

Falha estrutural da política hídrica na Amazônia e controle jurisdicional por tutela estrutural

*Structural failure of water resource policy in the Amazon and
judicial review through structural remedies*

Ruy Marcelo Alencar de Mendonça¹

Rejane da Silva Viana²

Resumo: A presente pesquisa examina a persistente inefetividade da política pública de gestão dos recursos hídricos na Amazônia, evidenciada pela limitada implementação de seus instrumentos, pela fragilidade institucional e pela degradação da qualidade das águas. Parte-se da premissa de que esse cenário não se reduz a falhas pontuais de gestão, configurando uma falha estrutural, caracterizada por inadequação institucional e incapacidade de realização dos resultados constitucionalmente exigidos. O problema de pesquisa consiste em determinar qual o modelo de controle jurisdicional adequado para enfrentar essa situação. O objetivo é demonstrar que tal falha, quando reconduzida ao plano constitucional como hipótese de proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, legitima a atuação jurisdicional e exige técnicas decisórias compatíveis com sua natureza sistêmica. A investigação desenvolve-se por abordagem dedutiva, com base em revisão bibliográfica e documental, ancorada na hermenêutica constitucional concretizante e na teoria dos direitos fundamentais. Inicialmente, examina-se o regime jurídico das águas; em seguida, a realidade amazônica; posteriormente, o enquadramento como falha estrutural; na sequência, o cabimento do controle judicial; e, por fim, a tutela estrutural como técnica adequada. Conclui-se que a tutela estrutural apresenta especial aptidão para

¹Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, Manaus, Amazonas, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8887528469334728>. ORCID: 0009-0003-2874-2671.

²Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, Manaus, Amazonas, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6235740675985467>. ORCID: 0000-0002-4948-7679.

promover a reorganização institucional necessária à superação da proteção insuficiente na Amazônia.

Palavras-chave: falha estrutural; tutela estrutural; gestão hídrica; Política Nacional de Recursos Hídricos; Bacia Amazônica.

***Abstract:** This article examines the persistent ineffectiveness of water resource management policy in the Amazon, evidenced by the limited implementation of its instruments, institutional fragility, and the degradation of water quality. It argues that this scenario cannot be reduced to isolated managerial failures, but constitutes a structural failure characterized by institutional inadequacy and an inability to achieve constitutionally required outcomes. The research problem is to determine the appropriate model of judicial review to address this situation. The objective is to demonstrate that such failure, when framed as a case of insufficient protection of the fundamental right to an ecologically balanced environment, justifies judicial intervention and requires decision-making techniques compatible with its systemic nature. The study adopts a deductive approach, based on bibliographic and documentary review, grounded in concretizing constitutional hermeneutics and the theory of fundamental rights. It first examines the legal framework of water governance, then the Amazonian context, subsequently frames the situation as a structural failure, discusses the admissibility of judicial review, and finally examines structural remedies as an appropriate technique. It concludes that structural remedies display particular aptitude for promoting the institutional reorganization necessary to overcome insufficient environmental protection and to enhance the effectiveness of water resource management policy in the Amazon.*

Keywords: structural failure; structural injunction; water resources management; National Water Resources Policy; Amazon Basin.

Introdução

A gestão dos recursos hídricos no Brasil estrutura-se a partir da política pública instituída pela Lei nº 9.433/1997, que consagrou a Política Nacional de Recursos Hídricos. A lei estabelece princípios e instrumentos destinados a assegurar o uso sustentável da água e a proteção dos ecossistemas aquáticos, inserindo-se no âmbito do dever constitucional de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição. Trata-se de uma política pública juridicamente delineada para promover a gestão

integrada e sustentável dos recursos hídricos, cuja efetividade, contudo, depende da adequada conformação institucional e de sua implementação no plano concreto.

Na Amazônia, contudo, observa-se um quadro persistente de baixa efetividade da política pública de gestão hídrica, associado à insuficiente implementação de instrumentos estruturantes legalmente previstos e a um nível crescente de degradação ambiental.

Nesse contexto, o objetivo geral do artigo consiste em examinar se a persistente insuficiência de implementação dos instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos, observada na gestão hídrica amazônica, pode justificar o controle jurisdicional da política pública e se a tutela estrutural apresenta aptidão para promover a superação das disfunções institucionais identificadas.

Como objetivos específicos, busca-se examinar a configuração dos pressupostos jurídicos que autorizam o controle judicial de políticas públicas em situações de proteção insuficiente de direitos fundamentais, bem como verificar se a realidade observada na gestão hídrica amazônica apresenta as características necessárias à incidência da tutela estrutural.

A investigação desenvolve-se por abordagem dedutiva, com base em revisão bibliográfica e documental, ancorada na hermenêutica constitucional concretizante e na teoria dos direitos fundamentais.

Nesse percurso, examina-se, inicialmente, o regime constitucional e legal das águas, com destaque para os fundamentos normativos da política de gestão hídrica estabelecidos pela Constituição e pela Lei nº 9.433/1997. Em seguida, procede-se à análise da realidade da gestão hídrica na Amazônia, evidenciando os processos de degradação da qualidade das águas, os quadros de vulnerabilidade socioambiental e as insuficiências institucionais observadas na implementação da política pública, com base em dados empíricos e literatura especializada. Na sequência, examina-se se essa realidade reúne os elementos caracterizadores de uma falha estrutural de política pública. A partir dessa qualificação, analisa-se o cabimento do controle jurisdicional da política pública. Por fim, examina-se a aptidão da tutela estrutural para promover a superação da disfunção identificada.

A contribuição científica do presente estudo reside na articulação entre o conceito de falha estrutural de política pública, desenvolvido no âmbito da teoria do processo estrutural, e sua aplicação ao contexto específico da gestão hídrica amazônica, bem como na análise das condições jurídicas que autorizam o controle jurisdicional e o

emprego da tutela estrutural em cenários de proteção insuficiente do bem ambiental hídrico. Nesse sentido, o trabalho insere-se no campo da jurisdição constitucional, da teoria dos direitos fundamentais e do direito ambiental, dialogando com os debates sobre controle judicial de políticas públicas, proteção ambiental e efetividade dos deveres estatais de proteção.

1 Dever constitucional de proteção hídrica e a política pública de gestão hídrica no Brasil

A Constituição estabelece um regime jurídico complexo para os recursos hídricos, estruturado a partir de sua natureza como bens ambientais de domínio público e de uso comum do povo. A titularidade dominial das águas é repartida entre a União e os Estados, conforme a extensão territorial dos corpos hídricos, nos termos dos arts. 20, III, e 26, I, da Constituição, cabendo à União os rios que atravessam mais de um estado ou fazem fronteira internacional, e aos estados os demais cursos d'água interiores.

Na dimensão ambiental, as águas assumem natureza jurídica de bem ambiental, atraindo a incidência do dever estatal de proteção. Enquanto ecossistemas, as bacias hidrográficas integram o conteúdo material nuclear do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-las e preservá-las para as presentes e futuras gerações. A implementação da política de gestão hídrica integra o núcleo essencial do dever estatal de proteção ambiental.

