

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2017, do Senador Tasso Jereissati, que *altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos.*

Relator: Senador **ELMANO FÉRRER**

I – RELATÓRIO

Chega para exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2017, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que tem como objetivo estabelecer o marco legal para os mercados de água, para uma distribuição mais eficiente dos recursos hídricos. Para cumprir seu intento, o projeto faz diversas alterações e acréscimos de dispositivos à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que *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.*

O inciso IV do art. 1º da Lei nº 9.433, de 1997, é modificado para estabelecer entre os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos que a gestão de recursos hídricos deve não apenas proporcionar o uso múltiplo das águas, mas também atender a critérios de eficiência e sustentabilidade na sua utilização. O art. 5º da Lei nº 9.433, de 1997, é acrescido do inciso VII, para prever os Mercados de Água como instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O art. 7º da Lei nº 9.433, de 1997, que enumera os elementos que devem, obrigatoriamente, constar dos Planos de Recursos Hídricos, é acrescido do inciso XI, para prever a elaboração de propostas para criação

SF/19497.96052-80

de mercados de água, prioritariamente em áreas com alta incidência de conflito pelo uso de recursos hídricos.

O art. 13 da Lei passa a contar com um § 2º, para estabelecer que as prioridades de uso definidas nos Planos de Recursos Hídricos serão afastadas no caso de implantação de mercado de água na bacia ou sub-bacia hidrográfica, resguardados os usos prioritários para consumo humano e dessedentação de animais, nas situações de escassez. O parágrafo único do art. 13, que passa a ser numerado como § 1º, é alterado para prever que a outorga não apenas assegure o uso múltiplo dos recursos hídricos, mas que priorize essa multiplicidade, desde que atendidos os critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização desses recursos.

O art. 18 passa a vigorar acrescido de um parágrafo único, para determinar que o direito de uso previsto em outorga pode ser cedido entre usuários de recursos hídricos, no âmbito dos mercados de água, atendidos os requisitos estabelecidos na Lei e em regulamentos específicos.

A proposta acrescenta uma nova Seção, intitulada “Dos Mercados de Água” ao Capítulo IV do Título I da Lei nº 9.433, de 1997, composta dos arts. 27-A a 27-F.

O art. 27-A estabelece que os mercados de água funcionarão mediante a cessão onerosa, por tempo determinado, dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica, com o objetivo de promover a alocação eficiente dos recursos hídricos. O parágrafo único desse artigo esclarece que a alocação eficiente é aquela que otimiza os benefícios socioambientais e econômicos gerados pela utilização da água na área da bacia hidrográfica.

O *caput* do art. 27-B condiciona a criação do mercado de água à autorização dos órgãos e entidades outorgantes na bacia ou sub-bacia hidrográfica de abrangência. Nos termos do parágrafo único, caberá a cada Comitê de Bacia Hidrográfica formular aos órgãos e entidades outorgantes o pedido de autorização para a instalação de mercado de água.

O art. 27-C dispõe sobre a operacionalização dos mercados de água. De acordo com o *caput* do dispositivo, o Comitê de Bacia Hidrográfica deve registrar a cessão do direito de uso de recursos hídricos e encaminhá-la ao órgão ou entidade outorgante, a quem compete a avaliação da disponibilidade hídrica no local da nova interferência e decisão sobre a viabilidade da operação. O § 1º estabelece que a cessão dos direitos de uso

SF/19497.96052-80

deverá observar a manutenção da vazão ecológica nos cursos de água e não poderá prejudicar os usos prioritários definidos na Lei. O § 2º fixa que o usuário cessionário deve respeitar todas as determinações da outorga cedida, além de cumprir exigências adicionais que eventualmente sejam impostas pelos órgãos e entidades outorgantes. De acordo com o § 3º, o cessionário deverá pagar ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica o valor de 5% (cinco por cento) sobre o preço da outorga negociada, para custear a operação e o aperfeiçoamento do sistema de gestão do mercado de água.

O art. 27-D dispõe sobre a divulgação de informações necessárias para orientar a operação dos mercados de água. De acordo com o dispositivo, os órgãos e entidades outorgantes e os Comitês de Bacia Hidrográfica deverão disponibilizar em seus sítios eletrônicos informações e mapas sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas, com a indicação da demanda e disponibilidade hídrica, distribuição espacial dos usuários outorgados, vazões outorgadas, tipos de outorga e demais informações pertinentes.

O art. 27-E confere aos órgãos e entidades outorgantes competência não apenas para analisar os pedidos de cessão de direito de uso nas suas respectivas áreas de abrangência, mas também para autorizar, regulamentar e fiscalizar a criação e operação dos mercados de água, bem como para apoiar a sua implantação. O parágrafo único desse artigo estabelece que os gestores dos mercados de água, os cedentes, cessionários e outros agentes poderão ser responsabilizados por infração nos mercados de água, aplicando-se-lhes as penas previstas no art. 50 da Lei.

