XVIII SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE

XVIII ENCONTRO DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE

GOVERNANÇA HÍDRICA, INCLUSÃO SOCIAL E REGULARIZAÇÃO DA OUTORGA DE FLUTUANTES FLUVIAIS NA BACIA DO TARUMÃ-AÇU, AMAZONAS

Eriverton Resende Monte[1]; Carlossandro Carvalho de Albuquerque[2]; Ieda Hortencio Batista[3] & Adaiana Alencar Cavalcante Monte[4]

RESUMO – O uso múltiplo dos recursos hídricos impõe significativos desafios para a governança e inclusão social em cenários periurbanos amazônicos. A presente pesquisa aborda a regularização e o procedimento de outorga dos direitos de uso voltados aos flutuantes fluviais localizados na Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu, em Manaus/AM. Diante de uma ocupação complexa que envolve moradia social, turismo, lazer e exploração comercial, analisa-se a natureza jurídica de bem imóvel desses arranjos e propõe-se o contrato de direito real de superfície fluvial como instrumento de gestão integrada. Os resultados demonstram que a governança participativa, aliada ao controle de efluentes e resíduos sólidos pelo IPAAM e pela SEMA, é capaz de mitigar os conflitos entre usuários competidores e promover a justiça hídrica. Conclui-se que a outorga por tempo determinado assegura a segurança jurídica e a preservação ambiental do ecossistema receptor de maneira equilibrada e inclusiva.

ABSTRACT – The multiple use of water resources imposes significant challenges for governance and social inclusion in Amazonian peri-urban settings. This research addresses the regularization and the granting procedure for water resource use rights applied to floating structures located in the Tarumã-Açu River Basin, in Manaus/AM. Facing a complex occupation that involves social housing, tourism, leisure, and commercial economic exploitation, we analyze the legal nature of these arrangements as immovable property and propose the real right of river surface contract as an integrated management tool. The results demonstrate that participatory governance, combined with the control of effluents and solid waste by IPAAM and SEMA, is capable of mitigating conflicts among competing users and promoting water justice. It is concluded that the granting for a determined period ensures legal certainty and environmental preservation of the receiving ecosystem.

Palavras-Chave – Governança Hídrica, Inclusão Social, Flutuantes Fluviais.

[1] Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Avenida Cel. Teixeira, 6225, Condomínio London, Torre 3, Ap. 701, Ponta Negra, Manaus, AM, 92 98177-0000, e-mail: eriverton.monte@gmail.com.

[2] Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Avenida Jacira Reis, 189. Maison Liberte, 102 A. Sao Jorge, Manaus, AM, 92 9812-3238, e-mail: cscarvalho@uea.edu.br.

[3] Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Avenida Jacira Reis, 189. Maison Liberte, 102 A. Sao Jorge, Manaus, AM, 92 98159-3212, e-mail: ibatista@uea.edu.br.

[4] Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Avenida Cel. Teixeira, 6225, Condomínio London, Torre 3, Ap. 701, Ponta Negra, Manaus, AM, 92 98197-5593, e-mail: adaianaacmonte@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Os recursos hídricos possuem o uso diversificado regulamentado por legislação federal e estadual em conformidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e a Política Estadual dos Recursos Hídricos (PERH), abrangendo os instrumentos essenciais dessas políticas, dentre eles, a outorga dos direitos de uso de tais recursos como um dos instrumentos dos recursos hídricos, um procedimento realizado por ato administrativo da autoridade competente para o uso adequado da água.

No âmbito das discussões da governança e inclusão social na gestão da água, a outorga deixa de ser vista estritamente como um ato técnico-burocrático de controle e passa a ser compreendida como um mecanismo primordial para a garantia da justiça hídrica, redistribuição do acesso e contenção de conflitos socioambientais em territórios periféricos e de transição urbano-rural.

Os flutuantes fluviais, localizados na Bacia Hidrográfica do Tarumã-Açu, consiste num conflito real pela permanência ou retirada que se encontra judicializada envolvendo o Estado do Amazonas, a Prefeitura Municipal de Manaus, o Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Amazonas, e os proprietários dos flutuantes (Processo nº 0056323-55.2010.8.04.0012 - Vara Especializada do Meio Ambiente).

