

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2000, tendo como primeiro signatário o Senador Julio Eduardo, que *modifica a redação dos arts. 20, III, e 26, I, da Constituição Federal, para definir a titularidade das águas subterrâneas.*

RELATOR: Senador **RENATO CASAGRANDE**
RELATORA AD HOC: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2000, que tem como primeiro signatário o Senador Julio Eduardo, tem por objetivo redefinir a titularidade das águas subterrâneas. Para tanto, são alteradas as redações do inciso III do art. 20, que trata dos bens da União, e do inciso I do art. 26, que cuida dos bens dos Estados.

Conforme a proposição, o inciso III do art. 20 da Carta Magna – que hoje considera bens da União *os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias pluviais* – é alterado para dispor que constituem bens da União *os lagos, rios e quaisquer correntes de água superficiais ou subterrâneas, inclusive os aquíferos, em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias pluviais.*

É também promovida alteração no inciso I do art. 26, que dispõe sobre os bens dos Estados, para aduzir, após *as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito*, a expressão ***circunscritas ao seu território.***

Para fundamentar sua iniciativa, os autores da proposta, em sua justificação, se reportam à generalizada preocupação de que têm sido objeto os recursos hídricos, seja pelo risco de sua escassez para o consumo, seja pelos poluentes que muitas vezes recebem, fatos que têm levado a matéria às páginas dos jornais e à agenda das autoridades públicas.

Não por acaso, recordam, à época da apresentação da proposição haviam sido editadas duas leis a respeito da matéria, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a Agência Nacional das Águas, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A despeito desses progressos, assinalam os autores da proposta, “remanescem dúvidas quanto à titularidade das águas subterrâneas em face do texto constitucional”. Embora seja admissível a exegese segundo a qual decorre do Texto Constitucional, que ora se pretende emendar, que as águas subterrâneas pertencem à União, tal entendimento não é pacífico, sobretudo quando se defronta com o silêncio constitucional relativamente à inclusão das águas subterrâneas no rol de bens da União e com a expressa menção a essas águas como bens dos Estados. Assim, a emenda ora sob exame sanaria a dúvida jurídica, em benefício de uma maior clareza do Texto Constitucional e, portanto, de um melhor tratamento que o Estado e a sociedade brasileira devem conferir à matéria.

É de se registrar que a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) realizou, em 23 de março de 2010, Audiência Pública para discutir as águas superficiais e subterrâneas do território brasileiro, sua titularidade e a responsabilidade administrativa de seu gerenciamento. Foram ouvidos nessa audiência o Sr. Paulo Varella, Diretor da Agência Nacional de Águas (ANA), o Sr. Everton Luiz da Costa Souza, Presidente da Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS), e o Sr. Breno Lasmar, Procurador do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). O debate promovido nessa Audiência Pública trouxe esclarecimentos relevantes sobre a matéria, que serão apresentados adiante, na parte deste relatório dedicada à análise da proposição.

Não foram apresentadas emendas à proposta.

II – ANÁLISE

Entendemos que nada há que possa obstar, do ponto de vista da constitucionalidade formal, o livre exame do mérito desta proposição pelo Congresso Nacional. A PEC nº 43, de 2000, é de autoria de 29 senhoras e senhores senadoras e senadores, número superior ao exigido pela Constituição (art. 60, I). Inexiste, ao lado disso, qualquer das situações que podem implicar limitação circunstancial à reforma da Constituição. Com efeito, não há hoje intervenção federal no Brasil, nem o Presidente da República decretou estado de defesa ou de sítio.

Materialmente, a proposição não infringe as vedações à reforma constitucional a que se refere o § 4º do art. 60 da Constituição, que protege da reforma constitucional a forma federativa do Estado, a natureza do voto, a separação dos poderes e direitos individuais.

O projeto seria destinado, segundo seus autores, a resolver controvérsia constitucional sobre a titularidade das águas subterrâneas, firmando no texto constitucional, de maneira expressa, o domínio da União sobre as águas subterrâneas, inclusive aquíferos, em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado ou se estendam a território estrangeiro. Aos Estados caberia o domínio apenas das águas subterrâneas circunscritas ao seu território.

O entendimento defendido na proposição, segundo o qual a titularidade das águas subterrâneas que se estendem por mais de um Estado pertencem à União, decorre de uma interpretação restritiva do art. 26, I, da Carta Magna. Esse dispositivo determina serem bens dos Estados *as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito*. O art. 20, I, por sua vez, atribui à União as *correntes de águas que banhem mais de um Estado*, mas silencia com respeito às águas subterrâneas. De acordo com esse entendimento, o critério de titularidade dominial das águas superficiais deveria ser estendido, por analogia, para as águas subterrâneas.

Entendemos, no entanto, que essa interpretação é equivocada, pois ela infere que o silêncio do legislador constitucional no art. 20, I, sobre as águas subterrâneas constitui um descuido, que deve ser reparado. Temos, portanto, que a exegese constitucional pretendida na justificação da proposta em exame não se afigura legítima.

A leitura dos dispositivos constitucionais mencionados leva à conclusão de que o legislador constitucional conferiu aos Estados o domínio das águas subterrâneas em seu território. A própria ANA, órgão federal

vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, reconhece a titularidade dos Estados sobre as águas subterrâneas, remetendo a outorga de sua exploração por particulares aos órgãos estaduais competentes.

A proposição, portanto, não soluciona uma suposta controvérsia constitucional sobre a titularidade das águas subterrâneas, mas sim retira essa titularidade dos Estados em favor da União. Devemos avaliar, portanto, o mérito da transferência do domínio das águas subterrâneas para a União.

A tramitação da PEC nº 43, de 2000, foi iniciada apenas dois dias depois da instalação da ANA, que se deu com o Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000. Desde aquela data, a gestão integrada dos recursos hídricos, com a participação da União, Estados e Distrito Federal, tem apresentado resultados positivos. A Lei nº 9.433, de 1997, definiu com clareza o papel da União e dos Estados e Distrito Federal na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que funciona de maneira descentralizada.

A medida consignada na proposta em exame mostra-se contrária ao modelo descentralizado de gestão de recursos hídricos desenvolvido nos últimos anos, que, em nossa visão, é o que melhor se adapta à necessidade de conciliar o aproveitamento dos recursos à gestão ambiental, especialmente em vista do nosso arranjo federativo e das dimensões do país. O debate travado na Audiência Pública realizada na CMA sobre a titularidade e o gerenciamento das águas revelou que a transferência para a União da titularidade das águas subterrâneas não contribui para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, implantado pela Lei nº 9.433, de 1997, já detém competência legal para atuar na resolução de eventuais conflitos entre os Estados no que diz respeito tanto às águas superficiais quanto às águas subterrâneas. Qualquer atuação necessária nesse sentido pode ser feita por portaria do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ou por emenda à Lei nº 9.433, de 1997, caso se pretenda ampliar a competência atribuída àquele colegiado. Além disso, o modelo atual também não constitui obstáculo à participação da União em negociações com países vizinhos sobre os aquíferos que se estendem aos seus territórios.

Podemos concluir, portanto, que não subsistem razões que justifiquem a adoção da proposta em exame, como demonstra a experiência

acumulada nos últimos anos na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos no sentido da constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2000, e votamos, quanto ao mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, 4 de agosto de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senadora KÁTIA ABREU, Relator