

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA**

MARCO ANTÔNIO MOTA AMORIM

**NOVAS DIRETRIZES PARA A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS
HÍDRICOS NO BRASIL**

Brasília
2022

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM REDE NACIONAL EM GESTÃO E
REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS (PROFÁGUA)**

MARCO ANTÔNIO MOTA AMORIM

**NOVAS DIRETRIZES PARA A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS
HÍDRICOS NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade UnB de Planaltina - UnB como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. Área de Concentração: Regulação e Governança de Recursos Hídricos. Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos.

Prof^a. Dra. Daniela Nogueira Soares
Orientadora

Brasília
2022

AA524n Amorim, Marco Antônio Mota
Novas Diretrizes para a Cobrança pelo Uso de Recursos
Hídricos no Brasil / Marco Antônio Mota Amorim; orientador
Dra. Daniela Nogueira Soares. -- Brasília, 2022.
159 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Rede Nacional em
Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) -- Universidade de
Brasília, 2022.

1. Recursos Hídricos. 2. Cobrança pelo Uso de Recursos
Hídricos. 3. SINGREH. I. Nogueira Soares, Dra. Daniela,
orient. II. Título.

MARCO ANTÔNIO MOTA AMORIM

**NOVAS DIRETRIZES PARA A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS
HÍDRICOS NO BRASIL**

Dissertação aprovada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, Área de Concentração Regulação e Governança de Recursos Hídricos, Linha de Pesquisa Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos, do Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (Prof^água).

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Daniela Nogueira Soares
Orientadora
Universidade de Brasília – Faculdade UnB Planaltina

Prof. Dr. Wilde Cardoso Gontijo Junior
Membro Interno
Universidade de Brasília – Faculdade UnB Planaltina

Prof^a. Dra. Maria Luiza Granziera
Membro Externo

Brasília-DF, 15 de dezembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus pais (Antônio e Elza), irmãos (César e Cláudia) e sobrinhos (Bernardo, Mariana, Lorena, Anna Sophia) pelos incentivos de sempre, e à minha esposa Odilene por me motivar a cursar pós-graduações e pela compreensão das minhas ausências em função da dedicação aos estudos.

Marco Antônio

AGRADECIMENTOS

Obrigado aos colegas de turma e aos professores que se dedicaram a compartilhar seus conhecimentos comigo e, em especial, a Prof^a. Dra. Daniela pela precisa orientação.

Agradeço a Prof^a. Dra. Lucijane por proporcionar e coordenar o ProfÁgua na UnB, aos Professores Dr. Wilde, Dr. Patrick e Dra. Maria Luiza pelas contribuições ao projeto de qualificação, a ANA por disponibilizar esta oportunidade de capacitação do SINGREH.

A você que torceu por mim, seu nome aqui: _____ Obrigado!!!

Marco Amorim

*“Eu posso estar completamente enganado
Eu posso estar correndo pro lado errado
Mas a dúvida é o preço da pureza
E é inútil ter certeza.”*

Humberto Gessinger
Engenheiros do Hawaí

RESUMO

É objetivo do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. De acordo com a Lei nº 9.433/1997, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga. Entretanto, passados mais de 25 anos da edição da Lei, esse instrumento de gestão não foi implementado em todo território nacional, assim como não incide sobre parte dos direitos de uso outorgados no Brasil. Para analisar essa lacuna, foram verificadas as governanças das unidades da federação na implementação da cobrança, assim como, a partir de bases técnicas, doutrinárias e jurídicas, buscou-se a interpretação legal que se adequa aos princípios e regras da Política Nacional de Recursos Hídricos. Da análise, avalia-se que os condicionantes atualmente fixados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH estão dissonantes de preocupações técnicas, de entendimentos doutrinários e de decisões judiciais sobre o tema, prejudicando a promoção da cobrança pelo SINGREH. Sendo assim, visando suprir as lacunas e tornar efetiva a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil, são propostas novas diretrizes para ajustes na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação do instrumento e atuação do SINGREH. Optou-se por diretrizes que não demandam alterações legais e que coadunam com outras já assumidas pelo CNRH na regulamentação dos demais instrumentos da mesma Política. Os resultados aportados nesta pesquisa podem contribuir com a discussão sobre a revisão da Resolução CNRH nº 48/2005, prevista no Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH 2022-2040.

Palavras-chave: Recursos Hídricos. SINGREH. Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.

ABSTRACT

It is objective of the National Water Resources Management System - SINGREH to promote water charge. Due Law No. 9,433/1997, the use of water must be charged. However, more than 25 years after the enactment of the Law, this management instrument hasn't been implemented in the entire national territory, nor does it affect a part of the use rights granted in Brazil. In order to analyze this gap, the governances of the federation units to implement of the charge were verified, as well as, based on technical, doctrinal and legal bases, a legal interpretation was sought that fits the principles and rules of the National Water Resources Policy. From the analysis, it is evaluated that the conditions currently set by the National Council of Water Resources - CNRH are dissonant from technical concerns, doctrinal understandings and judicial decisions on the subject, harming the promotion of collection by SINGREH. Therefore, with a view to filling the gaps and making effective the implementation of water charge in Brazil, new guidelines are suggested for adjustments in the implementation of the National Water Resources Policy, application of water charge instrument and SINGREH's performance. We opted for guidelines that don't require legal changes and that are in line with others already adopted by the CNRH in the regulation of instruments of the same Policy. The results contributed in this research can contribute to the discussion of the review of CNRH' Resolution No 48/2005, foreseen in the National Water Resources Plan 2022-2040.

