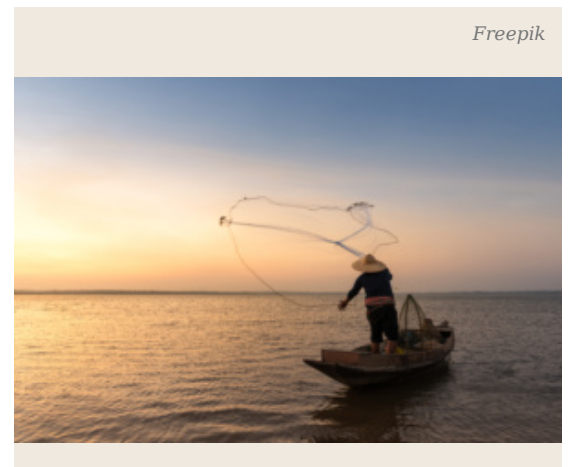


# Presunção regulatória distorce classificação dos rios no Brasil

01/04/2026

É notório que, nas últimas décadas, os recursos hídricos têm ganhado cada vez mais protagonismo, não apenas no debate social, mas também na esfera da proteção jurídica, seja no âmbito legislativo, seja no judicial. Prova disso é que a disciplina das águas no Brasil atravessou uma mudança paradigmática fundamental no fim do século 20, partindo de uma perspectiva puramente extrativista e reativa para um modelo de planejamento sistemático, integrado e descentralizado.

Historicamente, o ordenamento jurídico brasileiro tratava a água sob uma ótica patrimonialista e fragmentada, centrada no antigo Código de Águas de 1934. Em uma nova perspectiva, a Constituição de 1988 consagrou a água como bem de domínio público (artigos 20, III [1], e 26, I [2]) e impôs ao Estado o dever de gerenciá-la em benefício do interesse público (artigo 21, XIX [3]). Tal lógica foi regulamentada e estruturada por meio da Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.



A referida norma foi emblemática, pois ratificou, entre seus fundamentos, que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, reforçando que a gestão hídrica deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas. Ademais, estabeleceu a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da política, por meio de uma gestão descentralizada, transferindo grande parte do poder deliberativo para os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Para concretizar seus objetivos, dentre os quais merece destaque assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, a Lei nº 9.433/1997 estabeleceu seis instrumentos: (1) os Planos de Recursos Hídricos, (2) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, (3) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, (4) a cobrança pelo uso de recursos hídricos, (5) a compensação a municípios, e (6) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

No tocante ao objeto deste artigo, a análise se restringirá ao enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água. Trata-se de instrumento que visa a assegurar a esses recursos qualidade compatível com os usos a que forem destinados e a diminuir os custos de combate à poluição hídrica, mediante ações preventivas permanentes.

Assim, em relação a esse item, a referida norma estabeleceu uma classificação para os corpos de água, baseada na qualidade e usos preponderantes, de modo que toda outorga de recursos hídricos deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado. Além disso, tornou-se responsabilidade das Agências de Água propor aos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento específico dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

A regulamentação técnica específica quanto aos enquadramentos ficou a cargo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que editou a Resolução nº 357/2005, revogando a antiga Resolução nº 20/1986 e dispondo sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, além de fixar condições e padrões de lançamento de efluentes, aspecto este alterado significativamente pela Resolução nº 430/2011.

Embora a Resolução Conama nº 357/2005 tenha estruturado a norma a partir da diferenciação entre águas doces [4], salobras [5] e salinas [6], este artigo abordará exclusivamente as características particulares das águas doces. A lógica do enquadramento visa estabelecer a meta de qualidade da água a ser obrigatoriamente alcançada ou mantida em um segmento do corpo hídrico, orientando-se pelos usos preponderantes pretendidos ao longo do tempo (artigo 2º, XX [7]), e se fundamenta no conjunto de condições e padrões de qualidade necessários para o atendimento desses usos, sejam eles atuais ou futuros (artigo 2º, IX [8]).

Nesse contexto, as águas doces, sob a interpretação sistêmica de que as águas de melhor qualidade podem ser aproveitadas em usos menos exigentes, desde que estes não prejudiquem a qualidade da água e atendam a eventuais requisitos complementares, foram classificadas em:

*“Art. 4º As águas doces são classificadas em:*

- I – classe especial: águas destinadas: a) ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção; b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e, c) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.*
- II – classe 1: águas que podem ser destinadas: a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução Conama nº 274, de 2000 ; d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e e) à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.*
- III – classe 2: águas que podem ser destinadas: a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução Conama nº 274, de 2000 ; d) à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e e) à aqüicultura e à atividade de pesca.*
- IV – classe 3: águas que podem ser destinadas: a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado; b) à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; c) à pesca amadora; d) à recreação de contato secundário; e e) à*

*dessedentação de animais.*

*V – classe 4: águas que podem ser destinadas: a) à navegação; e b) à harmonia paisagística.”*

Com a definição da classe, a análise subjacente a essa gradação estabelece os padrões de qualidade das águas (limites máximos individuais para os parâmetros de efluentes) aplicáveis a cada classe. Desse modo, o conjunto de parâmetros de qualidade selecionado para subsidiar a proposta de enquadramento deverá ser monitorado periodicamente pelo poder público.

Enquanto o Conama estabeleceu tecnicamente os padrões físico-químicos e biológicos que compõem cada classe, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos regulamentou, de forma geral, a forma como a classe deve ser atribuída a cada trecho de um rio. Isso se deu pela Resolução CNRH nº 12/2000, posteriormente revogada pela Resolução CNRH nº 91/2008, a qual dispõe sobre procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos.

