

OUTORGA DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL

Luiz Beltrão Gomes de Souza¹ & Bruno Esteves Távora²

RESUMO --- Os instrumentos de licenciamento ambiental, previsto na Política Nacional de Meio ambiente, e o de outorga de uso de recursos hídricos, da Política Nacional de Recursos Hídricos, se assemelham no que diz respeito ao escalonamento que ambos apresentam. A exigência do ato de outorga nos processos de licenciamento ambiental é uma evolução normativa bastante positiva do ponto de vista ambiental, uma vez que a outorga prévia ou outorga de uso assegura a capacidade de suporte do recurso frente ao empreendimento pleiteado; e do ponto de vista do empreendedor ao reservar vazão de água passível de utilização. No Brasil, e especialmente no Distrito Federal, o embasamento jurídico constante em diversas normas aponta no sentido da integração dos instrumentos, a fim de garantir lastro técnico para a questão dos recursos hídricos na obtenção de licenças ambientais.

ABSTRACT --- The requirement of water use rights concession in the process of environmental licensing is a very positive evolution from an environmental point of view. It ensures the support ability of the resource front to the private enterprise. From the point of view of the enterprise it is also positive when it reserves water flow for a future use. In Brazil, especially in Distrito Federal, the law point to the integration of those instruments, in order to ensure technical background for the water resource issue, when obtaining environmental licenses.

Palavras-chave: Outorga, licenciamento ambiental, avaliação de impacto ambiental

¹) Mestre em Ciências Florestais e Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília e Analista Pericial em Biologia do Ministério Público do Distrito Federal. E-mail: beltraol@mpdf.gov.br

²) Mestrando do Programa de Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos da Universidade de Brasília e Analista Pericial em Engenharia Ambiental do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. E-mail: bruno.tavora@mpdf.gov.br

1- OBJETIVO

Se a aplicação dos instrumentos do licenciamento ambiental e o de outorga de direito de uso dos recursos hídricos concorre para a gestão racional dos recursos naturais, uma prática ainda mais eficaz no sentido da sustentabilidade seria alcançada a partir da efetiva conjugação entre esses dois institutos. Todavia, nem sempre essa articulação é implementada, a despeito da clara orientação nesse sentido de normas de alcance federal.

O presente trabalho objetiva apresentar uma reflexão utilizando-se embasamento jurídico e técnico a fim de defender a necessidade de vinculação dos instrumentos de licenciamento e de outorga de uso de recursos hídricos.

2- EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS AMBIENTAIS

Associar dois instrumentos, um da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, e outra da Política Nacional de Recursos Hídricos, a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, requer a compreensão dos fundamentos e princípios que culminaram no estabelecimento desses institutos. Por isso, há necessidade de contextualizar esses instrumentos para, a partir de então, delimitar seus elos que são de evidência cristalina e inarredável imprescindibilidade.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, 1972, a gestão do meio ambiente passou a ser encarada como uma função pública, que demandava regulação estatal. A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, surge no Brasil dentro de um contexto de evolução normativa na área ambiental relativamente tímida. Todavia, sua promulgação alavancou a preocupação ambiental a um novo status de percepção, pois que antes predominavam legislações esparsas e códigos fragmentados, como o de mineração, o das águas, o da pesca e o florestal. Com efeito, a PNMA, cujos principais objetivos são a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º) e a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I), estabeleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente, com seus órgãos e atribuições, e os instrumentos necessários para alcançar aqueles fins.

O licenciamento ambiental talvez seja um dos mais importantes desses instrumentos à disposição do Estado que, por meio dele, tem o condão de expedir licenças para empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores após restar demonstrado o atendimento a critérios e padrões de desempenho ambientais aceitáveis socialmente. Assenta-se esse instrumento no irrenunciável tripé prevenção – escalonamento – participação, o que permite a intervenção do Poder Público e da sociedade nas etapas constitutivas (planejamento, implantação e funcionamento) de uma atividade

econômica de repercussão ambiental negativa, com vistas a imprimir-lhe contornos e feições mais justas e menos impactantes.

Elemento vital e reconhecidamente frágil na gestão do meio ambiente são os recursos hídricos que, por isso, receberam atenção particular do legislador. Se desde a década de 1930 as águas foram alvo de normatização própria, reconhecidamente avançada para a época (Decreto 24.643/1934 – Código de Águas), o avanço social e político sobre o tema exigiu atualização legislativa significativamente distinta.