Em razão disso, a gestão hídrica deve assegurar não apenas o uso racional das águas, mas também a preservação de funções ecológicas essenciais e a prevenção de riscos ambientais e sanitários (Madrugá Filho *et al.*, 2018). A dimensão socioambiental das águas impõe uma responsabilidade estatal ampliada na formulação e implementação de políticas hídricas que transcendam a mera gestão de recursos, abarcando a proteção ecossistêmica e a promoção da sustentabilidade (Armando; Valadão, 2013).

Com essa amplitude, a governança hídrica assume caráter necessariamente multinível e cooperativo, estruturando-se como dever de coordenação federativa. A Constituição atribui competências comuns aos entes federativos para proteção do meio ambiente (art. 23, VI), fiscalização da exploração de recursos hídricos (art. 23, XI) e promoção de políticas de saneamento básico (art. 23, IX), o que exige coordenação interinstitucional como condição de efetividade das correspondentes políticas públicas (Bordalo, 2022; Gallegos *et al.*, 2026).

Sob a perspectiva do direito administrativo contemporâneo, a implementação de políticas públicas integra o conteúdo normativo do princípio da eficiência (art. 37 da Constituição), que exige não apenas legalidade formal, mas desempenho e resultados concretos na atuação estatal. A Emenda Constitucional nº 109/2021 reforça essa diretriz ao introduzir o dever de avaliação de políticas públicas (art. 37, §16), indicando que a atuação estatal deve ser aferida à luz de sua efetividade.

Dessa forma, a moldura constitucional da política de recursos hídricos revela a existência de um programa normativo denso e juridicamente vinculante, que impõe ao Estado deveres positivos de organização institucional, planejamento e atuação coordenada.

Retomando o desenvolvimento normativo, a Lei nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, consolidando o modelo de governança hídrica no Brasil. Essa legislação estabelece como objetivos fundamentais a garantia da disponibilidade quantitativa e qualitativa da água, a sustentabilidade dos usos e a prevenção de eventos hidrológicos críticos (Ponzilacqua, 2016).

O sistema de gestão hídrica brasileiro estrutura-se a partir de três pilares fundamentais: (i) a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento; (ii) a descentralização da gestão com participação social; e (iii) a integração entre os entes federativos (Sanmartino, 2024). Esse modelo decorre das diretrizes internacionais consolidadas a partir da Conferência de Dublin de 1992, que influenciou a formulação de políticas públicas voltadas à gestão integrada dos recursos hídricos (Bordalo, 2022).

Nesse contexto, a legislação institui elementos essenciais para a operacionalização da política de gestão hídrica, dentre os quais se destacam os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água, a outorga de uso e a cobrança pelo uso da água. Tais instrumentos são interdependentes e formam um sistema integrado de governança, cujo funcionamento adequado depende da sua implementação coordenada (OECD, 2017).

Os planos de recursos hídricos, organizados por nível federativo e por bacia hidrográfica, desempenham função estratégica ao estabelecer diagnósticos, metas e diretrizes para o uso sustentável da água. O enquadramento dos corpos d'água, por sua vez, define padrões de qualidade compatíveis com os usos preponderantes, orientando políticas de controle da poluição (Lima *et al.*, 2022).

Mais do que instrumentos formais de planejamento, os planos de recursos hídricos constituem o principal mecanismo de racionalidade sistêmica da Política Nacional de Recursos Hídricos. Por meio deles são produzidos diagnósticos sobre disponibilidade hídrica, identificadas pressões ambientais, estabelecidas prioridades e zoneamento de uso, definidas metas de recuperação e orientadas as decisões administrativas futuras de conservação da bacia. Sua função não se limita ao planejamento abstrato, mas consiste em organizar a atuação coordenada dos diversos órgãos envolvidos na gestão das águas e dos usuários do ecossistema.

A relevância desses instrumentos decorre ainda de sua capacidade de integrar os demais mecanismos da política hídrica. O enquadramento dos corpos d'água, a outorga de uso, a cobrança pelo uso da água e as ações de monitoramento dependem, em larga medida, das diretrizes estabelecidas pelos planos. Sem planejamento hídrico adequado, a gestão tende a assumir caráter fragmentário e reativo, reduzindo a capacidade estatal de prevenir conflitos de uso, enfrentar processos de degradação ambiental e assegurar a sustentabilidade dos recursos hídricos (Granziera, 2026).

A outorga de direito de uso constitui instrumento de controle quantitativo dos recursos hídricos e dos usos, assegurando que as intervenções humanas respeitem os limites de disponibilidade da bacia e do equilíbrio ecológico correspondente.

Já a cobrança pelo uso da água introduz racionalidade econômica à gestão, promovendo a racionalização do consumo e gerando recursos financeiros para investimentos na própria bacia (Carvalho; Moreira, 2017). A cobrança pelo uso desempenha função que transcende a mera arrecadação financeira. Trata-se de instrumento destinado a internalizar os custos ambientais associados à utilização da água, estimular padrões mais eficientes de consumo e assegurar sustentabilidade econômica à gestão hídrica. Ao concretizar o princípio do usuário-pagador, a cobrança contribui para que os custos de proteção e recuperação dos recursos hídricos sejam compartilhados pelos próprios usuários beneficiários.

Além disso, a experiência nacional e internacional demonstra que a cobrança constitui importante mecanismo de financiamento das estruturas de governança hídrica, viabilizando investimentos em monitoramento, recuperação ambiental, produção de informações e fortalecimento institucional das entidades gestoras. Sua insuficiente implementação compromete a disponibilidade de recursos necessários ao financiamento da execução continuada da política pública e reduz a capacidade estatal de resposta aos processos de degradação dos corpos hídricos (OECD, 2017).

Complementarmente, os comitês de bacia hidrográfica exercem papel central na governança participativa, funcionando como instâncias deliberativas que integram poder público, usuários e sociedade civil (Castro, 2022). Esses colegiados são frequentemente descritos como “parlamentos da água”, na medida em que viabilizam a mediação de conflitos e a construção democrática de soluções (Castro, 2022).

Os comitês de bacia hidrográfica ocupam posição central no modelo brasileiro de governança das águas por constituírem instâncias permanentes de articulação entre poder público, usuários e sociedade civil. Sua importância não decorre apenas da participação social, mas de sua capacidade de promover coordenação institucional, mediação de conflitos e construção compartilhada de soluções para problemas complexos envolvendo múltiplos interesses e diferentes escalas territoriais.

A literatura especializada destaca que a efetividade da gestão integrada dos recursos hídricos depende da existência de espaços institucionais aptos a produzir decisões legitimadas socialmente e compatíveis com as especificidades de cada bacia hidrográfica. A fragilidade ou ausência dessas instâncias compromete a governança hídrica, reduz a capacidade de coordenação entre os diversos atores envolvidos e dificulta a implementação dos demais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lazzarini, 2024).

Apesar da sofisticação normativa do modelo brasileiro, a literatura especializada converge no diagnóstico de que o principal desafio da política de gestão hídrica não reside em seu desenho jurídico, mas em sua implementação institucional. A eficácia do sistema normativo depende de capacidade administrativa, financiamento adequado e coordenação entre os entes federativos, elementos frequentemente ausentes ou insuficientes na prática (OECD, 2015).