Keywords: Water resources. SINGREH. Water charges.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 – ODS 6 | 9 |
| Figura 2 – Anexo Normativo do Plano de Ações do PNRH..... | 11 |
| Figura 3 – Capa do Livro Conjuntura da Cobrança..... | 13 |
| Figura 4 – Passos metodológicos | 16 |
| Figura 5 – Organização do SINGREH..... | 19 |
| Figura 6 – Instrumentos de Gestão da Lei nº 9.433/1997 | 21 |
| Figura 7 – Fluxo para a cobrança segundo a Resolução CNRH nº 48/2005..... | 29 |
| Figura 8 – Cobrança em Bacias Interestaduais e Bacias Estaduais | 30 |
| Figura 9 – Capa da Revista Conjuntura Econômica..... | 31 |
| Figura 10 – Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Brasil..... | 34 |
| Figura 11 – A aprovação da cobrança em Minas Gerais: posição 2022 | 56 |
| Figura 12 – Evolução da cobrança em Minas Gerais..... | 57 |
| Figura 13 – Noticiário SantanaHoje..... | 64 |
| Figura 14 – Noticiário Estadão | 64 |
| Figura 15 – Notícia MPPB | 65 |
| Figura 16 – Processo MPRS..... | 66 |
| Figura 17 – Usuário-pagador e poluidor-pagador..... | 80 |
| Figura 18 – Sinalagma | 83 |
| Figura 19 – Cobrança no Código de Águas e na Lei nº 9.433/1997 | 86 |
| Figura 20 – Interpretação do SINGREH..... | 110 |
| Figura 21 – Síntese das novas diretrizes para a cobrança | 124 |
| Figura 22 – Sugestão para o fluxo da cobrança..... | 125 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AESA | Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| ANA | Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico |
| ABRHidro | Associação Brasileira de Recursos Hídricos |
| ALEMG | Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais |
| CAERN | Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte |
| CBH | Comitê de Bacia Hidrográfica |
| CBHLSJ | Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos Rios São João, Una e Ostras |
| CEIVAP | Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul |
| CERH | Conselho Estadual de Recursos Hídricos |
| CERHi/RJ | Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CNI | Confederação Nacional das Indústrias |
| CNRH | Conselho Nacional de Recursos Hídricos |
| CNUMAD | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento |
| COGERH | Companhia de Gestão de Recursos Hídricos |
| CONAMA | Conselho Nacional de Meio Ambiente |
| CONERH | Conselho Estadual de Recursos Hídricos |
| CRH/SP | Conselho de Recursos Hídricos |
| CTCOB | Câmara Técnica de Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos |
| DAEE | Departamento de Águas e Energia Elétrica |
| DNOCS | Departamento Nacional de Obras Contrás às Secas |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FUNDRHI | Fundo Estadual de Recursos Hídricos fluminense |
| IAT | Instituto das Águas do Paraná |
| IGAM | Instituto Mineiro de Gestão das Águas |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MP | Ministério Público |
| ODS | Objetivo de Desenvolvimento Sustentável |

| | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PCJ | Piracicaba, Capivari e Jundiaí |
| PNRH | Plano Nacional de Recursos Hídricos |
| PGR | Procurador-Geral da República |
| ProfÁgua | Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos |
| SEGRH | Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos |
| SIGERH/CE | Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará |
| SINGREH | Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos |
| SISNAMA | Sistema Nacional de Meio Ambiente |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TJ | Tribunal de Justiça |
| UnB | Universidade de Brasília |
| UGRH | Unidade de Gestão de Recursos Hídricos |
| UPGRH | Unidade de Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 | O PROBLEMA DE PESQUISA, OS OBJETIVOS E A METODOLOGIA..... | 11 |
| 2.1 | Problema de pesquisa | 11 |
| 2.2 | Objetivo geral | 12 |
| 2.3 | Objetivos específicos | 12 |
| 2.4 | Metodologia | 12 |
| 3 | COMO A COBRANÇA EMERGIU NO BRASIL E O SEU ESTÁGIO ATUAL ... | 17 |
| 4 | COMO O PAÍS VEM IMPLEMENTANDO A COBRANÇA..... | 42 |
| 4.1 | A cobrança em águas de domínio da União | 42 |
| 4.2 | A cobrança em águas de domínio estadual..... | 44 |
| 4.2.1 | O pioneirismo cearense | 44 |
| 4.2.2 | A ousadia fluminense | 46 |
| 4.2.3 | A metódica cobrança paulista | 50 |
| 4.2.4 | A alteração de rota da cobrança mineira..... | 53 |
| 4.2.5 | O marasmo paranaense..... | 60 |
| 4.2.6 | A praticidade paraibana | 60 |
| 4.2.7 | Outras Unidades da Federação | 61 |
| 4.2.7.1. | <i>Amazonas</i> | 61 |
| 4.2.7.2. | <i>Piauí</i> | 61 |
| 4.2.7.3. | <i>Bahia</i> | 62 |
| 4.2.7.4. | <i>Espírito Santo</i> | 62 |
| 4.2.7.5. | <i>Tocantins</i> | 63 |
| 4.2.7.6. | <i>Distrito Federal</i> | 63 |
| 4.2.8 | O risco dos gestores que não aplicam os dispositivos legais..... | 63 |
| 4.3 | Considerações sobre a implementação da cobrança no País | 66 |
| 5 | INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E REGRAS DA POLÍTICA | 70 |
| 5.1 | Dos princípios e regras | 70 |
| 5.2 | Breve arqueologia da cobrança hídrica | 74 |
| 5.3 | A Política Nacional de Recursos Hídricos e a caracterização da cobrança | 76 |
| 5.4 | Adentrando em decisões judiciais | 91 |
| 5.4.1 | A ADI 3336-RJ | 91 |

| | | |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.4.2 | A ADI 5025-MS | 96 |
| 5.4.3 | Outras decisões jurídicas relevantes..... | 99 |
| 5.5 | Repartição de competências constitucionais: um olhar a margem da posição dominante | 100 |
| 5.6 | Lições advindas dos princípios e regras e das decisões judiciais | 108 |
| 6 | A CONTRADIÇÃO DO CNRH E INDICAÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES | 116 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 126 |
| | REFERÊNCIAS | 130 |
| | APÊNDICE A – Legislação sobre a Cobrança | 146 |
| | ANEXO A – Extrato de Decisões Judiciais | 148 |

1 INTRODUÇÃO

Em 8 de janeiro de 1997 foi editada a Lei nº 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, regulamentando, assim, o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal de 1988 - CF/88. O SINGREH objetiva, dentre outros, promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, um dos instrumentos da Política, devendo ser cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Além da Lei nº 9.433/1997, existem outras 27 legislações discorrendo sobre políticas de recursos hídricos no Brasil: 26 estaduais e uma distrital. Embora tenham diferenças, todas elas preveem a cobrança pelo uso de recursos hídricos como instrumento de gestão e, em geral: I) estabelecem ao sistema de gerenciamento o objetivo de promovê-la; II) atribuem aos conselhos de recursos hídricos a competência para definir os critérios gerais para este instrumento e III) atribuem aos comitês de bacia hidrográfica competência para sugerirem os mecanismos e os valores de cobrança.

Contudo, passados 20 anos da aprovação da Lei 9.433/97, persistem ainda graves limitações de caráter operacional, institucional e financeira que impedem a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos na sua plenitude (BANCO MUNDIAL, 2018c, p. 20).