A Constituição Federal de 1988 extinguiu o domínio privado sobre as águas, previsto nesse decreto, passando para o domínio público todos os corpos hídricos. Previu ainda, no inciso XIX do art. 21, a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a definição de critérios de outorga de direito de seu uso. Isso foi alcançado com a promulgação da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Fruto de um longo processo de avaliação de experiências anteriores de gestão, essa lei foi inspirada, em parte, no modelo francês [Calasans *et al.*, (2003)]. Dentre suas inovações, destaca-se, em consonância com a Carta Magna, o domínio público das águas, seu uso múltiplo, a necessidade de lhe atribuir valor econômico, sua gestão descentralizada e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

Entre as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos conta-se a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (art. 3º, III). Eis aí o primeiro vínculo entre as duas políticas, que será melhor estabelecido quando da associação formal entre seus instrumentos.

A PNRH, a exemplo do que faz a PNMA, estabelece um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criando órgãos articulados, e prevê instrumentos que possam auxiliar a consecução de seus objetivos, como “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (art. 2º, I). Dentre esses instrumentos, a **outorga de direito de uso de recursos hídricos** que, nos termos do art. 11 da Lei 9.433/97, tem como objetivos “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

2.1 O instrumento da outorga de direito de uso de recursos hídricos

Segundo Silva e Monteiro (2004) a água pode ser aproveitada para diversas finalidades, como: abastecimento humano, dessedentação animal, irrigação, indústria, geração de energia elétrica, preservação ambiental, paisagismo, lazer, navegação, etc. Porém muitas vezes esses usos podem ser concorrentes, gerando conflitos entre setores usuários, ou mesmo impactos ambientais. Neste sentido, gerir recursos hídricos e buscar acomodar as demandas econômicas, sociais e

ambientais por água em níveis sustentáveis é uma necessidade premente, de modo a permitir a convivência dos usos atuais e futuros da água sem conflitos.

É para atender e regular essa justa distribuição de recursos hídricos que foi criado o instrumento da outorga, pois ordenando e regularizando o uso da água é possível assegurar ao usuário o efetivo exercício do direito de acesso, bem como realizar o controle quantitativo e qualitativo desse recurso.

A Outorga é o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante (União, Estado ou Distrito Federal) faculta ao outorgado (requerente) o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato. Segundo a Lei 9.433/97, a outorga tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a esse recurso.

Nos termos do art. 12 da Política de Recursos Hídricos do Distrito Federal (Lei 2.725, de 13 de junho de 2001), estão obrigatoriamente sujeitos à outorga pelo Poder Público:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - 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;

IV - outros usos que quantitativa ou qualitativamente alterem o regime hídrico de um corpo de água.

Ao passo que independem de outorga: as derivações, captações e lançamentos considerados física, química e biologicamente insignificantes, de acordo com critérios definidos pelos órgãos gestores dos recursos hídricos e as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

2.2 Tipos de outorga

Reconhecem-se duas modalidades desse instrumento. A outorga preventiva, para empreendimentos em fase de planejamento, cuja finalidade é a de declarar e reservar a disponibilidade hídrica, possibilitando o planejamento de empreendimentos com maior segurança, mas sem conferir o direito de uso da água. (não autoriza o uso propriamente dito das águas). E a outorga de direito de uso, propriamente dito, ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante competente faculta ao requerente o direito de uso dos recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato.

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa, em sua Resolução 350/2006, traz uma definição própria que diferencia os dois tipos de autorização:

I - outorga prévia – aplicada ao uso de águas superficiais quando for necessária à reserva de volume de água durante a implantação do projeto, pelo prazo de até 05 (cinco) anos, e ao uso de águas subterrâneas para perfuração de poço tubular, pelo prazo de até 01 (um) ano, renováveis, a critério da ADASA/DF sem, no entanto, conferir direito de uso do recurso hídrico;

II - outorga do direito de uso dos recursos hídricos – aplicada ao uso de água superficial e subterrâneo, pelo prazo de até 25 (vinte e cinco) anos à concessionária de serviço público de saneamento básico, e pelo prazo de até 10 (dez) anos a todos os demais usuários, renováveis, a critério da ADASA/DF.

A outorga prévia ou preventiva, que não confere direito de uso de recursos hídricos, se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos. Auxilia assim tanto ao empreendedor que, a depender da possibilidade de utilização e do montante reservado de recurso hídrico, poderá planejar sua atividade, sobretudo quanto aos seus prazos e concepção, quanto à autoridade outorgante que, tendo reservado aquela fração ao solicitante, melhor disciplinará os usos e os pedidos ulteriores na mesma bacia.

A compreensão desses dois institutos e o momento no qual são exigidos demonstra-se imprescindível para a percepção do entrelaçamento entre o procedimento de outorga e o do licenciamento ambiental.

3- OUTORGA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Política Nacional de Recursos Hídricos já acenava para a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Isso é bem verificado no âmbito do licenciamento ambiental. Conforme dispõe a Resolução Conama 237/97:

Art. 2º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, **sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.**

...