Sob essa perspectiva, os instrumentos instituídos pela Lei nº 9.433/1997 não constituem mecanismos acessórios da política hídrica, mas os próprios pressupostos organizacionais estruturantes de sua efetividade. São eles que conferem ao Estado capacidade de planejar, coordenar, monitorar, financiar e disciplinar os usos dos recursos hídricos. Em consequência, sua insuficiente implementação não representa mera deficiência administrativa isolada, mas fator que compromete estruturalmente a funcionalidade da política pública, reduzindo a capacidade estatal de prevenir, controlar e responder aos processos de degradação hídrica.

A configuração normativa da Política Nacional de Recursos Hídricos permite identificar, desde logo, dois dos pressupostos da falha estrutural que será posteriormente examinada.

Em primeiro lugar, está presente um programa normativo juridicamente vinculante, consubstanciado no dever constitucional de proteção das águas e densificado pela Lei nº 9.433/1997 mediante objetivos, princípios, competências e instrumentos destinados à gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos. Não se trata, portanto, de mera diretriz programática desprovida de exigibilidade jurídica, mas de política pública formalmente instituída pelo ordenamento para concretizar o dever estatal de proteção ambiental.

Em segundo lugar, a efetividade desse programa normativo depende de estrutura institucional complexa e permanente. A consecução dos objetivos legalmente estabelecidos pressupõe a atuação coordenada de múltiplos órgãos e entidades federativas, bem como o funcionamento integrado de instrumentos de planejamento, participação, monitoramento, regulação e financiamento. A gestão hídrica não se realiza por ato isolado da Administração, mas por meio de arranjo institucional contínuo e multifacetado, cuja adequada operação constitui condição necessária para a produção dos resultados constitucionalmente exigidos.

2 A realidade da Bacia Amazônica

A Bacia Amazônica concentra parcela expressiva da disponibilidade de água doce superficial global e desempenha papel decisivo na regulação climática regional e mundial (Pita *et al.*, 2018; Weng *et al.*, 2018). Do ponto de vista hidrológico, constitui um dos sistemas mais complexos do planeta, formado por milhares de rios e tributários interconectados, responsáveis por grande parte da descarga fluvial global nos oceanos (Fassoni-Andrade *et al.*, 2021). Sua dinâmica exerce influência direta sobre o ciclo climático sul-americano, contribuindo para a regulação das chuvas, da evapotranspiração e dos fluxos atmosféricos continentais (Custódio *et al.*, 2016).

Essa abundância hídrica, contudo, não se traduz automaticamente em segurança ambiental e em qualidade adequada das águas. Ao contrário, a região experimenta um processo crescente de vulnerabilidade hídrica, especialmente nas áreas urbanas onde pressões antrópicas intensas se combinam com déficits estruturais de saneamento e fragilidades institucionais na gestão dos recursos hídricos (Bispo *et al.*, 2024).

Esse quadro evidencia o chamado paradoxo hídrico amazônico: uma região marcada pela extraordinária disponibilidade de água, mas que convive com a deterioração progressiva da qualidade hídrica e com restrições concretas de acesso à água potável (Bordalo, 2017, 2022). A literatura científica demonstra que a abundância quantitativa não elimina os riscos associados à degradação qualitativa dos corpos hídricos (Bispo *et al.*, 2024) nem dispensa mecanismos de gestão e proteção (Rebouças, 2002).

Em contextos urbanos, a poluição hídrica tende a ocorrer de forma concentrada e acumulada. Rios, igarapés e lagos passam a receber cargas contínuas de esgotos domésticos, resíduos sólidos e efluentes diversos (Carmo Filho *et al.*, 2021).

Esse fenômeno produz consequências múltiplas. Do ponto de vista ecológico, o aporte contínuo de matéria orgânica e nutrientes favorece processos de eutrofização e degradação dos ecossistemas aquáticos. Do ponto de vista sanitário, eleva-se o risco de doenças de veiculação hídrica (Mendonça *et al.*, 2023).

Além disso, a intensa relação entre cidades amazônicas e cursos d'água - que desempenham funções de transporte, abastecimento e lazer - amplia os impactos da degradação hídrica sobre a qualidade de vida das populações locais (Bispo *et al.*, 2024).

A deterioração da qualidade das águas não decorre apenas do déficit de saneamento. Diversas atividades econômicas e transformações territoriais ampliam as pressões sobre os sistemas aquáticos regionais. Destacam-se: o garimpo ilegal, responsável pela contaminação por mercúrio e outros metais pesados; o desmatamento, que intensifica processos erosivos e o carreamento de sedimentos; a expansão urbana desordenada em áreas ribeirinhas; o descarte inadequado de resíduos sólidos (Arcos; Cunha, 2021).

Esses fatores atuam de forma cumulativa e sinérgica, comprometendo a integridade ecológica dos sistemas aquáticos amazônicos, cuja dinâmica é particularmente sensível a alterações antrópicas em razão da conectividade entre rios e várzeas, da sazonalidade das cheias e da elevada biodiversidade (Arcos; Cunha, 2021).

Além da poluição orgânica, há evidências robustas de contaminação química. Estudos apontam a presença de mercúrio e de outros metais pesados em peixes destinados ao consumo humano, com riscos significativos à saúde das populações ribeirinhas (Bispo *et al.*, 2024).

No campo dos poluentes emergentes, registra-se a presença de microplásticos na fauna aquática amazônica, indicando sua incorporação à cadeia alimentar (Bispo *et al.*,

2024). A presença de microplásticos na biota amazônica vem sendo documentada por diferentes estudos, indicando sua disseminação nos ecossistemas aquáticos e sua incorporação à cadeia alimentar (Costa *et al.*, 2023; Giarrizzo *et al.*, 2019).

A permanência desses processos de contaminação demonstra a necessidade de sistemas contínuos de monitoramento, produção de informações e governança ambiental capazes de antecipar riscos e orientar respostas preventivas. A complexidade e a persistência dos problemas identificados evidenciam que a proteção da qualidade das águas depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas da efetiva capacidade institucional do Estado de implementar os instrumentos de gestão previstos no ordenamento que poderiam evitar esse resultado negativo.

A literatura aponta que a degradação dos recursos naturais na Amazônia está diretamente associada a déficits persistentes de governança e de implementação de políticas públicas (Carvalho; Moreira, 2017). Ao quadro ambiental soma-se a baixa implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente na Região Norte (ANA, 2022; OECD, 2015).

No plano federal, a instrumentação da gestão hídrica da bacia amazônica permanece incipiente. A inexistência ou baixa efetividade de comitês de bacia e de planos de recursos hídricos em rios de domínio da União evidencia a ausência de um modelo integrado de gestão para a maior bacia do país (Bordalo, 2017).

A atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, embora relevante, ocorre frequentemente de forma fragmentada, sem articulação com as diretrizes do planejamento, o que compromete a racionalidade sistêmica da política de gestão hídrica (Bordalo, 2017; OECD, 2015).

