



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE DIREITO

**OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS PARA EXPLORAÇÃO DE POÇOS
SUBTERRÂNEOS: LICENCIAMENTO E POSSÍVEIS PENALIDADES NO
BRASIL**

ANDRÉ FERREIRA MAGALHAES
LUCAS FERREIRA MAGALHAES

ANDRÉ FERREIRA MAGALHAES
LUCAS FERREIRA MAGALHAES

**OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS PARA EXPLORAÇÃO DE POÇOS
SUBTERRÂNEOS: LICENCIAMENTO E POSSÍVEIS PENALIDADES NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), em nível de bacharel, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientação: Me Prof. Jean Carlos Moura Mota

FOLHA DE APROVAÇÃO

**OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS PARA EXPLORAÇÃO DE POÇOS
SUBTERRÂNEOS: LICENCIAMENTO E POSSÍVEIS PENALIDADES
NO BRASIL**

Este Artigo Científico foi julgado adequado para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pela banca examinadora da Faculdade Evangélica de Goianésia/GO- FACEG

Aprovada em 04 de julho de 2023.

Nota Final: 87

Banca Examinadora

Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota

Orientador

Prof. Me. Adonis de Castro Oliveira

Professor convidado 1

Prof. Me. Luciano Barbosa da Silva

Professor convidado 2

AGRADECIMENTOS

Primeiramente queremos agradecer a Deus por ter nos ajudado até aqui, por ter nos dado força para prosseguir, e por não nos deixar desistir quando os problemas bateram à porta.

À nossa família que sempre esteve ao nosso lado, durante todo o período da nossa formação, estando presente a todos os momentos para nos apoiar. Em especial aos nossos pais, Jaime e Maria Joana, que são nossa estrutura, e nunca mediram esforços para ajudar a alcançar nossos sonhos, sempre nos apoiando em todas as decisões.

Eu Lucas quero agradecer à minha companheira, Lana, que sempre me apoiou neste projeto onde, com muita compreensão e atenção, me incentivou cada dia a não desistir dos meus sonhos, sempre me encorajando.

Queremos desde já agradecer em especial ao nosso orientador, Professor Me. Jean Carlos Moura Mota por sua orientação, paciência e valiosas sugestões ao longo de todo o processo. Seu notório conhecimento e comprometimento foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, não medindo esforços para orientar, sempre despojando de muita atenção.

À Instituição Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG) e aos demais professores, por todo o suporte técnico e pelas aulas ministradas, sendo fundamentais para a nossa graduação.

Por fim, sou grato(a) a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram com seu conhecimento, recursos e apoio técnico. Seu auxílio foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso.

A todos vocês, os nossos sinceros agradecimentos por fazerem parte desta conquista.

"A educação é a arma mais poderosa que você
pode usar para mudar o mundo."

Nelson Mandela

OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS PARA EXPLORAÇÃO DE POÇOS SUBTERRÂNEOS: LICENCIAMENTO E POSSÍVEIS PENALIDADES NO BRASIL

GRANTING OF WATER USE FOR UNDERGROUND WELL EXPLORATION: LICENSING AND POTENTIAL PENALTIES IN BRAZIL.

ANDRÉ FERREIRA MAGALHAES¹
LUCAS FERREIRA MAGALHAES²
JEAN CARLOS MOURA MOTA³

¹Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia – e-mail: andreferreiramagalhaes@outlook.com

²Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia – e-mail: lucasferreiramagalhaes57@gmail.com

³Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: professorjeanmoura@gmail.com

RESUMO: O tema deste trabalho é Outorga do uso das águas para exploração de poços subterrâneos: licenciamento e possíveis penalidades no Brasil. O problema é identificar quais poços devem ser regularizados, apontado as consequências jurídicas para os poços irregulares. O objetivo geral é verificar em quais casos são exigidos a outorga do uso de águas subterrâneas para perfuração de poços no Brasil. Os objetivos específicos incluem apresentar o contexto histórico da legislação sobre águas no Brasil, analisar a utilização da água no país e identificar os casos em que a outorga de águas subterrâneas é necessária para perfuração de poços, além de investigar as consequências jurídicas da perfuração irregular. Esta pesquisa é descritiva e quanti-qualitativa, com método de Revisão Bibliográfica, pesquisas em doutrinas e artigos científicos, investigação na Constituição Federal de 1988, leis federais e outros documentos pertinentes. O resultado de pesquisa indica que o uso de água no Brasil exige a inscrição no cadastro de poços ou usuários para a obtenção de documento que ateste o caráter de uso isento ou insignificante junto ao órgão licenciador competente. Concluindo que a utilização de água no Brasil depende de outorga, exceto para de satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, captação e acúmulo insignificantes, casos em que a outorga será dispensada. Ademais, é possível aplicar multas, condenações pecuniárias ou exigir o cumprimento de obrigações por parte dos empreendedores que realizarem perfurações de poços sem obedecer à legislação vigente.

PALAVRAS-CHAVE: Outorga. Aquíferos. Poços. Água.

ABSTRACT: The topic of this paper is Water Allocation for the exploitation of underground wells: licensing and potential penalties in Brazil. The issue at hand is to identify which wells need to be regulated and to highlight the legal consequences for non-compliant wells. The main objective is to determine the circumstances in which the allocation of groundwater usage for well drilling is required in Brazil. Specific objectives include providing a historical context of water legislation in Brazil, analyzing water utilization in the country, and identifying the cases in which groundwater allocation is necessary for well drilling. Additionally, the study aims to investigate the legal repercussions of unauthorized drilling. This research is descriptive and employs both quantitative and qualitative methods, utilizing a literature review, analysis of scholarly articles and doctrines, examination of the 1988 Federal Constitution, federal laws, and other relevant documents. The research findings indicate that the use of water in Brazil requires registration in the well or user registry in order to obtain documentation that certifies an exempt or negligible use, as granted by the competent licensing authority. Consequently, it can be concluded that water utilization in Brazil is contingent upon obtaining an allocation, with exceptions made for fulfilling the needs of small communities, insignificant extraction, and accumulation cases, where an allocation may be exempted. Moreover, penalties, monetary fines, or compliance obligations may be enforced on business who engage in well drilling without adhering to the existing legislation.

KEYWORDS: Granting. Aquifers. Wells. Water.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.933/1997, conhecida como Lei das Águas, são legislações fundamentais e pertinentes para a proteção das águas no Brasil. Ambas possuem um importante papel para a proteção, conservação e gestão sustentável dos recursos hídricos, no qual visam a garantia ao acesso equitativo à água, promovendo a proteção do meio ambiente e a prevenção de conflitos.

