considerar bacia hidrográfica como unidade básica de gestão. O autor enfatiza a necessidade de se adotar os princípios da Conferência de Caracas de 1976, promovida pela Associação Internacional de Direito de Águas, recomendando que os utilize quando da elaboração da legislação hídrica, a saber:

- centralizar o planejamento no âmbito das bacias ou regiões hidrográficas de gestão das águas e confiar os aspectos executivos às entidades públicas ou privadas responsáveis pelas diversas utilizações.
- adotar a bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos, sem prejuízo da existência de unidades político-geográficas de gestão (relacionadas, por exemplo, com o desenvolvimento econômico) mais amplas ou não coincidentes com as bacias hidrográficas.

Neste diapasão, a Política Nacional de Recursos Hídricos, qual seja, a Lei nº 9.433/97 dispõe logo no seu art. 1º, V e traz como um de seus fundamentos que: “ 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.”

2.1.8 Equilíbrio Entre os Diversos Usos da Água.

A Lei nº 9.433/97 estabelece como um de seus fundamentos, no art. 1º, inciso IV que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas. No entanto,

deve-se observar que em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (art. 1º, III).

Esse princípio busca enfatizar o direito fundamental à água, uma vez que todos têm direito de ter acesso a esse líquido precioso em quantidade e qualidade adequadas, sem que se atribuam privilégios de um usuário em detrimento dos demais. Tal equilíbrio entre os possíveis usos múltiplos é o que se almeja, devendo-se levar em consideração aspectos sociais, ambientais, econômicos, etc.

Ademais, a Lei nº 9.984/2000 que criou a ANA buscou enfatizar, dentre as suas atribuições, a de definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios de agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas (art. 4º, XII).

A referida fiscalização acima aludida, constitui também objeto de investigação científica desta pesquisa.

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

2.2.1 Considerações Iniciais

No Brasil, as primeiras experiências de gestão das águas, segundo Veiga & Magrine (2013) fundamentava-se na ideia de que esse recurso natural seria ilimitado e pertencente ao domínio público e privado, com valor estratégico, prioritário à geração de energia elétrica, à agricultura, ao transporte, dentre outras demandas que buscavam o desenvolvimento econômico da nação.

Os primeiros modelos de gestão fundamentavam-se na figura de um governo central, regulador, que ditava as regras sem levar em consideração a participação popular e os impactos socioambientais resultantes deste modelo de desenvolvimento (CONCA, 2006).

Com a promulgação da Carta Constitucional vigente, houve considerável reconhecimento e disciplinamento de disposições que versam sobre matéria ambiental. Assim, o meio ambiente foi elevado à categoria dos bens tutelados pelo ordenamento jurídico, estabeleceu-se o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo, aumentando ainda mais o rol de garantias asseguradas aos cidadãos. Assim, essas garantias possibilitaram a entrada de novos atores nos processos de discussão das políticas nacionais, com ênfase as questões ambientais (CONCA, 2006).

O Texto Constitucional de 1988 atribui a competência legiferante à União para que legisle sobre águas, e institua o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e defina os critérios de outorga de direito de uso, conforme prescreve o art. 21, no inciso XIX.

A consolidação oficial de uma legislação federal de recursos hídricos surgiu em 1997 com a promulgação da Lei n. 9.433. Esta legislação tem como foco uma dimensão sistêmica e a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

Seu texto está organizado em 57 artigos, subdividida em 02 Títulos, 12 Capítulos. Os assuntos abordados seguem a seguinte ordem: dos fundamentos, dos objetivos, das diretrizes gerais de ação, dos instrumentos, do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, das infrações e penalidades, das disposições gerais e transitórias.

Essa legislação instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, assegurando como fundamentos que: a água é um bem público e um recurso natural finito que possui valor econômico; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SINGREH; a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Cumprir destacar que as discussões internacionais que tiveram como tema central a água irradiaram seus efeitos também sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, pois a referida legislação absorveu os reflexos de tais encontros, notadamente, da Declaração Universal dos Direitos da Água que tem origens na Conferência Internacional sobre Água e Meio ambiente: o Desenvolvimento na Perspectiva do Século 21, realizado em Dublin (Irlanda) em 1992, um dos mais importantes e influentes fóruns já realizados sobre o meio-ambiente em âmbito internacional, assevera (GARCIA, 2010).

2.2.2 Fundamentos da PNRH

No art. 1º da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) encontram-se insculpidos os seus fundamentos nos termos seguintes:

- 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.

Conforme menciona o texto normativo, em caso de escassez (baixo nível dos mananciais), o uso preponderante dos reservatórios destinar-se-ão ao consumo humano e dessedentação de animais (inciso IV), configurando-se como uma exceção aplicada aos usos múltiplos das águas. Neste caso, os demais usos atribuídos à água, temporariamente, cederão lugar aos usos prioritários enfatizados.

O legislador atribuiu também que o uso múltiplo das águas deve ser perseguido (inciso IV da Lei nº 9.433/97), evitando-se com que determinados usuários tenha preponderância na sua utilização em detrimento de outros. Milaré (2007) acrescenta que esta garantia visa facilitar uma possível resolução de conflitos pela posse e uso do limitado recurso.

Quanto ao inciso V, institui-se a bacia hidrográfica como unidade política e de planejamento. Segundo Barbosa (2011), ao invés de se privilegiar o critério de divisão territorial dos municípios, conforme descrito no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), prioriza-se os limites da bacia hidrográfica, que muitas vezes abarca vários municípios.

Por fim, no inciso VI reporta-se à gestão descentralizada dos recursos hídricos. Assim, compreende-se que deve efetivamente proporcionar a participação dos usuários nos processos de decisão que envolva a temática abordada. Portanto, conclui-se que todo conflito hídrico, no âmbito administrativo, que puder ser solucionado em sede regional ou local o será, em detrimento de sua resolução na esfera federal.

Um dos fundamentos do texto da Lei Federal nº 9.433/97 constitui o alcance de seus objetivos, estes por sua vez, disposto no capítulo II, art. 2º do referido diploma legal.

2.2.3 Objetivos e Instrumentos da PNRH

Os objetivos da Lei Federal nº 9.433/97 encontram-se insculpidos no art. 2º, nos seguintes termos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O alcance dos fundamentos, diretrizes e objetivos proposto na PNRH ocorrem a partir da implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos no art. 5º da lei, quais sejam: os Planos de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a compensação a municípios e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (ARAÚJO et al., 2015).

Na implementação dos instrumentos de gestão da água deve-se levar em conta a sua adequação às especificidades regionais, e a sua articulação com as legislações estaduais. Para Porto & Kelman (2000) esses instrumentos possuem objetivos de aplicação distintos e devem ser utilizados para alcançar diferentes fins. Para esse autor, existem instrumentos de disciplinamento (outorga), há instrumentos de incentivo (cobrança) e há instrumentos de apoio (sistemas de informação).

Para Granziera (2001), esses instrumentos podem ser classificados em dois grupos: os relativos ao planejamento e os dirigidos ao controle administrativo do uso. Enquadrando-se nesse primeiro grupo: os planos de bacia hidrográfica, o enquadramento dos corpos d'água em classes e os sistemas de informações sobre recursos hídricos. O segundo grupo, por sua vez, contempla os instrumentos de controle do uso de forma direta e indireta, que são a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Um dos instrumentos da PNRH é a outorga de direito de uso dos recursos hídricos. O Texto Constitucional no seu art. 21, XIX, confere expressamente a competência da União para definir critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos. Ressalte-se que a outorga de direitos de uso de recursos hídricos objetiva assegurar o controle quantitativo e

qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água (artigos. 11 e 12).

Impende afirmar ainda, que a outorga como instrumento de gestão, deve proporcionar, ainda, a consecução dos objetivos instituídos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, a saber, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (OLIVEIRA, 2015).

Segundo Kelman (2000), um grande complicador no processo de emissão de outorgas tem origem no fato de que o conceito de “disponibilidade hídrica” admite diferentes formulações, porque a vazão fluvial é uma variável aleatória, e não uma constante.

A outorga será abordada de forma pormenorizada logo à frente, razão pela qual restaram para a referida oportunidade, as discussões que buscam enfatizar os delineamentos jurídicos que permeiam esse instrumento.

Outro instrumento da PNRH que merece ser destacado é o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SIRH). O mesmo constitui um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Essas atribuições estão dispostas no art. 25, da Lei das Águas (Lei nº 9.433/97).

Deve-se destacar ainda, os objetivos a serem alcançados pelo SIRH que se encontram insculpidos no art. 27 e seus incisos: reunir, dar consistência e divulgar informações sobre a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos; atualizar permanentemente as informações sobre demanda e disponibilidade de águas em todo o território nacional e fornecer subsídios para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos.

2.2.4 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A Constituição Federal vigente determina em seu art. 21, inciso IX, que é de competência da União instituir um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A Lei Federal nº 9.433/97, no seu art. 32 cumpre tal mister ao tempo em que especifica os seus objetivos:

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:
I - coordenar a gestão integrada das águas;

- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O SINGREH é formado por órgãos e entidades que compõem o quadro institucional de governança hídrica brasileira, quais sejam: o Conselho de Recursos Hídricos Nacional e Estaduais, a ANA, os órgãos estaduais e federais responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Água.

Os órgãos do SINGREH devem trabalhar em consonância com as diretrizes de ação estabelecidas pela PNRH, dispostas no seu art. 3º e incisos, a saber: a imposição de integração com a gestão ambiental, com os sistemas estuarinos e costeiros; articulação com as políticas setoriais de uso do solo, de planejamentos regionais estaduais e nacionais e com os dos setores de usuários; e a articulação da União com os Estados para a gestão de recursos hídricos de interesse comum.

Na opinião de Barbosa (2008), o SINGREH constitui um complexo de legislações, ações gerenciais e fiscalizações integradas, que visam fortalecer as políticas estatais sobre as águas, vital para a sobrevivência dos seres vivos e ao desenvolvimento sustentável.

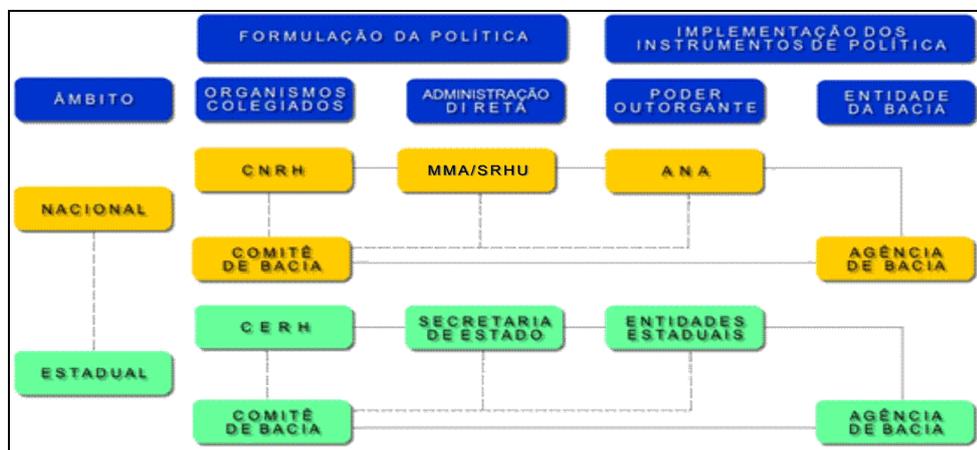
Neste sentido, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os órgãos dispostos no art. 33 da Lei das Águas:

- Art. 33 Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
 - I-A. – a Agência Nacional de Águas;
 - II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
 - III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;
 - IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
 - V – as Agências de Água.

Outro integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é a Agência Nacional de Águas (ANA). Esta agência foi instituída pela Lei Federal nº 9.984/2000, que dispõe no seu art. 3º, quanto à sua natureza jurídica, afirmando que a mesma é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de implementar, em sua esfera de

atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o respectivo Sistema, representados na figura abaixo.

Figura. 1- Organograma do Sistema Nacional de Recursos Hídricos



Fonte: MMA (2013).

Para Barbosa (2008), sua atuação está submetida aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e deve ser desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SNRH.

Já o art. 4º, inciso III, da Lei Federal nº 9.984/2000 define a atuação da agência, delimitando suas ações. Neste sentido, o referido texto normativo apresenta disposições pertinentes à implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos da Política, que devem ser considerados, nos casos de bacias hidrográficas compartilhadas com outros países, os respectivos acordos e tratados.

Destarte, a Lei nº 9.984/2000 aduz que deve haver a atuação articulada da ANA com os demais órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Tal fato significa que a ANA deverá regular o uso de recursos hídricos de domínio federal e, ao mesmo tempo, assegurar que outros atores estejam cumprindo também a sua missão para o efetivo funcionamento de Sistema (MILARÉ, 2007).

2.3 A OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

2.3.1 Origem da outorga no Código de Águas de 1934

Concernente à legislação brasileira, a primeira lei a tratar acerca da necessidade de se obter autorização para o uso dos recursos hídricos foi o Código de Águas de 1934 (Decreto-Lei nº 24.643/34). Assim, o instituto da outorga já estava inserido, precisamente em seu artigo 43 que assim estabelecia:

Art. 43. As águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.”

Importante destacar que o legislador empregou a expressão *derivação* como sinônimo de retirada. Assim, as derivações acima aludidas consistem na captação ou na retirada do recurso para tais usos, o que resultava na utilização do recurso hídrico, para posterior devolução no mesmo corpo hídrico em que houve a captação, ou em outro corpo receptor, segundo (GRANZIERA, 2001).

Percebe-se que inicialmente, o instrumento da outorga destinava-se a identificar e controlar as quantidades que eram retiradas e devolvidas ao corpo hídrico. Assim, segundo Granziera (2001, p.181):

O fundamento da necessidade da realização do balanço hídrico consiste no fato de o Código de Águas ter sido regulamentado de forma preponderantemente voltada à utilização da água para os aproveitamentos hidrelétricos, não tratando do planejamento para outros vários usos da água.

Saliente-se que, a legislação em comento, não trazia regras pertinentes ao gerenciamento dos recursos hídricos. Além disso, não havia também uma previsão quanto ao controle do uso em relação ao aspecto da qualidade da água, preocupação constante hoje da legislação atual, ou seja, da Política Nacional de Recursos Hídricos, que prevê em seu art. 11: “o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o

controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

Neste contexto, tornava-se perceptível que o instrumento legislativo sob enfoque, caracterizava-se por possuir pouca efetividade prática, notadamente, pelas lacunas normativas que apresentava, uma vez que eram muito tímidas as medidas concretizadoras do gerenciamento dos recursos hídricos.

Aliás, importante aduzir ainda, que o Código de Águas trazia três categorias de propriedade das águas, referentes ao seu domínio, quais sejam: as públicas, subdivididas em águas de uso comum e águas dominicais; as comuns e as particulares.

No entanto, a Constituição Federal de 1946 instituiu modificações pertinentes ao domínio das águas, mas somente com a Carta Constitucional vigente de 1988 é que, efetivamente, foram inseridos elementos norteadores da atual gestão dos recursos hídricos no Brasil. Neste contexto, também foram abolidos as disposições que faziam alusão às figuras da propriedade privada das águas, bem como, das águas municipais, (ANA, 2011).

Assim pertencem à União “os lagos, os 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” (Art. 20, III da CF/88). Por sua vez, são de propriedade dos Estados e do Distrito Federal “as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (Art. 26, I da CF/88).

Neste sentido, tendo em vista o texto constitucional acima mencionado entende-se que, se um rio banha apenas determinado Estado, conseqüentemente, as águas subterrâneas e as constantes de reservatórios, construídos com recursos do Estado, municipais ou ainda com recursos particulares são de dominialidade estadual. De outro vértice, as águas acumuladas por meio de reservatórios construídos com recursos federais, mesmo em rio de domínio do Estado, pertencem à União.

Destarte, a forma como o instituto da outorga do direito de uso da água foi utilizado no Código de Águas de 1934, não atendia mais à realidade, uma vez que houve uma expansão em todos os aspectos relacionados ao mesmo. Assim, interessante destacar o que assevera Granziera (2001, p.182):

A evolução que se deu no cenário brasileiro, de aumento da população, urbanização e industrialização sem planejamento teve um rebatimento muito forte nos recursos hídricos, seja no que toca à quantidade, seja no que se

refere à qualidade. A utilização do recurso ficou, em certos locais e em certas épocas, quase que totalmente fora do controle do poder público.

Ademais, percebeu-se que a expressão “derivação” tornou-se inadequada e insuficiente para abranger tudo o que deveria abarcar o instituto da outorga do direito de uso da água, na nova realidade instaurada.

O instrumento de outorga teve que ser reformulado nas legislações cronologicamente posteriores, assumindo uma nova roupagem mediante uma visão mais abrangente do que aquela em inicialmente se propôs. Assim, a outorga foi disciplinada na Lei das Águas (Lei nº 9.433/97), como um dos instrumentos voltados à proteção dos recursos hídricos.

Todavia, com a edição da Lei nº 9.433/1997 instituiu-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e na oportunidade, criou-se o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Tal legislação em vigor revogou os dispositivos pertinentes à outorga inseridos no Código de Águas de 1934, ao tempo em que trouxe nova regulamentação ao instituto.

Assim, a nova legislação fora inspirada na legislação editada na França em 1964, trazendo a obrigatoriedade de uma gestão descentralizada e participativa da água. Com isso, deu-se uma nova regulamentação ao instrumento, cuja exigência encontra-se prevista no inciso XIX do art. 21, da Constituição Federal, segundo (FARIAS, 2008).

Por fim, o instituto da outorga serve para controlar a utilização dos recursos hídricos, possuindo relação intrínseca com o seu gerenciamento, estando presente nas legislações pertinentes aos recursos hídricos, nos ordenamentos jurídicos de diversos países, embora com natureza jurídica diversa entre as legislações que tratam da matéria.

2.3.2 Conceito de outorga

A outorga do direito de uso de recursos hídricos constitui um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) constante no artigo 5º, III da Lei nº 9.433/1997 de 08 de janeiro de 1997. Assim, os aspectos relacionados à outorga encontram-se disciplinados nos artigos 11 a 18 do referido diploma legal, como também se fazem presentes em várias Políticas Estaduais de Recursos Hídricos. A outorga é considerada o instrumento legal pelo qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar de maneira privativa o recurso hídrico (GRANZIERA, 2001).

Ademais, deve-se ressaltar que a Lei nº 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da ANA também regulamentou o instrumento da outorga, complementando, no entanto, a PNRH. Destarte, esta lei trouxe disposições pertinentes à outorga referentes à possibilidade de emissão das outorgas preventivas, prazos de vigência e direito de usos e ainda, dispondo sobre a declaração de reserva de disponibilidade hídrica (ANA, 2013).

Aliás, importante aduzir que outros dispositivos legais, na acepção ampla, definem também a outorga de direito de uso da água. Neste sentido, têm-se a Instrução Normativa nº 4/2000 do Ministério do Meio Ambiente que define a “outorga de direito de uso dos recursos hídricos como ato administrativo de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato”.

A Resolução nº 16/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos apresenta em seu art. 1º, *caput* a seguinte definição: “A outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes”.

Destarte, a Resolução nº 16/2001 do CNRH definiu critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a emissão de atos administrativos pela autoridade outorgante. Assim, para a emissão das outorgas preventivas e de direito de uso deverão ser observadas as prioridades de uso inseridas nos Planos de Recursos Hídricos, a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, a preservação dos usos múltiplos previstos, a manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso, e demais restrições impostas pela legislação (art. 13 da Lei nº 9.433/97).

De arremate, vale mencionar o conceito de outorga apresentado por Farias (2008, p. 472):

Sendo assim, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos é um mecanismo de gestão ou de gerenciamento de água, e faz parte de um conjunto de ações e de metas que têm por objetivo garantir a distribuição quantitativa, a distribuição qualitativa e o acesso equitativo a esse recurso. Trata-se do ato administrativo através do qual a Administração Pública determina as condições, seja do que diz respeito à quantidade ou à qualidade, e o prazo de validade para o uso da água doce por parte da iniciativa privada ou do próprio Poder Público.

Tais definições acima expostas permitem evidenciar que a outorga, enquanto instrumento da Política de Recursos Hídricos, tem o propósito de assegurar o controle

qualitativo e quantitativo do uso dos recursos hídricos. Ademais, cumpre ressaltar que o instrumento da outorga, ao tempo em que garante ao usuário outorgado o direito de acesso à água, tem o fim de regularizar a sua situação na utilização do recurso hídrico perante determinada bacia hidrográfica.

2.3.3 Natureza jurídica

Importante destacar que a Constituição Federal vigente apresenta três categorias de bens, quais sejam: os privados, os públicos e os difusos. A corrente doutrinária mais moderna assevera que os bens ambientais se enquadram nesta última classificação. Pois, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é classificado, em quase todos os ordenamentos jurídicos, como um direito fundamental de 3ª dimensão, contemplando os direitos difusos.

Ressalte-se que a Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) estabeleceu no seu art. 3º, V, que dentre os bens que compõem os recursos ambientais encontram-se a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Neste aspecto, importante as considerações tecidas por Fiorillo (2013, p.185), que merecem ser reproduzidas:

Na verdade, deve-se frizar que o Texto Constitucional em vigor aponta dispositivos modernos, os quais têm por conteúdo interesse difuso. São exemplos: o princípio de que todos são iguais perante a lei, o direito às cidades, o uso da propriedade adaptado à função social; a higiene e a segurança do trabalho; a educação, o incentivo à pesquisa e ao ensino científico e o amparo à cultura; a saúde; o meio ambiente natural; o consumidor, entre tantos outros. Isto porque tais normas assumem a característica de direito transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Com isso, reitera-se que o art. 225 da Constituição Federal, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configura nova realidade jurídica disciplinando bem que não é público, nem muito menos, particular.

Nessa ordem de ideia, e corroborando com o pensamento acima declinado, cumpre destacar que a água constitui também um bem de uso comum do povo, possuindo natureza jurídica de bem difuso, transindividual, na medida em que ultrapassa o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual (FIORILLO, 2013).

Essa distinção permite evidenciar, portanto, que a água, por conseguinte, não integra o patrimônio privado do Poder Público, pois se trata de um bem inalienável. A outorga não implica alienação parcial das águas, mas o seu simples direito de uso, conforme disposição do art. 18 da PNRH. Destarte, incumbe ao Poder Público, a atribuição de mero gestor de recursos hídricos.

É digno de nota as considerações trazidas por Silva e Vilas Boas (2013, p. 145), em estudo referente à nova natureza jurídica da água:

Elencamos, neste momento, algumas consequências diante desta nova dimensão jurídica que a CRFB/88 trouxe ao meio ambiente no que tange ao elemento vital água: 1) inviabilidade de privatização de mercantilização dos recursos hídricos; 2) a água não pode ser apossada por uma só pessoa, seja física ou jurídica, que resulte na exclusão absoluta aos demais usuários de usufruir de tal direito; 3) cabe a todos o dever de defendê-la e preservá-la para as presentes e futuras gerações, visto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito intergeracional; 4) repúdio a qualquer forma de poluição ou agressão deste bem natural; 5) uso racional dos recursos hídricos, como também devemos utilizá-lo, isso porque não podemos esgotá-lo; 6) qualquer tipo de outorga de uso (concessão ou autorização) da água deve ser rigorosamente motivada e fundamentada pelo gestor público; 7) a água não integra o patrimônio privado do poder público, este é apenas gestor (dominialidade) dos recursos hídricos; dentre outros.”

Conforme exposto em linhas pretéritas, a outorga consubstancia-se mediante ato administrativo do Poder Público competente. É razoável afirmar que o Código de Águas de 1934 utilizou os termos *concessão* e *autorização* referindo-se à outorga de direito de uso da água. Pois, no art. 43 fazia-se distinção entre o ato administrativo que possibilitava derivação de parcela de água, indicando que no caso de utilidade pública dever-se-ia proceder a uma concessão administrativa e, no caso de outras finalidades públicas estar-se-ia diante de uma autorização administrativa.

Posteriormente, a Lei nº 9.433/97 numa interpretação literal pertinente aos seus dispositivos legais, pode-se inferir que não houve utilização dos termos acima mencionados, uma vez que apenas faz menção ao “regime de outorga”.

Contudo, em legislação cronologicamente posterior, qual seja a Lei nº 9.984/2000 que instituiu a Agência Nacional de Águas - ANA, precisamente no art. 4º, IV, menciona que a outorga será concedida através de *autorização administrativa*. Destarte, torna-se digno de nota que houve revogação dos dispositivos pertinentes inseridos no Código de Águas de 1934.

Neste contexto, em que pesem as disposições doutrinárias em sentido contrário, torna-se razoável afirmar, que a outorga de direito de uso da água é ato administrativo de autorização, configurando está, portanto, a sua natureza jurídica.

Assim, importante trazer à baila os ensinamentos de Di Pietro (2011, p. 694) referentes à autorização administrativa, pois para a jurista a “Autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário que o particular utilize bem público com exclusividade”.

Ressalte-se que dentre os elementos acima, a autora ainda explica que a unilateralidade do ato refere-se ao fato que mesmo sendo provocado pelo interessado é o poder público que o efetiva com sua exclusiva vontade; a discricionariedade se perfaz devido à conveniência e oportunidade pelo qual a administração pode consentir ou negar; a precariedade diz respeito a possibilidade de poder ser revogado a qualquer momento, quando o uso for contrário ao interesse público (DI PIETRO, 2011).