Dados indicam que a Região Norte apresenta a menor cobertura de comitês de bacia do país, com estados sem comitês ou com estruturas incipientes (ANA, 2022). Essa lacuna institucional favorece a proliferação de atividades degradadoras e dificulta o controle dos usos da água.

No âmbito estadual, observa-se atraso significativo na elaboração dos planos de recursos hídricos. Em 2012, a maioria dos estados amazônicos ainda não possuía esses instrumentos, o que revela uma defasagem histórica entre o marco normativo e sua implementação (ANA, 2022; Bordalo, 2017).

Ainda que alguns planos tenham sido aprovados recentemente, persistem dificuldades de implementação, decorrentes da insuficiência de financiamento e da

ausência de mecanismos institucionais estáveis (Martins *et al.*, 2020). Como consequência, muitos desses planos permanecem sem execução efetiva.

A ausência de instrumentos econômicos, como a cobrança pelo uso da água, agrava esse cenário, ao inviabilizar fontes de financiamento contínuo para a política pública (Carvalho; Moreira, 2017).

À falta da implementação adequada desses instrumentos, a política pública permanece formalmente instituída, mas tem sua efetividade substancialmente comprometida. Esse quadro não se reduz a uma deficiência administrativa ocasional, mas evidencia quadro persistente de insuficiência institucional.

3 A falha estrutural da política pública de gestão hídrica na Amazônia

A relevância jurídica do diagnóstico empírico exposto decorre do fato de que os instrumentos insuficientemente implementados constituem precisamente os mecanismos por meio dos quais a Política Nacional de Recursos Hídricos busca conferir ao Estado capacidade de planejamento, coordenação, monitoramento, participação social e financiamento da gestão das águas. A persistente fragilidade desses instrumentos compromete a produção dos resultados de proteção hídrica constitucionalmente exigidos, evidenciando que os processos de degradação anteriormente descritos não podem ser compreendidos apenas como fenômenos ambientais isolados, mas também como manifestação da insuficiente capacidade institucional de implementação da política pública.

A realidade amazônica evidencia que a inefetividade da política pública de gestão hídrica não decorre nem se limita a ilegalidades administrativas pontuais nem a falhas episódicas de implementação. Trata-se, ao contrário, de um quadro prolongado e generalizado de insuficiência institucional, marcado pela incapacidade estatal de estruturar, coordenar e executar, de forma eficaz, os instrumentos previstos no ordenamento jurídico.

À luz da doutrina do processo estrutural, especialmente na formulação de Luiz Guilherme Marinoni (2025), esse quadro pode ser qualificado como falha estrutural de política pública. A noção de falha estrutural refere-se a situações em que, embora exista um programa normativo definido — constitucional ou legalmente —, sua implementação permanece sistematicamente comprometida por déficits institucionais, organizacionais ou financeiros que impedem sua concretização adequada. Não se trata, portanto, de mera ineficiência administrativa episódica, mas de disfunção sistêmica que

compromete a realização de direitos fundamentais pela incapacidade reiterada de produzir resultados constitucionalmente exigidos (Marinoni, 2025).

A falha estrutural caracteriza-se, assim, pela presença simultânea de três elementos: (i) a existência de um programa normativo vinculante que impõe deveres positivos de atuação estatal; (ii) a dependência de uma estrutura institucional complexa, composta por múltiplos órgãos, instrumentos e níveis federativos; e (iii) a inefetividade persistente da política pública, decorrente de déficits de coordenação, capacidade administrativa ou financiamento (Marinoni, 2025).

Esses elementos distinguem a falha estrutural de ilegalidades administrativas individuais. Enquanto estas podem ser corrigidas por medidas pontuais, como a invalidação de atos ou a imposição de obrigações específicas, as falhas estruturais exigem intervenções de natureza sistêmica, voltadas à reorganização institucional do aparato estatal responsável pela política pública (Fachin; Schinemann, 2018).

Por outro lado, a falha estrutural não se confunde com a omissão inconstitucional em sentido estrito. Não se trata de ausência de um ato normativo ou de completa inação estatal, mas da existência de um arranjo institucional formalmente constituído cuja atuação se revela insuficiente, fragmentada e incapaz de alcançar os resultados exigidos pela ordem jurídica (Marinoni, 2025).

No caso da política de gestão hídrica na Amazônia, o programa normativo encontra-se claramente delineado: a Constituição estabelece o dever de proteção ambiental (art. 225), enquanto a Lei nº 9.433/1997 define os instrumentos de gestão e os arranjos institucionais necessários à sua implementação. Entretanto, a baixa implementação desses instrumentos revela uma dissociação entre o plano normativo e sua concretização no plano fático.

Essa dissociação manifesta-se de forma multidimensional. No plano institucional, observa-se a ausência ou fragilidade de instâncias fundamentais de governança, como comitês de bacia e sistemas integrados de planejamento. No plano administrativo, verifica-se limitada capacidade de implementação, monitoramento e fiscalização. No plano financeiro, destaca-se a inexistência de mecanismos estáveis de financiamento e orçamentação, comprometendo a continuidade das políticas públicas. Soma-se a isso a desarticulação entre os entes federativos, que dificulta a coordenação necessária à gestão integrada dos recursos hídricos.

Esse conjunto de fatores, presentes no objeto sob estudo, evidencia que a inefetividade da política de gestão hídrica amazônica não é contingencial, mas

estrutural. A crescente degradação da qualidade das águas, associada à insuficiência de implementação dos instrumentos legais de gestão, revela a incapacidade do Estado de cumprir, de forma minimamente adequada, o dever constitucional de proteção ao bem ambiental hídrico.

A qualificação dessa realidade como falha estrutural permite sua adequada recondução ao plano da dogmática constitucional dos direitos fundamentais. À luz da teoria estruturante do direito, a Constituição não se esgota no plano do programa normativo, exigindo condições fáticas e institucionais que viabilizem sua concretização no âmbito da realidade normativa (Müller, 2007). Quando tais condições permanecem sistematicamente ausentes ou deficientes, evidencia-se uma ruptura entre norma e realidade que compromete a força normativa da Constituição (Hesse, 1991).

Essa ruptura adquire relevância jurídico-constitucional específica. Os direitos fundamentais ambientais possuem dimensão objetiva, impondo ao Estado deveres positivos de proteção cuja inobservância configura violação constitucional, ainda que não haja completa inação estatal (Sarlet, 2012). Nessa perspectiva, a insuficiência da atuação estatal constitui forma autônoma de violação, nos termos da vedação à proteção insuficiente (Alexy, 2008).

A Constituição não se limita a reconhecer direitos, mas também estabelece programas normativos vinculantes que orientam a atuação estatal, especialmente em matéria ambiental. Como destaca Canotilho (2003), a normatividade constitucional projeta deveres de conformação dirigidos aos poderes públicos, cuja não realização compromete a eficácia da própria Constituição. Nesse sentido, a inefetividade de políticas públicas constitucionalmente delineadas não pode ser reduzida a problema de gestão, mas deve ser compreendida como falha na concretização de um programa normativo vinculante.