A presente pesquisa tem como tema a outorga do uso das águas para a exploração de poços subterrâneos, licenciamento e possíveis penalidades no Brasil. O trabalho se justifica pelas inúmeras dúvidas que surgem entre os usuários de recursos hídricos sobre a obrigatoriedade ou não de licenciamento para o uso de água subterrânea no Brasil, e sobre as consequências jurídicas e administrativas impostas àqueles que perfuram poços irregulares. Ainda se justifica pelo pequeno número de trabalhos jurídicos que abordam esse tema de grande importância para gestão sustentável dos recursos hídricos.

A problemática do presente trabalho é quais poços devem ser regularizados e quais são as consequências jurídicas para os poços irregulares. O objetivo geral desta pesquisa é verificar em que casos são exigidos a outorga do uso de águas subterrâneas para perfuração de poços no Brasil. Os objetivos específicos estão fundamentados em investigar a legislação brasileira pertinente à outorga de uso de águas subterrâneas, identificando as normas e regulamentos aplicáveis; investigar os desafios e obstáculos enfrentados sobre a irregularidade dos poços, como a falta de informação, a burocracia e as dificuldades técnicas em verificar quais casos são exigidos a outorga do uso de águas subterrâneas para perfuração de poços, e quais são as consequências jurídicas da perfuração de poços irregulares no Brasil.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, onde serão analisadas a Constituição federal, legislações federais, resoluções, instrução normativa, livros, estudos, doutrinas pertinentes e jurisprudência, com a metodologia descritiva e quali-quantitativa. Os principais autores abordados no primeiro tópico são Trennenpohl (2023), Oliveira (2017) e Antunes (2021) para explicar o contexto e evolução histórica da regulamentação e exploração dos

recursos hídricos no Brasil. No segundo tópico são Trennenpohl (2023), Oliveira (2017), Sirvinskas (2022), Leite (2015), Mukai (2016), Antunes (2021) e Antunes (2023) para abordar sobre o atual uso de águas no Brasil. E em terceiro tópico Villar (2020), Hirata (2020) e Carvalho (2022) para verificar os impactos dos poços ilegais e irregulares no País.

O trabalho é dividido em três partes. O primeiro tópico aborda a importância que foi dada as águas ao longo das civilizações, aborda também todo processo histórico de legislação sobre águas no Brasil, evidenciando desde seu uso particular até o uso comum e de domínio público, estabelecidos pela Constituição Cidadã de 1988.

O segundo tópico aborda a atual legislação de uso das águas no Brasil, a competência atribuída à União aos Estados e Municípios e Distrito Federal, como também suas atribuições jurídicas e administrativas de acordo com a situação pertinente que envolva a outorga.

O terceiro e último tópico é inaugurado com as possíveis penalidades aplicadas sobre a perfuração de poços em dissonância com a legislação pertinente, as complexidades administrativas impostas às exceções trazidas pela lei para a perfuração de poços não outorgáveis, bem como a falta de dados precisos por parte do poder público sobre a quantidade de poços existentes no Brasil, a falta de estímulo do Estado para as devidas regulamentações, o desconhecimento da população para o processo de outorga, bem como as consequências ambientais pela superexploração dos recursos hídricos, conforme a seguir.

1 A REGULAMENTAÇÃO DO USO E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

É notório que a água é um recurso fundamental para a vida no planeta, e sua importância tem sido reconhecida desde os primórdios. Desde as primeiras civilizações humanas, a água tem sido utilizada para atividades essenciais, como a agricultura, criação de animais, higiene pessoal e a obtenção de alimentos, pois de acordo com Trennenpohl (2023, p.91):

[...] Como exemplo de interação do homem com o meio ambiente, as águas advindas de fontes existentes nas proximidades das grandes cidades tinham de ser captadas, armazenadas e até lá conduzidas. De fato, os complexos aquáticos sempre ofereceram condições de sobrevivência ao homem [...]

No entanto, a crescente demanda por água ao longo dos anos e a falta de cuidado com os recursos hídricos levam a uma preocupação crescente com a disponibilidade e qualidade da água, além do mais as consequências de sua falta e o impacto no meio ambiente ascenderam debates sobre a proteção desses recursos.

De acordo com Oliveira (2017), as conversas acerca da preservação dos recursos hídricos apresentam um desafio compartilhado por todos: autoridades públicas, ramos de negócios, consumidores e população. Em sua essência, a administração dos recursos hídricos tem a finalidade de garantir o consumo humano, sendo mais que um simples recurso produtivo. Essa questão é fundamental para entender que a crise ambiental é também uma crise hídrica.

O primeiro registro histórico que atribuiu competência legislativa sobre a gestão dos recursos hídricos remonta ao ano de 1828, quando foi promulgada a Lei de 1º de outubro de 1828, época em que o Brasil estava sob a égide da Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824).

O documento em questão estabeleceu, em seu artigo 66, § 1º, a atribuição para que os vereadores pudessem legislar sobre questões relacionadas à gestão de aquedutos, chafarizes, poços, tanques, esgotamento de pântanos e à eliminação de quaisquer formas de estagnação de águas insalubres, *in verbis*:

Art.66 Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes: § 1º Alinhamento, limpeza, iluminação, e despachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações (BRASIL, 1828, *online*).

A Constituição Federal de 1891 não tratou sobre o tema em específico, pois restringiu a delimitação da competência federal para a legislação do Direito Civil, que poderia incluir a questão das águas, o Código Civil brasileiro de 1916, elaborado

naquela época constitucional, apresentou uma grande quantidade de artigos relacionados aos recursos hídricos (BRASIL, 1916).

A Constituição do Brasil de 1934 apresentou, pela primeira vez, uma abordagem clara e abrangente sobre a questão dos recursos hídricos, considerando também os aspectos econômicos e de desenvolvimento envolvidos.

Conforme preceitua Antunes (2021, p.827), a água, portanto, foi enfocada sob “o ponto de vista de que se constituía em elemento essencial para a produção de riquezas econômicas e desenvolvimento, especialmente como fonte geradora de energia elétrica”.

Dessa forma, os primeiros registros jurídicos e administrativos com grande relevância a tratar do tema no Brasil começaram pelo Decreto nº 23.016, de 28 de julho de 1933, com a criação do Ministério da Agricultura e da diretoria de águas, estabelecendo um ano mais tarde o Decreto federal nº 24.643 de 10 de julho de 1934, denominado Código de Águas, que instituía regras para a exploração dos recursos hídricos, incluindo a concessão de outorgas para o uso da água e a construção de obras de infraestrutura hidráulica (BRASIL, 1934).