Urge destacar que essa discricionariedade que informa a prática do ato administrativo de outorga, deve ter como parâmetro as prioridades de uso estabelecidas no Plano de Bacia, após aprovação do respectivo Comitê de Bacia, com a participação conjunta entre sociedade e Poder Público na tomada de decisões.

Na mesma linha de raciocínio, deve-se enfatizar que a precariedade também constitui outra característica pertinente ao ato de outorga. Neste sentido, merecem destaque as considerações tecidas por Carolo (2007, p. 56):

A precariedade representa a possibilidade de o órgão outorgante suspender ou revogar a outorga a qualquer momento, mediante motivação, mas sem direito à indenização ao outorgado, por duas razões: pela vigência da outorga estar limitada ao interesse público, mesmo que concedida com fundamentos em interesse particular, e pela inconstância da disponibilidade hídrica não possibilitar o direito adquirido da outorga aos usuários outorgados.

Por fim, essa precariedade inerente ao ato de outorga é bastante criticada doutrinariamente, por encontra-se desprovida de algumas características que devem permear a precariedade na sua essência administrativa. Assim, aduz Granziera (2001, p. 201-202):

Essas disposições levam à reflexão de que a denominação, para as outorgas não é adequada. Tampouco seria a concessão. Na verdade, trata-se de uma figura *sui generis* do direito administrativo, pelas suas especificidades e diversidade de natureza, em função da finalidade de usos. Mais útil e claro seria denominar o instituto simplesmente como “ outorga de direito de uso

dos recursos hídricos”, sem a preocupação de enquadrá-lo em institutos outros que, de resto, já ensejam uma conceituação tormentosa, como é o caso, por exemplo, da licença ambiental”

Por fim, tal distinção permite evidenciar que independentemente de enquadrar-se numa ou noutra previsão à luz do Direito Administrativo, o que não se discute é que a outorga configura um ato administrativo ambiental. Assim, o ato administrativo ambiental visa, segundo Silva (2011, p. 357) “[...] assegurar uma acesso equitativo aos recursos naturais fundados na justiça socioambiental, considerando o variável espaço e tempo, como também as relações entre direito, ciência e política”.

2.3.4 Objetivo e importância da outorga

A água torna-se elemento essencial na sobrevivência de todas as espécies de vida que habitam o planeta. Assim, esse recurso desempenha múltiplas funções, para atendimento das necessidades humanas, animais, necessárias à manutenção dos ecossistemas e ainda apresenta-se como um indispensável insumo para a maioria dos processos produtivos. Assim, diante das inúmeras atribuições e conotações deste recurso precioso, e devido ao seu caráter indispensável já declinado, torna-se salutar a normatização de seu uso, mediante legislação específica que propicie uma efetiva atuação do poder público (ANA, 2013).

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) conforme mencionado, regulamenta os usos das águas brasileiras. Essa legislação ao tempo em que também criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos trouxe significativos aperfeiçoamentos, no campo legislativo, em relação ao Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643) que permitia ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento do uso racional da água (ANA, 2013).

É razoável pontuar que os fundamentos da PNRH, inclusive ao considerar a água como um bem finito, dotado de valor econômico (art. 1º, II) orienta os instrumentos trazidos na legislação específica, sobretudo, a outorga de direito de uso de recursos hídricos. Destarte, a noção amplamente difundida de que o controle do uso dos recursos hídricos assume contornos de garantia de sobrevivência, coloca em destaque a outorga como um dos principais instrumentos capazes de garantir tal condição, conforme expõe (GRANZIERA, 2001).

Em consonância com o que dispõe a PNRH (Lei nº 9.433/97), no art. 11 da referida lei encontra-se definido o objetivo do instrumento da outorga, nos seguintes termos: “Art. 11-

O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

Assim, compreende-se que o objetivo precípua do instrumento em epígrafe, pode ser considerado a promoção do acesso à água de forma efetiva e equitativa entre os usuários, não devendo haver privilégios de nenhum uso ou de nenhum seguimento econômico ou social em relação à água, diante de um cenário de normalidade, segundo (FARIAS, 2008).

Contudo, na mesma linha de raciocínio e buscando enfatizar a função do instrumento de outorga, assevera Lanna (2000, p. 89):

A função da outorga será ratear a água disponível entre as demandas existentes ou potenciais de forma a que os melhores resultados sejam gerados para a sociedade. Estes resultados poderão estar atrelados a contribuições ao crescimento econômico (abastecimento de uma fábrica), à equidade social (abastecimento público) e à sustentabilidade ambiental (manutenção de uma vazão mínima em um curso de água, ou seja, de uma “vazão ecológica”).

Importante destacar que a vazão ecológica acima mencionada indica que há uma reserva hídrica que não permitirá que o Poder Público conceda todas as outorgas solicitadas, sem deixar um saldo hídrico suficiente para atender às emergências ambientais de interesse comum da coletividade (MACHADO, 2001).

Torna-se inquestionável a necessidade de controle no que diz respeito à utilização dos recursos hídricos, notadamente, em regiões como a que constitui objeto deste estudo, região com baixos índices pluviométricos, em que a demanda torna-se superior à disponibilidade hídrica. Assim, o objetivo da outorga encontra-se intrinsecamente ligado aos objetivos traçados pela Política Nacional de Recursos Hídricos constantes do art. 2º do respectivo diploma normativo, nos seguintes termos:

Art. 2º - São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I-assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
II- a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
III -a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Assim, o acesso à água torna-se condição imprescindível para a sobrevivência humana e do planeta. Constitui direito fundamental da pessoa humana, a garantia mínima de qualidade

e quantidade desse recurso natural. Neste diapasão, necessária a intervenção do Estado, na elaboração de normas jurídicas disciplinadoras de utilização racional desse recurso, com o desiderato de propiciar o uso mais eficaz possível dentre as necessárias demandas existentes, através da outorga, enquanto autorização estatal.

Neste sentido, merece reflexão a opinião de Farias (2008, p. 473) ao tratar do objetivo da outorga. Assim, “a outorga funciona como um mecanismo de minimização de conflitos entre os atores políticos interessados e também como mecanismo de prevenção de danos aos corpos hídricos e ao meio ambiente de uma forma geral”.

Todavia, urge destacar a importância da outorga de direito de uso dos recursos hídricos enquanto considerada como o instrumento mais importante da Política Nacional de Recursos Hídricos. Não obstante, cada instrumento previsto no art. 5º da Lei nº 9.433/97 tenha sua salutar função, a outorga aparece como o que confere efetividade aos demais, a exemplo da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Frise-se que, conforme já mencionado anteriormente, que a outorga constitui o único instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos que possui previsão expressa no art. 21, XIX da CF/88. Tal previsão vem a corroborar com a destacada importância da outorga dentro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Destarte, a outorga constituiu instrumento significativo no âmbito da gestão e sua potencialização depende do compromisso dos usuários dos recursos hídricos. Dessa forma, as informações repassadas ao Poder Público são imprescindíveis. Assim, o controle efetuado a partir das outorgas permite evitar conflitos entre os usuários de recursos hídricos ao tempo em que objetiva assegurar o efetivo acesso à água (ANA, 2011).

Ademais, insta ressaltar que a Lei nº 9.433/97 traz em seu art. 49, I e IV que constitui infração das normas de uso de recursos hídricos tanto a utilização dos recursos hídricos sem a respectiva outorga de direito de uso, como também o desrespeito às condições estabelecidas na mencionada legislação.

Assim, no art. 50 da lei em comento estão inseridas disposições pertinentes às sanções cabíveis para o descumprimento da legislação. Podem ser impostas as sanções administrativas de advertência, multa e embargo provisório ou definitivo, impostas pelos órgãos fiscalizadores do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ressalte-se que, as sanções podem ser impostas sem obedecer a uma ordem de enumeração, conforme assevera o *caput* do art. 50.

2.3.5 Competência administrativa para a concessão da outorga

No direito brasileiro é de competência da autoridade que detém o domínio hídrico conceder a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, segundo as disposições do art. 14 da Lei nº 9.433/97. A outorga constitui manifestação do Poder de Polícia Administrativa, que especificamente, no âmbito dos recursos hídricos têm-se o Poder de Polícia das Águas.

No ordenamento jurídico pátrio, o art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) apresenta o conceito de Poder de Polícia nos seguintes termos:

Art. 78 - Poder de Polícia é a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Pertinentes ao campo hídrico, o Poder de Polícia das Águas foi bem enfatizado por Granziera (2001, p.173-174) e merecem ser reproduzidas:

No que tange às águas, defino o poder de polícia das águas como:
a fixação, por meio de regulamento de lei, de procedimentos administrativos e de normas e padrões ambientais sobre recursos hídricos, que permitam ao detentor de seu domínio exercer o controle sobre sua utilização, outorgando ou não o direito de uso, assim, como as respectivas condições e limites, em caso positivo;
o exercício do órgão competente, com base na legislação ambiental, para licenciar empreendimentos potenciais ou efetivamente poluidores, no que concerne também aos recursos hídricos e sua proteção.;
a fiscalização, seja das captações, seja dos despejos, e a aplicação de penalidades aos infratores, na forma da lei e de seus regulamentos.

Conforme as considerações acima tecidas torna-se perceptível que o exercício do poder de polícia é restrito ao Poder Executivo e possui uma abrangência ampla no que diz respeito ao controle das águas e demais atividades, tendo como fundamento o princípio da legalidade inserido no art. 5º, II, bem como, no *caput* do art. 37, ambos da CF/88.

Ademais, compete à Administração através do instrumento da outorga fiscalizar e permitir a utilização dos recursos hídricos, sempre com fulcro nas disposições prioritárias estabelecidas no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, conforme dispõe o art. 6º,

VIII, da Lei nº 9.433/97, seguindo a orientação da gestão descentralizada e participativa, princípio fixado no art. 1º, IV, do mesmo diploma legal. Assim, uma vez concedida a outorga, incumbe ao Poder Público a fiscalização de seu cumprimento, bem como, a aplicação das respectivas penalidades legais cabíveis, quando houver descumprimento.

Em consonância com o previsto no art. 14 da Lei nº 9.433/97 “a outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal”. Assim, a concessão da outorga fica a cargo da União, dos Estados e do Distrito Federal, como integrantes do SINGREH (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos).

Assim, a União deverá conceder outorgas em águas de domínio federal, e os Estados em águas de domínio estadual e distrital, conforme preconiza o art. 29, II e o art. 30, I da Lei nº 9.433/97.

Neste sentido, consideram-se rios de domínio da União aqueles cuja abrangência territorial não se limita a uma única unidade federativa ou que faça fronteira com um país vizinho, e de domínio estadual ou distrital os que limitam ao território do próprio Estado ou do Distrito Federal. Destarte, no primeiro caso, compete à ANA a concessão das outorgas, enquanto que no segundo, fica a cargo do órgão público responsável pela implementação e coordenação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, segundo (FARIAS, 2008).

No caso específico do Estado da Paraíba, as outorgas estaduais são concedidas pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESAs) que possui natureza jurídica de autarquia com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente, criada pela Lei Estadual nº 7.779/2005 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 26.224/2005 (AESAs, 2017).

Ressalte-se que de acordo com o disposto no art. 18, *caput*, da Carta Constitucional vigente, a autonomia administrativa dos entes federativos apresenta impeditivo legal no sentido de proibir que o Poder Executivo Federal não conceda outorga em domínio estadual ou distrital, bem como, os Estados e o Distrito Federal não podem também conceder outorga em domínio federal.

De outro giro, urge noticiar que a PNRH em seu art. 14, § 1º autoriza a possibilidade de delegação aos Estados e ao Distrito Federal da competência para conceder a outorga em águas de domínio federal localizadas em seu território. Tal possibilidade constitui uma reafirmação da descentralização enquanto fundamento da Lei nº 9.433/97. Neste sentido, esse

procedimento requer bastante precaução e avaliação criteriosa, uma vez que a ANA não se exime da responsabilidade referente aos atos de outorga, segundo (ANA, 2011).

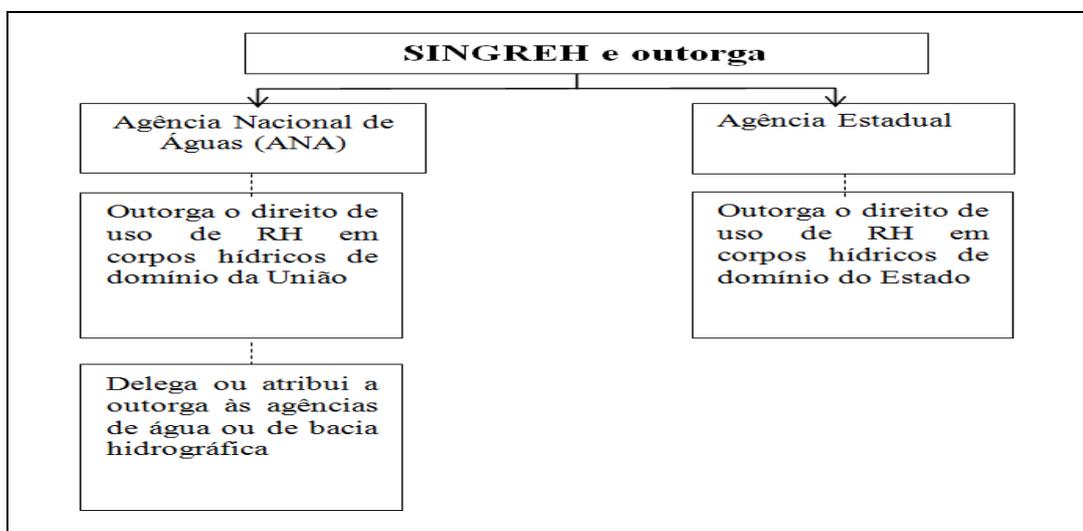
Neste aspecto, importante mencionar que o referido dispositivo legal acima elencado, corrobora com o entendimento de que a competência da União para a concessão da outorga de direito de uso do recurso hídrico não é exclusiva ou privativa deste ente da federação, na medida em que é delegável. Note-se ainda, que se trata de norma que autoriza o poder público federal a decidir acerca desta delegação, como derivação do poder discricionário, revestindo-se o ato administrativo de conveniência e oportunidade, acrescidos ainda, do interesse público que deve permear essa delegação, segundo assevera (GRANZIERA, 2001).

Todavia, urge destacar ainda, segundo Granziera (2001, p. 187) que essa discricionariedade tornou-se um pouco mitigada com a previsão, na lei das águas, da competência dos Comitês para aprovarem os Planos de Bacia Hidrográfica (art. 38, III). Estes, por sua vez, devem conter, entre outros elementos, as prioridades de outorga (art. 7º, III), bem como, deve determinar que a outorga condicione-se a essas prioridades (art. 13). Assim, a atuação do órgão gestão deve pautar-se por essas prioridades estipuladas no referido instrumento.

Aliás, importante salientar que para que se possibilite a implantação da descentralização da gestão da água no país, torna-se imprescindível o fortalecimento dos órgãos gestores estaduais. Pois, a ANA (2011) impõe como uma grande dificuldade a grande diversidade de níveis de estruturação dos órgãos gestores de recursos hídricos brasileiros.

Em 2013, a ANA emitiu a Resolução nº 436/2013, estabelecendo procedimentos e diretrizes para delegar tal competência. Não obstante os argumentos acima aduzidos, a ANA emitiu poucos atos de delegação até o momento. A figura abaixo ilustra a interação entre SINGREH e o instrumento da outorga.

Figura 2 - Interação entre o SIGREH e o Instrumento de outorga



Fonte: Adaptado da ANA (2014)

Para o caso deste estudo, conforme se verá mais detidamente abaixo, o ente do SINGREH competente para outorgar as águas do reservatório do açude de São Gonçalo é a ANA.

2.3.6 A outorga e os instrumentos da PNRH

A Lei das Águas estabelece os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos em seu art. 5º. Ressalte-se que quatro desses instrumentos possuem relação intrínseca com a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, quais sejam: os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, a cobrança pelo uso das águas e o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos.

Os planos de recursos hídricos são planos diretores com atribuições estabelecidas no art. 7º da Lei nº 9.433/97 e possuem a finalidade de fundamentar e orientar a efetivação da política de recursos hídricos e de seu gerenciamento. A legislação inseriu em seu conteúdo mínimo, a obrigatoriedade de constar as prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos, metas de racionalização e proposição de áreas sujeitas à restrição de uso, (ANA, 2011).

Neste diapasão, destaca-se a importância dos Comitês de Bacia Hidrográfica, uma vez que de acordo com o art. 38, III da Lei das Águas compete a ele aprovar os Planos de Recursos Hídricos, dentro de sua área de atuação. Neste sentido, o Plano de Recursos hídricos constitui importante instrumento que deve nortear a efetivação da gestão. Assim, as diretrizes para a gestão da água na bacia são estabelecidas pelos Comitês e deve englobar a definição das prioridades de uso da água, as metas de racionalização e a criação de áreas sujeitas à restrição de uso (ANA, 2001).

Destarte, o instrumento da outorga possui relação íntima com o Plano de Recursos Hídricos, na medida em que este serve de baliza que orienta as entidades gestoras quando da análise dos requerimentos de outorga de direito de uso dos recursos hídricos, pois esta deve está em consonância com os objetivos definidos no aludido plano.

Outro instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos que institui condicionantes de observância obrigatória, na análise dos requerimentos de outorga é o enquadramento dos corpos de água em classes. Este possui atribuições definidas no art. 9º da Lei nº 9.433/97 dentre as quais se encontra “assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas [...] diminuir os custos de combate à poluição”.

Assim, de acordo com ANA (2011, p. 16) “o enquadramento é um instrumento essencial à análise das outorgas quanto aos aspectos de qualidade das águas, como no caso de uso de corpos hídricos para a diluição de efluentes”. Ressalte-se que o enquadramento é definido pelo Comitê de Bacia e posteriormente, deve ser aprovado pelo Conselho de Recursos Hídricos, conforme disposto dentre as atribuições destinadas aos respectivos órgãos mencionados.

Outro instrumento que possui íntima relação com a outorga é a cobrança pelo uso das águas. Segundo o art. 19 da Lei nº 9.433/97 a cobrança pelo uso dos recursos hídricos objetiva: (i) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (ii) incentivar a racionalização do uso da água e (iii)- obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Não se pode olvidar que a outorga constitui um instrumento prévio e necessário para que se possa instituir a cobrança pelo uso do recurso hídrico, uma vez que os usos da água que serão cobrados são os que se sujeitam à outorga. Neste aspecto, importante as considerações da ANA (2011, p. 17): “[...] para uma cobrança eficiente, é muito importante que haja um

sistema de cadastro e de outorgas adequados e abrangentes, para que os usuários efetivamente regularizados e com os seus usos corretos”.

Frise-se que a cobrança levará em consideração o volume outorgado, ou seja, o efetivo volume que o usuário está autorizado a utilizar na autorização concedida pelo Poder Público, através do órgão gestor competente.

Vale mencionar ainda que, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos também possui relação direta com a outorga e encontra-se disciplinado no art. 25 da Lei das Águas. As informações referentes aos pedidos de outorgas, além de outras informações constantes do dispositivo legal mencionado, encontram-se inseridas neste sistema, tornando-se uma fonte que coleta os dados referentes à oferta hídrica e das outorgas concedidas dentro de uma determinada bacia hidrográfica.

Por fim, a relação da outorga com os outros instrumentos de gestão, constantes da Política Nacional de Recursos Hídricos acima declinados, encontram-se representados na figura abaixo, (ANA, 2011, p. 17):

Figura 03- Relação entre os instrumentos da PNRH



Fonte: ANA, 2011

As solicitações de outorga de direito de uso dos recursos hídricos podem se destinar a usos consuntivos ou não consuntivos da água. Neste sentido, consideram-se demandas para os usos não consuntivos aquelas em que não haverá retirada de vazões ou volumes de água do corpo hídrico, mas esporadicamente, poderão modificar as suas características naturais e necessitam, assim, de uma autorização da autoridade outorgante. Por sua vez, os usos consuntivos da água destinam-se à subtração de uma parcela da disponibilidade hídrica em

determinado ponto de captação, tais como os usos destinados ao abastecimento industrial ou à irrigação de culturas, (ANA, 2013).

2.3.7 Usos dos recursos hídricos sujeitos à outorga

A legislação pátria vigente que trata da Política Hídrica (Lei nº 9.433/97) estabeleceu os usos dos recursos hídricos que estão sujeitos à outorga pelo Poder Público. Assim, de acordo com o artigo 12 estão sujeitos à outorga, pelo Poder Público, os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

- derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e
- outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Torna-se razoável aduzir que o referido rol do artigo supramencionado considera-se meramente exemplificativo, uma vez que o legislador prevê no inciso V do art. 12, a possibilidade de ampliação dos casos em que a outorga hídrica seja obrigatória.

Importante ressaltar que a Resolução nº 16/2001 do CNRH estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e que no art. 4º dessa Resolução há uma reafirmação do art. 12 da PNRH.

Ademais, no art. 1º da referida Resolução tem-se o conceito de outorga e as disposições constantes em seus parágrafos preconizam que “a outorga confere o direito de uso de recursos hídricos condicionado à disponibilidade hídrica e ao regime de racionamento, sendo que se necessário, a outorga pode ser suspensa”. Essa disposição será bem mais enfatizada no transcurso desta pesquisa.

Deve-se destacar que a Resolução da ANA nº 833, de 05 de dezembro de 2011 estabeleceu condições gerais para os atos de outorga preventiva e de direito de uso de domínio da União emitidos pela ANA, definindo, em seu art. 22 quais são esses usos:

- Captações e derivações para consumo final, insumo de processo produtivo, transporte de minérios;
- Lançamentos de efluentes com fins de sua diluição, transporte ou disposição final, referentes a parâmetros de qualidade outorgáveis;
- Acumulação de volume de água que altera o regime de vazões;
- Aproveitamentos de potenciais elétricos.

Assim, segundo ANA (2013) os usos que alteram o regime de vazões devem submeter-se ao regime de outorga. Neste sentido, consideram-se aqueles que promovam o aumento ou a diminuição na vazão disponível para outorga a montante ou a jusante do ponto de interferência. Em sentido oposto, as intervenções que promovam somente alterações de nível ou de velocidade do corpo hídrico não são consideradas como usos que alterem o regime de vazões e, por conseguinte, não se sujeitam à outorga.

2.3.8 Usos dos recursos hídricos que independem de outorga

A PNRH estabelece no § 1º do art. 12 que independem de outorga pelo Poder Público, os seguintes usos dos recursos hídricos:

- o uso dos recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; e
- as acumulações de volumes de água considerados insignificantes.

Destaca-se que a Resolução nº 1.175 de 16 de setembro de 2013 da ANA estabeleceu critérios para a definição de derivações, captações e lançamentos de efluentes insignificantes, bem como, serviços e outras interferências em corpos d'água de domínio da União não sujeitos à outorga.

Assim, em consonância com a referida Resolução, dentre os usos sujeitos à outorga, consideram-se insignificantes:

- derivações, captações, lançamentos de efluentes em corpos d'água de domínio da União que se enquadrem nos limites estabelecidos na Tabela 1;
- as captações iguais ou inferiores a 86,4m³/dia; os lançamentos de efluentes com carga máxima de DBO_{5,20} igual ou inferior a 1,0 Kg/dia e lançamento máximo de efluente com temperatura superior à do corpo hídrico igual a 216m³/dia (para lançamento de

efluentes com temperatura superior à do corpo hídrico e inferior a 40) para os corpos hídricos de domínio da União não relacionados na Tabela 1, exceto quando Resolução específica da Ana dispuser em outro sentido;

- usos de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União destinados ao atendimento emergencial de atividade de interesse público;
- usos de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União de curta duração que não se estabeleçam como uso permanente.

Segundo entendimento da ANA (2013) para ser considerado o uso insignificante considerar-se-á o efeito cumulativo de todas as interferências (captações e lançamentos) do empreendimento em corpos hídricos de domínio da União.

2.3.9 Usos não sujeitos à outorga

Ademais, necessário ressaltar que de acordo com o que ainda dispõe a Resolução 1175/2013 da ANA consideram-se usos não sujeitos à outorga:

- **Serviços:** serviços de escavação e dragagem, em leito de rio ou reservatório, para fins de: desassoreamento, limpeza, conservação de margens; extração mineral (com algumas ressalvas na própria Resolução) e outros fins que não alterem o regime de vazão dos corpos hídricos;
- **Interferência:** obras de travessia de corpos d'água, tais como pontes, passagens molhadas e dutos, além de interferências hidráulicas, como diques e soleiras de nível.