Nesse contexto, a falha estrutural configura uma forma qualificada de proteção insuficiente, caracterizada pela incapacidade reiterada de produzir os resultados mínimos exigidos pelo dever constitucional de proteção ambiental. A distinção possui relevância jurídica decisiva: enquanto a omissão inconstitucional remete à ausência de atuação estatal, a falha estrutural desloca o foco para a inadequação sistêmica da política pública existente, exigindo não apenas sua implementação, mas sua reorganização institucional em resposta a um quadro estrutural de desconformidade constitucional (Lopes *et al.*, 2017; Netto *et al.*, 2023).

A categoria da falha estrutural apresenta importantes pontos de contato com a noção de estado de coisas inconstitucional, incorporada à jurisprudência constitucional brasileira a partir da ADPF 347. Ambas as categorias partem do reconhecimento de que determinadas violações ou insuficiências de proteção não decorrem de atos isolados do Poder Público, mas de inadequações institucionais persistentes, caracterizadas por déficits de coordenação, capacidade administrativa, planejamento ou financiamento, cuja superação demanda respostas estatais de natureza estruturante.

Não obstante essa aproximação, os institutos não se confundem. O estado de coisas inconstitucional possui caráter marcadamente excepcional e pressupõe a demonstração de quadro massivo, generalizado e persistente de violação de direitos fundamentais, associado à incapacidade reiterada dos órgãos estatais de superar a situação de desconformidade constitucional. Seu foco recai predominantemente sobre a constatação de um estado global de inconstitucionalidade já consolidado, apto a justificar intervenções jurisdicionais extraordinárias.

A falha estrutural, por sua vez, concentra-se na análise das causas institucionais da inefetividade das políticas públicas. O elemento central deixa de ser a comprovação de lesões massivas já consumadas e passa a ser a identificação da incapacidade estrutural de implementação de programas normativos constitucionalmente vinculantes. Nessa perspectiva, a categoria permite compreender situações em que a insuficiência institucional já compromete a realização dos resultados juridicamente exigidos, ainda que não se tenha configurado, em toda a sua extensão, um quadro de violação massiva de direitos fundamentais.

Essa distinção assume especial relevância em matéria ambiental. Os princípios da prevenção, da precaução e da vedação à proteção insuficiente não exigem que o Poder Público aguarde a consolidação de danos amplos ou irreversíveis para que surja o dever de atuação. Ao contrário, a persistente incapacidade de implementação dos instrumentos necessários à proteção ambiental já pode justificar medidas voltadas à recomposição da capacidade institucional do Estado.

A própria jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal fornece exemplos dessa lógica. Nos julgamentos da ADPF 743 e da ADPF 760, embora não tenha reconhecido formalmente a existência de estado de coisas inconstitucional, a Corte identificou deficiências estruturais na implementação das políticas públicas ambientais e determinou providências voltadas ao aperfeiçoamento institucional, ao monitoramento e à execução progressiva de medidas destinadas à superação das insuficiências

constatadas. Em ambos os casos, a atuação jurisdicional assumiu feição estrutural, orientada não à substituição da Administração, mas à reconstrução das condições institucionais necessárias à efetividade dos deveres constitucionais de proteção ambiental.

Por essa razão, embora as categorias sejam complementares e possam coexistir em determinadas situações, a noção de falha estrutural mostra-se metodologicamente mais adequada ao objeto deste estudo. O foco da investigação não reside na declaração de um estado de coisas inconstitucional na gestão hídrica amazônica, mas na demonstração de que a insuficiente implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos compromete estruturalmente a capacidade estatal de proteção das águas, legitimando a adoção de medidas de tutela estrutural voltadas à reorganização institucional preventiva da política pública. A experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental reforça essa compreensão ao demonstrar que intervenções estruturantes podem ser legitimamente adotadas para corrigir déficits institucionais persistentes, mesmo sem a prévia caracterização de um estado de coisas inconstitucional.

A caracterização da falha estrutural não implica, por si só, definição acerca da legitimidade ou extensão do controle jurisdicional, questão examinada na seção seguinte.

4 Controle judicial da falha estrutural na política de gestão hídrica amazônica

A configuração da falha estrutural na implementação da política pública hídrica como categoria de violação continuada ao direito fundamental ao meio ambiente, por insuficiência da atuação do Estado, sustenta a legitimidade de seu controle judicial.

A questão não se limita à sindicabilidade de atos isolados da gestão hídrica, mas à legitimidade do controle jurisdicional de um quadro estrutural de inefetividade que compromete a concretização de um programa normativo constitucionalmente vinculante.

Compete ao Poder Judiciário apreciar ameaças e lesões a direitos, logo, está legitimado a intervir nos casos de inadequação institucional persistente, especialmente quando evidenciada incapacidade continuada de implementação mínima dos instrumentos legalmente previstos para a proteção do meio ambiente. A implementação manifestamente insuficiente de políticas públicas indispensáveis à preservação desse

bem jurídico configura hipótese de violação a direito mediante inconstitucionalidade por proteção insuficiente (Alexy, 2008; Sarlet, 2012).

A resposta jurisdicional, à luz da Constituição, deve observar os limites institucionais próprios da jurisdição constitucional. Nesse sentido, a atuação judicial em matéria de políticas públicas não se orienta pela substituição da Administração, mas pela garantia da efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em hipóteses de omissão ou atuação insuficiente do Estado (Barroso, 2013).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem progressivamente consolidado essa compreensão, admitindo a intervenção judicial em situações de inadequação estrutural na implementação de políticas públicas, quando evidenciada omissão ou atuação estatal manifestamente insuficiente.

Nesse sentido, o Tema 698 da repercussão geral estabelece que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola o princípio da separação de poderes quando caracterizada ausência ou deficiência grave do serviço estatal. Além disso, a tese orienta que a atuação judicial, como regra, não deve se limitar à imposição de medidas pontuais, devendo dirigir-se à definição de finalidades e à exigência de que a Administração Pública apresente planos e meios adequados para sua consecução.

Não se desconhecem, contudo, as objeções formuladas pela literatura ao controle judicial de políticas públicas, especialmente as fundadas na separação de poderes, no risco de substituição indevida das escolhas administrativas pelo Judiciário e nas chamadas capacidades institucionais comparadas, segundo as quais órgãos administrativos e políticos frequentemente dispõem de maior expertise técnica, acesso à informação e legitimidade democrática para formular e executar políticas públicas complexas. Tais objeções recomendam prudência na atuação jurisdicional e afastam modelos de intervenção que impliquem a assunção direta de funções administrativas pelo Poder Judiciário.

Essas limitações, entretanto, não afastam a possibilidade de controle jurisdicional quando a insuficiência da atuação estatal compromete a efetividade de deveres constitucionais juridicamente vinculantes. Em hipóteses de falha estrutural, a intervenção judicial não se orienta à definição do conteúdo da política pública pelo Judiciário, mas à criação de condições institucionais que viabilizem a implementação minimamente adequada dos instrumentos e estruturas previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, o papel do Judiciário consiste em promover a

recomposição da conformidade constitucional da atuação estatal, assegurando a observância dos deveres de proteção impostos pela Constituição, sem substituir a Administração na escolha dos meios técnicos específicos para sua execução.