Para uma eficiente e sustentável gestão ambiental no país, foi criado pela Lei nº 6.938/81 o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como um órgão consultivo e deliberativo, responsável por assessorar o Governo Federal na elaboração de políticas nacionais para o meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, conforme descrito em seu artigo 2º inciso II de seu dispositivo legal:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios(...)
II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
(BRASIL,1981, *online*)

Sua fundamental competência no âmbito da gestão dos recursos hídricos, a definição de normas e critérios relacionados ao uso das águas, incluindo a qualidade, outorga de direito de uso, a prevenção e o controle da poluição hídrica, bem como a proteção das águas subterrâneas, vieram por meio de sua resolução nº 396 de 3 de abril de 2008.

Art.20 Os órgãos ambientais em conjunto com os órgãos gestores dos recursos hídricos deverão promover a implementação de Áreas de Proteção de Aquíferos e Perímetros de Proteção de Poços de Abastecimento, objetivando a proteção da qualidade da água subterrânea. (BRASIL, 2008, *online*)

Outro instrumento jurídico adicional que versou acerca da água foi a Carta Magna de 1988, a qual determinou quais recursos hídricos são considerados patrimônio da União.

Art. 20 São bens da União: III - os lagos, 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, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II. (BRASIL, 1988, *online*)

Algumas mudanças foram introduzidas no inciso III do artigo 20 da Constituição em comparação com o direito anterior, enquanto algumas questões controversas foram consolidadas. As inovações referem-se à inclusão dos terrenos marginais e das praias fluviais como bens da União, que não eram reconhecidos anteriormente. A consolidação do direito anterior foi reafirmada pela confirmação do controle federal sobre lagos, rios e outras correntes de água localizados em áreas sob seu domínio.

Por outro lado, o mesmo dispositivo legal estipulou não apenas os recursos hídricos de domínio da união, mas também os de domínios estaduais, trazidos no artigo 26 da Constituição Federal.

Art. 26 Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União. [...]. (BRASIL, 1988, *online*)

A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas em relação às Constituições anteriores no que diz respeito ao tratamento da água. Enquanto as constituições anteriores apenas sugeriam, a atual Carta estabeleceu de forma

explícita que a água é um recurso econômico, estabelecendo competências legislativas claras quanto ao seu uso.

Por fim, entrou em vigor a Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, denominada Lei das Águas, essa instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual estabelecia uma nova abordagem para a gestão e diretrizes dos recursos hídricos, baseada na ideia de descentralização, participação da sociedade e na integração entre os diferentes usos da água, conforme a seguir é possível verificar.

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: 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. (BRASIL, 1997, *online*)

Nota-se que as antigas legislações pertinentes não davam a devida importância para o uso coletivo e comum da água, o que mudou drasticamente com a última constituição, pois segundo Oliveira (2017, p.547), ao se considerar a água um bem de domínio público, “o legislador afastou a incidência de águas particulares. Como bem de domínio público, é aplicável às águas o regime de bem de uso comum do povo”

Entre os principais aspectos da Lei das Águas, destaca-se a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, sendo responsáveis por planejar e gerenciar o uso da água em suas respectivas regiões. Além disso, a lei também instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que coordena a implementação da política nacional de recursos hídricos em todo o país, com o intuito de estipular alguns objetivos, sendo eles:

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 (BRASIL, 1997, *online*).

Devido à grande importância advinda da promulgação da Lei das Águas em 1997, foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instaurado em seu artigo 33 a integralização de Agências, conselhos e comitês de bacias hidrográficas, que visava garantir uma gestão mais integrada e sustentável dos recursos hídricos, além da maior conciliação das demandas sociais e econômicas com a preservação ambiental.

Em suma, o processo histórico de legislação sobre água passou por várias alterações até a promulgação da Lei nº 9.433/1997, sendo essa uma legislação fundamental para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Ela estabelece diretrizes para a gestão das águas em todas as suas formas, incluindo águas superficiais, subterrâneas e de chuva.

A criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica foi um importante avanço para tornar a gestão dos recursos hídricos mais participativa e descentralizada. Além disso, a lei estabelece diretrizes para a outorga de direito de uso da água e para a conservação dos ecossistemas aquáticos. Em conjunto, essas disposições contribuem para uma gestão mais eficiente e sustentável dos recursos hídricos no Brasil.

2 O USO DA ÁGUA NO BRASIL

É evidente que a água é um dos recursos mais abundantes existentes no Brasil, tanto é que Trennenpohl (2023, p.116), assegura ser a água não mais propriedade privada, “mas sim um bem ambiental difuso, bem jurídico indisponível e fundamental de uso comum do povo, nem de domínio público, nem suscetível de qualquer tipo de apropriação privada”.

Denota-se como fator que corrobore sobre o conceito, Leite (2015, p.163), tem-se o seguinte entendimento sobre o uso da água:

De uso comum do povo e, portanto, indisponível, sendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios responsáveis por sua administração e por zelar pela sua adequada utilização e preservação, em benefício de toda a coletividade. Isto significa que o Poder Público é mero Gestor do meio ambiente, classificado como patrimônio público em sentido amplo.

É notório que a água é um recurso abundante e fundamental para a sociedade brasileira, pertencente ao povo e gerido pelo poder público, no qual, através do poder legislativo, elaborou leis e regras sobre as águas, atribuindo à União e aos Estados como asseguradores do controle quantitativo e qualitativo dos usos da água.

Como anota Oliveira (2017, p.547), “ressalta-se que a disposição constitucional não torna o ente federado proprietário do bem, cabendo-lhe, na verdade, a gestão do bem ambiental, que será administrado no interesse de toda a coletividade”

Dessa forma, a competência legislativa ficou privativamente a cargo da União para deliberar sobre o uso das águas, com raras exceções para os Estados legislar sobre a questão, exceções essas regidas sob Lei Complementar federal.

Conforme Silva (2005 *apud* SIRVINSKAS, 2022, p.79) ressalta que a competência é a “faculdade jurídica atribuída a uma entidade ou a um órgão, ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizarem suas funções”

Denota-se que a competência legislativa sobre a matéria de recursos hídricos é privativa da União, no qual não podem ser delegados a outro ente federado, conforme já determinado no artigo 22, IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988, *online*), em que “Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.

Em síntese, a competência legislativa e administrativa é exclusiva da União em relação às águas, também no que diz respeito a seus critérios de outorga e o uso desses recursos hídricos, por se tratar de matéria estratégica e sensível, cabe à União estabelecer as normas gerais que regem e ditam sobre o tema.

Conforme Leite (2015, p.164) destaca, instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso “é competência material exclusiva da União, não podendo ser feita por outro ente federado, nem diante de sua omissão”.