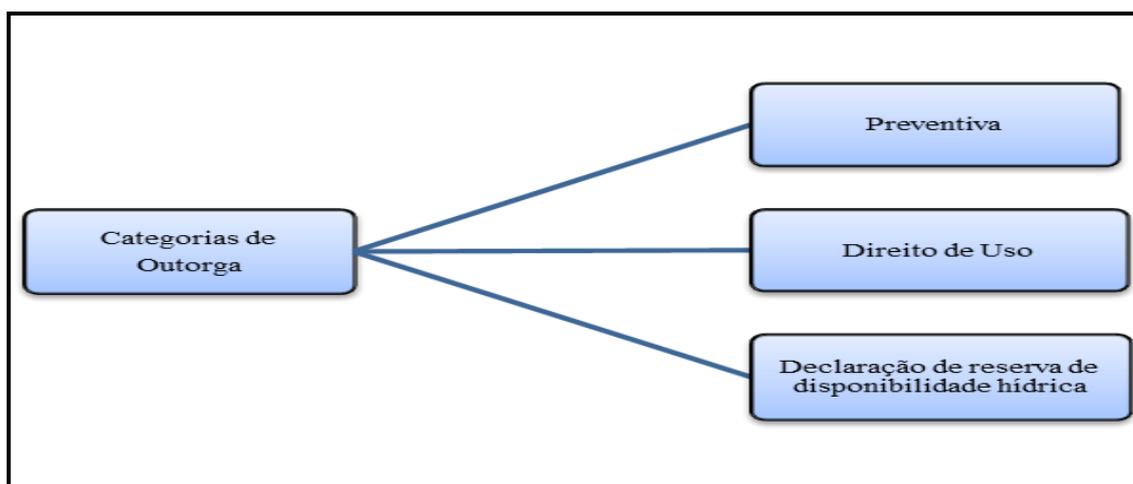
Deve-se ressaltar que esta legislação específica menciona que há uma facultatividade do cadastro referente aos serviços junto aos CNARH (Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos). No entanto, pertinente às interferências há a exigência de cadastramento obrigatório no CNARH. Neste sentido, ambos devem zelar para que não haja prejuízo aos usuários de recursos hídricos.

Assim, devidamente cadastrados os usos, serviços e interferências acima aludidos receberão, respectivamente, Declaração de Regularidade de Usos da Água que Independem de Outorga da ANA, Declaração de Regularidade de Serviços Não Sujeitos a Outorga da ANA ou Declaração de Regularidade de Interferências Não Sujeitas a Outorga da ANA, segundo dispõe (ANA, 2013).

2.3.10 Categorias de outorgas

A legislação federal aborda a previsão de três categorias de outorga, quais sejam: a outorga preventiva, a outorga de direito de uso e a declaração de reserva de disponibilidade hídrica, que serão abaixo especificadas. A figura abaixo apresenta as categorias de outorga.

Figura 04 - Categorias de Outorgas



Fonte: Elaboração própria (2017)

2.3.10.1 Outorga preventiva de uso de recursos hídricos

A Lei Federal nº 9.984/2000 em seu artigo 6º prevê a emissão de outorgas preventivas e tem a finalidade de reservar a vazão possível de outorga, proporcionando um planejamento por parte dos futuros empreendimentos que necessitarão desses recursos.

A outorga preventiva, também designada de outorga prévia ou manifestação prévia torna-se um importante instrumento que pode preceder o ato de obtenção de outorga de direito de uso de recursos hídricos e possui também, intrínseca ligação com os procedimentos de licenciamento ambiental (Resolução do CNRH nº 65, de 7 de dezembro de 2006), conforme (ANA, 2013).

De acordo com o mencionado nos §§1º e 2º do referido artigo 6º, a outorga preventiva não confere o direito de uso de recursos hídricos. O prazo de validade é fixado levando em consideração a complexidade do planejamento do empreendimento, com limite máximo de três anos.

Neste sentido, findo o prazo acima, considerar-se-á o disposto nos art. 5º, I e II da lei nº 9.984/2000, *in verbis*:

Art. 5º Nas outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, serão respeitados os seguintes limites de prazos, contados da data de publicação dos respectivos atos administrativos de autorização:

I- até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga;

II- até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado.

Frise-se que a referida outorga pode ser convertida em outorga de direito de uso da água, mediante requerimento do outorgado, após análise posterior a ser realizada pela ANA, com observância de critérios técnicos complementares.

A obtenção de outorga preventiva obedecerá ao mesmo fluxo processual, análise documental e técnica referente à obtenção de outorga de direito de uso de recursos hídricos. As informações pertinentes encontram-se disponíveis na *internet* na página eletrônica da ANA (<http://www.ana.gov.br/outorga>).

Acrescente-se ainda, que o requerimento da outorga preventiva e a posterior obtenção da “declaração de disponibilidade de água” não confere direito adquirido pertinente à obtenção da outorga de direito de uso do recurso hídrico, uma vez que se deve obediência às prioridades de uso estipuladas no Plano de Recursos Hídricos, conforme assevera o art. 6º da Lei nº 9.984/2000, combinado com o art. 13 da Lei nº 9.433/97.

2.3.10.2 Outorga de direito de uso de recursos hídricos

A outorga de direito de uso de recursos hídricos, contrapondo-se à categoria anterior, confere ao seu titular o direito de uso de recursos hídricos. Assim, o art. 18 da Lei nº 9.433/1997 assevera que a outorga não confere uma alienação parcial das águas, pois esta se caracteriza por ser inalienável, mas o simples direito de seu uso.

Insta aduzir que a outorga de direito de uso de recursos hídricos tem prazo de validade determinada, nos termos da Lei nº 9.433/1997. Assim, a lei prevê a validade máxima de 35 (trinta e cinco) anos, ainda que possa haver renovação, suspensão, revogação e até a sua transferência para terceiros, segundo (ANA, 2013).

Conforme Resolução da ANA nº 1041/2013, o prazo de validade das outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União é de: 10 anos para irrigação de lavouras de até 2.000 ha; Unidades Industriais e afins com vazão de captação máxima

instantânea de até 1m³/s; Aquicultura e dessedentação de animal; Extração de areia em leito de rio e outras atividades minerárias e outras finalidades não mencionadas acima; 20 anos: para irrigação de lavouras superiores a 2000 há; Unidades Industriais e afins com vazão de captação máxima instantânea superiores 1m³/s.

Ressalte-se que para as finalidades ou interferências relacionadas a barragens de regularização de vazões ou de aproveitamento hidrelétrico sem concessão ou ato administrativo de autorização e outras obras hidráulicas que necessitem de outorga; bem como, abastecimento público e esgotamento sanitário operados por prestadores de serviços que independem de concessão ou ato administrativo de autorização, o prazo de validade das outorgas será de 35 (trinta e cinco) anos, (ANA,2013).

Ademais, as concessionárias e autorizadas de serviços públicos e de geração de energia elétrica terão o prazo de validade de outorga coincidente com a vigência dos respectivos contratos de concessão e atos administrativos de autorização. Como também, o prazo de validade das outorgas para abastecimento público e esgotamento sanitário em casos não previstos acima será de 10 (dez) anos, (ANA, 2013).

2.3.10.3 Declaração de reserva de disponibilidade hídrica

A Lei nº 9.984/2000 no art. 7º estabelece a obrigatoriedade de prévia obtenção de declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH), antes da licitação ou autorização de uso de potencial de energia hidráulica em corpo de água da União. Neste aspecto, esta categoria de outorga não confere direito de uso de recursos hídricos, uma vez que possui o único propósito de reservar a quantidade de água necessária à viabilidade do empreendimento hidrelétrico (ANA, 2013).

A Resolução do CNRH nº 37/2004 apresenta o conceito de declaração de reserva hídrica como sendo um ato administrativo a ser requerido para licitar a concessão ou autorizar o uso de potencial de energia hidráulica, nos termos previstos no art. 7º da Lei nº 9.984/2000. Destarte, tal solicitação, conforme já mencionado, tem a finalidade de garantir a disponibilidade hídrica requerida para aproveitamento hidrelétrico, com potência superior a 1MW, para licitar a concessão ou autorizar o uso do potencial de energia hidráulica em corpo hídrico de domínio da União, dos Estados ou do Distrito Federal.

Assim, concernente a tal aspecto, aproxima-se da outorga preventiva, podendo ser concedida pelo prazo de até três anos, renovada por igual período, a critério da ANA, mediante solicitação da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica).

Conforme disposições legais, a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica - DRDH deverá ser convertida em outorga de direito de uso, em nome de quem se encontra autorizado a utilizar o potencial de energia hidráulica mediante concessão ou autorização pela ANEEL e desde que cumprida os demais requisitos previstos em lei (arts. 7º e 26 da Lei nº 9.984/2000; art. 23 do Decreto nº 3.692/2000 e art. 9º da Resolução CNRH nº 37/2004).

Destarte, em corpos hídricos de domínio da União, a emissão da DRDH e sua posterior conversão em outorga compete à ANA, em conformidade com o estabelecido nas Resoluções ANA nº 131/2003 e nº 463/2012.

A ANA elaborou o Manual de Estudos de Disponibilidade Hídrica para Aproveitamentos Hidrelétricos. O referido manual faz alusão aos procedimentos técnicos para a solicitação da Declaração de Disponibilidade Hídrica.

2.3.11 Outros atos administrativos relacionados à outorga

Importante destacar a existência de outros atos administrativos referentes à outorgas com implicações jurídicas.

2.3.11.1 Indeferimento do pedido de outorga

As solicitações de outorga encaminhadas à ANA podem ser indeferidas por diversos motivos que vão desde o descumprimento das exigências técnicas ou legais ou mediante interesse público. Deve-se destacar que o indeferimento pode ser motivado pela indisponibilidade hídrica, pela não adequação das vazões solicitadas aos limites adotados pela agência de águas ou ainda, quando inadequadas segundo as normas relacionadas à outorga, segundo (ANA, 2013).

2.3.11.2 Racionamento da outorga

A Resolução nº 16/2001 do CNRH com fulcro no *caput* art. 26, aduz que a autoridade outorgante poderá estabelecer o regime de racionamento de água para os usuários, pelo

período que se fizer necessário, quando ocorrer eventos críticos na bacia hidrográfica, mediante consulta prévia ao respectivo Comitê.

Urge noticiar que sempre serão assegurados os volumes mínimos necessários para consumo humano e dessedentação de animais. Em caso de desatendimento da vazão outorgada, o usuário prejudicado tem a faculdade de requerer providências à autoridade outorgante, para assegurar o seu direito de uso e tratamento equitativo, segundo (NASCIMENTO, 2012).

O racionamento aparece como uma medida mitigadora em relação aos usuários, diante de um quadro de eventos críticos, a exemplo da estiagem prolongada. Assim, deve-se obediência aos ditames legais da legislação específica, no intuito de salvaguardar o uso prioritário e diminuir os impactos ambientais.

2.3.11.3 Suspensão ou revogação de outorga

A Política Nacional de Recursos Hídricos dispõe, no bojo do art. 15, quais as circunstâncias em que a outorga poderá ser suspensa. Ressalte-se que tal suspensão pode operar-se de forma total ou parcialmente, em definitivo (neste caso será revogação) ou por prazo determinado. A Resolução da ANA nº 833, de 05 de dezembro de 2011 no art. 3º traz uma reafirmação do texto legal referente ao art. 15 da PNRH acima aludido, ao tempo em que acrescenta outras situações que podem culminar com a suspensão no campo administrativo, quais sejam:

Art. 15:

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de atender a usos prioritários de interesse coletivo para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água;
- VII - conflitos com normas posteriores sobre prioridade de usos de recursos hídricos;
- VIII - indeferimento ou cassação da licença ambiental, se for o caso desta exigência;
- IX - não início da implantação do empreendimento objeto da outorga em até dois anos, contados da data de publicação da outorga de direito de uso de recursos hídricos;

- X - não conclusão da implantação do empreendimento projetado em até seis anos, contados da data de publicação da outorga de direito de uso de recursos hídricos;
- XI - de ser instituído regime de racionamento de uso de recursos hídricos;
- XII - se o Conselho de Defesa Nacional (CDN) vier a estabelecer critérios e condições de utilização dos recursos naturais em Faixa de Fronteira, se for o caso;
- XIII - usuário de recursos hídricos fraudar as mediações dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
- XIV - usuário de recursos hídricos obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Na ocorrência de algum dos casos acima mencionados, a outorga deverá ser suspensa ou revogada mediante ato administrativo devidamente fundamentado, acostando documentação comprobatória da situação aludida.

As outorgas podem ser revogadas ainda, por solicitação do usuário ou em casos de substituição de outorga já emitida, por outra nova e alterada após a revogação da anterior. No entanto, deve-se enfatizar que os atos administrativos de suspensão e revogação só produzem efeitos jurídicos à partir da data expressa no respectivo ato de suspensão ou revogação (ANA, 2013).

A Resolução nº 16/2001 do CNRH, no art. 21 enfatiza que a renovação, a transferência, a alteração e a conversão da outorga preventiva em outorga de direito de uso de recursos hídricos serão publicadas como novos atos de outorga, devendo constar, quando for o caso, a revogação expressa do ato da outorga anterior.

2.3.11.4 Revisão da outorga

Insta destacar que as outorgas preventivas e de uso de recursos hídricos, dentre outras situações elencadas na legislação específica, poderão ser revistas quando os estudos de planejamento regional de utilização dos recursos hídricos indicarem a necessidade de revisão de outorgas emitidas e/ou quando for necessária a adequação aos planos de recursos hídricos e a execução de ações para garantir a prioridade de uso dos recursos hídricos, segundo o art. 4º da Resolução da ANA nº 833/2011.

2.3.11.5 Alteração da outorga

O art. 6º da Resolução da ANA nº 833/2011 traz a possibilidade das outorgas preventivas e de direito de uso sofrerem retificação ou alteração, através da mudança das características técnicas dos usos outorgados, nome, razão social ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Nestes termos, o interessado deve providenciar a mudança na sua declaração do CNARH e preencher o formulário pertinente e enviar a referida solicitação à ANA. Saliente-se que ambas as situações devem ser feitas pelo *site* da ANA.

2.3.11.6 Transferência da outorga

Cumprido destacar que a Resolução CNRH nº 16 /2001 ainda dispõe que nos casos do inciso I, se houver interesse os herdeiros ou inventariante podem prosseguir com a utilização da outorga desde que o requerimento administrativo seja efetivado no prazo de 180 dias após a data do óbito. Neste caso, haverá uma transferência de titularidade, mediante revogação da outorga anterior e emissão de uma nova outorga em nome do legitimado sucessor, mantidos o prazo e condições da outorga anterior.

Importante mencionar também que a transferência de titularidade pode operar-se por ato *inter vivos*. Assim, deve-se providenciar a alteração cadastral no sistema de cadastro nacional de usuário de recursos hídricos (CNARH), retificando a declaração e indicando o novo responsável pelo empreendimento. Essa solicitação deverá ser feita pelo titular da outorga e o futuro titular, ambos assinarão seus respectivos formulários disponíveis no *site* da ANA. A transferência conservará as mesmas características e condições da outorga original, conforme previsto no art. 7º.

2.3.11.7 Renovação da outorga

A outorga concedida pela ANA poderá ser renovada mediante requerimento do interessado, desde que o faça no prazo mínimo de 90 dias antecedentes da data do término da outorga. Neste pedido serão observadas as normas, critérios e prioridades vigentes.

Ressalte-se que, com fulcro no art. 22 da Resolução nº 16/2001 do CNRH, se não houver manifestação da autoridade outorgante, até a data de validade da outorga, a renovação se prorrogará automaticamente até o deferimento ou indeferimento do pedido.

Bem como, segundo o art. 9º, § 1º da Resolução da ANA nº 833/2011 se o requerimento de renovação for protocolizado na ANA, em um prazo inferior ao de noventa dias do término, lhe será dado o tratamento de um novo pedido de outorga.

2.3.11.8 Desistência da outorga

O ato de desistência da outorga preventiva ou de direito de uso dos recursos hídricos ou no caso de interrupção e desativação das atividades do empreendimento, por parte do usuário, deverão ser comunicados à ANA, através de formulário específico constante no site.

Ademais, em consonância com o disposto no art. 8º da Resolução da ANA nº 833/2011, a desistência não exime o outorgado de responder perante a ANA por quaisquer passivos e infrações à legislação de recursos hídricos, bem como débitos relativos à cobrança pelo uso de recursos hídricos relativos à vigência de sua outorga.

Contudo, o art. 8º em seu §1º da mesma Resolução assevera que as concessionárias e autorizadas de serviços públicos somente poderão comunicar a desistência de sua outorga junto à ANA mediante manifestação do poder público concedente.

2.3.11.9 Anulação e Extinção da outorga

A outorga pode ainda ser anulada quando eivada de algum vício de legalidade, conforme disposições legais pertinentes à validade dos atos administrativos. Bem como, a sua extinção pode operar-se em conformidade com as hipóteses traçadas no art. 25 da Resolução CNRH nº 16/2001, quais sejam: “I- morte do usuário – pessoa física; II- liquidação judicial ou extrajudicial do usuário – pessoa jurídica e III- término do prazo de validade da outorga sem que tenha havido tempestivo pedido de renovação”.

Conforme se pode perceber, o art. 12 da Resolução nº 833/2011 da ANA combinado com o art. 25 da Resolução CNRH nº 16/2001, regulamentam a extinção da outorga. Destaca-se que a extinção da outorga preventiva ou de direito de uso de recursos hídricos ocorre, sem qualquer direito de indenização ao outorgado.

2.3.12 Fiscalização do uso de recursos hídricos

A fiscalização dos usos dos recursos hídricos configura ato da administração pública, decorrente do poder de polícia, pertinente ao controle administrativo e encontra-se intrinsecamente relacionado à outorga. Neste contexto, ambas as atividades (outorga e fiscalização) são comumente exercidas pela mesma instituição gestora. Assim, em corpos hídricos de domínio da União são de competência da ANA.

Assim pretendendo esclarecer a diferença existente entre os atos de controle e fiscalização, importante reproduzir o entendimento da Agência Nacional de Águas (ANA, 2011, p. 35):

Na outorga, esse controle é exercido de forma direta, estabelecendo quem terá acesso ao uso e em que condições. Já a fiscalização consiste na busca da regularização de usos ainda não outorgados ou na verificação dos usos outorgados. A fiscalização considera as condições estabelecidas nos atos de outorga e, quando necessário, aplica as sanções legais para sanar as infrações às normas de utilização de recursos hídricos, o que garante a eficácia da outorga ao coibir o acesso indevido ou o uso não conforme dos recursos hídricos.

A Lei nº 9.433/97 em seu art. 49 apresenta quais são as infrações relativas à outorga, que se seguem:

Art. 49- Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I- derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II- iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos que implique alterações no regime, na quantidade ou na qualidade deles, sem autorização dos órgãos competentes;

III – *vetado*

IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados a eles em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V -perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI -fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII- infringir normas estabelecidas no regulamento da lei de recursos hídricos e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou pelas entidades competentes; e

VIII -obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Buscando dar efetividade às questões pertinentes aos atos de fiscalização acima elucidados, a legislação estabelece a aplicação de penalidades constantes no art. 50 da PNRH. Tais penalidades abrangem, na maioria dos casos quatro sanções, em obediência à ordem crescente de gravidade, são elas: advertência por escrito, multas, embargo provisório e embargo definitivo.

Na advertência por escrito, o usuário após notificação oficial mencionando a infração legislativa, lhe é fixado um prazo para a correção das irregularidades constantes da notificação (art. 50, I).

As multas se encontram inseridas no art. 50, II da mencionada lei, e podem ser simples e diárias a depender da gravidade da infração. Os valores das multas podem variar, deve-se obedecer aos valores mínimos e máximos estabelecidos na legislação. Todavia, a ANA promove um trabalho de informação aos usuários acerca da legislação de recursos hídricos, quando as ações de fiscalização versarem sobre estratégias de regulação de usos, (ANA, 2011).

O embargo provisório está previsto no art. 50, III da PNRH e estabelece um prazo determinado, para que o infrator possa executar serviços ou obras, no intuito de sanar as irregularidades referentes aos serviços de outorga ou das normas referentes ao uso, ao controle, à conservação e à proteção dos recursos hídricos.

Por sua vez, o embargo definitivo previsto no inciso IV, do mesmo artigo, destina-se aos casos em que haverá a revogação da outorga. Assim, a legislação prevê ainda, que se for o caso, poderá haver a determinação de recuperação dos recursos hídricos ao seu estado anterior, tais como leitos e margens dos cursos d'água. No caso de poços de águas subterrâneas, a imposição é de que os poços sejam tamponados.

Em relação aos instrumentos de fiscalização a ANA conta com os que estão relacionados com o poder de polícia das águas exercido pelos órgãos fiscalizadores. Ressalte-se que já foram tecidas, neste estudo, maiores considerações acerca do poder de polícia pertinentes aos recursos hídricos. Assim, aduz a ANA (2011, p. 36) que: “Os instrumentos têm caráter educativo-repressivo. Frente a um usuário regular, emite-se um Auto de Vistoria (...) e frente a um usuário irregular a aplicação do Auto de Infração com prazo para a correção das irregularidades.”

Saliente-se que as penalidades do Auto de Infração consistem, em ordem gradativa: advertência, multa simples, multa diária, embargo provisório e embargo definitivo. Em casos de infrações mais graves, pode-se optar pela aplicação direta de multa, de acordo com o estabelecido em Resolução (ANA, 2011).

Pertinentes às formas de fiscalização infere aduzir que a ANA tem-se direcionado nas duas principais formas, a saber: a fiscalização pontual, é motivada por denúncias que chegam por diversos meios de comunicação e decorre da atividade tipicamente reativa e de caráter corretivo. Assim, a vistoria é pontual e direta ao usuário denunciado. Já a outra forma, denominada de fiscalização sistemática, decorre de uma atividade proativa e planejada, pois visa à regularização de uma bacia ou de um setor usuário. Neste último caso, a fiscalização reveste-se de caráter preventivo e educativo e tem a finalidade de evitar futuros conflitos pelo uso da água, além de regularizar usuários que se encontram irregulares, inibindo as práticas de mau uso dos recursos hídricos, (ANA, 2011).

Por fim, não se pode olvidar então, acerca da obrigatoriedade de fiscalização imputada aos órgãos federais e estaduais outorgantes de recursos hídricos, conforme asseveram os artigos. 29, II e 30, I, da Lei nº 9.433/97. A fiscalização realizada pelo gestor hídrico revela-se como um instrumento que visa, indubitavelmente, assegurar o uso racional dos recursos hídricos. Destarte, diante da inércia fiscalizadora dos referidos entes, deve ser imputada aos mesmos as sanções e responsabilidades cabíveis, que pode culminar, inclusive, com a propositura de Ação Civil Pública por parte do órgão ministerial, nos moldes da que constitui objeto de estudo desta pesquisa.

2.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

2.4.1 Conceito e importância da ação civil pública

A Ação Civil Pública constitui uma ação judicial com destacada importância para a prevenção ou reparação de danos ambientais. Possui previsão constitucional e na Lei nº 7347/1985, com algumas alterações trazidas pela Lei nº 12.529/2011. Na presente pesquisa foi analisada uma ação civil pública ambiental proposta pelo Ministério Público Federal, em desfavor da Agência Nacional de Águas e do DNOCS.

Assim, a pesquisa possui relevância diante da necessidade e importância destinada à preservação do meio ambiente. Pois, a falta de consciência ecológica, somada à inoperância

dos órgãos públicos, à ausência de recursos humanos e materiais são fatores que merecem uma investigação mais apurada, em consonância com os preceitos destinados ao desenvolvimento sustentável.

A tutela ambiental inicialmente, foi prevista na Lei nº 6.938/1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesta legislação, há previsão expressa acerca da legitimação para que o Ministério Público da União ou dos Estados busquem a reparação civil pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente de culpa do infrator (art. 14, caput e § 1º).

Ressalte-se que a Lei da Ação Civil Pública apenas ampliou esta legitimação, bem como os pedidos cabíveis e o rol de direitos protegidos (não taxatividade), melhorando, sobremaneira, conjuntamente com o CDC, as técnicas processuais de tutela (ZANETI JR. et al., 2017).

Pode-se considerar a Ação Civil Pública como um dos instrumentos inseridos na Constituição Federal que visa proporcionar o acesso à justiça, mediante a propositura de ação judicial pelos legitimados ativos, a exemplo do Ministério Público, do Estado e de outros sujeitos, autorizados por lei, em prol da defesa de bens ou interesses metaindividuais (transindividuais).

2.4.2 direitos tutelados pela ação civil pública

A Ação Civil Pública (ACP) poderá ser manejada para a defesa de direitos coletivos *lato sensu*. Assim, consideram-se direitos coletivos *lato sensu*: os difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. O artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor apresenta o conceito e se estende a todo o microsistema processual coletivo (Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, Lei de Improbidade Coletiva, etc), *in verbis*:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I- Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II- interesses ou direitos coletivos, assim, entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais de natureza indivisível de que lhe seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, III- interesses ou direitos individuais homogêneos, assim, entendidos os decorrentes de origem comum.

Urge destacar ainda, que o art. 1º da Lei nº 7. 347/1985 – Lei da Ação Civil Pública – LACP prevê as espécies de direitos que podem ser tutelados pela ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais. No seu bojo há a previsão expressa no art. 1º abrangendo as seguintes categorias de direitos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I - ao meio ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística;
- VII - à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;
- VIII - ao patrimônio público e social”.

A referida LACP sofreu alterações para acrescentar algumas espécies de direitos acima mencionados. Assim, alguns incisos do art. 1º formam acrescentados pela Lei nº 12.529/2011; Lei nº 12.966/2014 e Lei nº 13.004/2014.

Deve-se destacar que o rol acima apresentado é meramente exemplificativo, como assevera a melhor doutrina. Assim, segundo o art. 1º, IV, a ACP pode ser utilizada para a defesa de qualquer outro direito difuso ou coletivo, ainda que não previsto expressamente, no rol supramencionado, com exceção apenas da ressalva constante do parágrafo único, do mesmo art. 1º.

Observa-se que a Ação Civil Pública possui o mais amplo campo de cabimento, dentre todas as ações coletivas que compõem o processo coletivo comum. Pois, torna-se instrumento hábil a tutelar a mais diversificada gama de direitos que vão desde os previstos no microsistema coletivo, os constantes do art. 1º da LACP, dentre outros pertinentes à criança e adolescente, à saúde pública, aos idosos, à educação, etc (NEVES, 2016).