Em função dessas limitações, a cobrança pelo uso de recursos hídricos ainda não foi implementada em todo território nacional, assim como não incide sobre parte dos direitos de uso outorgados. Além da falta de interesse político¹, tem-se que uma possível causa para a lentidão na implementação da cobrança seja a atribuição de competência aos comitês de bacia hidrográfica para estabelecerem os mecanismos e sugerirem os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos. Segundo Rosa (2019, p. 4) “posicionamentos enfáticos têm sido observados nas reuniões de conselhos, fóruns e comitês, evidenciando o quão polêmico e difícil pode ser tratar o assunto cobrança pelo uso da água nos órgãos colegiados”. Em uma análise mais genérica, Millan (2008) indicou que

¹ O Secretário de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso disse que o governo, pelo menos no curto prazo, não tem nenhuma intenção de cobrar pelo uso da água. Ainda reforça o papel dos comitês das bacias hidrográficas. “A legislação federal fala: “você pode cobrar por esse uso da água”, mas é o comitê de bacia que resolve” (de <https://correiodoestado.com.br/cidades/ms-nao-tem-intencao-de-cobrar-pelo-uso-da-agua-no-meio-rural/396565#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%20de%20Meio%20Ambiente,%C3%A1gua%20fora%20dos%20per%C3%ADmetros%20urbanos.>).

diversos motivos podem ser apontados como justificativa para tão lenta introdução da cobrança pelo uso da água, mas a ausência de uma maior preocupação com a preservação e conservação do ambiente, e em particular dos recursos hídricos, vistos como infinitos, se destaca (MILLAN, 2008, p. 537).

Neste contexto, esta dissertação discorre sobre o estado da arte da cobrança no Brasil, pesquisa como ela vem sendo implementada nos entes da federação, apresenta posições técnicas, doutrinárias e decisões judiciais sobre o tema e levanta contradições do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH ao regulamentar os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Assim, a partir da compreensão da interpretação legal que mais se adequa aos princípios e às regras da Política – *o mens legis*, chega-se à indicação de novas diretrizes para a cobrança pelo uso de recursos hídricos em todo território nacional, viáveis tanto do ponto de vista institucional quanto jurídico, suprimindo lacunas quanto a sua implementação. Sem necessidade de alterações na Lei nº 9.433/1997, essas novas diretrizes, dentre outros, promoverão uma cobrança com mecanismos e valores provisórios e transitórios, válida em todo território da bacia hidrográfica até que haja sugestão do comitê, ao respectivo conselho de recursos hídricos, dos valores a serem cobrados.

De modo geral, a Lei nº 9.433/1997 e as leis estaduais e do Distrito Federal permitem a gestão das águas nacionais, mas ainda há aspectos a analisar e resolver, seja devido a dificuldades encontradas, seja porque **certos aspectos necessitam ser explorados ao limite das disposições legais**, o que exige interpretação conjunta com outros dispositivos legais, referentes a políticas setoriais conexas à gestão das águas, e outros, referentes ao Direito Administrativo pelos quais a Administração Pública deve ser pautar (BANCO MUNDIAL, 2018c, p. 21, grifos nossos).

Com esta contribuição, vislumbra-se que o SINGREH ampliará as possibilidades para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, em especial, para cumprir o seu papel de promotor da cobrança, suprimindo as lacunas institucionais que freiam a implementação desse instrumento de gestão no Brasil.

Este projeto articula as duas áreas de concentração do Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos da Universidade de Brasília - ProfÁgua/UnB, quais sejam: 1) instrumentos da Política de Recursos Hídricos e 2) regulação e governança de recursos hídricos. Entretanto, se concentra na segunda, que aborda a linha de pesquisa 'planejamento e gestão de recursos hídricos' e se ocupa em “desenvolver **novas metodologias para aperfeiçoamento dos modelos institucionais**, maior participação social e **atuação regulatória mais efetiva do Estado na gestão de recursos hídricos**” (UNB, 2021, grifos nossos). Referida linha de pesquisa incentiva

conhecer os modelos bem-sucedidos de planejamento e gestão das águas e avançar na proposição de ajustes e novos modelos com enfoque na sustentabilidade financeira e operacional [buscando-se metodologias, modelos, instrumentos legais e institucionais, aplicados de forma flexível e integrada e adaptados à realidade, que permitam uma atuação regulatória mais efetiva do Estado (UNB, 2021, p. 1, grifos nossos).

Assim, este trabalho visa “desenvolver novas metodologias para arranjos mais eficientes para a gestão de recursos hídricos” (UNB, 2021, p. 1) no que se refere ao instrumento de gestão cobrança pelo uso de recursos hídricos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Trata-se de disponibilizar aos atores do SINGREH uma reflexão de que é possível a implementação de uma cobrança com mecanismos e valores provisórios e transitórios mesmo na inexistência do comitê de bacia hidrográfica ou, ainda, na ausência de iniciativa desse órgão colegiado para sugerir, aos conselhos de recursos hídricos, os valores a serem cobrados na sua área de atuação. Tal reflexão busca superar a condição atualmente fixada pela Resolução CNRH nº 48/2005, que estabelece os critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos condicionando-a a sua propositura prévia pelo comitê de bacia hidrográfica, assim como a implantação da respectiva agência de água ou da entidade delegatária do exercício de suas funções.

A institucionalização de uma cobrança com mecanismos e valores provisórios e transitórios contribuirá com a obtenção de recursos financeiros, não só para custear as despesas administrativas dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH, mas também para financiar ações contempladas nos planos de recursos hídricos. Com isso, promove-se o fortalecimento das atividades dos comitês de bacia hidrográfica e dos conselhos de recursos hídricos, pois a cobrança pelo uso de recursos hídricos permite auferir valores financeiros para que os órgãos do SINGREH possam desenvolver as ações por eles desejadas.