De acordo com essa orientação, caracterizada a violação ao dever estatal de proteção positiva, a controvérsia desloca-se da esfera da conveniência administrativa para a aferição da suficiência constitucional da atuação estatal. A discricionariedade administrativa encontra limites quando comprometido o núcleo essencial dos direitos fundamentais, abrindo espaço para o controle jurídico da adequação das medidas estatais destinadas à sua proteção (Barroso, 2013).

A separação de poderes, portanto, não constitui obstáculo à atuação jurisdicional, mas parâmetro de sua conformação. O controle judicial, especialmente em situações de falha estrutural, orienta-se pela aferição da suficiência da atuação estatal à luz dos deveres constitucionais de proteção, podendo impor medidas voltadas à superação de situações de proteção insuficiente (Barroso, 2013; Canotilho, 2003; Silva, 2013).

A atuação judicial deve, contudo, observar critérios de deferência institucional quanto às escolhas técnicas e à alocação de recursos, sem afastar a exigência de resultados mínimos constitucionalmente impostos.

No caso de inadequação estrutural, a inércia estatal prolongada não se mostra compatível com a exigibilidade dos direitos fundamentais, sob pena de perpetuação de um quadro de ineficácia constitucional. A ponderação entre princípios, como a separação de poderes e a proteção de direitos, deve considerar a intensidade da violação e a necessidade de tutela do bem jurídico envolvido (Alexy, 2008).

Nessas hipóteses, a atuação jurisdicional assume natureza distinta daquela tradicionalmente associada ao controle de legalidade de atos administrativos. Não se trata de invalidar decisões específicas, mas de enfrentar, por meio de respostas estruturantes, um quadro sistêmico de inefetividade institucional orientado à recomposição de sua funcionalidade.

O controle judicial de falhas estruturais caracteriza-se por sua atuação subsidiária diante da persistente insuficiência dos mecanismos estatais ordinários, por sua orientação prospectiva voltada à superação de situações de desconformidade institucional e por seu foco na efetividade de direitos fundamentais. Trata-se de modalidade de controle que, embora respeite a separação de poderes, não se limita à invalidação de atos isolados, podendo exigir da Administração a formulação e

implementação de medidas aptas a recompor a funcionalidade institucional da política pública.

Aplicadas essas premissas ao caso da gestão hídrica amazônica, verifica-se que a continuada desconformidade entre o regime jurídico estabelecido e sua concretização prática traduz violação persistente do dever constitucional de proteção ambiental. A densidade normativa do art. 225 da Constituição, aliada à existência de um regime legal detalhado para a gestão das águas, reforça o caráter juridicamente vinculante dos deveres estatais de proteção ambiental. Não se trata de discutir a conveniência de políticas públicas, mas de exigir sua implementação em nível constitucionalmente adequado, especialmente considerando a qualificação da Amazônia como patrimônio nacional (Lopes *et al.*, 2017; Silva, 2013).

Reconhecida a gestão hídrica como dimensão material do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exige-se atuação estatal proativa destinada a assegurar a proteção dos recursos hídricos e prevenir conflitos intergeracionais decorrentes de sua degradação (Madruga Filho *et al.*, 2018). A persistente insuficiência de implementação dos planos de recursos hídricos, dos comitês de bacia hidrográfica e dos mecanismos de financiamento previstos na Lei nº 9.433/1997 evidencia quadro de inadequação institucional apto a justificar o controle jurisdicional da suficiência da política pública.

A conclusão da legitimidade do controle judicial conduz à necessidade de identificar o instrumento processual adequado para a superação dessas disfunções sistêmicas, o que remete à análise da tutela estrutural como técnica jurisdicional voltada à recomposição da funcionalidade institucional da política pública de gestão hídrica.

5 A tutela estrutural como instrumento de remoção da falha de política pública

A constatação de um quadro estrutural de inefetividade na política pública de gestão hídrica na Amazônia impõe a identificação de uma técnica jurisdicional apta a enfrentar disfunções sistêmicas e a promover a reorganização institucional necessária à efetividade do programa normativo constitucional, razão pela qual se examina a adequação da tutela estrutural.

A situação fática analisada amolda-se aos pressupostos da tutela estrutural, pois, na formulação de Marinoni (2025), esta se apresenta como técnica decisória orientada à reorganização institucional de arranjos incapazes de produzir os resultados constitucionalmente exigidos, não se confundindo com o processo estrutural nem com o

instrumento processual por meio do qual é veiculada. Trata-se de vertente de atuação jurisdicional voltada à superação de estados de inadequação institucional persistente (Arenhart, 2013; Marinoni, 2025).

Diferentemente das formas tradicionais de tutela jurisdicional, orientadas à resolução de conflitos individualizados mediante a imposição de obrigações pontuais, a tutela estrutural destina-se ao enfrentamento de situações em que a inefetividade decorre da própria configuração do sistema institucional.

O pressuposto dessa técnica é a natureza sistêmica da falha identificada, marcada por inadequações institucionais persistentes, diante das quais a atuação jurisdicional não pode assumir caráter pontual ou retrospectivo. O problema jurídico reside na incapacidade estrutural do arranjo institucional de assegurar a concretização de direitos fundamentais. Por essa razão, exige-se um modelo decisório orientado ao futuro e à recomposição da funcionalidade institucional.

A origem dessa técnica remonta à experiência das *structural injunctions* no direito norte-americano, desenvolvidas para enfrentar violações institucionais múltiplas e reiteradas, tendo sido posteriormente reelaborada no direito comparado e incorporada à doutrina processual contemporânea (Fachin; Schinemann, 2018).

Por enfrentar violações múltiplas, a resposta jurisdicional estrutural não se limita à correção de condutas isoladas, assumindo caráter prospectivo e estruturante, voltado à reorganização progressiva das instituições e de sua capacidade operacional, no sentido da construção coordenada de soluções articuladas entre múltiplos atores públicos e privados.

Nesse contexto, destacam-se como elementos característicos da atuação estrutural: a prospectividade das decisões, a progressividade na implementação das medidas, a flexibilidade procedimental e a participação de múltiplos atores institucionais, associadas ao monitoramento contínuo da execução, indispensável à verificação da efetividade das providências adotadas (Marinoni, 2025; Medeiros, 2025).

No campo ambiental, sua utilização revela-se particularmente adequada (Alves, 2025), em razão da complexidade dos problemas, da multiplicidade de agentes envolvidos e da necessidade de soluções coordenadas e de longo prazo (Cruz; Vasconcelos, 2021).

No caso da política hídrica amazônica, essa lógica manifesta-se de forma particularmente evidente, pois a inefetividade observada decorre de um arranjo

institucional complexo insuficientemente implementado cuja superação exige atuação coordenada e integração entre múltiplos atores e instâncias de governança.