Art. 10...

§ 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a **outorga para o uso da água**, emitidas pelos órgãos competentes.

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa também sinaliza a necessidade de integração entre os dois instrumentos. De acordo com sua Resolução 350/2006,

Art. 38. O outorgado deverá cumprir a legislação ambiental e atender às exigências contidas nos Licenciamentos e Autorizações emitidas, observado o inciso VII do art 29 desta Resolução.

Parágrafo único: **a outorga prévia ou outorga, quando exigível, deverá ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para obtenção das licenças cabíveis.**

A única interpretação possível para esse parágrafo único é a de que as duas modalidades de outorga, a prévia e a de uso de recursos hídricos, aplicam-se a fases distintas do licenciamento ambiental.

Se até aqui demonstrou-se que, nos casos devidos, esses instrumentos devem necessariamente se entrelaçar, a legislação apontada a seguir evidencia em que etapas esse entrelaçamento deverá ocorrer. Trata-se da Resolução 65, de 7 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. Não é outro seu desiderato a não ser estabelecer “diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental”.

Advirta-se que essa resolução deve ser lida em sua totalidade, pois apenas assim se percebe com precisão seu intento e alcance. Uma das primeiras diretrizes apontadas por essa norma é a necessidade de articulação contínua entre os órgãos licenciador e outorgante de recursos hídricos “com vistas a compartilhar informações e compatibilizar procedimentos de análise e decisão em suas esferas de competência” (art. 2º). Outro ponto fundamental é a consideração dos dois tipos de outorga, essenciais para a melhor conjugação dos instrumentos: a outorga preventiva e a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

A Resolução 65/2006 do CNRH define a expressão Manifestação Prévia como todo ato administrativo emitido pela autoridade outorgante competente, inserido no procedimento de obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos, que corresponda à outorga preventiva ou à declaração de reserva de disponibilidade hídrica, como definidas na Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, destinado a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando aos investidores o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos. Trata-se, no caso do Distrito Federal, da própria outorga prévia, definida na Resolução 350/2006 da Adasa. A intenção dessa modalidade de outorga é, precisamente durante a fase de planejamento da atividade, saber se é possível a utilização daquele volume de água passível de aproveitamento para os fins previstos pelo empreendimento. A partir da solicitação de outorga prévia, a autoridade outorgante deverá verificar a compatibilidade do uso pretendido com aqueles já em curso na bacia hidrográfica, cruzando-os com as características, sobretudo vazão e qualidade, do recurso hídrico a ser afetado.

De acordo com a Resolução 65/2006 do CNRH,

Art. 4º A **manifestação prévia** (leia-se, no caso do DF, a outorga prévia), requerida pelo empreendedor ou interessado, quando prevista nas normas estaduais, **deve ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para a obtenção da Licença Prévia.**

Eis, enfim, de maneira explícita, a amarração entre os instrumentos já na fase mais preliminar do licenciamento ambiental. É condição necessária a fim de se assegurar a viabilidade ambiental do empreendimento, objetivo da Licença Prévia – LP, a manifestação da autoridade outorgante de que aquele uso pretendido de recursos hídricos é possível (outorga preventiva). Sem essa baliza, careceria a LP da devida segurança técnica, pois que não restaria assegurada a capacidade de o corpo hídrico sofrer alteração quantitativa ou qualitativa com o advento da atividade.

A anterioridade da outorga preventiva é ainda necessária pois que, um dos seus objetivos é possibilitar aos investidores o planejamento de empreendimentos que necessitem dos recursos hídricos. Em outras palavras, a depender do que, como ou quanto dispuser a outorga prévia, poderão ocorrer redefinições constitutivas e mesmo substanciais na proposta econômica.

O mesmo espírito anima a fase preliminar do licenciamento ambiental, quando são exigidos estudos e análises técnicas capazes de influir decisivamente na localização e na concepção tecnológica da atividade tencionada. A diferença é que, no caso da outorga, a atenção se particulariza para a capacidade de suporte ou de oferta do corpo hídrico em questão, ao passo que no licenciamento, a viabilidade ambiental é vista como um todo.

Seja como for, ambos têm apenas razão de ser se exigidos e cruzados naquela etapa mais

preliminar, capaz de alterar a proposta e de atestar, definitivamente, sua viabilidade ambiental. Nas situações em que ambos os institutos são necessários, a manifestação prévia/outorga preventiva é condição anterior e necessária para que possa ser expedida devidamente a Licença Prévia.