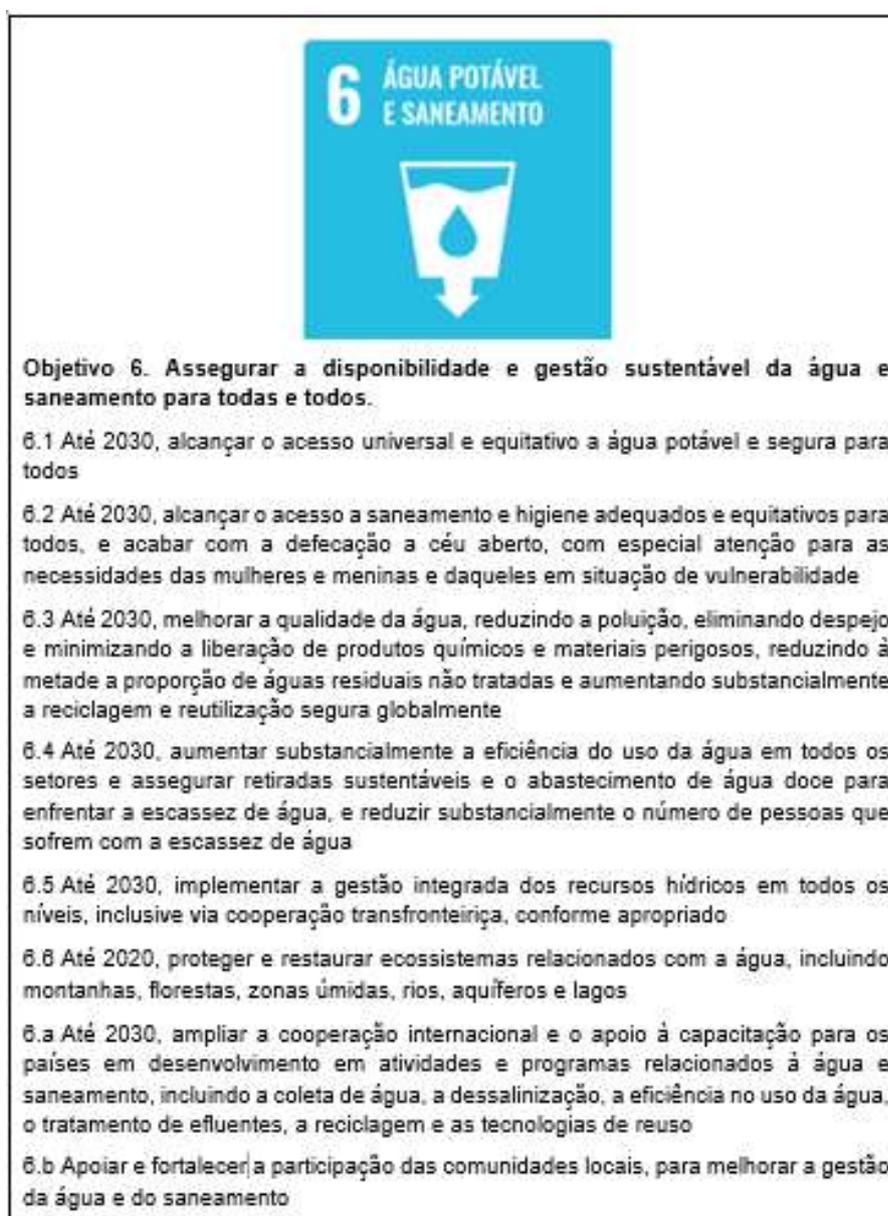
Entre as ações decisivas para a sustentabilidade financeira dos comitês e para a eficácia operacional das ações a serem desenvolvidas pelos comitês, é necessário instituir a cobrança de tarifas pelo uso da água, pois é ela que deveria financiar os projetos, planos e programas dos comitês, mas a não implantação da cobrança, na maioria dos comitês brasileiros, se traduz, na prática, numa forte limitação de sua capacidade de ação (TRINDADE, 2016, p. 86).

Na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2015, os Estados Membros da Organização das Nações Unidas - ONU assumiram o compromisso com a Agenda 2030, que se tornou referência para a formulação e implementação de políticas públicas. Essa Agenda é composta por 17 objetivos e 169

metas que visam o alcance da dignidade e da qualidade de vida para os seres humanos do planeta, sem comprometimento do meio ambiente e das gerações futuras, ditames em consonância com a Constituição brasileira.

Entende-se que a implementação da cobrança e o alcance dos seus objetivos, e esses, por sua vez, contribuindo para os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, é elemento que concorre em direção das metas do sexto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável no Brasil - ODS 6 da Agenda 2030: água potável e saneamento, simbolizado e descrito na Figura 1.

Figura 1 – ODS 6



Fonte: Nações Unidas Brasil, p. 1 (2022).

“Observando [...] as metas do ODS-6, pode-se dizer que a maioria das questões colocadas se relaciona, direta ou indiretamente, com o instrumento da cobrança pelo uso da água” (BRITO, 2021, p. 64).

Essa dissertação está estruturada em cinco seções que seguem a esta Introdução. O Capítulo 2 traz o problema de pesquisa, os seus objetivos e a metodologia empregada, enquanto o Capítulo 3 abriga o referencial teórico, abordando como a cobrança emergiu no Brasil e o seu estágio atual. O Capítulo seguinte, o quarto, aborda como a cobrança vem sendo implementada no País, apurando-se as diferentes governanças e os resultados obtidos nas unidades federadas. Passe-se então, no quinto Capítulo, a buscar, a partir de posições técnicas, doutrinárias e jurídicas, a interpretação legal que se adequa aos princípios e às regras da Política Nacional de Recursos Hídricos. Com os elementos até então trabalhados, o Capítulo 6 traz à tona contradições do CNRH, seguidas de indicações de novas diretrizes para a cobrança no Brasil. Por último, fecha-se a dissertação com as Considerações Finais.

2 O PROBLEMA DE PESQUISA, OS OBJETIVOS E A METODOLOGIA

2.1 Problema de pesquisa

Dado que usos de recursos hídricos sujeitos a outorga devem ser cobrados, esta pesquisa parte da seguinte inquietude:

Por que a cobrança ainda não alcança todos os usos sujeitos a outorga de direito de uso de recursos hídricos e que redirecionamento é necessário para ela ser, de fato, implementada?

O Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040, aprovado pela Resolução CNRH nº 232, de 22 de março de 2022, incluiu no seu plano de ações a revisão da Resolução nº 48/2005, num curto prazo, cujo horizonte temporal vai até 2026. Por sua vez, o anexo normativo do plano de ações traz os objetivos e justificativas desta revisão, que podem ser observados na Figura 2.

Figura 2 – Anexo Normativo do Plano de Ações do PNRH

| Subprograma 2.3 – Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Objetivo <i>Promover e aperfeiçoar a cobrança pelo uso de recursos hídricos e universalizar o instrumento na unidade territorial da bacia hidrográfica.</i> | |
| Justificativa Considerando a experiência adquirida com a implementação da cobrança em diversas bacias hidrográficas no país, verifica-se a necessidade de revisar o disciplinamento de forma a dar suporte à melhoria dos processos. Considerar a implementação da cobrança em rios de domínio da União e dos estados ao mesmo tempo em uma bacia ou estender a cobrança já implementada para todos os rios de uma mesma bacia. Relevante estabelecer marco legal que permite a delegação da cobrança em bacias de rios de domínio da União para órgãos gestores estaduais. Relevante viabilizar a aplicação descentralizada dos recursos da cobrança na ausência ou impedimento de Agências, por outras entidades do SINGREH. | |
| Normativo: Revisar a Resolução CNRH no 048/2005, que "estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos" | |
| Metas | Detalhes |
| Resolução revisada / consolidada. | Horizonte: Curto prazo Executores: CTOC / CNRH |
| Justificativa Para ampliar a implementação da cobrança no país, é importante possibilitar que, na inexistência de CBH e de Agências de Água, o Conselho de Recursos Hídricos competente estabeleça os mecanismos de valores transitórios para a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos. | |

Fonte: Plano Nacional de Recursos Hídricos (2022, p. 25).