A presente pesquisa tem por objeto a outorga para que os flutuantes fluviais possam ser regularmente postos sobre as águas superficiais de competência do Estado do Amazonas, destacando-se essas estruturas localizadas no rio Tarumã-Açu, Manaus/AM. Essa bacia caracteriza-se por uma complexa interação entre a rápida expansão urbana da capital amazonense e os ecossistemas hídricos frágeis que a circundam. Os flutuantes deixaram de representar apenas estruturas isoladas de lazer sazonal ou moradias ribeirinhas tradicionais e assumiram forma de um denso e dinâmico ecossistema socioeconômico periurbano.

Diante dessa realidade fática e espacial, surge a seguinte indagação: qual o procedimento adequado de outorga para que um flutuante fluvial seja posto sobre as águas dos rios na superfície de domínio do Estado do Amazonas, primordialmente na Bacia Hidrográfica do rio Tarumã-Açu, de maneira que se assegure tanto a governança ambiental integrada quanto a inclusão social e habitacional dos usuários em situação de vulnerabilidade?

Como objetivo geral, este trabalho busca estabelecer o procedimento jurídico-administrativo para a outorga dos flutuantes fluviais instalados em corpos hídricos estaduais. Para atingir tal fim, definiram-se os seguintes objetivos específicos: i) identificar os diversos usos múltiplos dos recursos hídricos na bacia estudada; ii) descrever a aplicação prática dos instrumentos previstos na Política Estadual dos Recursos Hídricos; iii) discorrer sobre a natureza jurídica dos flutuantes fluviais em

relação ao critério civilista da mobilidade; e iv) propor mecanismos institucionais e regulatórios que promovam a inclusão social na gestão participativa por meio do comitê de bacia hidrográfica.

A Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Brasil, 1997). Em simetria regional, a Lei Estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado do Amazonas (Amazonas, 2007). Ambas as normas são pilares primordiais para promover o uso racional e sustentável da água por intermédio da participação descentralizada do Poder Público, dos usuários e das comunidades locais envolvidas. Contudo, a aplicação prática destas diretrizes sobre a realidade da Amazônia periurbana impõe desafios interpretativos, uma vez que as populações tradicionais e os novos atores urbanos passam a competir diretamente pelo mesmo espaço hídrico.

A outorga de direito de uso da água é um mecanismo de comando e controle que permite o conhecimento e o monitoramento, por parte do administrador público, das quantidades e qualidades das águas utilizadas pelos usuários (Carrera-Fernandez; Raymundo-José, 2002). Justifica-se o presente estudo sob os aspectos social, jurídico e ambiental da Bacia do Rio Tarumã-Açu em relação aos flutuantes na cidade de Manaus, AM.

Trata-se de uma realidade cultural e geográfica altamente específica da região Norte, caracterizada pela proliferação dessas estruturas para fins de moradia e atividade empresarial, convertendo o espelho d'água em um dinâmico ambiente de circulação permanente de pessoas e serviços. Sob a ótica da inclusão social, torna-se imperioso que a regulação estatal não atue como vetor de exclusão contra as famílias hipossuficientes que residem nessas estruturas por carência habitacional terrestre, mas sim como uma plataforma de integração urbana e sanitária legalmente amparada.

A proteção ecossistêmica e a preservação ambiental devem integrar a utilização do espaço hídrico que é outorgado aos usuários dos flutuantes. A área sob análise abriga hoje uma multifacetada exploração comercial (bares, restaurantes e locações por temporada) e moradias, elementos que tensionam a capacidade de carga do corpo hídrico receptor. Portanto, o controle dos efluentes e o manejo correto dos resíduos sólidos gerados precisam ser uma responsabilidade compartilhada entre o particular, a comunidade de usuários e o Poder Público.

Como marco institucional recente, destaca-se que em junho de 2025 foi oficialmente assinado o Termo de Convênio nº 001/2025 entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e a Fundação FADECT-AM. O objeto consiste em estabelecer a conjugação de esforços acadêmicos e científicos visando à elaboração do Plano de Bacia

Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu (PBH Tarumã-Açu), momento histórico por tratar-se do primeiro plano de bacia estruturado no Amazonas, o qual enfrentará como um dos desafios a regularização da outorga aos flutuantes e a governança inclusiva.

MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia baseia-se na pesquisa bibliográfica, documental e na utilização do método dedutivo. O percurso científico parte da análise das premissas gerais contidas no texto constitucional e nas leis nacionais de águas até alcançar a especificação dogmática dos instrumentos da outorga sobre as estruturas flutuantes. Adota-se uma abordagem qualitativa e sociojurídica, adequada para a interpretação de fenômenos complexos e para a desconstrução da natureza jurídica ambígua dos flutuantes no que tange à sua classificação civil de mobilidade e ordenamento.

De acordo com a doutrina metodológica de Anacélia Santos *et al.* (2020), por intermédio da pesquisa qualitativa busca-se compreender os fenômenos sociais profundos a partir da perspectiva interna dos participantes. Para conferir robustez à análise jurídica, estruturou-se um procedimento de triangulação de dados combinando: a) o levantamento do arcabouço normativo vigente nas esferas federal e estadual; b) a análise de elementos em relação à bacia hidrográfica; e c) a verificação de dados de ocupação espacial obtidos por meio de monitoramento orbital retrospectivo do leito do Rio Tarumã-Açu.

Os fundamentos teóricos e normativos propostos nesta pesquisa encontram-se alicerçados principalmente na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei Federal nº 9.433/1997, na Lei Estadual nº 3.167/2007 e na Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil).

Conforme preceitua o Art. 21, inciso XIX, da CF/88, compete privativamente à União instituir o SNGRH e definir os critérios gerais de outorga de direitos de seu uso (Brasil, 1988). Paralelamente, os entes federativos devem atuar conjuntamente no planejamento e fiscalização do uso sustentável das águas (Art. 23, XI, CF/88). Como as águas superficiais do Rio Tarumã-Açu pertencem ao Estado do Amazonas por estarem inteiramente interiorizadas em seu território (Art. 26, CF/88), cabe ao órgão gestor estadual a operacionalização do instrumento de outorga.

Os proprietários dos flutuantes possuem manifesto interesse na outorga para conferir regularidade e segurança jurídica às suas permanências. A Constituição Federal garante o direito fundamental de propriedade, contanto que esta cumpra integralmente com a sua função social e ambiental (Art. 5º, XXIII, e Art. 170, III). No plano urbano, embora o Poder Público Municipal não detenha competência para legislar sobre recursos hídricos, possui competência administrativa comum para a exploração de recursos em seu território (Art. 23, XI, CF/88), uma vez que as externalidades

ambientais e sanitárias da ocupação sobre a lâmina d'água impactam diretamente o saneamento e o ordenamento urbano litorâneo local.

A função social dos flutuantes no Tarumã-Açu deve ser compreendida de forma multidimensional: abarca o direito social fundamental à moradia das populações tradicionais e vulneráveis, os direitos sociais ao trabalho e à livre iniciativa dos pequenos empreendedores locais, e o dever de preservação ecológica. Este cenário exige uma mediação jurídica refinada, que priorize o desenvolvimento sustentável consciente (Monte, 2023).

Tanto a legislação federal quanto a estadual consagram a água como um bem de domínio público, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico, cujo uso prioritário em situações de escassez é o consumo humano e a dessedentação de animais, devendo a gestão assegurar o uso múltiplo das águas (Brasil, 1997; Amazonas, 2007).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu (BHTA) teve seu respectivo Comitê de Bacia instituído pelo Decreto Estadual nº 29.249, de 19 de outubro de 2009. Este órgão colegiado atua como o parlamento das águas, onde as decisões sobre o uso dos recursos devem ser tomadas de forma descentralizada e participativa (Amazonas, 2009). A BHTA localiza-se na zona Norte e Oeste de Manaus, compreendendo uma área total de 184.046,08 hectares e concentrando uma população urbana estimada em quase 500 mil habitantes (Bühring, 2010).

A ilustração seguinte materializa os flutuantes localizados na BHTA:



Figura 1 - Casas Flutuantes no prolongamento de Manaus
Fonte: arquivo pessoal do autor (2025).