A falha identificada na gestão hídrica amazônica não resulta da ausência de disciplina normativa ou da inexistência de instrumentos de gestão, mas da insuficiente implementação de mecanismos já previstos pelo ordenamento jurídico. O problema central não reside na formulação da política pública, mas na incapacidade institucional de conferir efetividade aos planos de recursos hídricos, aos comitês de bacia hidrográfica, aos mecanismos de monitoramento e aos instrumentos de financiamento concebidos pela Lei nº 9.433/1997. Por essa razão, a resposta jurisdicional adequada não consiste na criação de novos deveres normativos, mas na remoção progressiva dos obstáculos institucionais que impedem a operacionalização daqueles já previstos normativamente.

A tutela estrutural permite a construção de soluções institucionais integradas aptas a enfrentar as causas da inefetividade identificada. Sua utilidade não reside apenas na correção de descumprimentos específicos, mas na criação de condições institucionais para que os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos possam operar de forma efetiva. Por criar essas condições, a tutela estrutural apresenta-se como mecanismo apto a induzir a implementação progressiva dos planos de recursos hídricos, fortalecer os comitês de bacia hidrográfica, estruturar sistemas permanentes de monitoramento, viabilizar mecanismos de financiamento da gestão das águas e aperfeiçoar a coordenação federativa necessária à governança hídrica.

A superação da falha estrutural poderá ser orientada por cronograma vinculante voltado à implementação progressiva da política pública, abrangendo a elaboração e execução dos planos de recursos hídricos, a instituição e o fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica, a ampliação da regularização dos usos mediante outorga, a implantação de sistemas integrados de monitoramento e transparência das informações, a definição de metas progressivas de qualidade das águas, a estruturação de mecanismos estáveis de financiamento da gestão hídrica, inclusive mediante a implementação progressiva da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias em que esse instrumento ainda não tenha sido efetivamente operacionalizado, o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos gestores e fiscalizadores e o aperfeiçoamento da coordenação federativa entre os entes responsáveis.

Observa-se que as medidas indicadas não possuem caráter meramente acessório. Elas correspondem precisamente aos instrumentos por meio dos quais a Política

Nacional de Recursos Hídricos busca conferir ao Estado capacidade de planejamento, coordenação, monitoramento, participação e financiamento da gestão das águas. A função da tutela estrutural consiste justamente em viabilizar a implementação progressiva desses mecanismos quando sua insuficiente operacionalização compromete a produção dos resultados de proteção hídrica constitucionalmente exigidos. Nessa perspectiva, a tutela estrutural constitui o instrumento apto a remover os bloqueios institucionais que impedem a efetividade da política pública.

Ademais, as medidas não se impõem de forma rígida ou unilateral pelo Poder Judiciário, devendo ser construídas sob supervisão judicial, com protagonismo da Administração Pública na definição das soluções técnicas, em ambiente processual dialógico que envolva os órgãos públicos competentes, instituições de controle, entidades técnicas e a sociedade civil (Arenhart, 2013; Marinoni, 2025).

O elemento distintivo da tutela estrutural reside, portanto, na sua capacidade de articular controle judicial e governança pública, promovendo a recomposição da funcionalidade institucional da política pública de gestão hídrica.

A atuação jurisdicional assume, nesse contexto, caráter indutor e articulador, orientado à convergência de esforços institucionais e à construção progressiva de soluções compatíveis com a complexidade do problema, sem prejuízo da exigência de resultados alinhados aos parâmetros constitucionais de proteção. Deve-se observar, contudo, a preservação da autonomia administrativa quanto às escolhas técnicas e à alocação de recursos, sem afastar a exigência de resultados mínimos constitucionalmente impostos.

A superação da inadequação estrutural da política hídrica não constitui apenas questão de eficiência administrativa, mas imperativo constitucional, na medida em que a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado depende da capacidade do Estado de reorganizar suas estruturas institucionais e assegurar a implementação coordenada, contínua e progressiva dos instrumentos de gestão hídrica previstos pela Lei nº 9.433/1997, indispensáveis à concretização dos resultados de proteção hídrica constitucionalmente exigidos.

Conclusão

O estudo demonstrou que a Política Nacional de Recursos Hídricos foi concebida como um modelo de governança dependente da atuação coordenada de um arranjo institucional complexo, materializado por instrumentos como os planos de

recursos hídricos, os comitês de bacia hidrográfica, os sistemas de monitoramento, as outorgas e os mecanismos de financiamento. Esses instrumentos não constituem elementos acessórios da política pública, mas os próprios mecanismos por meio dos quais o ordenamento jurídico busca conferir ao Estado capacidade de planejamento, coordenação, fiscalização e proteção dos recursos hídricos.

A investigação revelou, contudo, que a realidade amazônica é marcada por insuficiências persistentes de implementação desse arranjo institucional. A limitada instituição e operacionalização dos instrumentos previstos na Lei nº 9.433/1997 reduz a capacidade estatal de prevenir, monitorar e responder adequadamente aos processos de degradação da qualidade das águas. Como consequência, formas de poluição, contaminação e usos inadequados dos recursos hídricos permanecem ou se intensificam, contribuindo para a manutenção de um quadro continuado de vulnerabilidade socioambiental na Bacia Amazônica.

A articulação entre esse diagnóstico empírico e o referencial teórico-constitucional adotado permitiu concluir que a persistente insuficiência de implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos configura hipótese de proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizando uma falha estrutural da política pública de gestão hídrica na Amazônia. A existência de um programa normativo vinculante, associada à incapacidade persistente de produzir os resultados de proteção hídrica constitucionalmente exigidos, evidencia situação de inadequação institucional incompatível com o dever constitucional de proteção ambiental.

Reconhecida essa qualificação jurídica, verificou-se que a falha estrutural identificada não se insere no âmbito da livre disponibilidade administrativa, mas sujeita-se ao controle jurisdicional em razão do conteúdo essencial do dever constitucional de proteção ao meio ambiente. Nessas circunstâncias, a atuação judicial não tem por finalidade substituir a Administração Pública na formulação de escolhas discricionárias legítimas, mas assegurar a conformidade constitucional da atuação estatal e a efetividade dos deveres positivos de proteção impostos pela ordem jurídica.

Demonstrou-se, ainda, que a tutela estrutural apresenta especial aptidão para o enfrentamento da falha identificada. A natureza sistêmica da disfunção observada exige medidas voltadas não à simples correção de ilegalidades pontuais, mas à remoção progressiva dos obstáculos institucionais que impedem a efetividade da política pública legalmente prevista. Nesse contexto, a tutela estrutural apresenta-se como instrumento

apto a promover processos dialógicos, participativos e progressivos de reorganização institucional, orientados à implementação dos instrumentos previstos na Lei nº 9.433/1997, mediante coordenação judicial compatível com a separação de poderes e voltada à recomposição da capacidade estatal de proteção das águas.

A principal contribuição do artigo consiste em demonstrar que a insuficiente implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos na Amazônia pode ser juridicamente compreendida como manifestação de falha estrutural de política pública passível de controle jurisdicional e que sua superação demanda respostas institucionais estruturantes compatíveis com essa natureza. O desafio central da gestão hídrica amazônica não reside na ausência de normas de proteção, mas na capacidade de transformar o programa normativo instituído pelo ordenamento jurídico em resultados efetivos de proteção das águas.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, H. F. *et al.* O processo estrutural como instrumento de tutela efetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 17, n. 10, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/cuadv17n10-037>. Acesso em: fev. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2022**. Brasília: ANA, 2022.