2.2 Objetivo geral

Verificar o estágio da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil e propor ajustes para suprir lacunas na sua implementação.

2.3 Objetivos específicos

- Descrever o marco legal da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil;
- Discorrer as diferentes governanças adotadas pela União, Estados e Distrito Federal na implementação da cobrança;
- Apresentar posições técnicas, doutrinárias e decisões judiciais sobre a implementação da cobrança no Brasil;
- Verificar a regulamentação do CNRH para a implementação da cobrança, comparando-a com regulamentações para a implementação de outros instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Além dos objetivos supra descritos, em atenção a Resolução ProfÁgua nº 004/2017, será aportado, como produto desta dissertação, sugestões de diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação do instrumento cobrança pelo uso de recursos hídricos e atuação do SINGREH, com fito de auxiliar o CNRH na revisão da sua Resolução nº 48/2005, que estabelece os critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

2.4 Metodologia

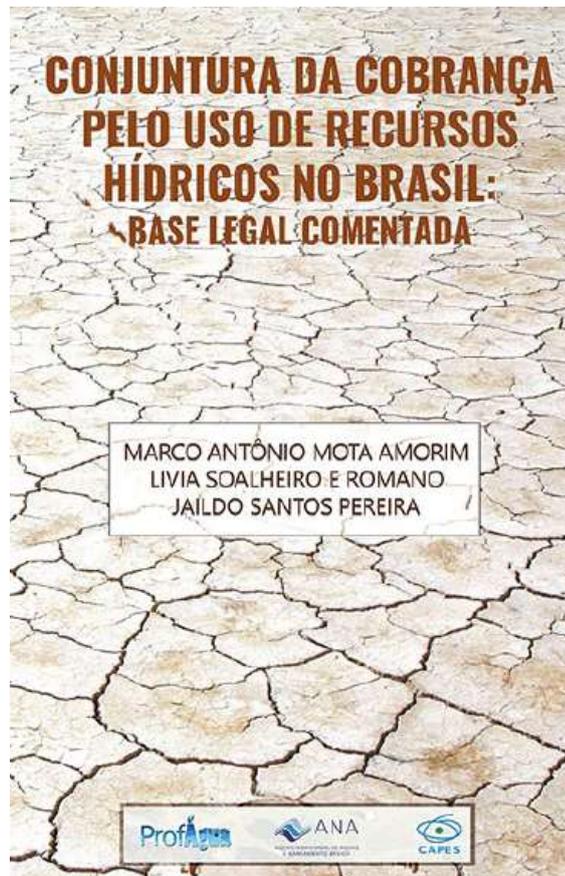
Este estudo constitui-se numa pesquisa científica aplicada, qualitativa-descritiva, exploratória, bibliográfica e documental, tendo como base materiais publicados, normas legais, fundamentações teóricas, técnicas e jurídicas, visando uma avaliação sistemática da legislação sobre a gestão de recursos hídricos, com foco na cobrança pelo seu uso.

Primeiramente, a partir de leitura bibliográfica e documental, desenvolve-se o referencial teórico da cobrança com demonstração da sua origem, dos anseios da sociedade quanto a sua implementação, da construção da Política Nacional de Recursos Hídricos, da divisão de competências e do estágio atual da cobrança no Brasil. Ao longo do referencial, recorre-se a marcos históricos registrados em cartas da Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRHidro, associação profissional sem fins lucrativos, fundada em 19 de outubro de 1977, com objetivo de congregar

agentes dedicados à implantação da nova gestão de recursos hídricos, com participação decisiva na formulação da Lei nº 9.433/1997.

Paralelamente a formatação do referencial teórico e a partir de pesquisa documental (fontes primárias) de normas legais da União, dos Estados e do Distrito Federal, realizou-se um levantamento sobre a regulamentação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em constituições, leis, decretos e resoluções. Os textos legais foram obtidos no portal de legislação do Planalto e nos portais das Assembleias Legislativas, pois, em geral, possuem as legislações com suas redações atualizadas. Esse trabalho resultou na publicação do e-book 'Conjuntura da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil - base legal comentada' (AMORIM; ROMANO; PEREIRA, 2022), patrocinado pelo ProfÁgua, conforme Figura 3.

Figura 3 – Capa do Livro Conjuntura da Cobrança



Fonte: UNESP (2022).

Do marco legal publicado no e-book citado, pôde-se observar diferentes experiências de implementação da cobrança no País, cada qual com seus próprios resultados. Conforme haviam identificado Amorim e Gontijo Jr. (2021), não há um único modo de implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil. Há desde modelos de governança que prezam que a cobrança numa bacia

hidrográfica deve aguardar a sua sugestão por um comitê de bacia hidrográfica, que é o modelo precipuamente preconizado pela Resolução CNRH nº 48/2005, até modelos cujas governanças superam a inexistência ou a inação dos comitês de bacia hidrográfica, promovendo a cobrança. Embora a pesquisa foque nas experiências que resultaram, de fato, na implementação da cobrança, tomam-se informações a respeito de avanços estaduais na tentativa de implementá-la. Por oportuno, adentra-se na guinada na regulamentação para a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio mineiro, cujos resultados positivos denotam a necessidade de estabelecimento de novas diretrizes para a promoção da cobrança no Brasil.

Em seguida, dedica-se à busca da interpretação que mais se adequa aos princípios e às regras da Política Nacional de Recursos Hídricos, lançando-se mão de posições técnicas, doutrinárias e de julgamentos sobre o tema.

São referências bibliográficas técnicas: I) Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH (MMA, 2009); II) Cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos - Do Conhecimento e Dos Caminhos, Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2012); III) Instrumentos de gestão das águas (Câmara dos Deputados, 2015). IV) Seminário Subsídios para a Revisão dos Critérios Gerais de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos (CNRH, 2015); V) 20 Propostas para Aperfeiçoamento dos Marcos Constitucional, Legal e Infralegal da Gestão de Águas no Brasil (ANA, 2017); VI) Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir (OCDE, 2017); VII) Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil (Banco Mundial, 2018); VIII) Estudo sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (CNI, 2022); IX) Análise de Alternativas, Proposição de Melhoria dos Instrumentos e Estratégias de Implementação (São Paulo, 2022).