2.4.3 Legitimidade para a propositura da ação civil pública

Quanto à legitimidade para a propositura da Ação civil Pública, encontra-se prevista no art. 5º da LACP. Podem propor a Ação judicial: (i) o Ministério Público; (ii) a Defensoria

Pública; (iii) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (iv) a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e (v) associação.

Em relação a esta última, deve concomitantemente, preencher os requisitos de ser constituída há pelo menos 1(um) ano e que inclua entre as suas finalidades, as matérias de proteção elencadas na alínea b do inciso V do art. 5º.

Para o STF, a legitimidade tratada é extraordinária (substituição processual), pois os legitimados concorrentes defendem em juízo, em nome próprio, direito alheio. Esta mesma posição é adotada pelo STJ (NEVES, 2016).

Importante ressaltar que ao Ministério Público incumbe às atribuições estipuladas na CF e demais disposições legais. Atualmente, a atuação do Ministério Público na defesa dos recursos hídricos, tem sido relevante, não só pelos inquéritos civis e pelas ações propostas, mas também pelos acordos efetuados, visando ao atendimento da legislação. A possibilidade de sua atuação já costuma inibir atividades poluidoras, conforme assevera (POMPEU, 2006).

2.4.4 Competência para apreciação da ação civil pública

A Lei da Ação Pública no bojo do art. 2º apresenta norma relativa à competência para a propositura da ação judicial, nos seguintes termos: “As ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Urge ressaltar que quando se trata de demandas que envolvam direitos coletivos, dois critérios se fazem observar na lei, pertinentes à competência jurisdicional do órgão julgador.

Assim, deve-se identificar qual é o foro do local em que aconteceu o dano, e aqui residem as normas do art. 2º já mencionado. O segundo critério diz respeito ao âmbito de extensão do dano, constante do art. 93, II do Código de Defesa do Consumidor, que deve ser considerado mesmo diante de demandas que tenham por objeto tutela de direitos difusos e coletivos em sentido estrito.

Esse entendimento de aplicação cumulada dos dois dispositivos supramencionados e aceita pelo STJ. Neste sentido assevera Zaneti Jr, et al.(2017, p. 95):

Assim, o STJ também aplica o art.93 do CDC conjuntamente ao art. 2º da LACP. O STJ entende que como a regra é plenamente adaptável à ação civil pública em geral incide o art. 21 da Lei nº 7. 347/1985, pelo qual são aplicáveis àquela ação os mandamentos do CDC naquilo que for cabível. Em consequência, serão essas as regras de competência para a tutela dos demais

interesses transindividuais. Temos assim, dois critérios, competência pelo local do dano e competência pela abrangência/âmbito do dano. Note-se que tecnicamente será sempre preferível o local do dano ou ilícito, visto que a tutela poderá ser do ato ilícito, nos casos em que se tratar de tutela inibitória (para qual o dano não se apresenta como requisito) ou preventiva.

Assim, se o dano for de âmbito nacional ou regional será competente o foro da Capital dos Estados ou do Distrito Federal, um ou outro, não havendo, na jurisprudência prevalência dos foros da capital sobre o do DF ou vice-versa.

Por outro lado, como o CDC não definiu precisamente o que seria dano regional, cabe à jurisprudência preencher tal lacuna. E parcela da doutrina, por sua vez, entende que se o dano atingir mais de uma comarca será regional, cabível, portanto, a aplicação analógica do at. 93, II do CDC.

Já relacionada à competência de juízo, deve-se identificar qual o órgão do Judiciário é competente para apreciar a demanda. Assim, o foro será o da Justiça Federal se o dano ou ilícito atingir interesses, bens ou direitos da União, entidades autárquicas e empresas públicas federais, não se importando se a sede da respectiva seção é no local do dano, mas sim o local está dentro da circunscrição territorial respectiva.

Ressalte-se que houve o cancelamento da Súmula 183 do STJ que estabelecia a competência da Justiça Estadual nas comarcas em que não tivessem sede de Vara da Justiça Federal, mesmo que a União figurasse no processo como parte.

Ademais, parcela da doutrina e da jurisprudência entende que a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda é suficiente, como regra, para determinar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I da CF/88, o que, não dispensa juiz de verificar sua legitimação ativa para a causa em questão.

Há que se destacar que há no Supremo Tribunal Federal – STF precedente em sentido oposto ao entendimento do STJ. E que está em consonância com a corrente doutrinária de Didier Jr e Zaneti Júnior (2017), no sentido de que para esses processualistas, o Ministério Público, qualquer que seja ele, poderá exercer as suas funções em qualquer justiça. O que se deve levar em consideração é a competência atribuída pela CF/88, ao órgão ministerial.

Contudo, referente aos recursos hídricos há jurisprudência bastante consolidada no sentido de que os rios que banham mais de um Estado serão considerados rios da União e, portanto, a competência para apreciar Ação Civil Pública é da Justiça Federal.

2.4.5 Ação civil pública e controle judicial de políticas públicas

Interessante discussão que vigorou durante algum tempo, nos tribunais brasileiros, foi sobre a temática envolvendo a possibilidade de se propor ação civil pública para o controle judicial de políticas públicas. O tema ainda hoje constitui alvo de discussões, notadamente, na doutrina brasileira.

Urge destacar o conceito de políticas públicas adaptado ao direito trazido por Bucci (2006, p. 39):

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Pertinente à possibilidade de apreciação judicial da matéria deve-se pontuar que alguns requisitos e limites devem ser observados, quando houver ação judicial apta a apreciar tal temática. Assim, a Administração Pública deve respeito ao mínimo existencial a ser garantido a cada cidadão, bem como, deve-se observar a razoabilidade da pretensão individual ou coletiva deduzida em juízo, em face do Poder Público e por fim, a necessária existência de disponibilidade financeira e orçamentária, por parte do Estado, para a concretização das prestações positivas que lhe são exigidas, assevera LEONEL (apud ZANETI, 2017).

Assim, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal aceita com tranquilidade a judicialização das políticas públicas, considerando não haver invasão do Judiciário na separação de poderes (ZANETI, 2017).

Deve-se pontuar, ainda, que o art. 21 da Lei nº 12. 846/2013 dispõe sobre a responsabilização administrativa civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra administração pública prevê a aplicação do rito previsto na LACP para os casos de responsabilização judicial.

Quanto ao ônus probatório manifesta-se Sarlet (2008, p.32) no sentido de que: “cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”.

2.4.6 Prescrição da ação civil pública

No tocante à prescrição das ações coletivas, o STJ ainda não firmou entendimento conclusivo pertinente ao tema. O que se extrai dos recentes julgamentos é que se considera imprescritível a ação civil pública em que se discute a ocorrência de danos ao erário, bem como, as alusivas à direito de reparação de dano ambiental.

Nos outros casos, em geral, o STJ tem aplicado o prazo comum de 5 anos, previsto no art. 21 da Lei nº 4.717/65 – Lei da Ação Popular- utilização do microsistema processual coletivo.

Interessante mencionar, em relação à imprescritibilidade do dano ambiental o entendimento de Mazzili (2013, p. 679 - 680), que merecem reprodução:

Em questões transindividuais, que envolvam direitos fundamentais da coletividade, é impróprio invocar as regras de prescrição próprias do direito privado. O direito de todos a um meio ambiente sadio não é patrimonial, muito embora seja passível de valoração, para efeito indenizatório; o valor da eventual indenização não reverte para o patrimônio dos lesados nem do Estado; será destinado ao fundo de que cuida o art. 13 da LACP, para ser utilizado na reparação direta do dano. Tratando-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática do comportamento que podem destruir o próprio habitat do ser humano. (...) É imprescritível a pretensão reparatória de caráter coletivo, em matéria ambiental. Afinal, não se pode formar direito adquirido de poluir, já que é o meio ambiente patrimônio não só das gerações atuais como futuras. (...) O direito ao patrimônio hígido é indisponível e imprescritível, embora seja patrimonialmente aferível para fim de indenização.

Necessário destacar que tal posicionamento fora reproduzido em decisões do STJ para fundamentar a discussão envolvendo matéria prescricional referentes às ações que versam sobre meio ambiente (STJ, Resp 1120117/AC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 19/11/2009).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo de caso sobre a suspensão judicial das outorgas do direito de uso da água, pelos usuários do entorno da bacia hidráulica do Açude de São Gonçalo.

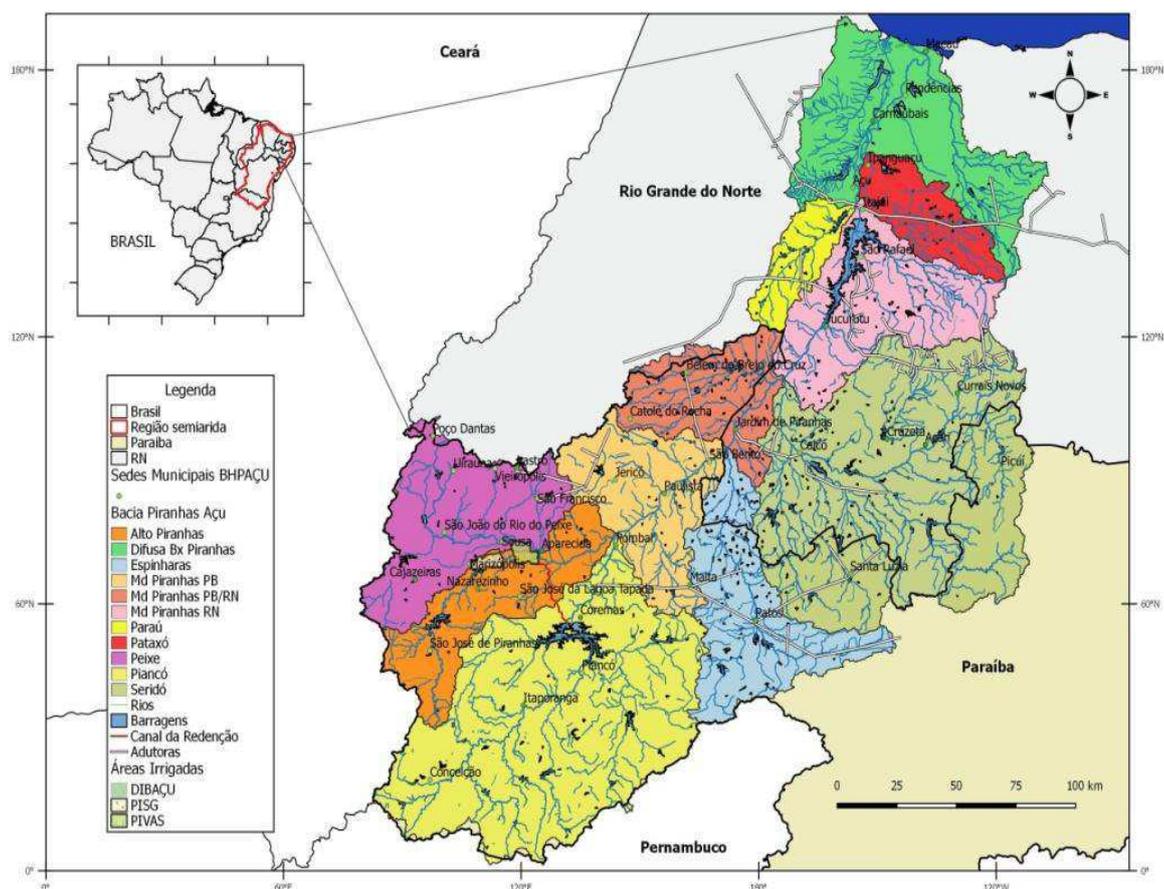
Gil (2002) enfatiza que o estudo de caso é desencadeado quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionado ao problema. Desta forma este método que pode ser classificado como pesquisa descritiva qualitativa.

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O reservatório São Gonçalo está localizado na microrregião do alto sertão da Paraíba, faz parte da bacia hidrográfica do Rio Piancó-Piranhas-Açú (Figura 05) na Região do Alto Curso do rio Piranhas nas divisas dos municípios de Sousa e Marizópolis. Tendo como referência geográfica o distrito de São Gonçalo, cortado pela rodovia federal BR 230, rodovias estaduais PB 380 (Rodovia da Produção) e PB 348, figura 05, estando distante 15 km do centro urbano da cidade de Sousa e 440 Km da cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba (IBGE, 2017).

O reservatório São Gonçalo foi construído pelo Governo Federal durante o período de 1932-1936, conforme o seu projeto original (ver Quadro 01) Tem capacidade de acumular 44,600 milhões de metros cúbicos de água. No entanto, devido ao fenômeno do assoreamento, em 2014 a Agência Nacional de Água (ANA) realizou uma nova batimetria e constatou que o açude atualmente comporta um volume de 41,618 milhões de metros cúbicos (DNOCS, 2015; ANA, 2015).

Figura 05 – Bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu



Fonte: Oliveira, 2017

Quadro 01 Dados Referentes ao reservatório São Gonçalo

Dados	São Gonçalo
Volume máximo (m ³)	44.600.000
Volume morto (m ³)	2.982.000
Altura (m)	25,30
Comprimento (m)	380,00
Material	Terra
Área da bacia hidráulica (ha)	700
Área da bacia hidrográfica (Km ²)	315
Largura do Vertedouro (m)	230
Vazão máxima- vertedouro (m ³ /s)	1800

Fonte: (PDRH-PB, 1997)

Sua bacia de drenagem está muito impactada por ações humanas, tais como desmatamento, crescimento urbano e ocupação desordenada das áreas de proteção permanentes. Este reservatório representa a principal fonte para o fornecimento de água para uma população de cerca de 100 000 habitantes, incluindo as cidades de Sousa, Marizópolis e Nazarezinho. O município de Sousa-PB destaca-se como um importante centro educacional e econômico para a região (ANA, 2017) (IBGE, 2014).

Os usuários do reservatório são a empresa de abastecimento de água-CAGEPA e irrigantes do Perímetro Irrigado São Gonçalo-PISG e irrigantes difusos na bacia hidráulica do reservatório.

A bacia hidráulica do açude de São Gonçalo (Figura 06) apresenta uma superfície de aproximadamente 700 ha. Este reservatório, conjuntamente com o reservatório Engenheiro Ávidos são responsáveis pelas principais fontes de água para a irrigação e o abastecimento humano nessa região (PDRH- PB, 1997).

Figura 06 – Bacia hidráulica do reservatório São Gonçalo



Fonte: KL Engenharia/ DNOCS, 2014

Segundo Santos et al, 2014, essa região apresenta aspectos climáticos, segundo a classificação de Köppen, como do tipo Bsh (semiárido quente). Os rios são temporários e a

vegetação está representada pela caatinga hiperxerófila, predominantemente arbustiva. As temperaturas variam entre 25 °C a 38 °C sendo as mais elevadas nos meses de outubro a janeiro. A umidade relativa do ar varia de 56 a 74%, a insolação média é de 8,7 horas e a velocidade do vento média é de 3,0 m/s. A evaporação anual média medida em Tanque Classe A é de cerca 3056,6 mm (SCIENTEC, 1997).

A média das precipitações anuais situa-se em torno de 914,4 mm, dos quais aproximadamente 66% ocorrem no trimestre mais chuvoso (fevereiro a abril) estabelecendo um longo período de estiagem nos meses restantes do ano. O relevo apresenta-se plano e suave ondulado com altitude média de 235m acima do nível do mar e as maiores elevações são observadas nos maciços de Monte Horebe, ao sul da bacia. (SCIENTEC, 1997), (EMBRAPA, 1999), (FARIAS, 2004).

A finalidade precípua deste reservatório seria o controle das cheias do Rio Piranhas e o acúmulo de água no seu reservatório para abastecimento humano e irrigação (NETO, 2013, *apud* FREITAS, 1999).

A evolução da gestão da área do entorno do reservatório, aconteceu gradativamente, na década de 40 foi fundado o Posto Agrícola de São Gonçalo, objetivando o desenvolvimento de um alicerce técnico mais vasto para com a agricultura (NETO, 2013, *apud* QUEIROZ 1993).

Posteriormente, na década de 1970 fora construída toda a infraestrutura secundária (Canais, drenos, divisão de lotes) e a infraestrutura social (casas, escolas, eletrificação e pavimentação). Em 1973 fora instalado o Perímetro Irrigado de São Gonçalo- PISG (NETO, 2013 *apud* GOMES, 2002).

Em 2012, segundo dados do DNOCS, a área total do PISG era de 5.548,53 ha, dos quais 2.402,09 ha de áreas irrigadas com diferentes frutíferas (predominantemente coco e banana) e 2.502,90 ha de áreas com agricultura de sequeiro.

Hodiernamente, o PISG passa por um momento peculiar uma vez que as consequências das prolongadas estiagens somadas à escassez hídrica impuseram no perímetro uma situação preocupante. Foram identificadas a falta de água, incêndios e perda das plantações, comprometendo majoritariamente, a produção de coco e banana. Destarte, diante desta realidade, alguns poucos irrigantes conseguiram salvar as culturas de seus lotes, notadamente, o êxodo rural e o desemprego assolam a região.

Conforme preleciona o art. 26 da Constituição Federal de 1988, as águas superficiais ou subterrâneas decorrentes de obras realizadas pela União são consideradas bens da União,

sendo geridas pelos seus respectivos órgãos. No caso do açude de São Gonçalo o DNOCS desempenha essa função, estando a ANA responsável pela concessão de outorgar de direito de uso da água.

A prioridade na alocação dos recursos hídricos deste manancial encontra-se determinado pelo termo de alocação de água, nos reservatório da bacia Piancó-Piranhas-Açú, debatido e aprovado em 03 de agosto de 2016, em reunião do Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açú. Assim, o mesmo define a prioridade do uso da água para o abastecimento humano das cidades de Sousa, Marizópolis e Nazarezinho, a irrigação a montante e a jusante do reservatório suspensas pelo período de agosto de 2014 até posterior deliberação (CBHPPA, 2016).

No ano de 2014 segundo a ANA, os usos reais praticados no açude de São Gonçalo, resumiam-se a um volume de 195,44L/s, divididos em 159,44 L/s outorgados a CAGEPA para abastecimento urbano e 36 l/s destinados à irrigação difusa no entorno do reservatório (ANA, 2014) autos do Processo nº 0800346-80.2014.4.05.8202, fls.940.

No ano de 2017 apenas a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA) está outorgada pela Agência Nacional de Águas (ANA) segundo a Resolução 661 de 13 de dezembro de 2004 a captar no reservatório uma vazão de 573,98 m³/h (159,44 L/s) operando 24 h/dias durante todos os dias do mês perfazendo um volume mensal de 427.041,12 m³, para o abastecimento dos municípios de Sousa e Marizópolis, através da Estação de Tratamento de Afluentes – ETA, o abastecimento da cidade de Nazarezinho é realizado através de uma captação flutuante, aduzida através de uma adutora de água bruta.

A Agência Nacional de Águas estimou a demanda para o abastecimento difuso no reservatório São Gonçalo, englobando pequenos núcleos comunitários e dessedentação de animais uma vazão de 2 L/s (ANA, 2016).

Segundo a ANA foram cadastrados 56 irrigantes usuários de água no entrono do açude no ano de 2014, perfazendo uma área irrigada de 181 hectares cultivados predominantemente com a cultura do coco verde, utilizando irrigação por aspersão (ANA, 2013, autos do Processo Judicial nº 0800346-80.2014.4.05.8202).

3.2. NATUREZA E FONTE DOS DADOS UTILIZADOS

Para a realização da presente pesquisa, conforme já declinado acima, utilizou-se de dados primários e secundários, uma vez que se trata de uma pesquisa de caráter exploratório documental.

Para tanto, na construção do referencial teórico fez-se uso de fontes primárias e secundárias insculpidas na legislação brasileira (constitucional, infraconstitucional, precedentes de jurisprudência dos tribunais brasileiros), acrescidos de material já elaborado, constituído principalmente de livros, artigos científicos, dissertações e teses que envolvam a temática.

No estudo de caso fez-se uso de dados primários fornecidos pelos órgãos públicos federais e estaduais envolvidos direta ou indiretamente com o objeto da pesquisa, quais sejam: visita *in loco* ao açude de São Gonçalo, associação dos irrigantes da bacia hidráulica do Açude de São Gonçalo, no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), na ANA – Agência Nacional de Águas, na Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESA), no Ministério Público Federal, na 8ª Vara Federal, da Subseção Judiciária de Sousa-PB e no sistema de dados eletrônicos oficiais do Tribunal Federal Regional da 5ª Região, com sede em Recife- PE, onde a mencionada Ação Civil Pública - Processo nº 0800346-80.2014.4.05.8202 tramita atualmente.

3.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos propostos, os procedimentos metodológicos compreenderam as seguintes etapas: (i) construção do referencial teórico; (ii) realização da pesquisa; e (iii) organização e análise qualitativa dos dados.

A pesquisa, inicialmente, teve por base a revisão bibliográfica a partir de fontes primárias e secundárias sobre o tema da gestão dos recursos hídricos na região semiárida do estado da Paraíba, com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros, artigos científicos, dissertações e teses e jurisprudência dos tribunais brasileiros que envolvam a temática.

Como método de abordagem utilizou-se o método de investigação científica denominado de dedutivo, que se configura na conclusão de raciocínio descendente, partindo da análise geral, para a particular. O pesquisador parte de uma premissa maior estabelecendo relações com uma premissa menor, para à partir de raciocínios lógicos, chegar a uma conclusão. Utiliza o silogismo, isto é de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente, segundo (LAKATOS, MARCONI, 2010).

Ressalte-se que este método, proporciona uma compreensão entre as intrínsecas relações existentes entre os princípios, diretrizes, fundamentos, sanções e objetivos norteadores do Direito, especificamente nas esferas administrativa e ambiental em contraponto com o modelo de gestão adotado pela Agência Nacional Águas, nos seus aspectos jurídicos, hídricos, ambientais e sustentáveis.

Tendo em vista a complexidade e abrangência da questão estudada, constata-se que a temática quando interpretada por meio deste método possibilita alcançar um patamar mais elevado na abordagem ecossistêmica, permitindo uma análise das mudanças institucionais de natureza pública, na área de recursos hídricos, a partir de informações documentais jurídicas, tendo-se em mente um conceito ampliado do Direito.

Como método de procedimento, o método histórico-evolutivo também foi utilizado. Desse modo, foi realizada uma análise histórica da evolução legislativa do disciplinamento jurídico das águas no Brasil.

Assim, na presente pesquisa utilizou-se da análise da Política Nacional de Recursos Hídricos como premissa maior, e como premissa menor, foram estudadas as suspensões judiciais das outorgas que envolvem os irrigantes do entorno da bacia hidráulica do Açude de São Gonçalo no município de Sousa-PB.

Tais suspensões partiram da Ação Civil Pública – Processo nº 0800346-80.2014.4.05.8202 – proposta pelo Ministério Federal em face da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Departamento de Obras contra as Secas (DNCOS), em que ambos figuram no polo passivo da referida ação na condição de litisconsortes. O mencionado processo judicial eletrônico tramitou na 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa-PB.

O presente estudo caracterizou-se como uma pesquisa de campo, iniciada a princípio com uma investigação de caráter exploratório documental, compreendendo o período entre o ano de 2013 e os dias atuais, seguindo as seguintes etapas: em primeiro lugar visitar-se-á a área em estudo, qual seja, o açude de São Gonçalo, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESAs),

o Ministério Público Federal e a 8ª Vara Federal da subseção judiciária de Sousa-PB, locais onde os dados serão coletados.

Na segunda etapa foram selecionados os dados mais relevantes para esta pesquisa e com a conseqüente análise dos mesmos, descrevendo-os tendo em vista a sua consonância com a legislação constitucional e infraconstitucional vigente, somada aos precedentes de jurisprudência dos tribunais brasileiros envolvidos nesta seara jurídica.

Segundo Michel (2009), a pesquisa exploratória visa realizar um levantamento bibliográfico sobre o tema em questão com o intuito de embasar e subsidiar o estudo, definindo os objetivos, dando respaldo e solução aos problemas através de uma busca literária, enfatizando o conhecimento sobre a pesquisa em questão.

Como técnica de pesquisa utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, procedimento que permite uma descrição sistemática, objetiva e quali-quantitativa do conteúdo em análise.

Por fim, procedeu-se a análise dos dados e os respectivos registros considerando os recortes: espacial, temporal ou cronológico, de natureza intrínseca ou setorial, pela ordem de importância e por último a descrição da sua consonância com a legislação vigente. Traçando-se por fim, após a discussão dos resultados, a conclusão da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 DO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO E PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

O Procedimento Preparatório nº 1.24.002.000240/2014-19 culminou na propositura da ação civil pública nº 0800346-80.2014.4.05.8202 que tramitou na 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa-PB, tendo como autor o Ministério Público Federal (MPF), Procuradoria da República no Município de Sousa-PB. A referida ação judicial fora proposta tendo como fundamentação legal, as disposições inicialmente constantes dos arts. 127 e 129, da Constituição Federal de 1988; art. 6º, VII, “b” da Lei Complementar nº 75/93, bem como, com fulcro nas disposições da Lei 7.347/85.

No polo passivo (réu) da Ação Civil Pública encontram-se, mediante a formação de um litisconsórcio passivo (pluralidade de sujeitos no polo passivo da demanda): a Agência Nacional de Águas (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e o Departamento Nacional de Obras contra a seca (DNOCS), também, pessoa jurídica de direito público.

Os fatos e fundamentos jurídicos, que constituem requisitos da petição inicial, fundamentaram-se nas informações coletadas, em prévio procedimento preparatório, acima declinado.