Outrossim, os Estados e o Distrito Federal não se eximem da responsabilidade quanto a regulamentação sobre o uso das águas e a proteção ambiental, denominada competência de natureza concorrente e comum em âmbito legislativo e administrativo, conforme preceituado no Parágrafo Único do Artigo 22

da Constituição Federal, no qual aduz que “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 1988, *online*).

Mukai (2016, p.48) define que “São atribuições para legislar sobre as normas gerais ambientais em caráter suplementar à União.”, entretanto, Trennenpohl (2023, p.29) ressalva que tais competências são bem específicas “seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal”.

Sobre as competências mencionadas, tem-se o entendimento exposto por Antunes (2021, p.829), que ressalta que:

Quanto às competências administrativas, o artigo 23 da Constituição determina que o combate à poluição, em qualquer de suas formas, e a defesa do meio ambiente integram a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ora, é evidente que, para exercitar tais atribuições, existe a necessidade de que sejam elaborados normas e regulamentos. Portanto, cabe, sem dúvida, uma produção legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre águas, desde que voltada para o combate à poluição e para a proteção do meio ambiente’

Denota-se que a competência material comum dos Estados e do Distrito Federal é mais voltada para a complementariedade e para o cumprimento das normas já atribuídas à União, corroborando para o princípio da cooperação entre os entes da federação para a devida proteção do meio ambiente, resguardados pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 140 de 2011:

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (BRASIL, 2011, *online*).

Importante ressaltar a competência municipal para legislar sobre o tema, no qual é limitado ao tratamento de assuntos e questões pertinentes a área do município, sob regimento das normas gerais já fixadas pela União e Estados, que, conforme Sirvinskas (2022, p.82), procura-se, com isso, “uniformizar o tratamento de determinado assunto no território nacional e regional e permitir, aos Municípios, especificá-lo com base em suas peculiaridades”.

Em síntese, a competência legislativa atribuída à União, Estados, Municípios e Distrito Federal sobre a outorga e uso das águas é um tema de grande relevância para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, além disso, a divisão de competências contribui para a descentralização da gestão, promovendo a participação e o envolvimento das comunidades locais nas decisões relacionadas à água.

É importante destacar a necessidade de uma atuação conjunta e coordenada para a efetiva gestão dos recursos hídricos, é fundamental ressaltar a atuação entre os entes federativos de forma colaborativa, buscando soluções integradas e coordenadas para os problemas relacionados à água, somente dessa forma será garantido o acesso à água de forma equitativa e sustentável, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de forma responsável e consciente.

A distribuição de competências entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal sobre a outorga e uso das águas é fundamental para a gestão dos recursos hídricos no país. Através dessa divisão de responsabilidades, é possível estabelecer critérios claros e específicos para a concessão do direito de uso da água em cada região, levando em conta suas particularidades e necessidades (ANTUNES, 2023).

A outorga de direito de uso de recursos hídricos, por sua vez, é um importante instrumento de gestão, que permite a regulamentação do acesso à água de forma sustentável e equitativa. Assim, a atuação conjunta e coordenada entre os diferentes entes federativos é essencial para a implementação eficiente da outorga, garantindo a gestão responsável e consciente dos recursos hídricos em todo o país.

O processo de outorga é estipulado pela lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, no qual institui a outorga como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme exposto: “Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos” (BRASIL, 1997, online).

Desta forma, a exemplo do estado de Goiás, o requerimento inicia-se com o preenchimento de formulários específicos por parte do requerente, devendo ser descrita a necessidade individual de recursos hídricos, incluindo vazões, regime de operação e características da captação ao solicitar a outorga da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH).

Após realizar as análises, a SRH/SEMARH deverá emitir um parecer técnico favorável e conceder o direito de uso dos recursos hídricos, com aspectos distintos para cada tipo de uso ou interferência sujeita à outorga, caso a solicitação seja

aprovada. Nos casos em que a solicitação não é aprovada pela SRH/SEMARH, devido à falta de disponibilidade dos recursos hídricos nas quantidades solicitadas ou por qualquer outra impossibilidade, será emitido um parecer técnico contrário, independentemente do tipo de uso solicitado.

A outorga de utilização de recursos hídricos é uma expressão do exercício da atividade de fiscalização do Estado e possui caráter jurídico de uma permissão concedida pela administração pública, sendo um ato exclusivamente administrativo:

A outorga é um instituto jurídico administrativo intermediário entre a autorização e a licença administrativa. Embora não seja concedida em caráter precário, também não o é, de forma definitiva. Nesse aspecto se assemelha às licenças ambientais, (ANTUNES, 2023, p.476).

Para ficar claro, a diferença de outorga e licenças ambientais, tem-se o entendimento do seguinte doutrinador, no qual tece sobre o tema:

A licença ambiental é a outorga concedida pelo Poder Público a quem pretende exercer uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente. Assim, todo aquele que pretender construir, instalar, ampliar e colocar em funcionamento estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, deverá requerer perante o órgão público competente a licença ambiental. A licença é um ato administrativo. Entende-se por ato administrativo toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria, (SIRVINSKAS, 2022, p. 96).

Desta forma entende-se que a outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos é um processo regulatório que tem como objetivo assegurar a gestão sustentável dos recursos hídricos, garantindo que a água seja utilizada de forma equilibrada e racional, diferente da licença ambiental que busca controlar fontes poluidoras ao meio ambiente no âmbito geral.

A outorga é concedida pelo poder público aos usuários de recursos hídricos, permitindo-lhes o uso da água em suas atividades, desde que respeitem os limites estabelecidos pela legislação e pelos órgãos ambientais competentes.

A Lei nº 9.433/1997 estabelece as atividades que estão sujeitas à outorga de direito de uso de recursos hídricos pelo Poder Público. Essa lei é fundamental para garantir a gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil, especificando em

quais situações serão necessárias a outorga, para ser concedida essa licença administrativa, *in verbis*:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: 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 - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água, (BRASIL, 1997, *online*).

Com base no exposto, é evidente a importância da lei como ferramenta para a gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil. A lei estabelece claramente os usos de recursos hídricos que estão sujeitos à outorga pelo Poder Público, o que permite a concessão de uma licença administrativa para o uso da água em atividades que possam afetar seu regime, quantidade ou qualidade.

Isso garante que o uso da água seja feito de forma planejada e responsável, visando a preservação desse recurso vital para a vida humana e para o meio ambiente.

Outro dispositivo legal que vale frisar, é Lei nº 9.984/2000 que determina prazos para o uso dos recursos hídricos, deixando expresso o período de implantação, conclusão e vigência da outorga, em específico em seu artigo 5º, como se vê:

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; III – até trinta e cinco anos, para vigência da outorga de direito de uso, (BRASIL, 2000, *online*).