São referências bibliográficas da doutrina: I) Cid Tomanik Pompeu; II) Paulo Affonso Leme Machado; III) Edis Milaré e IV) Maria Luiza Machado Granziera. Quanto às referências documentais de decisões judiciais, foca-se especialmente nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI: ADI 3336/RJ e ADI 5025/MS. Nessa fase, arrisca-se na diferenciação legal entre princípios e regras e na exploração da repartição de competências da CF/88, caracterizando a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

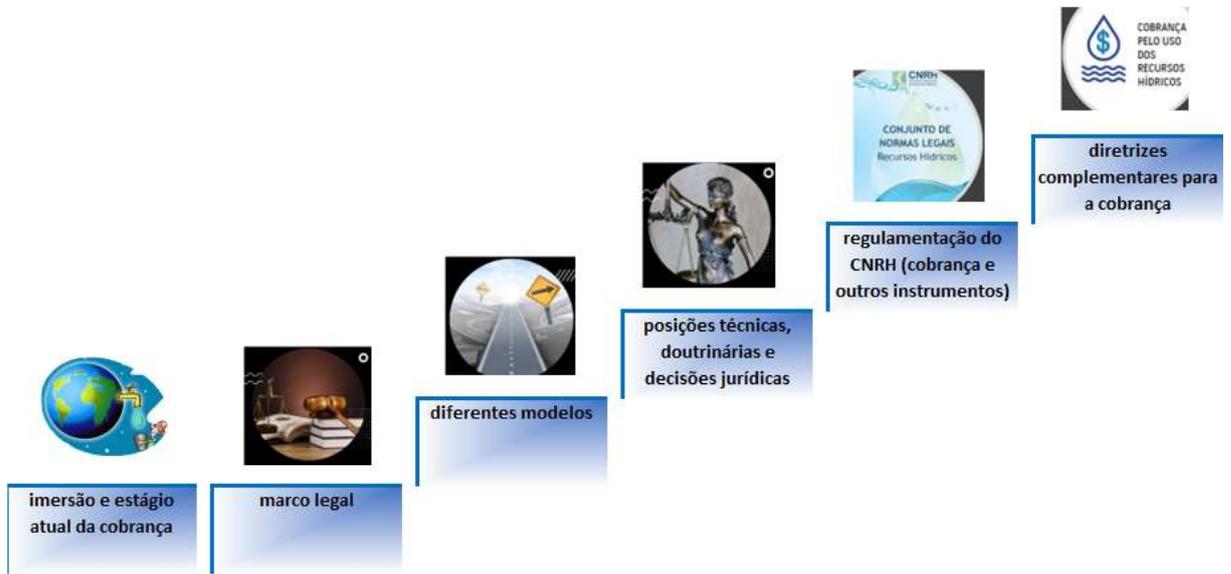
Posteriormente, a partir de pesquisa documental, avalia-se como o CNRH vem se posicionando em relação ao estabelecimento de diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH. Foram avaliadas as deliberações disponíveis no portal do CNRH. Atenção especial foi dedicada as seguintes Resoluções: I) nº 145/2012; II) nº 91/2008; III) nº 16/2001 e IV) nº 200/2018, que tratam, respectivamente: I) de planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica; II) do enquadramento dos corpos de água em classes de uso; III) das acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão e IV) da cobrança em áreas inseridas em Unidades Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Antecipa-se que, diferentemente da cobrança, o CNRH se comporta de forma menos conservadora ao regulamentar e implementar os outros instrumentos de gestão da Política. Nesses casos, o ente máximo do SINGREH supre lacunas institucionais para a efetiva implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Sabe-se que além de estabelecerem os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerirem os valores a serem cobrados, compete originariamente aos comitês de bacia hidrográfica: I) aprovarem os planos de recursos hídricos da bacia; II) proporem ao CNRH e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes e III) encaminharem ao respectivo CNRH ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes, propostas de enquadramento dos corpos de água nas classes de uso.

E, assim, a partir da motivação da cobrança pelo uso de bens públicos, das observações práticas, da junção de opiniões técnicas, doutrinárias e jurídicas, da interpretação legal dos princípios e das regras da Política Nacional de Recursos Hídricos – *o mens legis*, e das contradições do CNRH, indicam-se novas diretrizes para a cobrança pelo uso de recursos hídricos em todo o território nacional, viáveis tanto do ponto de vista institucional quanto jurídico, sem a necessidade de alterações na Lei nº 9.433/1997.

A Figura 4 a seguir ilustra os passos metodológicos desta dissertação.

Figura 4 – Passos metodológicos



Fonte: Autor.

3 COMO A COBRANÇA EMERGIU NO BRASIL E O SEU ESTÁGIO ATUAL

A promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos foi “produto de quase quatorze anos de trabalhos e discussões” (MUÑOZ, 2000, p. 14), tendo participação ativa de especialistas da ABRHidro. Na sua Carta de Salvador de 1987, a ABRHidro esculpiu que “a água, pelo importante papel que desempenha no processo de desenvolvimento econômico e social, é um bem econômico de expressivo valor, sujeito a conflitos entre seus usuários potenciais” (ABRHidro, 1987, p. 1). Essa Carta discorria sobre o aproveitamento dos recursos hídricos para múltiplas finalidades e a necessidade de institucionalização de decisões colegiadas e descentralizadas para a sua gestão. Assim, ela enunciou os princípios dos usos múltiplos, da descentralização e da participação.

Na Carta seguinte, de Foz do Iguaçu de 1989, a ABRHidro trouxe os princípios básicos que deveriam estar contidos na Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre eles, que

a água, como recurso limitado que desempenha importante papel no processo de desenvolvimento econômico e social, impõe custos crescentes para sua obtenção, tornando-se um bem econômico de expressivo valor, decorrendo que: a) **a cobrança pelo uso da água é entendida como fundamental para** racionalização do seu uso e conservação e instrumento de **viabilização de recursos para o seu gerenciamento**; b) **o uso da água para fins de diluição, transporte e assimilação de esgotos** urbanos e industriais, por competir com outros usos, **deve ser também objeto de cobrança** (ABRHidro, 1989, p. 1, grifos nossos).

Essa Carta associava a cobrança pelo uso da água ao princípio do usuário-pagador presente no Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643/1934) e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos se fundamenta no princípio usuário-pagador, que também abrange o princípio poluidor-pagador, na medida em que o uso ou a poluição de um recurso hídrico gera uma externalidade, um dano. Compete a quem causou o dano ou internalizou os lucros da atividade econômica arcar com os custos e não repassar ao Poder Público, à coletividade, ou ao próprio meio ambiente (OLIVEIRA JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 185).

A visão esposada pela ABRHidro ia ao encontro do que viria a ser consolidado na Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, de 31 de janeiro de 1992, das Nações Unidas. Essa Declaração registrou a preocupação com a escassez e o mau uso da água doce, ameaças ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente, cujos riscos seriam minimizados com um gerenciamento mais eficaz. A referida Declaração enunciou os seguintes princípios orientadores: I) a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o

desenvolvimento e o meio ambiente; II) o gerenciamento e desenvolvimento da água deverá ser baseado numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e legisladores em todos os níveis; III) as mulheres formam papel principal na provisão, gerenciamento e proteção da água e IV) a água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. “Este princípio da Conferência de Dublin (1992) induz refletir que por não valorarmos a água muito desperdício ocasionou-se e, também, a falta de cuidados quanto à poluição desta” (ANDRADE, 2018, p. 7).