A expansão urbana em direção a essa bacia gerou pressões consideráveis sobre a qualidade de suas águas superficiais. Para subsidiar a governança inclusiva, consolidou-se a distribuição das

finalidades de uso das estruturas flutuantes cadastradas no Rio Tarumã-Açu, conforme apresentado esquematicicamente no gráfico da Figura 2:

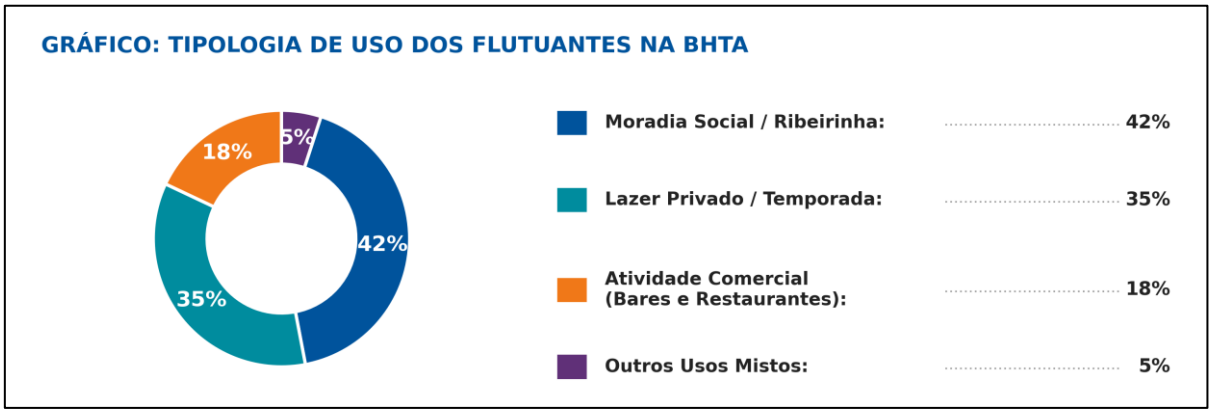


Figura 2 – Distribuição percentual das finalidades de uso das estruturas flutuantes na BHTA.
Fonte: Banco de dados técnico-científicos da pesquisa (2025). Elaboração própria a partir de dados sistematizados pelo autor, com apoio de inteligência artificial (ChatGPT/OpenAI, 2026).

Verifica-se a existência de mais de 1.000 (mil) flutuantes fluviais operando ativamente na BHTA. São estruturas consolidadas sobre o corpo d'água que utilizam o espaço e o recurso hídrico superficial de domínio estadual. Orlando Gomes (2001) leciona que as formalidades nos contratos servem para conferir estabilidade e certeza às relações jurídicas complexas, elevando o procedimento administrativo ao status de requisito essencial de validade — princípio aplicável à concessão do direito de superfície fluvial.

A figura seguinte contempla a localização da BHTA proporcionando a visualização de sua extensão.

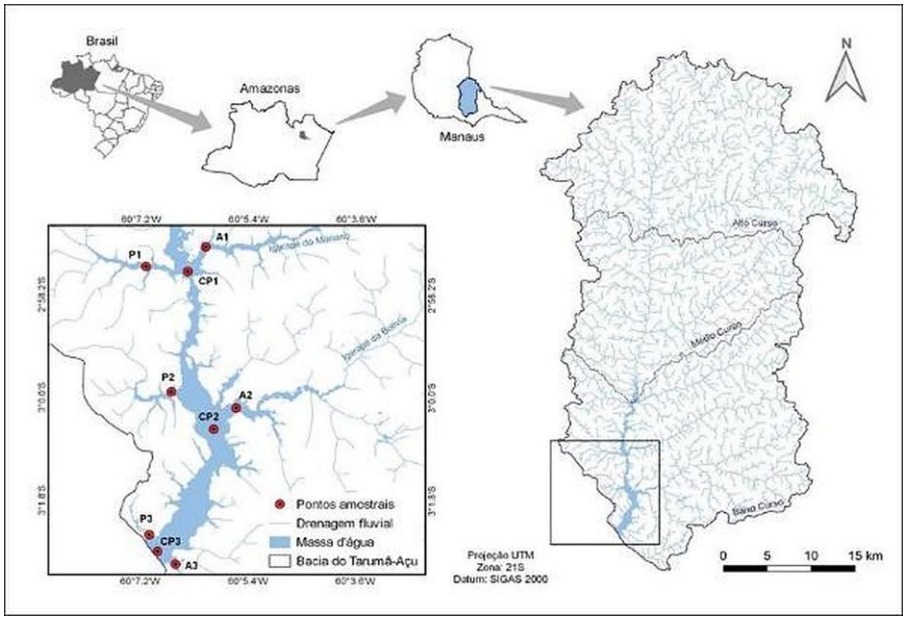


Figura 3. Imagem da BHTA
Fonte: Costa: 2020.