Por conseguinte, os prazos de dois e seis anos estipulados nos incisos I e II, poderão ser ampliados, quando justificada a ampliação, desde que consultado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que é um órgão consultivo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Já o prazo estabelecido no inciso três poderá ser prorrogado pela Agência Nacional das Águas.

Em suma, a outorga de direito de uso de recursos hídricos é um importante instrumento de gestão hídrica no Brasil. Através dela, é possível garantir o acesso à água de forma equitativa e sustentável, promovendo o uso consciente e responsável desse recurso natural tão precioso através de dispositivos legais que regulem o seu uso.

Além disso, a outorga permite que sejam estabelecidos critérios claros e transparentes para a concessão do direito de uso da água, evitando conflitos e garantindo a segurança jurídica para todos os usuários.

É fundamental que a outorga seja implementada de forma eficiente, levando em conta as particularidades de cada região e a necessidade de promover a participação e o diálogo entre os diferentes atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos. Com isso, será garantida a disponibilidade de água de qualidade para as atuais e futuras gerações, promovendo o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável e responsável.

3 OUTORGA DO USO DAS ÁGUAS PARA EXPLORAÇÃO DE POÇOS SUBTERRÂNEOS: INFRAÇÕES E PENALIDADES NO BRASIL

A água, como recurso hídrico essencial para a vida, desempenha um papel fundamental na sociedade e no equilíbrio do planeta. Sua importância é inquestionável, uma vez que é indispensável para a sobrevivência de todos os seres vivos e para o funcionamento de diversos setores da economia. No entanto, a escassez e a degradação dos recursos hídricos têm se tornado cada vez mais preocupantes, o que torna imperativo o uso sustentável desse bem tão valioso.

Nesse contexto, a importância da lei para regulamentar o uso da água não pode ser subestimada. A legislação desempenha um papel crucial ao estabelecer diretrizes, normas e mecanismos de gestão que visam proteger e preservar os recursos hídricos. Ela promove a distribuição justa e equitativa da água, estabelece critérios para outorga de direitos de uso, define penalidades para o seu mau uso e incentiva práticas sustentáveis.

A legislação estabelece quais são as condutas que configuram transgressões das regras de aproveitamento de águas subterrâneas e superficiais, definindo também quais as sanções jurídicas aplicáveis nos casos de ocorrência dessas transgressões.

Em específico, o artigo 49 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, apresenta um rol taxativo de atos que são infrações legais puníveis:

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, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; III - (VETADO); IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos 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 desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes; VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções. (BRASIL, 1997, *online*).

Portanto, as infrações às normas de utilização de recursos hídricos podem ter diferentes formas e gravidades, variando desde multas até a suspensão do direito de outorga. Geralmente, estão relacionadas ao uso indevido, desperdício, poluição ou danos aos corpos d'água.

Vale ressaltar que o inciso V do art. 49 da legislação acima indicada deve ser aplicada em observância ao § 1º do artigo 12 da Lei n.º 9.433/1997, deixando claro que nem toda perfuração de poços para extração de água é ilegal, salvo as exceções de satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, captação e acúmulo de água que sejam consideradas insignificantes (BRASIL, 1997).

Outrossim, para que uma perfuração de poço não seja ilegal, além das exceções elencadas acima, é imprescindível considerar outras exigências administrativas estabelecidas pelos Estados, pois de acordo com Villar (2020, p.128) têm-se as seguintes exigências: “a) inscrição no cadastro de poços ou usuários; e b) obtenção de documento que ateste o caráter de uso isento ou insignificante”.

No Estado de Goiás, por exemplo, é tido como insignificante, não necessitando de outorga, o poço que tenha uma vazão de até 5.000 m³ (cinco mil metros cúbicos); porém, se tiver uma vazão maior do que a estipulada, necessita da outorga administrativa legal (GOIÁS, 2012).

Cometidas algumas das infrações, o infrator sofrerá as sanções legais administrativas, sendo elas as elencadas a seguir:

Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referente à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração: (Redação dada pela Lei nº 14.066, de 2020): I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades; II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 14.066, de 2020); III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos; IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea (BRASIL, 1997, *online*).

Dessa forma, percebe-se que, a aplicação de medidas legais coercitivas visa assegurar a proteção dos recursos hídricos e a utilização responsável e sustentável dos poços, impondo penalidades, em muitas das vezes monetárias, visando coibir práticas ilegais, na tentativa de manter a qualidade e uma boa gestão hídrica.

Vale pontuar as hipóteses de penalidades administrativas em que o outorgado do direito de usar os recursos hídricos poderá ter tal privilégio suspenso. São explicitas as seguintes penalidades:

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensão parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: 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 as decorrentes de condições climáticas adversas; IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; V - necessidade de se 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, (BRASIL, 1997, *online*).

Além das penalidades administrativas elencadas pela Lei de 1997, há outro dispositivo legal, a Lei nº 7.347 de 1985, que busca proteger o uso consciente das

águas no âmbito cível. Essa lei tem como objetivo responsabilizar indivíduos ou entidades pelos danos causados ao meio ambiente:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011). I - Ao meio-ambiente;

[...]

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (BRASIL, 1985, *online*).

Dessa forma, o indivíduo que causar dano ambiental por meio da perfuração de poços ilegais estará sujeito às sanções cíveis legais. Pode ser estabelecido o pagamento de indenização ou reparação financeira como forma de compensar os danos causados ao meio ambiente. Além disso, uma decisão judicial pode impor a obrigação de realizar determinada ação, como o fechamento do poço, ou de se abster de agir, a exemplo de deixar de utilizar do recurso hídrico.

Tem-se o entendimento jurisprudencial consolidado sobre o assunto, no qual, foi imposta condenação ao apelante ao pagamento dos débitos e honorários e sucumbência, conforme apelação cível interposta ao TJGO.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. UTILIZAÇÃO DE FONTE ALTERNATIVA. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA POR ESTIMATIVA. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. RECONVENÇÃO. INTERRUÇÃO DE USO DE POÇO ARTESIANO. AUSÊNCIA DE OUTORGA. FATURAS DE CONSUMO. EXIGIBILIDADE PREQUESTIONAMENTO. HONORÁRIOS. MAJORAÇÃO. 1. Caso o consumidor faça uso de fonte alternativa de abastecimento, é legal a cobrança por estimativa do serviço público prestado, conforme o artigo 45 "caput" da Lei Federal nº 11.445/2007 c/c com o artigo 57, § 4º da Lei Estadual nº 14.939/2004 e artigo 132 da Resolução 68/2009 da AGR, não havendo falar em declaração de inexistência de débito. 2. Por consectário lógico não há falar em dano moral, uma vez que a cobrança realizada é devida e por não haver ofensa a direito do consumidor, estando a parte recorrida no exercício regular de seu direito. **3. Ausente documento que comprove a outorga de uso de água, impõe-se a condenação ao pagamento do débito, uma vez comprovada a sua existência e legitimidade [...].** APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. (TJ-GO - Apelação (CPC): 00080282320198090051, Relator: Des(a). DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, Data de Julgamento: 20/07/2020, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 20/07/2020) (Grifo nosso).