A Lei nº 9.433/1997, posteriormente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos e criando o SINGREH, adotou os princípios internacionais traçados para a gestão das águas. Em especial, inspirou-se na experiência francesa de gestão de recursos hídricos. “A legislação francesa e a brasileira são muito semelhantes nos seus conceitos sobre a gestão dos recursos hídricos” (BRAGA; FERRÃO, 2015, p. 20). Em seu art. 1º, a Lei nº 9.433/1997 estabeleceu que:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a **água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;**

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

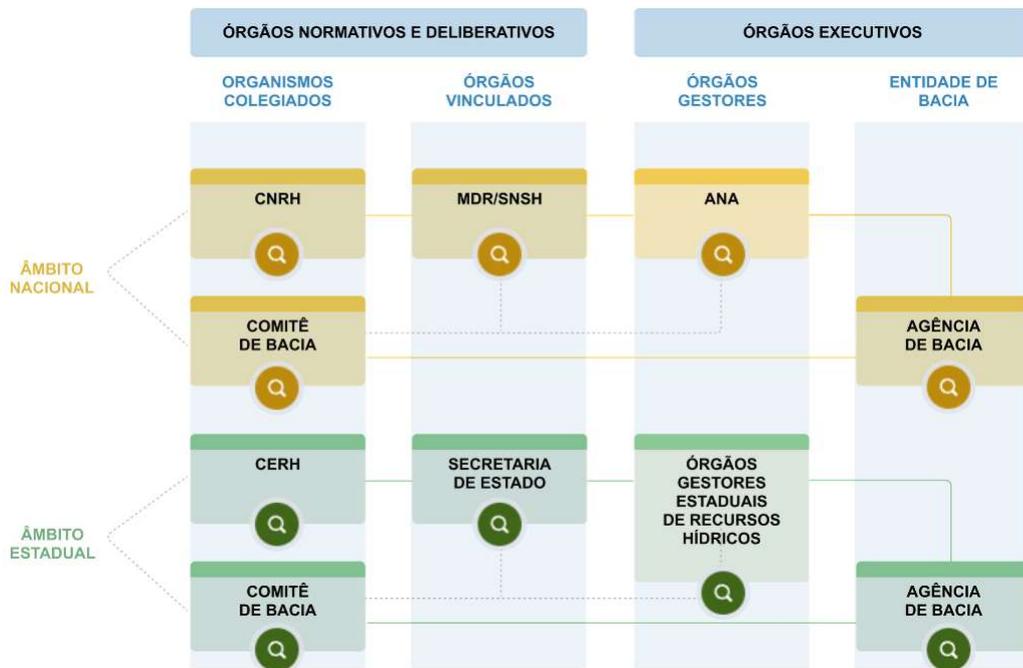
V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a **gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades** (BRASIL, 1997, p. 1, grifos nossos).

Muñoz (2000, p. 15) assegurou que a Lei nº 9.433/1997 foi resultado de um processo prévio de amplo debate com a sociedade, atendendo às suas aspirações, é coerente com os princípios básicos da Declaração de Dublin sobre Recursos Hídricos e Desenvolvimento Sustentável, de 1992, e atende às recomendações contidas na Agenda 21, principal instrumento programático resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD - Rio 92. Entretanto, não se iludiu que sua implementação seria fácil. Ao contrário, vislumbrava que haveria muitos desafios, pois se trata de uma lei avançada e moderna, com incremento da participação social, descentralização do gerenciamento, bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e introdução de instrumentos de gestão (MUÑOZ, 2000, p. 13).

A materialização da descentralização e participação na Política Nacional de Recursos Hídricos vem se consolidando com a instituição de conselhos de recursos hídricos e de comitês de bacia hidrográfica - CBHs, organismos integrantes do SINGREH e entes da gestão dos recursos hídricos do Brasil com papel consultivo, normativo e deliberativo no âmbito da sua área de atuação. A Figura 5 ilustra a organização do SINGREH e o posicionamento dos conselhos e comitês como formuladores da Política.

Figura 5 – Organização do SINGREH



Fonte: ANA (2022, p. 70).

A Lei nº 9.433/1997 não definiu a composição dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos - CERH, mas para o CNRH definiu sua composição com: I) representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; II) representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; III) representantes dos usuários dos recursos hídricos e IV) representantes das organizações civis de recursos hídricos². A representação do poder executivo federal não pode exceder à metade mais um dos membros do CNRH. O CNRH é reconhecido como órgão de cúpula do SINGREH, responsável, dentre outras atribuições, pelo estabelecimento de diretrizes complementares para a implementação da Política Nacional de Recursos

² Art. 34 da Lei nº 9.433/1997.

Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH, incluída a definição de critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos³.

Por sua vez, os comitês de bacia hidrográfica são instâncias compostas por representantes: I) da União; II) dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III) dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV) dos usuários das águas de sua área de atuação e V) das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia⁴.

Para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, “a estratégia de inclusão de setores sociais em processos participativos de gestão pública pode ser considerada tanto uma conquista desses setores quanto alternativa de gestão mais eficiente” (ANA, 2011, p. 18). Nesse sentido, a Política Nacional de Recursos Hídricos buscou romper com o modelo centralizador de tomada de decisões.

Nem sempre o sistema de gestão de recursos hídricos teve esta característica de participação pública e descentralização como hoje se observa. Pelo contrário, ao longo de quase todo o século XX a gestão foi centralizada pelo setor elétrico. Com o passar do tempo a participação da sociedade civil organizada através de suas associações técnicas e profissionais mudou o panorama dos recursos hídricos brasileiros (BRAGA et al., 2006, p. 639).

Os objetivos traçados para a Política Nacional de Recursos Hídricos são: I) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais e IV) incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais⁵. Para alcançar esses objetivos, a Lei prevê os seguintes instrumentos de gestão (art. 5º da Lei nº 9.433/1997), ilustrados na Figura 6:

³ Inciso VII do art. 35 da Lei nº 9.433/1997.

⁴ Art. 39 da Lei nº 9.433/1997.

⁵ Art. 2º da Lei nº 9.433/1997.

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a **cobrança pelo uso de recursos hídricos**;
- V - a compensação a municípios⁶;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Figura 6 – Instrumentos de Gestão da Lei nº 9.433/1997



Fonte: Universidade SISEMA (2021).