Uma vez garantida, na etapa mais preliminar, a capacidade de atendimento ou de oferta do recurso hídrico, reservando-se essa quantidade para utilização futura, chega-se, com o percorrer do licenciamento ambiental, à fase de instalação da atividade. “Nos empreendimentos ou atividades em que os usos ou interferências nos recursos hídricos sejam necessárias para sua implantação, a outorga de direito de uso de recursos hídricos deverá ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para obtenção da Licença de Instalação” (parágrafo único do art. 5º da Resolução 65/2006 – CNRH). Se não for esse o caso, “a outorga de direito de uso de recursos hídricos deve ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para a obtenção da Licença de Operação” (art. 5º, *caput*).

Significa que, assim como na fase preliminar, a obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos deve ser anterior e elemento constitutivo a possibilitar a expedição da respectiva licença ambiental.

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental é diretriz geral de ação capaz de assegurar êxito à Política Nacional de Recursos Hídricos. A normatização infra-legal em muito já avançou nesse sentido, como ocorre entre o licenciamento ambiental e a outorga de uso de recursos hídricos.

Ambos instrumentos preconizam etapas. A mais preliminar, tanto em um quanto no outro, tem em comum o objetivo de auxiliar os empreendedores no planejamento de suas atividades que necessitem de recursos ambientais, dentre eles os recursos hídricos.

A expedição da licença ambiental, “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor” (Resolução Conama 237/97, art. 1º, II), requer avaliações, análises e ponderações capazes de lhe proporcionar segurança e de estabelecer as condições pelas quais o ato administrativo efetivamente persegue seu objetivo. Isso é conseguido não apenas por meio de estudos e exames técnicos, como também por aquelas outras licenças e autorizações legalmente exigíveis (Resolução Conama 237/97, art. 2º), pois que estas, igualmente, são expedidas após outras pesquisas e avaliações empreendidas sob seu prisma específico.

O procedimento para obtenção de outorga de uso de recursos hídricos, que supõe o alcance de uma outorga preventiva, constitui-se no crivo analítico da autoridade outorgante que irá assegurar a viabilidade e as condições necessárias de uso dos recursos hídricos. Essa perspectiva se atrela ao

licenciamento ambiental, desde a etapa mais preliminar, pois que este também procurará atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, da qual a avaliação da disponibilidade hídrica constitui elemento essencial.

A Resolução 65, de 7 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, intenta, de maneira cristalina, articular os dois instrumentos. Sua leitura, conjugada com a da Resolução 237/1997 do Conama, da Resolução 350/2006 da Adasa, e das Políticas Nacional e Distrital de Recursos Hídricos (Leis 9.433/97 e 2725/2001, respectivamente), culminará em se perceber que não poderia ser outra a conclusão de que o alcance de qualquer uma das modalidades de outorga configura-se em etapa necessariamente anterior e constitutiva para a obtenção do outro instrumento, o licenciamento ambiental.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL (1934) Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934. “*Decreta o código das águas*”. Diário Oficial [da] União de 27 de julho de 1934. Brasília, DF.

_____ (1981). Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. “*Dispões sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 02 de setembro de 1981. Brasília, DF.

_____ (1997). Lei 9.433, de 8 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*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 09 de janeiro de 1997. Brasília, DF.

_____ (1997) Resolução nº 273 do Conselho Nacional de Meio Ambiente de 19 de dezembro de 1997. “*Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental*”. Diário Oficial [da] União de 22 de dezembro de 1997. Brasília, DF. 1997.

_____ (2000) 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*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 18 de julho de 2000. Brasília, DF.

_____ (2007) Resolução nº 65 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos de 07 de dezembro de 2006. “*Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos de outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental*”. Diário Oficial [da] União de 08 de maio de 2007.

Brasília, DF.

CALASANS, J.T; REIS, D. E. C. C; RIZZO, H. G; TEIXEIRA, H. R.; MOREIRA, M. M. M. A. A “*Política Nacional de Recursos Hídricos: uma Avaliação Crítica*” in Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003

DISTRITO FEDERAL. Lei 2.725, de 13 de junho de 2001. “*Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal. Revoga a Lei nº 512, de 28 de julho de 1993*”. Diário Oficial do Distrito Federal de 19 de junho de 2001, Brasília, DF, 2001.

_____.(2006) Resolução nº 350 da Agência Reguladora de Águas, saneamento e energia do Distrito Federal de 23 de julho de 2006. “*Estabelece os procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados*” Diário Oficial do Distrito Federal de 10 de junho de 2006, Brasília, DF.

SILVA, LUCIANO MENESES CARDOSO DA; MONTEIRO, ROBERTO ALES.(2004) “*Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos: uma das possíveis abordagens*”, in *Gestão das Águas Doces Carlos*. Org. por José Machado, ed. Interciência, Rio de Janeiro –RJ, pp. 135-178.