Conforme já mencionado, o açude São Gonçalo localiza-se dentro de área pertencente ao DNOCS e tinha inicialmente, capacidade para armazenar até 44 milhões e oitocentos mil metros cúbicos de água (antes da última batimetria). O açude foi construído em 1935 para servir de reservatório para o Perímetro Irrigado de São Gonçalo, e hoje é responsável pelo abastecimento das cidades de Sousa, Marizópolis, Distrito de São Gonçalo, Núcleos I, II e III.

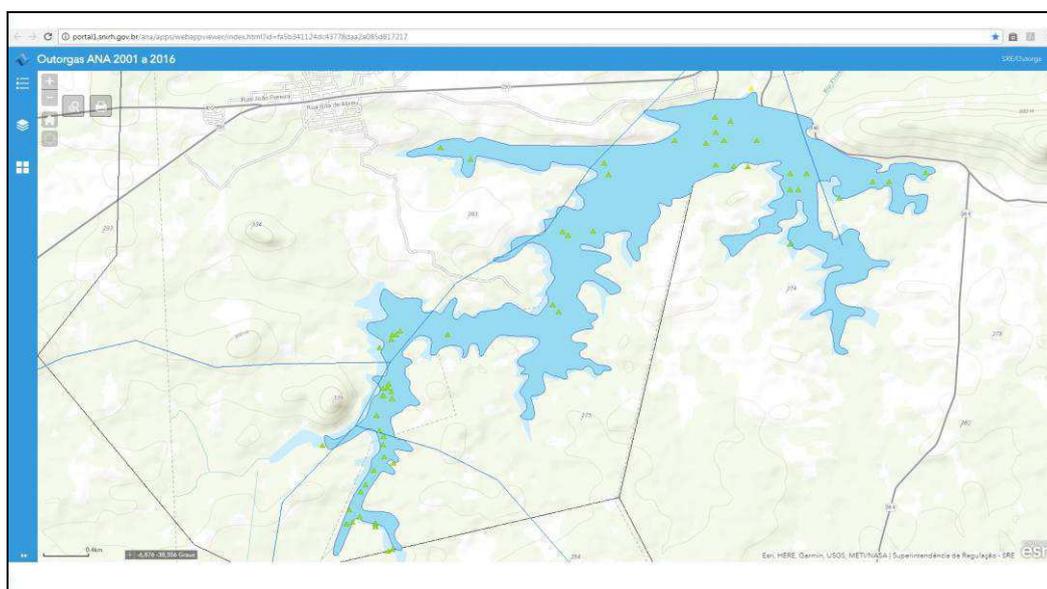
O aludido reservatório por encontrar-se inserido em área federal, pertencente ao DNOCS, tem-se que a competência para a concessão das outorgas é da Agência Nacional de Águas - ANA. Neste sentido, as outorgas concedidas, no referido corpo hídrico, foram as seguintes:

- A ANA, mediante Resolução nº 661/2004, outorgou à Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA- o direito de uso dos recursos hídricos para a captação de água

do referido reservatório, com a finalidade de abastecimento de água nos Municípios de Sousa e Marizópolis, ambos situados no Estado da Paraíba, pelo prazo de 20 anos. Assim, a vazão mensal de água se situa em 573,98m³/h (159, 44L/s), operando 24 h/dia.

- A ANA, através da Resolução nº 1.138/2013, concedeu mais 56 outorgas de uso de recursos hídricos, para pessoas físicas com a finalidade de irrigação, notadamente para fins agrícolas e outras atividades relacionadas, conforme pode ser observado na figura abaixo.

Figura 07 - Outorgas emitidas pela ANA a partir de 2001



Fonte: ANA, 2017

Os fatos de subsidiam a propositura da referida ação civil pública baseiam-se nas informações apuradas, durante o Procedimento Preparatório acima aludido. Tais informações já foram suficientes para fundamentar a propositura da ação coletiva em curso, que versa sobre direito difuso, independentemente de instauração de inquérito civil.

O art. 2º, § 4º, da Resolução 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público traz a previsão de possibilidade de instauração de procedimento preparatório do inquérito civil, que, em regra, o poderá preceder. Assim, segundo a legislação retratada, esse procedimento extrajudicial tem por objetivo a colheita de informações mais detalhadas, a respeito do

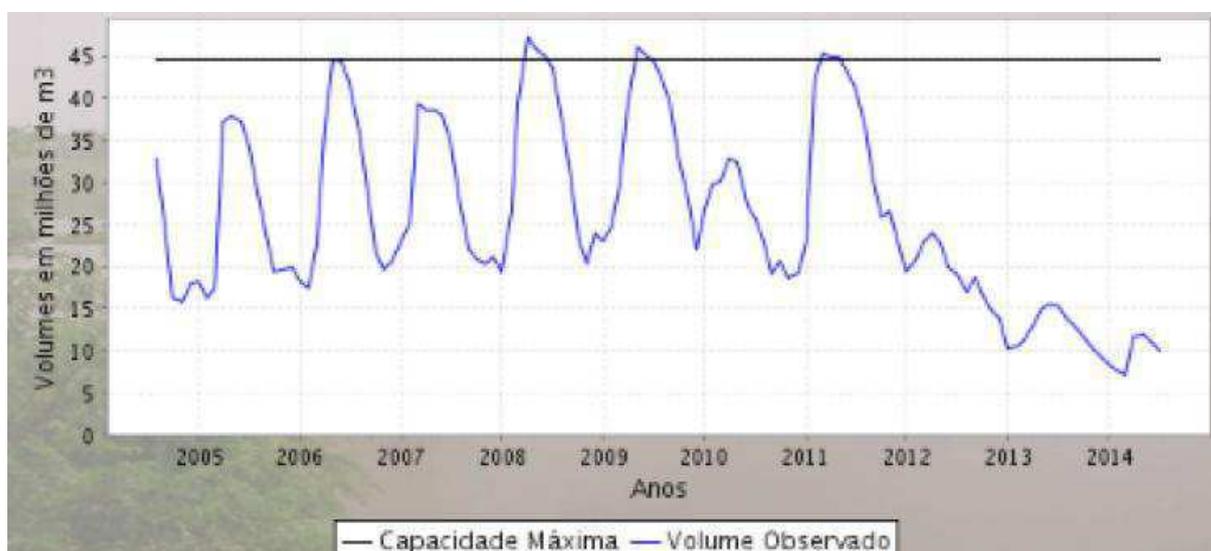
investigado ou do objeto da investigação, diante de informações que possam chegar ao Ministério Público e que possam culminar com a propositura de uma ação coletiva.

Diante de tal previsão legal, o Ministério Público Federal (MPF) determinou a instauração do Procedimento Preparatório nº 1.24.002.000240/2014-19, em 01 de agosto de 2014, tendo como objeto: “Investigar o baixo volume de água no açude São Gonçalo no ano de 2014 e quais medidas poderão ser tomadas para manter o nível mínimo de água no referido reservatório federal” e ainda, dentro da temática referente à improbidade administrativa.

Assim, a instauração deste procedimento administrativo operou-se tendo em vista a seguinte situação fática: a verificação do baixo volume do açude de São Gonçalo, localizado no município de Sousa-PB, que em medição realizada pela AESA em 14/07/2014 encontrava-se com o volume de 10.196.960 m³, ou seja, com apenas 22,9% de sua capacidade.

Ressalte-se que, na data da propositura da Ação Civil Pública (20/11/2014), este mencionado volume havia baixado aproximadamente 50% pois, em medição realizada em 12/11/2014 estava com 6.113.000m³ representando 13,7% de sua capacidade, apresentando o nível mais baixo dos últimos 10 anos, e bem abaixo da média histórica e ainda iria perder mais volume, até o final de janeiro de 2015. O gráfico abaixo ilustra a mencionada situação do manancial.

Figura 08 - Evolução do volume armazenado nos últimos 10 anos



Fonte: AESA, 2017

Ademais, o período de estiagem (até o mês de janeiro) constitui um período, em que no açude, ocorre o maior grau de evaporação, conforme abaixo demonstrado, em estudo realizado pela KL Engenharia tabela 02 abaixo (id. n. 4058202.307320), o que contribui ainda mais, para a diminuição do volume de água no reservatório federal.

Quadro 02 - Evaporação média em (mm)

Evaporação Média (mm)													
Estação	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total Anual
Ceará													
Aracati	144	129	128	99	128	162	197	235	244	248	201	176	2091
Acaráú	202	184	116	91	111	154	192	262	262	291	264	258	2427
Barbalha	147	118	96	105	163	192	226	266	275	274	243	216	2321
Campo Sales	175	151	119	136	176	218	290	353	350	333	305	262	2670
Crateús	286	160	140	122	182	233	314	369	420	447	431	388	3492
Fortaleza	149	109	85	74	85	95	123	173	193	197	185	181	1649
Guaramiranga	51	35	25	25	26	29	40	58	67	70	70	66	562
Iguatu	172	111	82	84	109	138	185	224	213	222	204	193	1938
Jaguaruana	198	148	97	115	118	148	175	216	235	249	231	211	2141
Juazeiro do Norte	211	133	95	101	130	151	193	225	262	268	261	222	2252
Morada Nova	224	177	122	105	122	150	194	261	305	281	272	263	2476
Quixeramobim	170	124	102	92	99	109	151	192	199	199	194	195	1765
Sobral	158	105	75	71	78	108	154	199	215	247	220	210	1840
Tauá	214	134	290	122	133	184	219	243	271	304	293	284	2691
Paraíba													
Patos	326	259	241	207	223	225	252	304	322	361	345	338	3409
Souza	268	203	194	173	178	185	218	267	294	317	314	326	2945
São Gonçalo	186,9	130,9	119,8	113,2	141,6	153,7	191,2	227,2	238	245,4	243,5	214	2205,4
Campina Grande	147,1	132,5	108,1	88,3	102,5	64,9	73	105,1	126,1	153,6	151,2	165	1417,4
João Pessoa	158,9	139,5	118	89,2	86,8	94,8	95,2	68,2	152,3	149	91	70,1	1313,5
Monteiro	232,8	177,7	156,4	116,4	114,6	127	156,4	205,7	238,9	263	266,1	272,5	2327,5

Fonte: KL Engenharia/ DNOCS. 2014

Além disso, noticiou-se ao Ministério Público que, além do longo período de estiagem, outros fatores que estavam colaborando para o agravamento da situação seriam algumas captações irregulares por parte de terceiros, sem outorga de direito de uso dos recursos hídricos, acrescidas de um alto número de outorgas concedidas pela ANA. Destarte, os fatos acima descritos estariam contribuindo para o atingimento do nível mais crítico de volume de água no açude São Gonçalo, resultando na possibilidade iminente de crise no abastecimento de água aos habitantes dos Municípios de Marizópolis, Sousa, Distrito de São Gonçalo e Núcleos I, II e III.

Diante deste cenário, o procedimento preparatório foi instaurado, a fim de obter informações relevantes junto aos órgãos gestores ANA e DNOCS, acerca de quais medidas estariam sendo realizadas pelos mesmos, para evitar o total esvaziamento do reservatório, fato

esse que traria enormes prejuízos ao abastecimento público, saúde pública e ao meio ambiente.

Por conseguinte, durante o procedimento extrajudicial o MPF expediu ofício aos órgãos competentes, requisitando informações. Neste diapasão, foi solicitado à ANA, o esclarecimento das seguintes questões, no prazo de 20 dias:

1. Se existem captações irregulares de água por terceiros, no Rio Piranhas e no açude de São Gonçalo e, em caso positivo, quais medidas estão sendo tomadas para que esse fato não continue acontecendo;
2. Se as outorgas concedidas pela ANA para utilização de água do Rio Piranhas e do açude de São Gonçalo estão comprometendo o volume atual do açude São Gonçalo, e, em caso positivo, quais medidas estão sendo tomadas para que esse fato não continue a acontecer;
3. Qual o nível mínimo de segurança do volume útil do açude São Gonçalo (em percentagem ou volume) para que inexista risco de se atingir o “volume morto” (quando há maior concentração de poluentes, inorgânicos nocivos à saúde da população, além de se colocar em risco o solo e a flora naquela localidade);
4. Se há, no caso concreto, risco de se atingir até o mês de abril de 2015, quando se inicia novo período de chuvas no sertão paraibano, o nível mínimo de segurança e o “volume morto” no açude São Gonçalo;
5. Se a vazão outorgada à CAGEPA para retirada de água do açude São Gonçalo é suficiente para abastecer os municípios de Sousa, Marizópolis e demais localidades;
6. Quais medidas emergenciais poderão ser tomadas, visando à preservação do açude São Gonçalo, sem que haja o comprometimento do abastecimento de água nos municípios acima declinados.

Urge destacar que para o DNOCS também fora expedido ofício, requisitando as informações abaixo, com prazo também de 20 dias:

1. Se existem captações irregulares de água por terceiros no açude de São Gonçalo e, em caso positivo, quais medidas estão sendo tomadas para que esse fato não continue acontecendo;

2. Qual o nível mínimo de segurança do volume útil do açude São Gonçalo (em percentagem ou volume) para que inexista risco de se atingir o “volume morto” (quando há maior concentração de poluentes, inorgânicos nocivos à saúde da população, além de se colocar em risco o solo e a flora naquela localidade);
3. Se há, no caso concreto, risco de se atingir até o mês de abril de 2015, no açude São Gonçalo, tanto o nível mínimo de segurança do volume útil quanto o nível zero (“volume morto”);
4. Quais medidas emergenciais poderão ser tomadas, visando à preservação do açude São Gonçalo, sem que haja o comprometimento do abastecimento de água nos municípios de Sousa, Marizópolis e Divinópolis.

Em resposta às indagações acima, o DNOCS informou às fls. 57/58 do Procedimento Preparatório (id.n.4058202.307305) que foram encontrados indícios de captações irregulares, tendo sido promovidas algumas medidas de fiscalização. Noticiou ainda, que o “volume morto” representa o valor de 2.982.000m³ de água no açude, e que não seria possível “*precisar um nível mínimo de segurança para garantir que as águas do reservatório mantenham suas qualidades físico-químicas dentro dos padrões aceitáveis para o consumo humano*” (fls. 61). Foi sugerido como medidas emergenciais a “**proibição imediata para fins de irrigação, bem como, a fiscalização intensiva por parte das autoridades competentes objetivando coibir captações irregulares de água no referido reservatório**” (grifos).

No mesmo instrumento, a ANA, por sua vez, respondeu aos questionamentos do MPF, nos seguintes termos:

- Que medidas restritivas foram colocadas em prática pela ANA, estabelecendo que “os irrigantes do entorno do açude São Gonçalo poderão captar água, para fins de irrigação, somente às terças e sextas-feiras de cada semana, no período de 02:30h às 08:30h, sendo permitidas, no máximo, duas bombas de captação por propriedade” (fls. 101);
- Que a fiscalização das outorgas concedidas é realizada remotamente, por meio de simulações, e que, em breve, medidas *in loco* serão empreendidas com reforço do Batalhão de Polícia Militar Ambiental;
- Que as vazões estabelecidas à CAGEPA e aos irrigantes “se observadas” evitarão o colapso do açude São Gonçalo, antes do período chuvoso de 2015” (fls. 102);

- Há o risco de se atingir o volume morto em meados de abril de 2015, “caso não haja aportes de chuvas significativos, em função da captação de água para abastecimento público e da evaporação” (fls 102);
- Que não há necessidade de plano de contingência caso o açude São Gonçalo atinja o “volume morto”, pois a Agência Nacional de Águas entende que o abastecimento emergencial “poderá ser realizado pela nova adutora de engate rápido, cujo início de operação é iminente” (fls. 103).

O Ministério Público Federal realizou visita *in loco* ao açude de São Gonçalo com a finalidade de verificar diretamente o problema vivenciado na região, advindos do baixo volume do açude, bem como, com o propósito também de ouvir a comunidade do entorno do açude, sobre as possíveis causas e soluções para a falta de água.

Assim, o Procurador da República Dr. Djalma Gusmão Feitosa, no dia 13 de novembro de 2014 (id.n.4058202.307312) deslocou-se até as proximidades do açude e localidades próximas e depois se reuniu no Ginásio do IFPB, em São Gonçalo, com líderes associativos, representantes do DNOCS, DAESA e membros da comunidade, visando esclarecer as causas e vislumbrar possíveis soluções para a falta de água, no açude São Gonçalo.

No relatório do MPF alusivo à visita, o membro do MPF constatou a existência de inúmeras captações de água, com a finalidade de irrigação e para fins econômicos e que a despeito de tais captações, não havia informações referentes às respectivas outorgas.

Ademais, na oportunidade, inúmeros moradores da região manifestaram-se reclamando pela falta de água e pelo baixo volume do açude São Gonçalo. Protestaram também, pela falta de fiscalização das captações de água, quer para evitar as captações clandestinas, quer para evitar que os beneficiários outorgados não cumpram fielmente as outorgas que foram concedidas.

Ressalte-se que, também restou consignada, reclamações sobre a total ausência da Agência Nacional de Água- ANA. Ao término, foram pedidas providências emergenciais das autoridades para a solução do problema, pois temiam pelo esgotamento total do açude São Gonçalo.

Segue fotografia do relatório de visita do MPF, demonstrando a existência de mangueiras de captação de água no açude São Gonçalo:

Figura 09 - Captações irregulares de água na bacia hidráulica do açude São Gonçalo.



Fonte: MPF, 2014

Assim, o Ministério Público Federal, como parte autora da ação coletiva, ainda trouxe à baila, os seguintes argumentos, que constituíram fatos jurídicos inseridos na petição inicial, da Ação Civil Pública ajuizada:

O grande problema consiste no fato de que a ANA tem o entendimento de que tudo está dentro de um cenário de normalidade e que as outorgas, se observadas, não haverá colapso no abastecimento de água à população. E se, no caso de ausência de chuvas, uma adutora de engate rápido, cujo início de operação é iminente solucionará o problema da falta de água.

Implicitamente, vê-se que a ANA não tem certeza, de fato, de que tudo dará certo. Há um cenário de dúvida e nada efetivamente vem sendo feito. Não há fiscalização por parte da ANA, fato esse afirmado pela comunidade local e também confirmado pelo DNOCS. Ademais, não se pode ter convicção acerca de chuvas significativas, uma vez que a ausência de chuvas é rotineira na região. Também, não há previsão de que a adutora funcionará tempestivamente, para fazer o abastecimento da água.

Ainda deve-se destacar que, na data da propositura da ação civil pública, não se tinha certeza sobre a capacidade real do reservatório, tendo em vista que o assoreamento e mudanças no solo proporcionaram alterações significativas em sua capacidade. E que a última batimetria tinha sido realizada há bastante tempo.

De fato, após a realização de batimetria identificou-se a modificação da capacidade do açude São Gonçalo para menos 19,2%. Assim, o volume útil do reservatório é bem inferior ao que foi noticiado pelo DNOCS inicialmente, mostrando-se cada vez mais o quadro emergencial em que se encontrava o açude.

A maior preocupação do MPF era a ausência de um “plano B”, por parte da ANA. Pois o órgão ministerial tinha a certeza que as medidas de restrição seriam muito mais severas quanto mais forem adiadas.

Diante de tais fatos, entendeu o Ministério Público Federal que o cenário que se apresentava exigia medidas concretas e efetivas, por parte do poder público, para garantir o abastecimento de água à população, bem como, garantir a própria existência do Açude São Gonçalo. Via-se a necessidade de se promover medidas judiciais para a proteção do referido reservatório federal.

4.2 DA TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA NA PETIÇÃO INICIAL

Na petição inicial da Ação Civil Pública também houve o requerimento de tutela antecipada. Na época, tal requerimento encontrava-se inserido no art. 273 do Código de Processo Civil revogado (Lei nº 5.869/1973), e fundamentando-se na presença de seus requisitos: a) prova inequívoca do alegado; b) verossimilhança da alegação; e, c) receio de dano irreparável, ou de difícil reparação ao ambiente socioeconômico, já demonstrado ao longo da inicial.

No Código de Processo Civil vigente (Lei nº 13.105/2015) o respectivo instituto processual encontra-se previsto no art. 294 e s. do CPC que lhe conferiu uma nova roupagem, inclusive renomeando o instituto para tutela provisória.

Assim, a principal finalidade da tutela provisória é abrandar os males do tempo do processo e garantir a efetividade da jurisdição (os efeitos da tutela). Ademais, a decisão que concede tutela provisória é baseada em cognição sumária e eficácia imediata à tutela definitiva pretendida. Por ser provisória, será substituída por uma tutela definitiva, que a confirme, revogue ou modifique. (DIDIER JR, *et al.*, 2016).

O autor da ação judicial estudada reforça os argumentos, que embasam a concessão da tutela provisória requerida, para alegar ainda que:

- Observa-se evidente violação a dispositivos legais expressos, na Política Nacional de Recursos Hídricos e legislação ambiental correlata, agindo os réus

com flagrante abuso de direito e causando prejuízos incalculáveis ao meio ambiente e à coletividade;

- Que os fatos narrados na petição inicial exigem, em razão do perigo da demora, um provimento jurisdicional emergencial, tendo em vista o risco de desabastecimento definitivo da população atendida pelo açude São Gonçalo em virtude da má gestão, evitando desastres ambientais e de comprometimento da saúde pública;
- Que os documentos que instruem a petição inicial são conclusivos, quanto aos equívocos cometidos e no fundado receio de ineficácia do provimento final;
- Se as regras básicas tivessem sido adotadas e se fossem realizados os ajustes necessários durante o ano, certamente não se teria atingido tão dramática situação, beirando um colapso;
- Há que se observar, ainda, que não foram adotadas até o momento, medidas restritivas efetivas de recuperação do manancial, de forma a atender tais premissas técnicas, insistindo os órgãos públicos em subestimar a dimensão, a gravidade e as consequências desta crise hídrica a curto, médio e a longo prazos.

E ainda, fundamenta o Procurador da República, o requerimento de provimento emergencial, baseando-se nos fundamentos que norteiam o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos e invoca o princípio da precaução, como balizador das decisões a serem adotadas. E ainda assevera que, a reparação de um dano ambiental é extremamente difícil, quando não impossível, e por isso todos os esforços devem ser envidados para evitá-lo. E invoca como corolário lógico do princípio da precaução, a necessidade de inversão do ônus da prova na ação civil pública.

Nestes termos, ainda têm-se que a Administração Pública, deve observância e cumprimento aos princípios prescritos no art. 37, *caput*, da CF/88. Não atua com eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, causando prejuízos pelos quais será corresponsável. Ademais, contraria a moralidade e a legalidade o adiamento de tais medidas, que devem ser tomadas de plano.

Outro ponto significativo e que merece reprodução, diz respeito ao fato do autor deixar claro o suficiente que, “não se pretende com a intervenção do Poder Judiciário, que seja

realizada a gestão dos recursos hídricos”. O intuito é o de impor aos réus que sejam observadas e cumpridas as premissas técnicas, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias, bem como, a execução do planejamento necessário, de forma a coibir o agravamento crescente dos impactos atuais e futuros ao abastecimento público, à saúde pública e ao meio ambiente, respeitando-se sempre, as regras basilares de transparência, eficiência e participação.

A partir do momento em que determinada atividade passe a colocar em risco a integridade do patrimônio ambiental, cabe ao Direito utilizar-se de seus mecanismos para cessar a ameaça ou paralisar os efeitos nocivos. Ora, se a situação fática está a exigir urgência na prestação jurisdicional sob pena de se tornar abalada a cabal tutela ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, há que se conceder a medida cautelar.

Eis os fundamentos do Ministério Público Federal, como autor da ação judicial e defensor da ordem jurídica.

E ao final reforça os seguintes pedidos, em sede de tutela provisória emergencial, conforme trechos reproduzidos da petição (id.n.4058202.307304):

Assim, presentes os requisitos autorizadores, liminarmente, requer-se a concessão de antecipação da tutela, independentemente de justificação prévia e de oitiva da parte contrária, a fim de que sejam determinadas por Vossa Excelência as seguintes medidas:

a) à ANA, na qualidade de órgão outorgante:

a.1) enquanto perdurar a situação emergencial ora retratada, ou seja, enquanto o Açude estiver em estado de “observação”, com volume de água abaixo de 12.539.000 m³, devem ser suspensas todas as outorgas de uso de recursos hídricos para irrigação do Açude São Gonçalo, a fim de que o Açude São Gonçalo atinja até 30/04/2015 (início do período de estiagem), no mínimo, 12.539.000 m³ de água, o mesmo volume total do Açude São Gonçalo em 30/04/2014.

[...] a.2) subsidiariamente, caso indeferido o item “a.1)”, que sejam definidas novas vazões de retirada nas outorgas concedidas, a fim de que o Açude São Gonçalo atinja até 30/04/2015 (início do período de estiagem), no mínimo, 12.539.000 m³ de água, o mesmo volume total do Açude São Gonçalo em 30/04/2014, devendo ser indicada expressamente a redução da percentagem comparativamente às outorgas atuais [...]

[...] a.3) que sejam promovidas medidas diárias de fiscalização do cumprimento dos limites de retirada de água do Açude São Gonçalo definidos pelas outorgas, incluindo as captações de água de forma clandestina, com aplicação das penalidades previstas em legislação;

a.4) que, em função das incertezas envolvidas no regime hidrológico futuro e de eventuais imprevistos, seja definido um volume estratégico a ser preservado ao final de cada período de planejamento (início de estiagem e das chuvas), válidos para cada período de 5 anos;

[...] b) ao DNOCS, que promova intensa fiscalização das captações irregulares de água realizadas no Açude São Gonçalo.