## Corpos hídricos carecem de definição quanto à sua classe

Em síntese, após um procedimento multidisciplinar e participativo, que inclui as etapas de diagnóstico, prognóstico, proposta de metas e programa de efetivação, as agências de água em conjunto com outros atores elaborarão e encaminharão as propostas de alternativas de enquadramento aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica para discussão, aprovação e posterior encaminhamento, para deliberação, ao Conselho de Recursos Hídricos competente.

Na teoria, trata-se de governança robusta, centralizada na compreensão de que a bacia hidrográfica é unidade territorial imprescindível para o planejamento regional de recursos hídricos e de que a quantidade e a qualidade da água estão conectadas.

Contudo, passados mais de 25 anos desde a edição da Política Nacional de Recursos Hídricos, grande parte dos corpos hídricos carece de definição quanto à sua classe. Cria-se um dilema: como gerenciar os usos múltiplos, a concessão de outorgas e os parâmetros de lançamento de efluentes nesses casos?

A esse respeito, a Resolução Conama nº 357/2005 estabelece:

*Art. 42. Enquanto não aprovados os respectivos enquadramentos, **as águas doces serão consideradas classe 2**, as salinas e salobras classe 1, exceto se as condições de qualidade atuais forem melhores, o que determinará a aplicação da classe mais rigorosa correspondente.*

A Resolução CNRH nº 91/2008 foi além:

*Art. 15. Na outorga de direito de uso de recursos hídricos, na cobrança pelo uso da água, no licenciamento ambiental, bem como na aplicação dos demais instrumentos da gestão de recursos hídricos e de meio ambiente que tenham o enquadramento como referência para sua aplicação, deverão ser considerados, nos corpos de água superficiais ainda não enquadrados, **os padrões de qualidade da classe correspondente aos usos preponderantes mais restritivos existentes no respectivo corpo de água.***

*§1º. Caberá à autoridade outorgante, em articulação com o órgão de meio ambiente, definir, por meio de ato próprio, a classe correspondente a ser adotada, de forma transitória, para aplicação dos instrumentos previstos no caput, em função dos usos preponderantes mais restritivos existentes no respectivo corpo de água.*

*§2º. Até que a autoridade outorgante tenha informações necessárias à definição prevista no parágrafo anterior e estabeleça a classe correspondente, poderá ser adotada, para as águas doces superficiais, a classe 2.*

## **Mudança de postura na governança das águas é imperativo**

Logo, na prática, muitos corpos hídricos no Brasil pendem de diagnóstico e enquadramentos adequados, o que implica uma classificação automática, sem análise caso a caso, como classe 2. Isso resulta, muitas vezes, em exigências de parâmetros para lançamento de efluentes que não correspondem à qualidade e aos usos preponderantes do próprio corpo hídrico, inaplicáveis ao caso concreto.

Não raro, a indústria ou a concessionária, titular da outorga, cumpre rigorosamente o seu padrão de emissão, respeitando os limites do efluente tratado ditados por normas como a Resolução Conama nº 430/2011, mas acaba sendo autuada sob a justificativa de que o padrão de qualidade do corpo receptor, presumido ficticiamente como classe 2, foi violado. Trata-se da imposição de uma responsabilidade sobre um limite físico e bioquímico do rio que é materialmente impossível de ser garantido por um usuário de forma isolada, muitas vezes decorrente de eventual poluição difusa e ausência de saneamento básico.

Essa distorção resulta em parâmetros mais restritivos que os adequados para determinado corpo hídrico, superando inclusive o rigor da própria legislação que fixa os padrões de lançamento. Tal cenário deságua em autuações ambientais infundadas, insegurança jurídica e responsabilizações desproporcionais e irrazoáveis, desincentivando o desenvolvimento econômico sustentável regional. Especialmente, acaba mascarando a realidade da maior parte dos corpos hídricos do país e protelando o atendimento efetivo dos programas para implementação do adequado enquadramento, isto é, o alcance das metas intermediárias e finais de qualidade de água estabelecidas.

Institui-se um cenário de esperança jurídica de melhora espontânea descolada da realidade, que escamoteia os fatos e impede os devidos avanços, seja na proteção do meio ambiente, seja no desenvolvimento regional no Brasil.

Em suma, faz-se imperativa uma mudança de postura na governança das águas no Brasil. É preciso que as instâncias competentes viabilizem os estudos e diagnósticos necessários para o enquadramento real das bacias hidrográficas, sob pena de esvaziamento dos próprios objetivos da Lei nº 9.433/1997. Afinal, a tutela do meio ambiente e o fomento à atividade econômica não são excludentes, mas exigem, para coexistirem, um arcabouço normativo ancorado na realidade fática, capaz de balizar outorgas e lançamentos de efluentes com razoabilidade, proporção e segurança.

Assim, enquanto a presunção genérica substituir o diagnóstico técnico preciso, o país continuará refém de uma gestão hídrica ilusória, que pune o desenvolvimento econômico sem entregar a efetiva regeneração e proteção aos nossos rios.

---

[1] 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;

[2] 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;

[3] Art. 21. Compete à União: XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

[4] Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I – águas doces: águas com salinidade igual ou inferior a 0,5 ‰;

[5] Art. 2º (...) II – águas salobras: águas com salinidade superior a 0,5 ‰ inferior a 30 ‰;

[6] Art. 2º (...) III – águas salinas: águas com salinidade igual ou superior a 30 ‰.

[7] Art. 2º (...) XX – enquadramento: estabelecimento da meta ou objetivo de qualidade da água (classe) a ser, obrigatoriamente, alcançado ou mantido em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo;

[8] Art. 2º (...) IX – classe de qualidade: conjunto de condições e padrões de qualidade de água necessários ao atendimento dos usos preponderantes, atuais ou futuros;

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-01/presuncao-regulatoria-distorce-classificacao-dos-rios-no-brasil/>