ARCOS, A. N.; CUNHA, H. B. da. Avaliação dos impactos da poluição nas águas superficiais de um afluente do Rio Solimões. **Caminhos de Geografia**, v. 22, n. 80, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/rcg228053079>. Acesso em: fev. 2026.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de direitos individuais homogêneos**. 2. ed. São Paulo: RT, 2013.

ARMANDO, N. H. N.; VALADÃO, M. A. O. A dominialidade privada dos recursos hídricos. **Revista do Direito Público**, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1980-511.2013v8n2p35>. Acesso em: fev. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BISPO, C. J. C. *et al.* Heavy metals in surface waters in the Amazon. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 6, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n6-102>. Acesso em: fev. 2026.

BORDALO, C. A. L. O paradoxo da água na Amazônia. **GEOUSP**, v. 21, n. 1, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2017.107531>. Acesso em: fev. 2026.

BORDALO, C. A. L. Direito humano à água na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18542/ncn.v25i1.9405>. Acesso em: fev. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARMO FILHO, O. J. S. *et al.* Bacias hidrográficas urbanas em Manaus. **Ateliê Geográfico**, v. 15, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ag.v15i2.64877>. Acesso em: fev. 2026.

CARVALHO, M. E. S.; MOREIRA, O. B. A. Participação social na gestão hídrica. **Geoambiente On-Line**, n. 28, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/revgeoamb.v0i28.44957>. Acesso em: fev. 2026.

CASTRO, C. N. de. **Água, problemas complexos e o plano nacional de segurança hídrica**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-031-8>. Acesso em: fev. 2026.

COSTA, I. D. *et al.* Microplastics in fishes. **Environmental Science and Pollution Research**, v. 30, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11356-023-29013-7>. Acesso em: fev. 2026.

CRUZ, L. P. de F.; VASCONCELOS, L. M. A. de. O processo estrutural como forma de proteção aos direitos fundamentais ao meio ambiente. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i2.11605>. Acesso em: fev. 2026.

CUSTÓDIO, M. S. *et al.* Climatologia amazônica. **Ciência e Natura**, v. 38, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460x18005>. Acesso em: fev. 2026.

FACHIN, M. G.; SCHINEMANN, C. C. B. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>. Acesso em: fev. 2026.

FASSONI-ANDRADE, A. C. *et al.* Amazon hydrology from space. **Reviews of Geophysics**, v. 59, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1029/2020rg000728>. Acesso em: fev. 2026.

GALLEGOS, A. *et al.* Water governance implementation. **Land**, v. 15, n. 2, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/land15020270>. Acesso em: fev. 2026.

GIARRIZZO, T. *et al.* Plastic pollution in Amazonia. **Frontiers in Ecology**, v. 17, n. 6, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/fee.2071>. Acesso em: fev. 2026.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Foco, 2026.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 29, n. 113, p. 1-27, jan./mar. 2024.

LIMA, R. B. F. *et al.* Gestão integrada de recursos hídricos. **Enciclopédia Biosfera**, v. 19, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.18677/encibio_2022d18. Acesso em: fev. 2026.

LOPES, A. M. D. *et al.* Proteção deficiente e APPs. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 41, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v41i1.42049>. Acesso em: fev. 2026.

MADRUGA FILHO, V. J. P. *et al.* Tutela dos recursos hídricos. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 5, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21438/rbgas.051005>. Acesso em: fev. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural e processo civil contemporâneo**. São Paulo: RT, 2025.

MARTINS, R. *et al.* Gestão hídrica no Pará. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 13, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.26848/rbgf.v13.5.p2433-2446>. Acesso em: fev. 2026.

MEDEIROS, D. P. O processo estrutural como instrumento legítimo de controle social de políticas públicas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 5, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n5-57-2025>. Acesso em: fev. 2026.

MENDONÇA, A. L. P. *et al.* As águas da região norte brasileira e a luta das comunidades ribeirinhas do estado do Amazonas pela água potável. **Revista do Direito Público**, [s. l.], v. 18, n. 2, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1980-511x.2023v18n2p187>. Acesso em: fev. 2026.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do direito**. São Paulo: RT, 2007.
NETTO, C. E. M. *et al.* Atuação da Defensoria Pública na arbitragem ambiental. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, [s. l.], v. 21, n. 36, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i36.p117-147.2023>. Acesso em: fev. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Principles on Water Governance**. Paris: OECD, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: caminhos a seguir**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264288423-pt>. Acesso em: fev. 2026.

MENDONÇA, Ruy Marcelo Alencar de; VIANA, Rejane da Silva

PITA, R. C. S. *et al.* Sistema aquífero Alter do Chão. **Geologia USP**, v. 18, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9095.v18-134253>. Acesso em: fev. 2026.

PONZILACQUA, M. H. P. **Direito das águas e gestão ambiental**. São Paulo: Atlas, 2016.

REBOUÇAS, A. C. **Água doce no mundo e no Brasil**. São Paulo: Escrituras, 2002.

SANMARTINO, J. O. Gobernanza hídrica. **Estudios Socioterritoriales**, v. 35, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-1-107>. Acesso em: fev. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

WENG, W. *et al.* Water availability in Amazonia. **Hydrology and Earth System Sciences**, v. 22, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5194/hess-22-911-2018>. Acesso em: fev. 2026.

Sobre os autores

Ruy Marcelo Alencar de Mendonça. Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, Manaus, Amazonas, Brasil. Mestre e Doutorando em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), procurador de contas titular da coordenadoria do meio ambiente do Ministério Público de Contas (MPC) junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8887528469334728>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2874-2671>. E-mail: rmadm.dda26@uea.edu.br

Rejane da Silva Viana. Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, Manaus, Amazonas, Brasil. Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), professora adjunta da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6235740675985467>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4948-7679>. E-mail: rviana@uea.edu.br

Créditos da autoria

Ruy Marcelo Alencar de Mendonça: conceituação, metodologia, investigação, redação original, revisão e edição.

Rejane da Silva Viana: supervisão, revisão e edição.

Declaração sobre conflito de interesses

Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Disponibilidade dos dados

Todos os dados necessários à compreensão dos resultados encontram-se integralmente apresentados e referenciados no corpo do artigo.

Informações editorial

Data de Submissão: 09/04/2026

Data de Aceite: 09/06/2026

Editores responsáveis: André do Rêgo Barros e Fernando Araújo

MENDONÇA, Ruy Marcelo Alencar de; VIANA, Rejane da Silva

Como citar:

MENDONÇA, Ruy Marcelo Alencar de; VIANA, Rejane da Silva. Falha estrutural da política hídrica na Amazônia e controle jurisdicional por tutela estrutural. **Revista de Direito da Amazônia**, v. 3, n. 1, jan./jun., 2026. ISSN: 2675-8660.



Este trabalho é licenciado pela Creative Commons de Atribuição 4.0 Internacional