Em relação a todos os réus, para a eventualidade de não cumprimento das obrigações de fazer postuladas, requer-se, nos termos do artigo 273, parágrafo 3º e do art. 461, parágrafo 4º, ambos do Código de Processo Civil, que seja fixada multa diária, para cada uma delas, separada e cumulativamente, no valor equivalente a R\$ 10.000,00 por ato de descumprimento, que deverão ser devidamente atualizadas, com correção monetária e juros legais, até o efetivo pagamento sem prejuízo da adoção das medidas judiciais cabíveis relativas à responsabilidade civil, administrativa e penal [...]

Partindo-se, porém, das constatações supramencionadas pode-se identificar que, diante de tal cenário de prolongada estiagem e das condições climáticas adversas vivenciadas hodiernamente, observou-se no instrumento preparatório e nos documentos acostados ao mesmo, que medidas emergenciais deveriam ter sido efetivadas, por meio dos órgãos gestores dos recursos hídricos.

Neste contexto, as medidas que se impõem fundamentam-se na Lei nº 9.433/97, acrescidos das disposições pertinentes aos princípios, objetivos e diretrizes instituídas pela Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81 (arts. 2º, 3º, 4º e 5º) e ainda, considera-se aplicável à hipótese o art. 46 da Lei nº 11.445/07 – Política Nacional de Saneamento.

Em consonância com as disposições pertinentes, insculpidas na Lei nº 9.433/97, deve-se observância aos fundamentos apresentados pela PNRH. Ademais, deve-se atentar que a disciplina jurídica do regime de outorga visa assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água (arts. 11 e 12).

A outorga enquanto instrumento de gestão, deve assegurar, ainda, a consecução dos objetivos instituídos pela PNRH, quais sejam: a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 2º, II e III).

Há previsão expressa que, dentre os fundamentos da PNRH pode-se afirmar que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais e que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (art. 1º, III e IV da Lei nº 9.433/97).

Neste diapasão, cumpre destacar que as outorgas dos irrigantes constantes da Resolução ANA nº 1.138/2013, não conferem direito adquirido aos usuários de continuarem

retirando as vazões concedidas no referido ato administrativo. Além de que, configuram mero direito de uso, tendo em vista a inalienabilidade das águas.

Ainda, pertinente à natureza jurídica da outorga esta se apresenta como ato de autorização que se reveste de precariedade, uma vez que a legislação prevê a possibilidade de sua suspensão parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, por motivo de descumprimento das condições ou por interesse público (art. 15 da Lei nº 9.433/97), conforme ocorre na situação discutida. Assim, dispõe o art. 15 da Política Nacional de Recursos Hídricos, a saber:

Art. 15 “A outorga de direito do uso de recursos hídricos poderá ser suspensão parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: [...]

III- necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; IV- necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: [...] em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.

Importante mencionar que em se tratando de hierarquia normativa, um ato de autorização jamais poderá se sobrepor ou prevalecer, no caso de colisão com as normas legais e constitucionais.

Impende afirmar que, nos últimos tempos, entendia-se que a água do açude poderia servir à exploração econômica, inclusive algumas consideradas de grande porte. No entanto, não se levou em consideração, que a água do açude não era tão abundante ao ponto de suportar tais empreendimentos, de forma permanente. Neste sentido, houve a concessão indiscriminada de outorgas, sem planejamento e sem levar em conta a expansão populacional da região, somada aos longos períodos de escassez que assolam a região.

Destarte, diante deste cenário, se esperava uma atuação mais incisiva dos órgãos competentes, no sentido de se determinar as suspensões das outorgas, nem que temporariamente, o que não ocorreu. As restrições de captações que foram impostas se mostraram inócuas, pois careciam de efetiva fiscalização, pois não se pode olvidar que haviam retiradas acima do permitido.

Assim, segundo Machado (2001) parece-nos que, nos dois casos mencionados, no art. 15 afasta-se qualquer discricionariedade do órgão público, devendo o mesmo agir

vinculadamente ao princípio apontado no art. 1º, III. Não agindo a Administração Pública, incumbirão ao Poder Judiciário agir, através de ação judicial.

Neste sentido, ante a inércia dos órgãos competentes, necessário se faz a atuação do Judiciário em ação judicial coletiva, no intuito de se impor aos gestores, o cumprimento de provimento jurisdicional que os obrigue ao cumprimento de suas obrigações legalmente impostas.

4.3 DO BAIXO VOLUME DE ÁGUA NO AÇUDE SÃO GONÇALO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Deve-se levar em consideração que o baixo volume de água no reservatório provavelmente, faz com que a água tenha um aumento da concentração de poluentes, piorando a qualidade da água fornecida à população.

Assim, tais fatores foram levados em consideração pelo Ministério Público Federal, na propositura da ação coletiva. Assim, enfatiza o *parquet*, em relação à qualidade da água, que isso acarreta maiores gastos e prejuízos financeiros com o tratamento da água, demandando ainda, a necessidade de intenso monitoramento e constante fiscalização, para assegurar o atendimento da potabilidade da água, para que não ocorram riscos à saúde pública, muitos deles sequer dimensionados, decorrentes da grande quantidade de produtos químicos para o tratamento necessário.

Em caso de esvaziamento de um reservatório há um maior comprometimento do Índice de Qualidade da Água (IQA), que pode colocar em risco, tanto a diversidade biológica da região, como a saúde pública. Muitos dos poluentes que contaminam a água em grau maior, quando baixo o volume do açude, apresentam uma potencialidade de alterar o material genético de organismos expostos, incluindo o homem, e, conseqüentemente, podendo desencadear problemas de saúde.

Ressalte-se ainda, que a mortalidade de peixes também é um fenômeno que resultada diminuição da qualidade da água, uma vez que decorrerá da associação de fatores físicos e químicos da água tais como: alta condutividade, alteração de temperaturas, baixa oxigenação e alta poluição do corpo hídrico.

O cenário que se impõem apresenta reflexos de ordem econômica, social, pública, de saúde, no abastecimento e, principalmente ambiental. E o esgotamento da água do açude São

Gonçalo, independentemente de suas inúmeras causas, tem origem, fundamentalmente, na gestão dos recursos hídricos.

O MPF solicitou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) informações pertinentes acerca da situação atual do baixo volume do Açude de São Gonçalo, sobre aspectos ambientais envolvendo: a) existência de danos ambientais relacionados com o baixo volume de água no local, notadamente, em relação à vegetação da área de preservação permanente (APP), diminuição da qualidade da água e mortandade de peixes e outros animais; b) possível existência de danos atuais e futuros, caso o volume da água continue a diminuir.

Em resposta à solicitação do MPF, o IBAMA realizou uma vistoria, em 13 de novembro de 2014, da qual elaborou um relatório / diagnóstico, identificando a situação no quadro abaixo, anexada aos autos (id.n.4058202.319078):

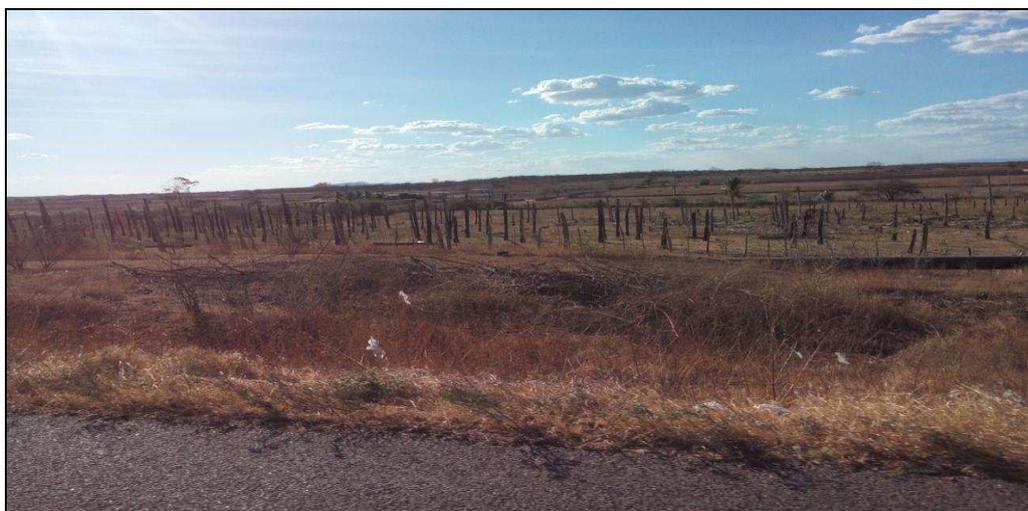
Quadro 03 - Relatório do IBAMA situação do Açude de São Gonçalo/2014

Existência de Danos Ambientais	
Área de Preservação Permanente- APP	Não pode ser definido (ausência de delimitação)
Qualidade da água	Imprópria para o consumo humano (<i>in natura</i>)
Análise realizada pelo IFPB-SOUSA-PB. 2013	
Análise PRH-Piranhas Açú- 2013	Quantidade de Fósforo acima do limite (0,05 mg/l)
Mortandade de Peixes	Não verificada na vistoria
Possibilidade de ocorrências de danos atuais e futuros, decorrentes da redução do volume de água.	
Aumento da carga de matéria orgânica	Sim
Alterações da cor e do sabor da água	Sim
Aumento do PH	Sim
Diminuição do teor de oxigênio	Sim
Problemas estéticos, redução da navegação.	Sim
Desaparecimento Gradual do Lago	Sim
Recomendações	
Avaliação atualizada da qualidade da água (novas análises, físico- químicas e microbiológicas)	
Realização de fiscalização no reservatório pelo órgão competente	

Fonte: Adaptado do relatório do IBAMA/2014.

Ademais, como reflexos econômicos perceptíveis, têm-se a perda das plantações de coco pelos irrigantes, do entorno da bacia hidráulica do açude de São Gonçalo. Conforme imagens abaixo:

Figura 10 - Plantação de coco extinta São Gonçalo 2015



Fonte: a pesquisa (2015)

Figura 11 - Plantação de coco extinta São Gonçalo



Fonte: a pesquisa (2017)

4.4 DA DECISÃO PROVISÓRIA E DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO

O órgão jurisdicional proferiu decisão incidental, em 22 de janeiro de 2015, apreciando o requerimento de tutela provisória emergencial (tutela antecipada) realizada pelo autor, na peça inicial (id. n.4858202.353956).

As partes demandadas foram devidamente intimadas para manifestarem-se previamente, acerca do pedido de tutela antecipada e o fizeram tempestivamente, nos seguintes termos:

O DNOCS (id.n.4058202.331065), em 16/12/2014, alegou:

- Competir à ANA fiscalizar os recursos hídricos federais, conforme o art. 4º, incisos V, XII e XIX, da lei nº 9.984/00, limitando-se ao DNOCS à operação de manutenção do reservatório, com a fiscalização do barramento e do sistema hidromecânico (galerias e comportas). Assim, a autarquia não possui atribuição legal ou meios materiais e logísticos para tanto, sendo parte ilegítima;
- Ser vedada a concessão de medida de urgência satisfativa, manifestamente inviável, de retorno ao estado anterior, como é o caso da adoção da contratação, em sociedade empresária para efetuar a fiscalização do açude;
- A pretensão autoral fere a autonomia do Poder Executivo e desborda a “reserva do possível”.

A ANA (id.n.4058202.333277), em 18/12/2014, após destacar as ações voltadas à tutela da segurança hídrica do semiárido alegou:

- Que a agência executiva apresentou alternativas e viabilizou recursos para os sistemas Lagoa do Arroz/Engenheiro Ávidos/São Gonçalo/ Mãe D’água (Canal da Redenção), com foco nos sistemas de abastecimento público das cidades de Sousa, Nazarezinho e Cajazeiras. E ainda tentou a construção de um poço profundo em Sousa, sem sucesso;
- Que o DAESA precisa urgentemente, realizar relevantes trabalhos relacionados à melhoria da eficiência do sistema de abastecimento de água de Sousa e de uso racional da água em todos os aspectos necessários, de forma a reduzir as enormes perdas;

- Que fora realizada batimetria no açude São Gonçalo, resultando, em primeira análise, em redução da ordem de 19,2%;
- Que em interlocução com os atores locais – órgãos públicos e representantes dos irrigantes restaram definidas novas regras de uso do entorno do reservatório, após quatro reuniões e cinco campanhas de fiscalização. A fiscalização, porém, depende da conscientização dos usuários, pois a autarquia não possui pessoal suficiente para fiscalizar diretamente o açude;
- Que todas as outorgas são emitidas após rigorosa análise do corpo técnico da autarquia. Esta, ademais, vem elaborando o plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos Rios Piancó-Piranhas-Açu, plano este que, além do diagnóstico e dos cenários futuros, apresentará, dentre outros aspectos, um programa de investimento e regras de uso da água para diversos trechos de rios e açudes da bacia, com previsão de conclusão no primeiro trimestre de 2015;

Sobre os pedidos da petição inicial a ANA se manifestou, nos seguintes termos:

- Não é tecnicamente justificável suspender as outorgas, uma vez que causaria a paralização de uma importante atividade econômica para a região com prejuízos sociais e econômicos. E que, de acordo com as simulações de deplecionamento do açude São Gonçalo, em um cenário de afluência nula, o volume morto não seria alcançado antes do início da estação chuvosa de 2015;
- Todas as previsões de deplecionamento dos açudes observam um cenário conservador, qual seja: a ausência de aporte de água; nenhum órgão estatal, das três esferas da Federação, possui condições de fiscalizar diariamente o açude; o volume de água atual é superior ao volume morto, o qual, em caso de necessidade de utilização, após avaliação técnica, será utilizado apenas para consumo humano e dessedentação; qualquer tipo de denúncia sobre irregularidades relacionadas aos usos de recursos hídricos no açude São Gonçalo, ou em qualquer corpo hídrico do semiárido brasileiro, poderá ser realizada por meio de um canal específico para comunicação em relação os problemas referentes á seca, já existente; a ANA, já divulga as informações sobre a situação do açude, tanto para os órgãos envolvidos, quanto por meio de imprensa e *internet*.

- A tutela é satisfativa, bem como, representa a invasão do campo próprio da Administração pelo Judiciário.

4.4.1 Da legitimidade passiva da ANA e do DNOCS

Em relação à Agência Nacional de Águas (ANA) pode-se extrair as seguintes considerações referentes à sua legitimidade passiva, ou seja, referentes à pertinência subjetiva para figurar no polo passivo da ação judicial:

Além da competência para outorgar o direito de uso, cabe à ANA, ainda fiscalizar o uso dos recursos hídricos, conforme preleciona os art. 29, II e 30, I, da Lei nº 9.433/97. Caso esta realização não se traduza efetivamente, cabível a propositura de ação civil pública visando “cumprimento da obrigação de fazer” a fiscalização, pois essa atividade não pode ser efetuada segundo o arbítrio da administração (Lei nº 7.347/85).

Acrescente-se que a Lei nº 9.984/2000, no seu art. 4º prevê:

Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

[...] *omissis*

V- fiscalizar os usos dos recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;

[...] *omissis*

XII- definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

[...] *omissis*

XIX –regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d’água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação(...).

Conforme determina a legislação acima mencionada, constata-se que, em sendo o açude São Gonçalo de domínio da União, torna-se indubitável a incumbência atribuída à ANA, de autorizar a captação de água no referido corpo hídrico, mediante outorga.

Assim, a Agência Nacional de Água é o ente federal da Administração Indireta, que possui todo o aparato legislativo e logístico para empreender as atividades de fiscalização, por meio dos instrumentos legalmente previstos para tanto, na Resolução 662/2010 da ANA.

Em relação ao DNOCS, as considerações tecidas referentes à sua legitimidade passiva, podem assim, ser resumidas:

O DNOCS ao manifestar-se, nos autos do processo em epígrafe, alegou, em sede de preliminar, sua ilegitimidade passiva para figurar no feito, ao tempo em que requereu a sua exclusão da lide, pelos seguintes argumentos:

Alega ser responsável pela operação de manutenção do reservatório, pois o gerenciamento dos recursos hídricos, no âmbito federal, é de competência da ANA, de conformidade com a PNRH.

Aduz que, conforme as disposições das Leis nº 9.433/97 e Lei nº 9.984/2000, não competem ao DNOCS nem a gestão, nem a fiscalização do uso das águas, ainda que, proprietário da área em que se situa o referido reservatório federal, pois essas atribuições competem à ANA. E acrescenta argumentando que, não possui meios materiais, logísticos ou instrumentos legais de fiscalização, como a ANA reconhecidamente dispõe.

Que segundo a PNRH, o DNOCS atua apenas como empreendedor responsável apenas pela manutenção e operação da infraestrutura hídrica do barramento, pois o espelho d'água é federal e a competência da alocação de água, mediante outorga, é do órgão gestor, ou seja, da Agência Nacional de Águas – ANA.

Portanto, entende o DNOCS ser responsável apenas pela segurança do barramento e dos Sistemas Hidromecânicos do açude público São Gonçalo (galerias e comportas).

Quanto a essa infraestrutura hídrica de uso comum, cuja atribuição é realizada pelo DNOCS, o Sr. Francisco Mariano da Silva – Engenheiro Chefe do Serviço Técnico da CESTS/PB – DNOCS, esclarece na sua defesa que “o modo de liberação da água de um açude se dá através de comportas, essas infraestruturas hídricas são saídas de água que podem está ligada a uma infraestrutura de canais destinados a atender a irrigação em Perímetros Irrigados, como ocorre no DNOCS, que se costuma denominar de infraestrutura hídrica de uso comum, que consiste em: comportas de controles das torres de tomadas d'água, canais (principal, secundário, terciário e parcelar), drenos, dentre outros, que são de competência do DNOCS administrar e zelar já que se trata do patrimônio da autarquia”.

O Ministério Público Federal ao manifestar-se acerca da ilegitimidade passiva preliminar alegada pelo DNOCS (4058202.462427) aduz que:

O DNOCS, nos termos da Lei nº 4.229/63, é autarquia federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com patrimônio próprio, constituído conforme o art. 17 e ss. da Lei mencionada. Seus bens e rendas são patrimônio público com destinação especial e administração realizada pela própria entidade autárquica e devem ser fiscalizados pela própria autarquia, configurando, portanto, a sua legitimidade passiva nessa demanda.

E ainda fundamenta o seu reconhecimento, baseado nas atribuições destinadas à autarquia demandada, no art. 2º da Lei nº 4.229/63, reforçando a evidência de sua legitimidade passiva.

No entanto, os argumentos trazidos à baila pelo demandado (DNOCS) foram rechaçados na decisão interlocutória, bem como, também desconsiderados na decisão final de mérito.

Assim, entende-se que, não obstante reconheça o Judiciário, que o Poder de Polícia das Águas é exclusivamente atribuído à ANA, conforme dispõe a PNRH (art. 49 e seguintes), não se pode eximir o DNOCS do dever de fiscalizar a integridade do patrimônio público, que lhe cabe proteger, como garantidor das acumulações de água da União.

Não por outro motivo prevê a lei de criação do DNOCS (Lei nº 4.229/63, com redação conferida pela Lei nº 10.204/01), competir à autarquia “contribuir para a implementação dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos” e “contribuir para a implementação e operação, sob sua responsabilidade ou conjuntamente com outros órgãos, com vistas à melhor distribuição das disponibilidades hídricas regionais” (art.2º, I e IV).

Reforça o entendimento a Lei nº 12.334/10, responsável pela Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), ao prever:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei são estabelecidas as seguintes definições:

[...] *omissis*

III- segurança de barragem: condição que vise a manter a sua integridade estrutural e operacional e a preservação da vida, da saúde, da propriedade e do meio ambiente;

IV-empreendedor: agente privado ou governamental com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem e o reservatório ou que explore a barragem para benefício próprio ou da coletividade.

[...] *omissis*

Art. 4º São fundamentos da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB):

[...] *omissis*

III-O empreendedor é o responsável legal pela segurança da barragem, cabendo-lhe o desenvolvimento de ações para garanti-la;

[...] *omissis*

Art. 17- O empreendedor da barragem obriga-se a:

I-Prover os recursos necessários à garantia da segurança da barragem;

[...] *omissis*

IV - informar ao respectivo órgão fiscalizador qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;

Neste sentido, ainda cabe mencionar que ambos os órgãos, tanto o fiscalizador, a ANA, quanto o empreendedor, o DNOCS, possuem obrigações no que concerne à garantia da segurança da barragem, inclusive em relação à sua integridade operacional, conceito a abranger a própria manutenção do espelho d'água, sem o qual inexistiria operação.

Destarte, entende o órgão julgador de 1º grau que, resta configurada, assim, a legitimidade passiva da autarquia, a partir da fundamentação acima aduzida.

4.4.2 Da invasão do campo Administrativo pelo Judiciário – o ativismo judicial

Nas suas respectivas manifestações processuais, acerca da invasão do Judiciário no âmbito das funções precipuamente, atribuídas à Administração, eis os argumentos trazidos aos autos, pelos Procuradores Federais, que representam judicialmente os réus.

Neste sentido, o DNOCS alega que há, no presente caso, o que, hodiernamente se tem chamado de “*judicialização do político*”, consistente na transferência para o Poder Judiciário das funções típicas do Poder Executivo, reservadas com exclusividade ao poder decisório da própria Administração Pública, soberana nas atribuições e prioridades para o exercício dos seus cometimentos constitucionais e legais.

Sob tais aspectos, argumenta que pretensões deste jaez cumprem ser rechaçadas de plano, sob pena de grave ofensa ao Princípio da Harmonia e Separação entre os Poderes do Estado (art. 2º, CF/88).

Outra questão importante envolvida na presente demanda refere-se à cláusula de reserva do possível, uma vez que, infelizmente, o orçamento do DNOCS é insuficiente para realização de todos os atos necessários ao cumprimento do pedido da ACP.

Cabe salientar que constitui prerrogativa da Administração Pública, no exercício de seu poder discricionário, verificar a necessidade de determinar as providências a serem adotadas, estabelecendo as prioridades na execução da política administrativa, em consonância com os recursos disponíveis (humanos, operacionais, financeiros, etc.) e em estrita obediência aos princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

Apesar da grande importância da efetivação da medida pleiteada a ausência de atribuição legal do DNOCS e do quadro atual de recursos e de pessoal e de orçamento apertado, incapacita o DNOCS de realizar a fiscalização das captações irregulares de água, realizadas no açude São Gonçalo.

Afirma ainda que, a procedência do pedido acabaria por subverter o sistema constitucional de competências.

Ao final, requer a sua exclusão da lide, ante a sua flagrante ilegitimidade passiva. Ao tempo em que indica ao juízo que determine ao MPF que promova a citação/intimação do Estado da Paraíba (CAGEPA), bem como, do Município de Sousa (DAESA), para comporem a lide (art. 3º, da Resolução 662/2010 da ANA).

A ANA, por sua vez, reforça os mesmos argumentos e enfatiza que a pretensão do autor representa uma tentativa de invasão indevida do campo reservado exclusivamente à esfera da Administração, sem que esteja demonstrado que a ANA tenha criado qualquer “obstáculo artificial” manipulativo com o objetivo de frustrar e inviabilizar a política pública de forma “ilegítima, arbitrária e censurável”. Ausente o estado de exceção, vale a regra: cada qual se dedicando às suas atribuições, sem interferências.

A subversão, nesta ordem de atuação, pela visão parcial posta pelo MPF ao Poder Judiciário, tem por consequência a indução, deste último, à tomada de decisões artificiais, mediante a eleição de metas de atuação para a Administração Pública, metas essas não contemplativas do todo da realidade enfrentada.

Desconsiderando a integralidade dos desafios que são postos diante da autarquia, corre-se o risco de provocar prejuízos irreparáveis ao seu normal e regular funcionamento e aos cofres públicos.

O Judiciário, por sua vez, na decisão interlocutória de apreciação de tutela provisória, colacionou, aos autos, julgado a fim de corroborar com o seu entendimento acerca da excepcionalidade que admite a possibilidade de controle judicial de políticas públicas. Sobre o tema manifesta-se o STJ, merecendo reprodução parcial do julgado:

[...] 2. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente relevantes.

3. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente público, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.

[...] *omissis*

(REsp1488639/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 16/12/2014).

Assim, entende o órgão julgador que no caso dos autos, debate-se o uso adequado e a integridade de patrimônio público, essencial à sadia qualidade de vida – a água-, integrante do rol de bens ambientais (art. 225 da CF) e elemento inafastável de garantia de uma vida digna da população local (art. 1º, III, da CF). A excepcionalidade, portanto, resta configurada, a autorizar o magistrado a examinar as opções técnicas dos entes públicos.

E invoca o princípio da precaução como fundamento de sua decisão judicial.