A imagem demonstra que a BHTA possui uma extensa área na cidade de Manaus, considerada uma bacia periurbana por sua localização em área de transição urbana e rural com usos múltiplos da água: consumo humano, comunidade aquática, irrigação, consumo animal, navegação, recreação, moradia e atividade empresarial com os flutuantes fluviais. Isto é, possui uso de recursos hídricos com destaque para a região proporcionando a circulação de riquezas com emprego e renda.

O Plano de Bacia tem como base o diagnóstico da situação da bacia, projeta metas, objetivos e ações de preservação e manutenção da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, bem como dos ecossistemas que os sustentam, é a chave que liga o funcionamento do CBH à sua prerrogativa legal, tem natureza multi e interdisciplinar que requer, além do envolvimento de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, o empenho político e econômico (Costa, 2020).

A outorga possui natureza jurídica de ato administrativo discricionário e precário. O jurista Paulo Affonso Leme Machado (2018) adverte que os governos não possuem autorização legal para conceder outorga de uso que venha a agredir ou comprometer a qualidade ecológica e a quantidade dos corpos hídricos, devendo a administração agir pautada pela equidade. O regime de outorga visa assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, disciplinando o acesso. Estão sujeitos a esse regime os atos de captação, lançamento de efluentes e outros usos múltiplos que alterem o regime natural, a quantidade ou a qualidade da água existente no corpo hídrico receptor (Brasil, 1997).

A outorga, como um dos instrumentos dos recursos hídricos, tem por objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água (Brasil, 1997), e além disso, garantir a sobrevivência de espécies da fauna e flora estaduais (Amazonas, 2007).

O legislador adotou uma cláusula genérica ao inserir a expressão “outros usos”, com o escopo de capturar novas formas de intervenção humana. É nesta categoria que se enquadram os flutuantes fluviais, visto que ocupam de forma contínua uma área georreferenciada da superfície do corpo d'água, alterando o uso do espaço e o tráfego aquaviário. Na modelagem sociojurídica, o Estado do Amazonas atua na condição de outorgante e o proprietário do flutuante qualifica-se como outorgado, formalizando-se o vínculo por meio de um contrato de Direito Real de Superfície Fluvial. No âmbito civilista, o Direito Real de Superfície (Art. 1.369, CC/2002) apresenta-se como o elo de conexão ideal com a outorga de Direito Público, permitindo monitorar o balanço hídrico e mitigar os conflitos entre usuários competidores (Carrera-Fernandez; Raymundo-José, 2002).

A descaracterização dos flutuantes como embarcações, regidas pela Lei nº 9.537/1997, é o elemento definidor para a sua classificação como bens imóveis por acessão. O flutuante é uma edificação civil montada sobre flutuadores que permanece atracada em coordenadas específicas,

subindo e descendo de acordo com o nível dos rios, sem o propósito de realizar transporte. Define-se como um bem imóvel edificado sobre o espelho d'água para fins residenciais, comerciais ou de lazer, o qual atrai a incidência do ordenamento territorial (Monte, 2023).

Com o objetivo de promover a governança inclusiva, propõe-se um protocolo escalonado de outorga. Para as estruturas destinadas exclusivamente à moradia social e de subsistência de populações ribeirinhas vulneráveis, o procedimento deve ser pautado pela simplificação documental e isenção de taxas (tributos), reconhecendo o uso como de baixo impacto local. Em sentido inverso, para as estruturas de exploração comercial onerosas ou de lazer náutico de alto padrão, a outorga assume caráter estritamente oneroso, condicionada à instalação obrigatória de sistemas individuais avançados de tratamento de efluentes sanitários (tanques sépticos e filtros anaeróbios) e à realização de monitoramento periódico da qualidade da água circundante. Critérios ambientais igualmente necessários aos flutuantes de moradias.