Nota-se que medida que se impõe, em caso de utilização de água de poço sem outorga, é a interrupção do fornecimento, bem como a condenação do infrator

ao pagamento de indenização no âmbito cível, com vistas a reparação de dano coletivo.

Já no âmbito criminal, ao menos com a leitura do texto frio da lei, aquele que construir poços sem a devida outorga estará sujeito às sanções estabelecidas pela Lei nº 9.605/1998, a qual em seu dispositivo legal estipula:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Porém, mesmo que a legislação vigente disponha neste sentido, dando a entender a possibilidade de aplicação de penalidades criminais, ao desenvolver esta pesquisa, não foi encontrado qualquer julgado, condenando réus por crimes ambientais, derivados de perfuração de poços subterrâneos, conforme exposto a seguir:

CRIME AMBIENTAL. FAZER FUNCIONAR ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA SEM LICENÇA AMBIENTAL. PERFURAÇÃO DE POÇO ARTESIANO. ART. 60 DA LEI 9.605/98. ATIPICIDADE DA CONDUTA. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA MANTIDA. 1- **Penalmente atípica a conduta de quem realiza a perfuração de poço artesiano sem licença ou autorização, haja vista não estar elencada dentre as consideradas potencialmente poluidoras e sujeitas a licenciamento ambiental**, previstas no Anexo I da Res. nº 237 do Conama. 2- A regulamentação estadual em vigor no RS Lei 10.350/94 e Decreto 42.047/02 estabelece as sanções cíveis e administrativas aplicáveis, não importando complementação às normas infra-legais do Conama, e são destituídas de efeitos penais. RECURSO DESPROVIDO. (Recurso Crime Nº 71008168734, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Luis Gustavo Zanella Piccinin, Julgado em 10/12/2018). (TJ-RS - RC: 71008168734 RS, Relator: Luis Gustavo Zanella Piccinin, Data de Julgamento: 10/12/2018, Turma Recursal Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 18/01/2019) (Grifo nosso)

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, firmou a decisão reconhecendo a atipicidade de crime ambiental na perfuração de poços artesianos, *in verbis*:

E M E N T A-HABEAS CORPUS - CRIME AMBIENTAL - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL - ATIPICIDADE DA CONDUTA - POÇO ARTESIANO - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL POR ATIPICIDADE DAS CONDUTAS - ORDEM CONCEDIDA. I - **A conduta pela qual os pacientes foram incriminados é atípica, uma vez que não se amolda a nenhum tipo**

penal, apenas inseridas no art. 49, incisos I e V, da Lei n. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, cujas sanções, previstas no seu art. 50, são de natureza exclusivamente administrativa, sem referência à cumulação com sanções penais. Outrossim, a Resolução n. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA, bem como a Resolução n. 8, de 06/07/2009 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia SEMAC/MS, não prevêm a captação de água superficial ou subterrânea como atividade potencialmente poluidora, não podendo a simples falta de autorização, que é de natureza administrativa, servir de fundamento para a persecução penal. **II- Da mesma forma, os núcleos do tipo descrito no art. 60 da Lei n. 9.605/98 são: "construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar" estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, aí não incluída a atividade de captação de água de cursos hídricos naturais (rios, lagoas, riachos, córregos, lençóis freáticos etc.). O crime do artigo 60, da lei nº 9.605/98 não é de perigo abstrato, exigindo perigo concreto, com prova da materialidade.** III - O art. 68 da Lei n. 9.605/98 salienta que, nos termos do § 2.º do art. 1.º, da já mencionada Resolução n. 8, de 06/07/2009 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia SEMAC/MS, que disciplina o licenciamento ambiental de poços tubulares para captação de água no Estado, há a dispensa de autorização para instalação de poços inferiores a 50 (cinquenta) metros e diâmetro inferior a 4,5 polegadas de diâmetro. In casu, o laudo de vistoria acostado aos autos nada mencionou acerca da profundidade e diâmetro do poço tubular. [...]
(TJ-MS - HC: 14024876020148120000 MS 1402487-60.2014.8.12.0000, Relator: Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques, Data de Julgamento: 07/04/2014, 1ª Câmara Criminal, Data de Publicação: 22/04/2014) (Grifo nosso)

Conforme exposto, com fundamento em decisões judiciais, tem-se que o entendimento nos casos relativos à perfuração de poços subterrâneos sem outorga não há qualquer sanção penal, haja vista a atipicidade da conduta.

No entanto, o fato de não haver punição no âmbito criminal ao sujeito que perfura poços subterrâneos sem outorga, não diminui a importância de regulamentar e controlar o uso dos recursos hídricos, impondo penalidades para desencorajar práticas ilegais e irresponsáveis, com o objetivo de garantir a sustentabilidade ambiental.

Ao exigir a obtenção de licença ou autorização para a perfuração de poços, os órgãos ambientais visam monitorar e regular a extração de água, de modo a evitar impactos negativos ao meio ambiente.

Nesse sentido, as sanções devem ser aplicadas de forma justa e efetiva, levando em consideração a gravidade da infração, e devem ser acompanhadas por medidas de fiscalização e monitoramento adequadas para garantir o cumprimento da legislação ambiental.

Para que tais medidas coercitivas sejam efetivamente aplicadas através das sanções, é preciso levar em consideração as diferentes variantes presentes nos dispositivos legais, que condicionam a devida outorga de uso das águas subterrâneas de acordo com suas necessidades ou devidos requisitos.

É evidente que a Lei nº 4.933/1997 deixa expresso que é privativa da União a competência para legislar em matéria de águas. Entretanto, o próprio dispositivo apresenta casos excepcionais em que dispensa a outorga de direito de uso, inclusive aos Estados e Distrito federal, conforme preceitua o Art. 12, parágrafo 1º da lei:

Art. 12 § 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento: I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. (BRASIL, 1997, *online*).

Por mais que, a Lei expresse de forma cristalina a dispensa da solicitação de outorga, faz-se necessário atender a outras condições administrativas impostas pelos Estados e pelo Distrito Federal para que a perfuração para utilização se caracterize como insignificante, seguindo critérios e diretrizes dos Comitês de Bacias Hidrográficas e a devida aprovação dos Conselhos Estaduais ou Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com a localidade.