4.4.3 Teor da decisão interlocutória

Deve-se ressaltar que a respeitável decisão judicial, além de reconhecer a legitimidade passiva dos entes demandados, ainda concedeu parcialmente, a tutela antecipada requerida, em consonância com os pedidos exarados na petição inicial. Neste sentido, eis um trecho da referida decisão (id.n.4058202353956), *in verbis*:

Dessa forma, com respaldo na atipicidade dos meios executivos própria da obrigação de fazer/não fazer (art. 461, § 5º, do CPC), defiro parcialmente a tutela antecipada para determinar:

- a) a suspensão imediata das outorgas objeto da Resolução ANA nº. 1.138/2013. A suspensão vigorará até que os réus concluam os estudos técnicos necessários ao real dimensionamento do volume morto do Açude São Gonçalo, após o qual deverá a ANA, com a devida motivação técnica, reapreciar as outorgas concedidas, seja para manter seus percentuais, seja para revisá-los para menor. A conclusão dos atos acima deverá ser comunicada ao juízo;
- b) em atenção à necessidade de reduzir os impactos sobre os irrigantes, o procedimento acima – estudos sobre o volume morto e revisão das outorgas - deve ser efetuado no prazo máximo de quatro meses, a contar da intimação;
- c) seja efetuada fiscalização ostensiva e imediata quanto às captações no Açude São Gonçalo, seja para coibir o uso em desacordo com as outorgas, seja para impedir as captações irregulares, inclusive durante o período de suspensão judicial acima fixado. Em reforço, deverão os réus, juntamente com os órgãos de segurança pública federal e estadual - Polícia Federal e Polícia Militar - elaborar plano de fiscalização constante do local, no prazo de dez dias, com início imediato do mesmo;
- d) os contornos do plano - tais como a quantidade de efetivo, a periodicidade das rondas e a eventual necessidade de contratação de prestadora de serviços de segurança privada - deverão ser definidos pelos entes envolvidos, no prazo acima, com comunicação ao juízo.

Em caso de descumprimento das ordens acima, incidirá multa diária aos réus, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) [...]

Neste sentido, deve-se pontuar que na decisão judicial supramencionada, o Judiciário Federal deferiu, parcialmente, os efeitos da tutela para determinar a suspensão das outorgas até a conclusão de estudos técnicos necessários ao caso. No entanto, plausível a imposição de fiscalização diuturna e imediata como forma de coibir a infringência, aos estritos termos das outorgas concedidas pela ANA, bem como também, de impedir possíveis captações irregulares por parte de terceiros, possivelmente desprovidos do instrumento da outorga.

Assim, ao final, fora imposta a multa diária em caso de descumprimento da medida judicial pelos réus. Neste sentido, urge destacar que a decisão pautou-se pelos termos da legalidade, buscando enfatizar os princípios informativos da conduta administrativa dos órgãos gestores demandados.

4.4.4 Interposição de Recurso de Agravo pelos demandados

Em relação à decisão provisória emergencial, de natureza interlocutória, cumpre destacar que ambos os litisconsortes passivos interpuseram recursos de Agravo de Instrumento para impugná-la, ambos com pedido de efeito suspensivo, pleiteando a suspensão imediata da respeitável decisão.

O DNOCS interpôs o recurso (id. n. 4058202.369932) em 10 de fevereiro de 2015 e a ANA (id. n. 4058202.375922) o fez em 12/02/2015. O Tribunal Regional Federal de 5ª Região, por decisão monocrática oriunda da 1ª turma – Desembargador Federal Francisco Roberto Machado, negou seguimento ao recurso de agravo de instrumento interposto pela ANA, considerando-o inadmissível, por deficiência de sua instrução (id. n. 4050000.1857104).

Já o recurso de agravo de instrumento interposto pelo DNOCS, inicialmente foi negado o pedido de antecipação de tutela recursal (id. n. 4050000.2042036) e em decisão posterior, restou prejudicado pelo Tribunal, eis que há prolatação de sentença de mérito que subjaz ao agravo de instrumento em apreciação. Assim, considerou o tribunal, que não remanesce interesse em seu julgamento, sabido que o provimento almejado pelo agravante não seria mais apto a alcançar os efeitos pretendidos, qual seja, a repercussão de efeitos no processo originário.

A tutela antecipada foi concedida determinando a retirada imediata de toda e qualquer bomba e sistema de irrigação do leito do açude e bem como, a promoção de intensas fiscalizações, conforme decisão (id. n. 4058202.353956).

Em ato processual seguinte à interposição de Agravo desta decisão, o DNOCS informou as providências adotadas para dar cumprimento à decisão, inclusive com a elaboração de plano conjunto de fiscalização, em dias alternados, com agentes do DNOCS, da ANA, e da Polícia Militar (id. n. 4058202.369959).

A ANA também interpôs impugnação à decisão e em seguida, prestou informações quanto ao cumprimento da decisão judicial, com elaboração de plano de fiscalização conjunto e alternado com o DNOCS para fiscalização e esclarece que, as outorgas de água estão sendo avaliadas constantemente (id. n. 4058202.404584).

Posteriormente, através de nova petição, a ANA informou ter realizado levantamento batimétrico, em maio/2015 e constatado a viabilidade de manutenção das outorgas concedidas, requerendo, por isso, a revogação da decisão que concedeu a tutela antecipada (id. n. 4058202.452601).

Em abril de 2015, o MPF noticiou supostas captações irregulares de águas no açude, em desrespeito à decisão judicial, e requereu a realização de diligências *in loco* (id. n.4058202.45343), cuja diligência foi realizada por equipe da Polícia Militar de Sousa-PB, constatando a inexistência de captações irregulares (id. n. 4058202.455256).

Em nova manifestação, o *Parquet* Federal, rebateu as questões preliminares arguidas pelos demandados e requereu a inversão do ônus da prova (id.n.4058202.462427).

Ressalte-se que, relatórios de fiscalização produzidos pela ANA e DNOCS nos meses de fevereiro e março de 2015, confirmaram o cumprimento da tutela antecipada, bem como, a suspensão de captação irregular do açude São Gonçalo.

4.5 DA CONTESTAÇÃO

Atendendo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, as partes demandadas apresentaram, tempestivamente, contestação nos autos.

O DNOCS reafirmou os mesmos argumentos acima já expostos, pertinentes às suas atribuições e competências e referentes à pertinência subjetiva passiva na ação judicial.

E ao final reforçou os pedidos de exclusão da lide e chamamento de outros entes para compor a demanda como a CAGEPA e o DAESA (id. n.4058202.400732).

A ANA também reafirmou, nos autos, os argumentos anteriormente aduzidos no processo, em sede de defesa e acrescentou outros, buscando esclarecer a sua atuação, na gestão dos recursos hídricos, na área objeto da demanda judicial (id. n. 4058202.404584).

Assim, afirma a ANA que vem atuando de maneira proativa ao longo do atual período de seca, que boa parte do Brasil atravessa;

Diante da prolongada estiagem, a ANA vem trabalhando de forma mais presente, a partir da utilização de estratégias e mecanismos diferenciados, dentre as regiões priorizadas encontra-se a Bacia Hidrográfica dos rios Piancó- Piranhas-Açu;

Para suprir a lacuna de um quadro de servidores efetivos junto aos problemas nacionais, a ANA busca fortalecer o SINGREH, particularmente aos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos e os comitês de bacia, via estruturação de programas, projetos e ações, como é o caso do PROGESTÃO, programa que tem por objetivo fortalecer os Estados Federativos de forma a buscar a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos;

Para enfrentar a atual seca, diversas são as superintendências da ANA envolvidas a saber: Superintendências de Regulação (SER), de Fiscalização (SFI), de Usos Múltiplos (SUM), de Planejamento (SPR) e de Gestão da Rede Hidrometeorológica (SGH);

Ademais, para tratar especificamente da seca na região semiárida, a ANA instalou o Grupo Técnico Açudes – GT Açudes, que vem atuando sistematicamente, seja desenvolvendo trabalhos técnicos em escritório, seja realizando visitas de campo e estabelecendo ações regulatórias, em cerca de 60 (sessenta) mananciais considerados prioritários;

Ainda nessa linha, por entender a necessidade de fortalecer a fiscalização de usos de recursos hídricos, no momento atual, a ANA também destacou um importante número de técnicos de suas demais unidades organizacionais para, sob a coordenação do SFI, apoiar todo o processo de fiscalização, incluindo as campanhas de campo;

Ao mesmo tempo, a ANA elaborou e apresentou ao Governo Federal, em fevereiro de 2014, no âmbito da operação seca, importante estudo intitulado “Subsídios para Plano Emergencial de Segurança Hídrica com Foco no Atendimento de Sedes Urbanas Críticas do Semiárido”;

Com relação ao abastecimento público das cidades de Sousa, Nazarezinho, e Cajazeiras, a ANA, após ter estudado e pré-dimensionado, diversas alternativas de abastecimento para essas cidades, apresentou, em janeiro de 2014, ao Governador da Paraíba,

Estudo de Concepção, ou seja, um concreto Plano B, além de ter realizado gestões junto ao Ministério da Integração Nacional, no sentido de justificar tecnicamente, a necessidade da intervenção e viabilizar recursos para a execução das obras.

Alega também ter realizado outras ações, acima já aduzidas, e ao final requereu a improcedência dos pedidos veiculados na petição inicial da ação civil pública estudada.

4.6 DA SENTENÇA JUDICIAL

A decisão judicial final a encerrar a fase de accertamento da demanda, na 1ª instância é a sentença judicial. Na parte do relatório, o magistrado apenas realiza um resumo dos pedidos e manifestações dos sujeitos processuais. Já na fundamentação, o juiz identificou que não há necessidade de produção de provas, uma vez que o feito encontra-se devidamente instruído para a análise o mérito e passou a mencionar que as questões discutidas no processo, já foram suficientemente analisadas, na decisão que deferiu a tutela antecipada (id. n.4058202.353956), cuja fundamentação será adotada como razão de decidir.

Pertinente à parte do Dispositivo o órgão julgador *julga procedente em parte o pedido do autor, constante da inicial para, confirmando os efeitos da tutela antecipada deferida, extinguir o feito com resolução do mérito e determina o que abaixo se segue* (id. n. 4058202.611198), *in verbis*:

:

[...]a) em razão das incertezas envolvidas no regime hidrológico futuro e de eventuais imprevistos, que a ANA, em conjunto com o DNOCS, no prazo de 6 (seis) meses, realize estudos técnicos necessários para definir um volume estratégico a ser preservado ao final de cada período de planejamento (início de estiagem e das chuvas), suficiente a garantir o abastecimento humano e dessedentação animal pelo período mínimo de 03 (três) anos[...]

b) a manutenção da suspensão das outorgas objeto da Resolução ANA nº. 1.138/2013. A suspensão vigorará até que os réus concluam os estudos técnicos necessários ao real dimensionamento do volume estratégico (gatilho) do Açude São Gonçalo suficiente a garantir o abastecimento humano e dessedentação animal pelo mínimo de 03 (três) anos, após o qual deverá a ANA, com a devida motivação técnica, reapreciar as outorgas concedidas, seja para manter seus percentuais, seja para revisá-los para menor. A conclusão dos atos acima deverá ser comunicada ao juízo;

c) enquanto não for realizado o estudo técnico necessário a definir o volume estratégico (gatilho) ou, nos anos posteriores, quando atingido o gatilho, que seja efetuada fiscalização ostensiva e imediata, pela ANA e pelo DNOCS, quanto às captações no Açude São Gonçalo [...]

4.7 DOS RECURSOS DE APELAÇÃO

Os recursos são considerados remédios processuais aptos a impugnar uma decisão judicial, previstos na legislação processual. No caso específico, ambos os demandados utilizaram-se deste instrumento processual e interpuseram seus respectivos Recursos de Apelação contra a decisão final, que apreciou o mérito da demanda judicial, e extinguiu todas as discussões judiciais em primeiro grau de jurisdição.

Cumprir destacar que, ambos os recursos de apelação preencheram os requisitos de admissibilidade recursais, previstos no Código de Processo Civil, razão pela qual foram admitidos/recebidos pela instância *a quo* e recebidas as contrarrazões recursais ofertadas pelo MPF (autor), em atendimento ao princípio do contraditório.

As razões e contrarrazões recursais das partes seguiram para serem apreciadas pelo Egrégio Tribunal Federal da 5ª Região, com sede em Recife. Pois, a análise definitiva cabe a essa instância recursal que apreciará o provimento ou improvimento das respectivas apelações.

A ANA, através de sua Procuradoria impugnou a decisão alegando *error in iudicando* (id. n. 4058202.701234), nos seguintes termos:

- A ANA mencionou que, vem empreendendo esforços para o cumprimento da referida sentença, todavia, interpõe a presente apelação a fim de ver reformada a referida sentença em um ponto específico: a fixação do período mínimo de (03 (três) anos) que deve ser considerado na elaboração dos estudos técnicos para “garantir o abastecimento humano e dessedentação animal” e expõe os seguintes motivos:
- Argumenta acerca da impossibilidade de fixação arbitrária, pelo Judiciário, de período mínimo a ser considerado nos estudos técnicos elaborados pela ANA, em conjunto com o Comitê da Bacia Hidrográfica em questão;
- Enfatiza que a extensão do período no qual incidirá as normas aplicáveis à Bacia Hidrográfica deverá ser estabelecida através dos estudos técnicos específicos, para a definição do volume e regras de alocação de água e submetidos à negociação pública com os usuários de água no açude, cabendo à ANA e ao Comitê da Bacia Hidrográfica a definição dos parâmetros a serem avaliados nos estudos técnicos, nos termos dos artigos 37 e 44 da Lei nº 9.433/97;

- E afirma que a respeitável sentença, sem nenhuma base teórica, neste ponto, inverteu a ordem das coisas: fixou o prazo no qual os estudos técnicos devem se adequar, quando, o correto seria, levando-se em consideração os dados processados nos estudos técnicos (dados multidisciplinares e bastante voláteis – já que trabalha com o imponderável, fenômenos da natureza), estabelece-se um período seguro em que as medidas possam ser efetivadas;
- Assim, torna-se necessário que sejam elaborados estudos mais detalhados, sem limitação temporal que, *a priori*, o delimite, dentro do prazo previsto na sentença judicial, visando a garantir os usos múltiplos e a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei nº 9.433/97;
- Ressalte-se que a metodologia adotada pela ANA para a elaboração dos estudos supracitados inclui a participação ativa dos órgãos públicos, dos usuários da água e das comunidades locais, de operadores dos açudes e de sistemas adutores e dos reguladores dos usos dos recursos hídricos, como determina a Lei nº 9.433/97;
- No caso em questão, tendo em vista a mútua aplicação entre dois domínios constitucionais sobre as águas, a participação da AESA é imprescindível uma vez que o rio Piranhas e a operação do canal da Redenção, fonte atual da cidade de Sousa, são de domínio paraibano;
- Com tal proposta, reunindo estudos técnicos e participação social na definição das prioridades de uso, conforme preceitua também o inciso VI do art. 1º da Lei nº 9.433/97, espera-se alcançar solução mais adequada para o problema em questão e, só então, fixar um prazo (que pode ser até maior que três anos) de garantia, agora pautado em um estudo técnico com possibilidade concreta de efetivação.
- Argumenta ainda, acerca da impossibilidade de se invadir campo reservado à Administração;
- Solicita ainda, a manifestação expressa da Colenda Turma, no Tribunal, quanto à vigência dos dispositivos violados, a fim de prequestionar a matéria;
- E requer, ao final, que seja conhecido e provido o presente recurso para reformar-se a sentença, para excluir a limitação temporal presente em seus itens “a” e “b” (período mínimo de 3 (três anos), garantindo a autonomia e efetividade dos estudos técnicos que estão sendo elaborados pela ANA.

O DNOCS, nas suas razões recursais alegou em síntese (id. n.4058202.702516):

- Acerca da impossibilidade de se invadir campo reservado à Administração, nos moldes já expostos acima;
- Alegou *error in procedendo* e requereu a nulidade da sentença, por entender conter a mesma, uma série de medidas que ultrapassam os pedidos exarados na petição inicial do autor, infringindo assim, o princípio da congruência, a que deve se submeter a decisão judicial.
- Assim, pugna pela nulidade da sentença, tendo em vista ser considerada *extra petita*, na medida em que concedeu ao apelado uma extensão maior do que o postulado na inicial.

O Ministério Público Federal, por sua vez, devidamente intimado acerca das interposições das respectivas apelações, em atendimento ao princípio do contraditório, apresentou tempestivamente, as contrarrazões recursais, alegando em síntese (id.n.4058202.756353):

- Que não merece lograr êxito as pretensões recursais aduzidas pelos apelantes, razão pela qual, o comando sentencial conclusivo deverá ser confirmado em sua integralidade;
- Rebate as razões recursais apresentadas pela ANA e afirma que o argumento de que o prazo mínimo de 3(três) anos, fixado pelo juiz, na sentença, constitui um prazo arbitrário e não merece prosperar;
- É certo que o prazo fixado judicialmente é razoável, pois exigiu que estudos técnicos sejam realizados de modo a garantir o abastecimento humano e dessedentação animal, pelo período mínimo de 3 anos. O juiz não estabeleceu um prazo impraticável. Mas tão somente, um prazo seguro, para que no futuro, seja evitada uma situação de risco existencial mais grave ainda que o atual. Ao determinar medidas de proteção ao abastecimento público pelo prazo estipulado, estar-se-á também garantindo a própria existência do Açude de São Gonçalo, que já se encontra em situação de extrema escassez, diante da diminuta ocorrência de chuvas na região. O prazo judicial encontra-se distante de qualquer irrazoabilidade ou arbitrariedade, visto que o direito

à água é direito fundamental, que, em tese, deve ser usufruído não só pelas presentes, mas também pelas futuras gerações;

- Pertinente à impugnação aduzida pelo DNOCS o órgão ministerial rebate que, o argumento de que a decisão invade campo reservado exclusivamente à esfera da Administração não merece prosperar.
- E assevera que a harmonia dos três poderes, de forma alguma, é maculada quando o Judiciário é instado a manifestar-se e imiscuir-se em políticas públicas. Muito pelo contrário, o Judiciário não pode opor-se a julgar contendas ainda que venha a interferir na esfera da Administração, principalmente, quando se tratar de proteção aos recursos hídricos, que é pressuposto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E colaciona trecho de julgado do Supremo Tribunal Federal – STF, pertinente ao tema, que merece ser parcialmente reproduzido, nos seguintes termos:

[...] No STF é tranquilo o entendimento de que é possível ao Poder Judiciário determinar políticas públicas, quando a autoridade executiva a quem elas caberiam, mantêm-se inertes, em detrimento dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não vislumbrando nessa atuação violação ao princípio da separação de Poderes. Em verdade, sequer cabe mais falar em inadmissibilidade de controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário, quando se constata que o comportamento adotado pelo administrador inviabiliza ou enfraquece direitos humanos de essência. “Possibilidade de o Poder Judiciário determinar políticas públicas. Precedentes (1T, RE 665764 AgR, Relatora Min. CARMEM LÚCIA, julgado em 20/03/2012). “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso figure violação do princípio da separação de poderes” (1T, AI 593676 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 28/02/2012).

(AC 200782000093547, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, TRF 5 – Primeira Turma, DJE – Data: 04/05/2012, página 167).

- Ao final, o MPF pugna pelo desprovimento do recurso, mantendo-se a sentença impugnada na íntegra.

Estas foram as principais considerações tecidas pelo Ministério Público Federal, em sua resposta aos recursos interpostos pelos demandados e que ainda se encontram pendentes de apreciação judicial, na segunda instância.

4.8 A SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSO E DO AÇUDE

A referida ação judicial encontra-se, ainda, em tramitação no Colendo Tribunal Regional Federal da 5ª região. Os recursos aguardam pronunciamento do E. Tribunal, conforme pode ser observado na figura abaixo, que apresenta a última movimentação judicial nos autos. Nestes termos, enquanto aguarda julgamento recursal, a ação civil pública não pode transitar em julgado.

Ademais, outro ponto que merece destaque seria a demora na tramitação processual, pois todas as partes envolvidas no feito, qual sejam, MPF (polo ativo), ANA e DNOCS (polo passivo), configuram órgãos da Administração Pública, possuindo todos eles prazos diferenciados para todas as manifestações processuais, segundo a legislação processual, o que vem a corroborar com a demorada tramitação processual, notadamente, quando há o envolvimento de pluralidade de sujeitos, em litisconsórcio, como no caso *sub judice*. A figura abaixo (figura 05) demonstra a movimentação atual do processo e foi retirada da página oficial, na *internet*, do TRF 5ª Região.

Figura 12 - Movimentação Processual PJE TRF 5ª Região

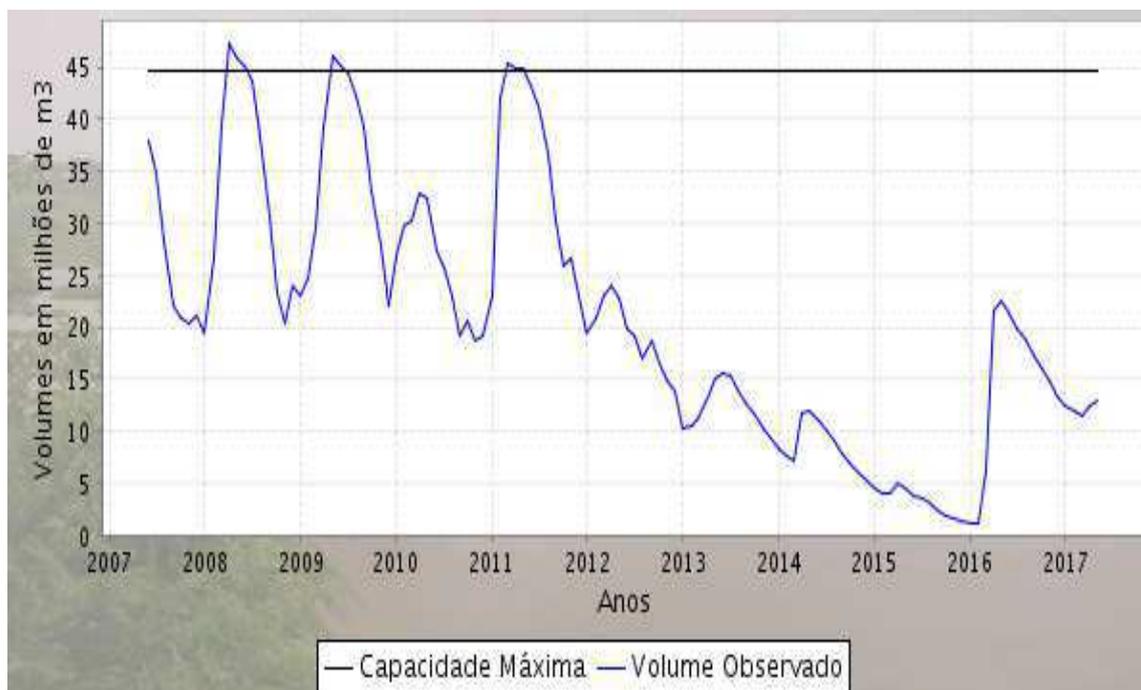
The screenshot displays the 'Detalhe do Processo' (Process Detail) page for the Justiça Federal na Paraíba. It shows the process type as 'DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO(Domínio Público)Bens PúblicosÁguas PúblicasÁguas Públicas'. The active party (Polo ativo) is the 'MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL' (AUTOR), and the passive party (Polo passivo) includes 'DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS' and 'AGENCIA NACIONAL DE AGUAS - ANA'. Below this, a table lists the process movements (Movimentações do Processo) with columns for 'Movimento', 'Documento', and 'Aplicação'.

Movimento	Documento	Aplicação
10/11/2016 17:37:35 - Expedição de documento		1º Grau
24/02/2016 16:57:23 - Expedição de documento		1º Grau
04/02/2016 22:43:57 - Remetidos os Autos (em grau de recurso) para TRF5		1º Grau
13/01/2016 16:27:39 - Juntada de Contrarrazões		1º Grau
08/12/2015 00:00:03 - Juntada de Certidão de Intimação	08/12/2015 00:00:03 - Certidão de Intimação - Certidão de Intimação	1º Grau
27/11/2015 10:39:53 - Expedição de expediente		1º Grau
25/11/2015 18:56:58 - Proferido despacho de mero expediente	25/11/2015 18:56:58 - Despacho - Despacho	1º Grau
24/11/2015 15:59:23 - Conclusos para despacho		1º Grau
23/11/2015 14:28:51 - Juntada de Apelação		1º Grau
20/11/2015 18:47:57 - Juntada de Apelação		1º Grau
27/10/2015 16:58:02 - Juntada de Petição		1º Grau
24/10/2015 00:00:09 - Juntada de Certidão de Intimação	24/10/2015 00:00:09 - Certidão de Intimação - Certidão de Intimação	1º Grau
24/10/2015 00:00:09 - Juntada de Certidão de Intimação	24/10/2015 00:00:09 - Certidão de Intimação - Certidão de Intimação	1º Grau
24/10/2015 00:00:09 - Juntada de Certidão de Intimação	24/10/2015 00:00:09 - Certidão de Intimação - Certidão de Intimação	1º Grau
13/10/2015 14:11:21 - Expedição de expediente	13/10/2015 14:11:19 - Sentença - Sentença	1º Grau

Fonte: TRF, 2017

Em relação à situação atual do açude São Gonçalo, o mesmo encontra-se, segundo dados da AESA, Gráfico 02, no dia 17 de agosto de 2017 com um volume de 10,41 milhões de metros cúbicos, equivalente a 23,3% da capacidade total.

Figura 13 - Evolução do volume armazenado nos últimos 10 anos



Fonte: AESA, 2017

No dia 08 de agosto de 2017 foi realizada, pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piancó Piranhas Açú- CBH-PPA, na cidade de Cajazeiras, uma reunião para definir o termo de alocação de água referente ao biênio 2017/2018 dos reservatórios Engenheiro Ávidos e São Gonçalo, conforme termo assinado pela Comissão Gestora desses mananciais. No açude de São Gonçalo, devido ao estado hidrológico do corpo hídrico encontrar-se em estado de alerta (23.3%) da capacidade, as prioridades no uso da água estão relacionadas ao abastecimento humano e a dessedentação de animais conforme tabela abaixo (tabela 01).