Finalizando a Seção dedicada à disciplina dos mercados de água, o art. 27-F deixa claro que a cobrança pelo uso de recursos hídricos de que trata o art. 20 não será suspensa a partir da implantação do mercado de água em uma bacia ou sub-bacia hidrográfica.

A proposta acrescenta, ainda, o inciso X ao art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997, para fixar as competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica relativas à operação dos mercados de águas.

O projeto altera, por fim, o art. 50 da Lei, que estabelece as penalidades administrativas aplicáveis no âmbito da fiscalização da Política Nacional de Recursos Hídricos. A alteração do inciso II e o acréscimo do inciso II-A ao dispositivo promovem o aumento dos valores das multas, atualmente fixadas entre o mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para a faixa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a

SF/19497.96052-80

R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para as multas simples e R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), proporcional à gravidade da infração, para as multas diárias, aplicáveis quando o cometimento da infração se prolongar no tempo. São acrescentados, ainda, os incisos V e VI ao art. 50, para prever as penalidades de suspensão da operação do mercado de água e de encerramento da operação do mercado de água.

A justificação da proposta aponta que ele se inspira em experiências internacionais exitosas com mercados de água, observadas nos Estados Unidos, Austrália, Chile e Espanha, países que também possuem forte vocação agropecuária. Argumenta, ainda, que a implantação de mercados de água deve *promover alocação eficiente dos recursos hídricos em atividades que gerem mais emprego e renda, de modo a otimizar os benefícios socioambientais e econômicos.*

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, incisos I e II do Regimento Interno desta Casa, examinar o Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2017, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e também de mérito.

A Constituição Federal, em seu art. 22, inciso IV, atribui privativamente à União competência para legislar sobre águas. A matéria abordada no projeto em exame, portanto, pode ser disciplinada em lei nacional, como a que se pretende editar. A disciplina do uso da água em lei nacional, contudo, deve atender o disposto no inciso XI do art. 23 da Lei Maior, que estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o poder para *registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.*

O projeto atende esse requisito, pois não altera as regras atualmente em vigor relativas à concessão, acompanhamento e fiscalização das outorgas de uso de recursos hídricos. Além disso, o projeto confere aos órgãos e entidades que já são responsáveis pela concessão e fiscalização de outorgas, no âmbito de cada ente federativo, a competência para autorizar, regulamentar e fiscalizar a implantação dos mercados de água (art. 27-E),

SF/19497.96052-80

bem como de avaliar e decidir sobre a viabilidade das cessões onerosas das outorgas, podendo fixar exigências adicionais aos cessionários (art. 27-C).

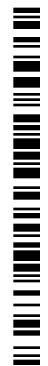
O projeto respeita, ainda, outros preceitos e normas constitucionais pertinentes à matéria, como a valorização da livre iniciativa, insculpida como fundamento da ordem econômica no art. 170 da Lei Maior, e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado pelo art. 225.

No plano do exame da juridicidade do projeto, entendemos que suas disposições mostram-se compatíveis com o diploma legal alterado – a Lei nº 9.433, de 1997 –, bem como com as demais normas pertinentes à matéria e o ordenamento jurídico como um todo. A proposição goza, também, dos atributos usualmente associados à juridicidade de uma norma legal, como inovação, generalidade, abstratividade e imperatividade.

Quanto à regimentalidade, podemos registrar que a tramitação do PLS nº 495, de 2017, tem observado as normas pertinentes, inexistindo obstáculos ao seguimento de sua apreciação nesta Casa. A redação do projeto respeita, ademais, a boa técnica legislativa, atendendo integralmente os requisitos fixados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis.

No mérito, somos favoráveis à proposição. A implantação de mercados de água, como revelam as experiências internacionais, corresponde à melhor alternativa para a promoção de um uso eficiente dos recursos hídricos. A autorização para que os detentores de outorga de uso de recursos hídricos promovam a comercialização, entre si, de seus direitos imprime uma racionalidade social e econômica ao sistema, que deve levar a um melhor aproveitamento das fontes de água, com benefícios não apenas para os usuários diretos, mas para toda a sociedade.

O procedimento delineado pelo projeto para a implantação e para o funcionamento dos mercados de água parece-nos adequado para os fins almejados. Entendemos como positiva, de maneira específica, a determinação para que as outorgas de uso de recursos hídricos somente possam ser cedidas a outros usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica. A medida introduz maior confiabilidade ao sistema e evita a atuação no mercado de agentes que tenham como objetivo a mera especulação e não o efetivo aproveitamento dos recursos hídricos. O projeto como um todo deve contribuir para um emprego mais adequado e justo da água, esse bem tão fundamental.



SF/19497.96052-80

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 495, de 2017, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19497.96052-80