Ademais, na falta de proposta dos critérios estabelecidos para o uso considerado como insignificante ou na ausência dos Comitês, haverá uma definição em caráter provisório das respectivas condicionantes, conforme estabelecido no *caput* e Parágrafo único do art. 2º da Resolução nº 184/2016 do Conselho Nacional de Recursos hídricos:

Art. 2º. Os critérios específicos de derivações, captações, lançamentos de efluentes ou acumulações de volumes de água de pouca expressão, considerados insignificantes, serão estabelecidos no respectivo plano de recursos hídricos, propostos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e aprovados pelos Conselhos Estaduais ou Conselho Nacional de Recursos Hídricos, respeitados os domínios. Parágrafo único. Na inexistência de Comitês de Bacia ou na ausência de suas propostas, os critérios específicos de derivações, captações, lançamentos de efluentes ou acumulações de volumes de água de pouca expressão, considerados insignificantes, serão definidos, em caráter provisório, pelas respectivas autoridades outorgantes (BRASIL, 2016, *online*).

Além do mais, deve-se verificar no processo de outorga toda uma cadeia de gestão e critérios integrados das águas e o enquadramento de suas classes, bem como também o lançamento tributário pelo uso do recurso hídrico, conforme preceitua o artigo 3º da Resolução nº 15 de 2001:

Art. 3º Na implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos deverão ser incorporadas medidas que assegurem a promoção da gestão integrada das águas superficiais, subterrâneas e meteóricas, observadas as seguintes diretrizes: [...], II - O enquadramento dos corpos de água subterrânea em classes dar-se-á segundo as características hidrogeológicas dos aquíferos e os seus respectivos usos preponderantes, a serem especificamente definidos; III - Nas outorgas de direito de uso de águas subterrâneas deverão ser considerados critérios que assegurem a gestão integrada das águas, visando evitar o comprometimento qualitativo e quantitativo dos aquíferos e dos corpos de água superficiais a eles interligados; IV - A cobrança pelo uso dos recursos hídricos subterrâneos deverá obedecer a critérios estabelecidos em legislação específica (BRASIL, 2001, *online*).

Pondera-se que, por mais que a Lei isente captações excepcionalmente específicas, determinando que seja dispensável de outorga, o próprio Estado, por meio da Administração Pública condiciona a inúmeras variantes, que acaba por deixar o processo mais confuso e custoso ao usuário.

Por último, é importante expor alguns dos problemas que a falta de outorga e o descontrole dessa concessão causa, pois conforme exposto a seguir, a maioria esmagadora dos poços subterrâneos para captação de água é ilegal.

De acordo com Hirata (2020), cerca de 99% (noventa e nove por cento) dos poços tubulares de captação de água subterrânea são realizadas sem a devida outorga para a extração, o que resulta em uma situação preocupante de falta de controle e fiscalização sobre essas captações, podendo comprometer a disponibilidade e a sustentabilidade dos recursos hídricos subterrâneos.

Entretanto, Villar (2022, p.129), afirma que os dados reais de poços existentes ou o uso do recurso é desconhecido pelo Poder público, tanto é que segundo a base de dados da Agência Nacional das Águas, “existem 115.354 captações subterrâneas regularizadas pelas Unidades da Federação, incluindo as modalidades de outorga de direito de uso e usos insignificantes”.

Assim, estima-se que a maioria dos poços sejam ilegais ou estejam em situação de irregularidade, representando um sério problema para a gestão sustentável dos recursos hídricos e a preservação do meio ambiente.

Villar, traz uma definição onde expõe a diferença entre poços ilegais e poços irregulares:

Poços ilegais: são aqueles cuja perfuração e uso das águas subterrâneas não encontra amparo na lei, por tanto, sua existência é proibida e, conseqüentemente, se o interessado solicitasse um pedido de outorga, este seria negado. Já os poços irregulares: são aqueles cuja perfuração e uso das águas subterrâneas encontra respaldo na lei, porém, se exige o cumprimento de determinados trâmites ou se impõem restrições ou condicionantes para esse uso, que não foram atendidas pelo proprietário do poço (VILLAR; HIRATA, 2019 *apud* VILLAR, 2022, p.129).

Assim entende-se que a diferença crucial reside na área de abrangência, pois os poços ilegais estão relacionados à exploração não autorizada de recursos naturais, como água ou petróleo, geralmente utilizados em grande escala e com um foco industrial, enquanto os poços irregulares estão relacionados principalmente ao consumo humano em pequena escala.

É importante salientar que a perfuração de poços sem a devida outorga pode ter consequências negativas, tais como as expostas por Antunes (2023), sendo a diminuição do nível de água subterrânea, a apropriação de um bem comum desviado de seus usuários e causando problemas sociais, e a degradação dos recursos hídricos. Sendo a outorga um mecanismo essencial para garantir o uso sustentável e equitativo da água,

Essa elevada captação de água subterrânea sem a devida outorga e controle pelo poder público gera outro problema de grande relevância, sendo ela a superexploração de aquíferos, sobre esse problema, Carvalho ressalta que:

A retirada de água de um aquífero gera o seu rebaixamento e modificações no fluxo hidrodinâmico de recarga e descarga e, em alguns casos, modificações na geoquímica de suas águas. As consequências da superexploração não são imediatamente perceptíveis, mas acentuam-se com o tempo, variando conforme as dimensões do aquífero, sua capacidade de armazenamento e o cenário de uso. Alterações hidráulicas e químicas nos aquíferos demoram anos ou décadas para serem percebidas pelos usuários ou pelo Poder Público (CARVALHO *et al*, 2022, p. 60).

Assim, não sendo um problema que não aparece de imediato, que pode levar anos para se manifestar, e pelo fato de não estar visivelmente exposto, como as águas superficiais, é de difícil diagnóstico, tornando um desafio para os gestores dos recursos hídricos aferir o dano causado pela superexploração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma conclui-se que, em regra, é obrigatória a outorga para a extração de água dos aquíferos subterrâneos, não importando se é para consumo final ou para um processo produtivo industrial.

No entanto há exceções, onde prescinde a outorga para perfuração de poços de captação de água, sendo elas 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 consideradas insignificantes, podendo ser esses acúmulos para enchimento de caixas de água, piscina, dentre outros.

Após cumprir os requisitos elencados nas exceções, é importante observar o que as legislações estaduais expõem sobre o assunto, pois em cada estado terá seu dispositivo legal que disporá sobre a retirada da água do solo através de poços.