Tabela 01 - Alocação de água 2017/2018 – reservatório São Gonçalo

Uso	Vazão média mensal (l/s)	Condição de uso (%)
CAGEPA - Abastecimento de Sousa (Sede, Distrito de São Gonçalo e Núcleos I, II e III do PISG) e Marizópolis.	160,0	66,7
CAGEPA - Abastecimento de Nazarezinho	7,6	76,0
Consumo humano – entorno	7,6	76,0
Usos diversos no entorno	0,0	0,0
PISG - Estação de Piscicultura	0,0	0,0
Perenização até o rio do Peixe	0,0	0,0
PISG	0,0	0,0

Fonte: CBH-PPA, 2017.

Esse processo de decisão compartilhada dos usos da água do açude faz parte da efetivação, dentro desta bacia, do modelo de gestão através da alocação negociada de água nos reservatórios. Para isso, foram criadas comissões de açudes, formadas por autoridades outorgantes, operadores da infraestrutura hídrica e usuários de água, de forma a constituir um processo participativo, como espaço de representação dos interesses sociais e políticos, dentro da bacia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi concebido a partir da ocorrência de diversos conflitos pelo uso da água, decorrentes da prolongada estiagem que assola a região semiárida do Nordeste, desde 2012. Destaque-se que a escassez hídrica pode ser considerada principal fator desencadeador desses conflitos, somada à inadequada gestão dos recursos hídricos pelos órgãos competentes.

Assim, durante esta pesquisa procurou-se realizar uma investigação científica acerca da suspensão judicial das outorgas do direito de uso da água dos usuários do entorno da bacia hidráulica do Açude de São Gonçalo à luz da Lei nº 9.433/97.

Neste sentido, foi realizada uma pesquisa exploratória-documental, na qual se buscou interpretar os documentos constantes dos autos do Processo Judicial 0800346-80.2014.4.05.8202, Ação Civil Pública Ambiental que tramitou na 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa-PB e atualmente encontra-se no TRF da 5ª Região, pendente de apreciação recursal, por meio da qual se almejou buscar uma melhor compreensão para o fenômeno jurídico.

Faz-se necessário pontuar que o processo pode ser compreendido como um conjunto de atos organizados para a produção de um ato final, qual seja, o provimento jurisdicional que encerra a prestação jurisdicional. Neste caso, pertinente ao 1º grau, tem-se a sentença que apreciou o mérito, julgando parcialmente procedente o pedido do órgão ministerial federal. Assim, ressalte-se que todos os documentos e pedidos constantes dos autos, foram devidamente observados e interpretados.

A Ação Civil Pública foi precedida de Procedimento Preparatório, que foi realizado pelo Ministério Público Federal mediante cautelosa investigação prévia, a fim de “investigar o baixo volume de água no açude São Gonçalo no ano de 2014 e quais medidas poderão ser tomadas para manter o nível mínimo da água no referido reservatório federal”. Destaca-se que o *Parquet* Federal oportunizou, em diversas ocasiões, a manifestação dos investigados.

Ao final, o Ministério Público Federal atribuiu tal fato à inadequada gestão dos recursos hídricos, pelo Poder Público e requereu judicialmente, provimento jurisdicional emergencial em face da ANA e DNOCS.

O Ministério Público Federal atuou, no feito, na qualidade de parte autora, uma vez que possui legitimidade ativa para a propositura de Ação Civil Pública, conforme legislação pertinente. Na elaboração da peça inicial, optou o *Parquet* federal, pela cumulação subjetiva

de ações, que culminou no litisconsórcio passivo, estabelecido entre as pessoas jurídicas de direito público ANA e DNOCS.

Deve-se enfatizar, que pertinente à tramitação processual, observou-se que, em atendimento ao princípio da razoável duração do processo, corolário da cláusula processual do “*due process of law*”, o feito teve uma tramitação um pouco mais lenta, tendo em vista a natureza jurídica dos sujeitos envolvidos, pois, tanto o polo passivo quanto a polo ativo da demanda são compostos por entes públicos, em que a legislação apresenta prazos diferenciados para a prática dos atos processuais.

Evidenciou-se um cenário de risco eminente de ausência de abastecimento de água, nos municípios que se utilizam do reservatório federal estudado. Com a consequente ausência de medidas efetivamente concretas, por parte do Poder Público, para a recuperação do manancial e para garantir tal abastecimento para o consumo humano.

Configurou-se a ausência de fiscalização da ANA e do DNOCS, com evidente violação aos dispositivos legais insculpidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e legislação ambiental correlata, agindo os demandados com flagrante abuso de direito e causando prejuízos ao meio ambiente e à coletividade.

Assim, necessário se fez a concessão de tutela emergencial antecipada, com o fim de evitar potenciais riscos ambientais e comprometimento da saúde pública, tendo como fundamentação o princípio da precaução, tendo em vista que a reparação de um dano ambiental pode ser de extrema dificuldade.

As medidas impostas fundamentaram-se nas disposições constantes da Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional do Meio Ambiente e na Política Nacional de Saneamento.

Neste sentido, cumpre destacar que as outorgas dos irrigantes, autorizadas pela Resolução ANA nº 1.138/2013 não conferem direito adquirido aos usuários, pois, representam mero direito de uso, tendo em vista a característica de inalienabilidade das águas.

Torna-se digno de nota que a outorga, enquanto ato administrativo ambiental reveste-se da natureza jurídica de autorização e que, não pode se sobrepor à lei em sentido estrito e à Constituição Federal, em visível ofensa à hierarquia normativa.

É razoável afirmar que houve concessão indiscriminada de outorgas a diversos usuários, sem planejamento e sem levar em conta a expansão populacional da região, bem como, o longo período de escassez hídrica.

De outro vértice, diante da situação instaurada, esperava-se uma atuação proativa dos órgãos fiscalizadores, no sentido de se determinar a suspensão das outorgas, mesmo que temporariamente. Assim, detectou-se que as restrições de captações que foram impostas, não resolveram, a contento, a situação, configurando-se inócuas, diante da necessária fiscalização.

Destarte, ante a inércia dos órgãos competentes, a atuação jurisdicional se faz necessária, pois indubitavelmente, restou configurada, no processo judicial, a pertinência subjetiva da ação, referente à composição de seu polo passivo.

Partiu-se da premissa de que compete à ANA a realização dos atos fiscalizatórios diante de todo o aparato administrativo e logístico conferido à mesma, por meio da Resolução 662/2010 ANA.

Quanto à pessoa jurídica – DNOCS – constatou-se a evidência de sua legitimidade passiva, diante das atribuições que lhe foram destinadas pela Lei nº 4. 229/63 com redação complementada pela Lei nº 10.204/01. Ainda se deve somar, a tais considerações, alguns dispositivos da Lei nº 12. 334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragem).

Outro aspecto significativo que merece ser destacado, diz respeito à aplicação do Princípio do Ativismo Judicial, que se consubstancia através das ações judiciais coletivas, como a que constituiu objeto da pesquisa. Assim, em tempos mais recentes, o entendimento de que, em alguns casos, torna-se necessário a intervenção do Poder Judiciário no campo da discricionariedade administrativa, já se encontra bastante consolidado na doutrina e jurisprudência. Neste sentido, já é pacífico, nos tribunais superiores brasileiros, que tal intervenção não constitui violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

Impende destacar ainda, que o Supremo Tribunal Federal não admite como defesa da Administração Pública, a alegação de “reserva do possível”, enfatizada pela Administração como justificativa, diante da insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária. Assim, tal argumento não pode ser acolhido como uma justificativa para se furtar às práticas administrativas necessárias.

Neste sentido, as alegações de invasão do Judiciário, no campo destinado exclusivamente à Administração, arguidos em sede de defesa, por ambos os demandados, não tem acolhimento hodiernamente, nos Tribunais brasileiros. Razão pela qual, no mérito recursal, provavelmente, não haverá reforma da decisão neste aspecto.

Destarte, a excepcionalidade que permitiu a intervenção do Judiciário, na esfera administrativa, restou configurada a autorizar o Judiciário a examinar opções técnicas dos entes públicos envolvidos no litígio processual. Assim, não se pode olvidar da desobediência

aos princípios que informam a Administração Pública presentes no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988.

Ressalte-se, por fim, que foram observadas modificações pertinentes à gestão hídrica, no território estudado, pois os órgãos demandados apreenderam ações fiscalizatórias determinadas por decisão judicial, que foram por demais discutidas, na investigação científica realizada.

REFERÊNCIAS

AESA - **Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba**. < Disponível em: <http://site2.aesa.pb.gov.br/aesa/volumesAcudes.do?metodo=preparaUltimosVolumesPorMunicipio> >. Acesso em: 22 abril. 2017.

ALVES, Alaor Caffé. **Saneamento básico**- concessões, permissões e convênios públicos. Bauru, SP: EDIPETRO, 1998.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 4. ed. São Paulo: MÉTODO, 2013.

AMORIN Alcides Leite de; RIBEIRO, Márcia Maria Rios; BRAGA, Cybelle Frazão Costa. Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso do rio Piranhas Açu /PB-RN. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**. Volume. 21 - nº. 1 - jan/mar – 2016.< Disponível https://www.abrh.org.br/SGCv3/index.php?PUB=1&ID=188&SUMARIO=5145&ST=conflictos_em_bacias_hidrograficas_compartilhadas_o_caso_da_bacia_do_rio_piranhas_acu_pb_rn_water_resources_conflicts_in_shared_water_basins_the_piranhas_acu_water_basin_case_study > Acesso em: 16 jun. 2017.

ANA. Agencia Nacional de Aguas. **Regulação e Desafios**. Ministério do Meio Ambiente, 11 de junho de 2013, Disponível em: < <http://www.slideshare.net/saepr/recursos-hdricos-e-saneamento-regulao-e-desafios>. >Acesso em: 17 mai. 2017.

ANA. Agencia Nacional de Aguas. **Manual de procedimentos técnicos e administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos 2013**/ Agência Nacional de Águas- ANA, Brasília: 2013.

_____, **Regulação e Desafios**. Ministério do Meio Ambiente, 11 de junho de 2013, Disponível em: < <http://www.slideshare.net/saepr/recursos-hdricos-e-saneamento-regulao-e-desafios>. >Acesso em: 10 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 131/2003**. Dispõe sobre procedimentos referentes à emissão de declaração de reserva de disponibilidade hídrica e de outorga de direito de uso de recursos hídricos, para uso de potencial de energia hidráulica superior a 1 MW em corpo de água de domínio da União e dá outras providências Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2003/131-2003.pdf> >Acesso em: 10 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 661/2004**. Outorgar a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba CAGEPA, CNPJ nº 09.123.654/0001-87, doravante denominada Outorgada, o direito de uso de recursos hídricos para captação de água do Reservatório denominado Açude Público São Gonçalo, situado no Riacho Velho Antônio, com a finalidade de abastecimento público dos Municípios de Souza, Marizópolis e Divinópolis, Estado da Paraíba, com as seguintes características: Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2004/661-2004>. > Acesso em: 05 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 66/2010**. Estabelece procedimentos acerca das atividades de fiscalização do uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União exercidas pela Agência Nacional de – ANA. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2010/662-2010.pdf>> Acesso em: 07 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 1138/2013**. Dispõe aprovação de outorgas e da outras providências. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/1138-2013>. > Acesso em: 07 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 436/2013**. Estabelece procedimentos e diretrizes gerais para delegar competência para emissão de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/436-2013.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 1041/2013**. Define os critérios para análise de balanço hídrico em pedidos de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos para captação de água e lançamento de efluentes com fins de diluição, bem como para prazos de validade das outorgas de direito de uso. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/1041-2013-anexo.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2017.

_____, **Manual de procedimentos técnicos e administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos 2013/** Agência Nacional de Águas- ANA, Brasília: 2013.

_____, **Regulação e Desafios. Ministério do Meio Ambiente**, 11 de junho de 2013, Disponível em: < <http://www.slideshare.net/saepr/recursos-hdricos-e-saneamento-regulao-e-desafios>. > Acesso em: 10 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 436/2013**. Estabelece procedimentos e diretrizes gerais para delegar competência para emissão de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/436-2013.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 1175/2013**. Dispõe sobre critérios para definição de derivações, captações e lançamentos de efluentes insignificantes, bem como serviços e outras interferências em corpos d'água de domínio da União, não sujeitos a outorga.. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/1175-2013.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 1041/2013**. Define os critérios para análise de balanço hídrico em pedidos de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos para captação de água e lançamento de efluentes com fins de diluição, bem como para prazos de validade das outorgas de direito de uso. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2013/1041-2013-anexo.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2017.

_____, **Resolução nº 463/2012**. Emissão de declaração de reserva de disponibilidade hídrica e de outorga de direito de uso de recursos. Disponível em: < <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/resolucoesana.aspx>> Acesso em: 09 mai. 2017.

_____, Outorga de direito de uso de recursos hídricos. **In cadernos de capacitação em recursos hídricos**; vol. 6. Brasília: SAG. 2011.

_____, **Resolução nº 833/2011**. Estabelece as condições gerais para os atos de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União emitidos pela Agência Nacional de Águas -. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2011/833-2011.pdf> > Acesso em: 14 mai. 2017.

_____, **Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**, 2015. Disponível em: < http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12669> Acesso em: 12 jul. 2017.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 4. ed. São Paulo: MÉTODO, 2013.

ARAÚJO, R. S. et al. Water resource management: A comparative evaluation of Brazil, Rio de Janeiro, the European Union, and Portugal. **Science of the Total Environment**, v. 511, p. 815–828, 2015.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Direito ambiental e dos recursos naturais: biodiversidade, petróleo e água**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

_____. **Introdução ao direito ambiental**. Campina Grande: EDUFCCG, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Decreto Federal nº. 24.643 de 10 de julho de 1934.** Código das águas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL, **Lei nº 4.229, 01 de junho de 1963.** Transforma o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS) em autarquia e dá outras providências.<Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4229. >Acesso em: 03 jun. 2017.

_____, **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.**Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e da outras providencias.<Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. >Acesso em: 9 jun. 2017.

_____, **Lei nº 5.172, 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____, **Lei nº 5.869, 11 de janeiro de 1973.** Instituí o Código de Processo Civil. Disponível:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm >. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____, **Lei nº 6662 de 25 de junho de 1979.** Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e da outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6662.htm. >Acesso em: 9 jun. 2017.

_____, **Lei nº 6.938, 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. Disponível:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm >. Acesso em: 08 fev. 2017.

_____, **Lei nº 7347, 24 de julho de 1985,** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.< Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig. >Acesso em: 5 jun. 2017.

_____, **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75. >. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____, **Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de 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. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. >. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____, **Lei nº 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: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm >. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Decreto Federal nº. 3.692 de 19 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3692. >. Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, **Instrução Normativa nº 04/2000**. Aprova os procedimentos administrativos para a emissão de outorga de direito de uso de recursos hídricos, bem como a renovação, alteração, transferência, desistência, suspensão e revogação de outorga, em corpos d'água sob domínio da União, e o cadastramento dos usos que independem de outorga. Disponível em: < <http://www.contabeis.com.br/legislacao/7483/instrucao-normativa-mma-4-2000> > Acesso em: 20 jun. 2017.

_____, **Lei nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001**. Altera a Lei no 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10204. > Acesso em: 19 jun. 2017.

_____, **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. < Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2007 > Acesso em: 3 jun. 2017.

_____, **Lei nº 12.334 de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional

de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. < Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2010/lei/l12334.htm. > Acesso em: 15 jun. 2017.

_____, **Lei nº 12.787 de 11 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação.< Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12787.htm. > Acesso em: 3 jun. 2017.

_____, **Lei nº 13.004 de 24 de junho de 2014**. Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social.< Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13004.htm. > Acesso em: 20 ago. 2017.

_____, **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Disponível em :< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____, **Lei nº 11.105 de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, Código de Processo Civil. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. >. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 23/2007. **Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil**. Disponível em: < http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/CNMP_Historia/resolucao_23_alterada_pela_59_10.pdf >

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula Dallari (coord) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006

CAROLO, Fabiana. **Outorga de direito de recursos hídricos: instrumento para o desenvolvimento sustentável ? Estudos das bacias Capivari e Jundiáí**. 2007. Dissertação de Mestrado (Políticas Públicas e Gestão Ambiental) - UNB-Brasília.

CARTA EUROPEIA DA ÁGUA. **12 princípios básicos para a gestão e proteção dos recursos hídricos. 1968.** . Disponível em: < [http:// www.apdconsumo.pt / CARTA_EUROPEIA_AGUA. pdf](http://www.apdconsumo.pt/CARTA_EUROPEIA_AGUA.pdf) > Acesso em: 11 ago. 2017.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU.(CBHPPA).**Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas Açu** < Disponível em: [http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/ IEA/IEA%2022.pdf](http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/IEA/IEA%2022.pdf). < Acesso em: 05 jun. 2017.

CNRH. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 16/2001.** Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos. Disponível em: <[http:// www.cnrh.gov.br/ index. php?option=com_content&view=article&id=14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14)> Acesso em: 15 jun. 2017.

_____, **Resolução nº 37/2004.** Estabelece diretrizes para a outorga de recursos hídricos para a implantação de barragens em corpos de água de domínio dos Estados, do Distrito Federal ou da União. Disponível em: < [http://www.cnrh.gov.br/index. php?option =com_content &view= article&id=14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14)> Acesso em: 16 jun. 2017.

_____, **Resolução nº 65/2006.** Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental. Disponível em: <[http:// www.cnrh. gov.br/ index.php?option=com_content &view = article&id =14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14)> Acesso em: 15 jun. 2017.

CONCA, K. Brazil: Innovation through Conflict. In: CONCA, K. Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge: **MIT Press**, 2006.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil.** 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

_____, Fredie; ZANETI Jr, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. –Processo coletivo** 11. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zannela. **Direito Administrativo.** 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DNOCS, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. **Perímetro Irrigado de São Gonçalo.** < Disponível em: [http://www.dnocs.gov.br/~ dnocs/doc/canais/perimetros_irrigados/pb/sao_goncalo.htm](http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/doc/canais/perimetros_irrigados/pb/sao_goncalo.htm). > Acesso em: 12 jun. 2017.

ECO, 92. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – **Princípios**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2017.

ELABRAS VEIGA, L. B.; MAGRINI, A. The Brazilian Water Resources Management Policy: Fifteen Years of Success and Challenges. **Water Resources Management**, v. 27, n. 7, p. 2287–2302, 2013.

FARIAS, S. R. A. (2004). **Operação Integrada dos Reservatórios Engenheiro Ávidos e São Gonçalo. Dissertação** (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental). Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, 140 p.

FARIAS, Talden. Outorga de Direito de uso dos Recursos Hídricos no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. **Revista da ESMARN** – Mossoró – v. 8, n. 1, p. 469 – 484 – jan/jun 2008. Disponível em:< www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/>. Acesso em: 28 abr. 2017.

FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FAO-2009, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **2050: A escassez de Água em várias partes do mundo ameaça a segurança alimentar e os meios de subsistência**. Disponível em: < <http://www.fao.org.br/2050eavpmasams.asp>>. Acesso em: 24 fev. 2017

FREIRIA, Rafael Costa. Direito das Águas: Aspectos legais e institucionais na perspectiva da qualidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 40, abr. 2007. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1738>. Acesso em: 24 nov. 2016.

FREITAS, K. G., Agricultura irrigada e (des) construção de territórios – **O caso de São Gonçalo, Sousa (PB)**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. Universidade Federal de Campina Grande, 1999.

GARCIA, Winder Oliveira. **A integração da política dos recursos hídricos com as políticas de meio ambiente, de saneamento, de geração de energia, de transporte hidroviário, agrícola e pesca**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 79, ago. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8146>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisas. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07. 2016**.< Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=251620>.> Acesso em: 15 jun.2017.

KELMAN, Jerson. Outorga e cobrança de recursos hídricos. In: **A cobrança pelo uso da água**. Org. por Antônio Carlos de Mendes Thame. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração Ltda., 2000. p. 96

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LANNA, Antônio Eduardo. **A inserção da gestão das águas na gestão ambiental em Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997**. Org. por Héctor Raúl Muñoz. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p. 88.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 445.

MARGALEF, R. (1991) **Teoría de los sistemas ecológicos**. Universitat de Barcelona Editora: Barcelona.

MAZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 474.

MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. **Crise hídrica brasileira aspectos gerais e contexto atual da gestão de recursos hídricos**. In: Revista Consulex, Brasília, XVIII, n. 416, 15 maio. 2014. p. 37.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2009.

MOURA, Eulina Maria de; RIGHETTO, Antonio Marozzi; LIMA, Raniere Rodrigues Melo de. **Avaliação da disponibilidade hídrica e da hemanda hídrica no trecho do rio piranhas-açu entre os açudes coremas-mãe d'água e armando ribeiro gonçalves** Revista Brasileira de Recursos Hídricos. Volume. 16 - nº. 4 - out/dez – 2011.< Disponível <https://www.abrh.org.br/SGCv3/index.php?PUB=1&ID=1&SUMARIO=13>:> Acesso em: 17 jun. 2016.

NASCIMENTO, D. Abrahão do. **A outorga pelo uso dos recursos hídricos no Estado do Amazonas. 2012**. Dissertação de Mestrado (Direito Ambiental) Universidade do Estado Amazonas, – Manaus .

NETO, M. F. da S. **A problemática da salinização do solo no perímetro irrigado de São Gonçalo-PB. 2013**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós Graduação em Geografia. > Disponível em: http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/manoel_faustino.pdf. > Acesso em:23 jun. 2016.

NEVES, Daniael Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016

OLIVEIRA, Paulo Abrantes de. **A municipalização dos serviços de saneamento: uma análise jurídico-hídrica do gerenciamento em Sousa-PB, adotado pelo departamento de águas, esgotos e saneamento ambiental – DAESA**. Dissertação (Mestrado) – UFCG, PPGRN, Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais. Campina Grande: UFCG, 2015.

PARAIBA. **Lei nº 6.308 de 02 de julho de 1996**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, suas diretrizes e dá outras providências. Disponível em: < http://www.aesa.pb.gov.br/cerh/legisl_cerh-pb/Lei%20n.%206.308_96%20-%20Política%20Estadual%20-%20Atualizada.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 7.779 de 07 de julho de 2005**. Cria a AESA (Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba). Disponível em: < http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/leis/estadual/7779_05_cria_aesa.pdf >. Acesso em: 18 jul. de 2017.

PARAIBA. **Decreto Estadual nº 26.224 de 14 de setembro de 2005**. Dispõe sobre a regulamentação e a estrutura básica da agência executiva de gestão das águas do estado da Paraíba – AESA e determina outras providências. cria a AESA (agência executiva de gestão

das águas do estado da paraíba). Disponível em: < http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2016/11/DECRETO_10.pdf >. Acesso em: 18 jul. de 2017.

PDRH-PB Plano Diretor de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba: Diagnostico do Estado – estudo de base das bacias do Rio Piancó e Alto Piranhas, disponível em CD-ROM, **Scientec**, João Pessoa, 1997.

PEREIRA, A. W. R. **Transferência de gestão da irrigação : um estudo no perímetro irrigado de são gonçalo / pb** 1 Transfer of Management of Irrigation : A Study on the Irrigated Perimeter of São Gonçalo / PB Transferencia de la Gestión del Riego : Un Estudio sobre el Perímetro. v. 5, p. 85–103, 2015.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.

PORTO, M. & KELMAN, J. Water Resources Policy in Brazil. In: Rivers – **Studies in the Science Environmental Policy and Law of Instream Flow**, v. 7, n. 3, 2000.

RIBEIRO, Maria Adriana de Freitas Mágero; BARBOSA, Dayse Luna; BATISTA Marcondes Loureiro de Carvalho; ALBUQUERQUE, José Do Patrocínio Tomaz; ALMEIDA, Marcia Araujo de; RIBEIRO, Márcia Maria Rios . **Simulação da prioridade de uso das águas superficiais como um critério para o instrumento da outorga**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos. Volume. 19 - nº. 2 - abr/jun - 2014 < Disponível em: <https://www.abrh.org.br/SGCv3/index.php?PUB=1&ID=165&SUMARIO=4770>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

SANTOS, Valterlin da Silva. FARIAS, Camilo Simões, REIS, Cristiane Queiroz. XII **Simpósio de recursos Hídricos do Nordeste análise do atendimento às demandas dos Reservatórios Engenheiro Ávidos e São Gonçalo no Semiárido Paraibano**. Natal- RN, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana F. “Reserva do possível, mínimo existencial é direito à saúde: algumas aproximações”. In: **Direitos Fundamentais Orçamento e Reserva do Possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

SCIENTEC (1997). Associação para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia. **Plano Diretor de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba: Bacias do Rio Piancó e do Alto Piranhas. Governo do Estado da Paraíba**; Secretaria do Planejamento, SEPLAN. João Pessoa, PB.

SILVA, Solange Teles da. Ato Administrativo Ambiental In MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (orgs). Os caminhos do ato administrativo. **Revista dos Tribunais**: São Paulo, 2011.

SOUZA SILVA, T. C.; VILAS BOAS, J. Q. A nova natureza jurídica da água e suas consequências em face da outorga de direito de uso de recursos hídricos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. Volume 8, nº. 1/2013. Disponível em<<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/8853/pdf#UjEul8akovk>>. Acesso em: 20 jul. de 2017.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL-TRF 5ª Região, **Ação Civil Publica nº 0800346_80.2014.4.05.8202, MPF, ANA, DNOCS**. 20 de novembro de 2014.

ZANETI Jr, Hermes.; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 8. ed. Salvador: Juspodivn, 2017