De acordo com a Lei Estadual nº 3.167/2007, as outorgas serão concedidas por prazo determinado, fixado no máximo em até 35 (trinta e cinco) anos, admitindo-se prorrogações (Amazonas, 2007). O ordenamento veda a concessão por prazo indeterminado. O ato possui natureza precária, conferindo ao Poder Público a prerrogativa de suspender ou revogar o direito caso o outorgado descumpra as normas ambientais. Na estrutura do Estado do Amazonas, a formulação da política compete à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), enquanto a execução prática dos procedimentos de outorga e fiscalização fica a cargo do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) (Amazonas, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização da outorga de direito de uso voltada aos flutuantes fluviais estabelecidos no Rio Tarumã-Açu constitui uma medida jurídica e ecológica indispensável para garantir a proteção dos recursos hídricos. Este procedimento confere a necessária segurança jurídica aos investimentos e à moradia, ao mesmo tempo em que salvaguarda a qualidade ambiental do ecossistema aquático. A transição para um modelo de governança hídrica inclusivo exige que o Estado saiba distinguir as demandas habitacionais das populações tradicionais vulneráveis das pressões econômicas exercidas por empreendimentos comerciais e de lazer de alto padrão.

A preservação ambiental do Tarumã-Açu deve nortear as ações integradas do Poder Público e da sociedade. O controle rígido e a destinação adequada dos efluentes sanitários configuram obrigações solidárias entre os proprietários das estruturas e os órgãos fiscalizadores. O avanço técnico que será propiciado pela elaboração do inédito Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu

(PBH Tarumã-Açu), viabilizado pelo Convênio nº 001/2025 entre a SEMA, a UEA e a FADECT-AM, fornecerá os subsídios técnicos fundamentais com estudos de capacidade de carga e zoneamento para delimitar as áreas permitidas sobre o rio.

Por fim, conclui-se que a modelagem sociojurídica que acopla a outorga hídrica de Direito Público ao contrato de Direito Real de Superfície Fluvial de Direito Civil, apresenta-se como a solução regulatória mais equilibrada para o cenário amazônico, proporcionando segurança jurídica. Esse arranjo institucional confere eficácia ao poder de polícia ambiental do IPAAM e da SEMA, combate a poluição hídrica sistemática e introduz mecanismos de justiça distributiva e inclusão social, assegurando o uso múltiplo, racional e sustentável das águas do Rio Tarumã-Açu para as presentes e as futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

Nossos sinceros agradecimentos ao Programa Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (ProfÁgua), desenvolvido no âmbito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), polo Manaus e Parintins, AM, pela relevante contribuição ao alcance desse estudo sobre recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

a) Normas

AMAZONAS. Decreto Estadual nº 29.249, de 19 de outubro 2009. Dispõe sobre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu. SEMA, Manaus, 2009.

AMAZONAS. Lei nº 3.167, de 27 de agosto de 2007. Disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado, Manaus, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário. Diário Oficial da União, Brasília, 1997.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

b) Livros

BÜHRING, Ricardo. Estudo da dinâmica de uso do solo e proposta de zoneamento para a Bacia Hidrográfica do Tarumã, Manaus, Amazonas. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.

CARRERA-FERNANDEZ, José; GARRIDO, Raymundo-José. Economia dos Recursos Hídricos. Salvador: Edufba, 2002.

GOMES, Orlando. Contratos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito de acesso à água. São Paulo: Malheiros, 2018.

MONTE, Eriverton Resende. Direito de superfície fluvial: uma resposta adequada à natureza jurídica e ao regime dos flutuantes. Manaus: Editora UEA, 2023.

ROCHA, Anacélia Santos *et al.* O Dom da produção acadêmica: manual de normalização e metodologia de pesquisa. Belo Horizonte: Dom Helder, 2020.

c) Relatório

COSTA, Jamerson Souza da. Relatório de situação bacia hidrográfica do Tarumã-Açu: transformações antrópicas e qualidade da água. Manaus: Ed. do Autor, 2020.