Em Goiás, por exemplo, não há necessidade de ter outorga para perfuração de poços de captação de água na quantidade de um litro por segundo, até cinco mil metros cúbicos, no qual, se passar dessa quantidade, necessitará de outorga, mesmo o poço tendo a finalidade de satisfazer a necessidade de pequenos núcleos populacionais.

Se descumpridas as exigências legais, o infrator sofrerá penalidades diversas, no âmbito administrativo, com aplicação de multas e interrupção do direito de exploração do recurso, na seara cível, com a imposição de obrigações de fazer, não fazer e de pagar quantia, com a imposição de pagamento de indenizações por dano ambiental coletivo. No entanto, no âmbito criminal, não há que se falar em aplicação de sanções, tendo em vista tratar-se de conduta atípica.

Por outro lado, são vários os motivos pela enorme quantidade de poços sem a devida outorga administrativa, porém entre os principais está a falta de vontade política para fiscalizar e controlar os poços irregulares e fazer cumprir a lei, pois a falta de fiscalização e controle dos poços irregulares cria um ambiente propício para a exploração indiscriminada dos recursos hídricos, resultando em desperdício e desequilíbrio nos aquíferos subterrâneos.

Evidencia-se que também não existem estímulos ou recompensas monetárias, ou de serviços que tornem a regularização do poço atraente para o usuário. Além disso, o usuário não está disposto a pagar taxas de captação sem receber benefícios em troca, pois a partir do pedido administrativo do uso, tem-se taxas a serem pagas. E mesmo depois de ultrapassadas essas barreiras, os poucos poços que são legalizados, são avaliados com métodos ultrapassados não apropriados.

Portanto, a superação desse desafio requer uma vontade política genuína e comprometida em garantir a fiscalização rigorosa dos poços, a aplicação efetiva das leis e a implementação de medidas educativas e preventivas para conscientizar sobre a importância da gestão sustentável dos recursos hídricos. A conscientização sobre a importância da gestão sustentável dos recursos hídricos também desempenha um papel fundamental na redução dos poços irregulares e na promoção do uso responsável da água.

A existência de poços irregulares para a captação de água é uma questão séria, pois pode levar a problemas como a exploração excessiva dos recursos hídricos, a degradação da qualidade da água e o esgotamento do lençol freático. É fundamental que haja um monitoramento adequado, a implementação de regulamentações efetivas e a conscientização da população sobre a importância de seguir as diretrizes estabelecidas para a captação de água.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. 22^a ed. rev e atual. São Paulo: Atlas 2021. E-book. ISBN 9788597027402. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027402/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. 23^a ed. rev e atual. São Paulo: Atlas 2023. E-book. ISBN 9786559773787. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773787/>. Acesso em: 06 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil** (de 25 de março de 1824). Rio de Janeiro, RJ: Typographia Nacional, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Palacio de Rio de Janeiro em o 1º dia do mez de Outubro de 1828. Acesso em: 26 abr. 2023

BRASIL. **Lei nº 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 União, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Institui o Código Civil Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1 jan. 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-563522-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Regulamenta a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1934, no que concerne à contabilidade pública. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 13 jul. 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-508239-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre competência dos entes federativos para o licenciamento ambiental e estabelece as normas gerais sobre o processo administrativo ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Cria a Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre competência dos entes federativos para o licenciamento ambiental e estabelece as normas gerais sobre o processo administrativo ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Cria a Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 26 abr. 2023

CARVALHO, Ana Maciel et al. **As águas subterrâneas na Política Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: ANA, 2022. 220 p., il. (Capacitação em Gestão de Recursos Hídricos, 5). ISBN 9786588101261. Disponível em: https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/acervo/detalhe/93469. Acesso em: 1 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 396, de 3 de abril de 2008**. Estabelece os critérios e procedimentos para a importação de resíduos destinados à reciclagem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=582>. Acesso em: 26 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001**. Estabelece as diretrizes para o descarte de resíduos sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2001. Disponível em:

<http://www.aesa.pb.gov.br/aesawebsite/wpcontent/uploads/2018/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15-de-11-de-Janeiro-de-2001-CNRH.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 184, de 7 de dezembro de 2016**. Estabelece as diretrizes para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte solar fotovoltaica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://agencia.baciaspcj.org.br/docs/resolucoes/resolucao-cnrh-184-16.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

GOIÁS, Secretaria de estado do meio ambiente e dos recursos hídricos, **Instrução Normativa nº 15** - Dispõe sobre os procedimentos de Outorga, Goiânia, GO, 01 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.meioambiente.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2015-07/in15.pdf. Acesso em: 08 de jun. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás. 4ª Câmara Cível. Processo de nº **0008028-23.2019.8.09.0051**. Apelante: Zenildo Generoso Dias. Apelado: Saneamento De Goiás S/a. Relator: Des(a). Delintro Belo De Almeida Filho. DJ de 20/07/2020. Julgamento em 20 de Julho de 2020. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/931994897>>. Acesso em: 11 de junho de 2023.

HIRATA, Ricardo, et al. **INSTITUTO TRATA BRASIL. Estudo sobre águas subterrâneas**. São Paulo: Trata Brasil, 2022. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wpcontent/uploads/2022/09/Estudo_aguas_subterraneas_FINAL.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

LEITE, José Rubens M. **Manual do direito ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502622517. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502622517/>. Acesso em: 08 mai. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Habeas Corpus **HC 1402487-60.2014.8.12.0000 MS 1402487-60.2014.8.12.0000**, Relator (a): Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques, Órgão Julgador: 1º Câmara Criminal, Publicação:22/04/2014, Julgamento em 17 de abril de 2014. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ms/127542589>> Acesso em 11 jun. 2023.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**, 10ª ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Forense 2016. E-book. ISBN 9788530970918. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530970918/>. Acesso em: 08 mai. 2023.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**, 2ª ed rev e atual. São Paulo: Método 2017. E-book. ISBN 9788530975678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975678/>. Acesso em: 29 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Recurso Crime **RC 71008168734 RS**, Relator (a): Luis Gustavo Zanella Piccinin, Órgão Julgador: Turma Recursal Criminal, Publicação: Diário da Justiça do dia 18/01/2019, Julgamento em 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/664600012>> Acesso em 11 jun. 2023.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de direito ambiental**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva 2022. E-book. ISBN 9786553620438. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620438/>. Acesso em: 06 mai. 2023.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva 2023. E-book. ISBN 9786553626867. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626867/>. Acesso em: 29 abr. 2023.

VILLAR, Pilar Carolina, et al. **Governança das águas subterrâneas: desafios e caminhos**. Brasília: ANA, 2022. 200 p., il. ISBN 9786588101285. Disponível em: https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/acervo/detalhe/93658. Acesso em: 28 mai. 2023.