De acordo com art. 19 da Lei nº 9.433/1997, a cobrança objetiva:

- I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - incentivar a racionalização do uso da água;
- III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Pelo art. 20 da Lei nº 9.433/1997, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, dentre eles: I) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II) a extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III) o lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV) o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos e V) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

⁶ Este instrumento visaria a ressarcir as comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar. Embora ainda conste como instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, o artigo 24 da Seção V da Lei nº 9.433/1997, que o regulamentava, foi vetado sob as razões de que o estabelecimento de mecanismo compensatório aos municípios não encontrava apoio no texto da Carta Magna.

Conforme Brito (2021, p. 159), “é importante destacar que a legislação não determina que se cobre exata e integralmente o valor econômico da água, devendo, apenas, dar ao usuário uma indicação de seu real valor”, assim como “a cobrança não objetiva garantir a racionalização ideal do uso da água” (BRITO, 2021, p. 182).

Indo mais além, Dias (2007, p. 24) e Thomas (2008, p. xviii) trazem à baila que a quantificação do real valor da água poderia ser revelada pelo mercado (relação entre oferta e demanda) mas, no Brasil, a água é um bem público não transacionado no mercado. Embora a ciência econômica ofereça metodologias para valorá-la, a escolha da mais adequada é tarefa difícil e, a depender das hipóteses assumidas, os resultados podem sofrer grandes variações. Em sentido oposto, os mesmos autores mostram que a determinação do valor da cobrança para atingir o objetivo do inciso III do art. 19 da Lei nº 9.433/1997 é mais simples, bastando somar o montante necessário para realizar as intervenções e dividi-lo entre os usuários, como num rateio de custos em determinado período. Orientam que “para se definir o mecanismo de cobrança mais adequado para uma determinada bacia, deve-se, portanto, primeiro definir quais os objetivos almejados pela cobrança” (DIAS, 2007, p. 25 e THOMAS, 2008, p. xviii). “De fato, o investimento necessário para o alcance das metas estabelecidas para o enquadramento é um dos elementos para o cálculo dos valores a serem adotados na bacia para a cobrança pelo uso da água” (ANA, 2006, p. 77).

Apesar da cobrança pelo uso da água ter sua fundamentação conceitual assentada na economia, esse ramo da ciência deve, apenas de forma subsidiária, aportar informações para as definições do tipo quanto cobrar, de quem cobrar, etc. As definições que norteiam a cobrança são, antes de tudo, decisões políticas e por essa razão devem ser consideradas em um processo de negociação social, envolvendo os diversos atores da bacia hidrográfica (PEREIRA, 2002 *apud* BRITO, 2021, p. 159).

De forma alguma, a praticidade em se focar a cobrança, a partir do objetivo estabelecido no inciso III do art. 19 da Lei nº 9.433/1997, afasta ou elimina efeitos dos incisos I e II. Pelo contrário, só não se avançam em direção ao alcance dos objetivos definidos nos incisos I e II a manutenção dos preços zero, condição atualmente observada para muitos dos usos de recursos hídricos realizados no Brasil.

Esse valor, também poderia estar sendo revelado através de alguns métodos de valoração. [...] Essa metodologia de valoração é composta de oito métodos. O 1º) valoração contingencial, o 2º) custo de viagem e o 3º) preço hedônico formam um primeiro grupo. O segundo grupo é formado por cinco métodos: Dose-resposta 4º), custo de compensação ou recuperação 5º), custo de oportunidade 6º), custo de mitigação de efeitos 7º) e rateio do investimento 8º). Nesse segundo grupo realiza-se a monetarização do bem, com o intuito de examinar o preço de mercado de outros bens substitutos (PIZAIA; CÂMARA; SEREIA, 2007, p. 116).

Nessa linha, a OCDE (2017, p. 94) indicou que a chave é simplificar, pois “escolher o valor de uma cobrança pelo uso de recursos hídricos de forma que cubra exatamente os custos ambientais e os custos de oportunidade é uma tarefa quase impossível para as autoridades públicas”. Acresce, como caminho a seguir, que as questões metodológicas para o cálculo de cobrança não deveriam adiar a sua implementação e, para superar essas dificuldades, devem ser usadas *proxies*⁷ (OCDE, 2017, p. 22). É assim que vem seguindo o Estado do Ceará.

A COGERH afirma que os objetivos iniciais referem-se à cobertura dos custos de operação e de manutenção nas bacias estaduais. Dessa forma, a cobrança exclui eventuais reflexões sobre elasticidade-preço da demanda e, por conseguinte, sobre possíveis metas incitativas da cobrança. Assim, a cobrança no Estado, ao contrário do disposto na PNRH (Brasil, 1997), gera um financiamento de medidas visando à expansão da oferta ao invés de controlar e de influenciar a demanda (FINKLER et al., 2015, p. 46).

Em ‘O Custo da Água Gratuita’, Kemper (1997) menciona alguns métodos econômicos de valoração da água que podem suprir a ausência de mecanismos de mercado: I) o custo marginal da oferta, qual seja, “o custo de se ajustar a capacidade de oferta a longo prazo para satisfazer determinada mudança de demanda” (KEMPER, 1997, p. 45), sendo que o resultado pode ser inviável politicamente pela discrepância observada entre os valores atuais e aqueles baseados nos custos marginais de longo prazo; II) o custo de oportunidade, qual seja, o valor da água em usos distintos; III) os métodos de avaliação contingente, sendo um deles a disposição à pagar (*willingness to pay*), onde os consumidores respondem perguntas hipotéticas sobre sua predisposição a pagar por um certa quantidade de água. Porém, Kemper também alerta que “na ausência de um mecanismo de mercado, os métodos utilizados para estimar o valor da água nos seus usos distintos são bastante imperfeitos” (KEMPER, 1997, p. 45). Assim, em que pese os métodos econômicos de valoração da água apontem algum caminho, outros aspectos devem ser levados em consideração, como equidade, capacidade de pagamento e aspectos políticos. Para consolidar esse entendimento:

A economia dos recursos hídricos e suas teorias que fundamentam o uso da cobrança como instrumento de gestão, com vistas a restringir a atividade de exploração e atingir uma alocação ótima desse recurso, conduz a uma interpretação de que o objetivo desse instrumento seria mostrar a verdade dos preços, onde estaria incluso o custo marginal social decorrente do consumo e/ou poluição dos recursos naturais. Entretanto, apesar dessa imensa contribuição para a compreensão da problemática ambiental, a

⁷ Conforme Coelho e Zancan (2011), “segundo a NBR 14653-2 variáveis Proxy são variáveis utilizadas para substituir outra de difícil mensuração e que se resume a guardar com ela uma relação de pertinência”.

passagem da construção teórica dos instrumentos para a sua aplicação na prática não é alcançada com facilidade (ARANHA, 2006, p. 102).

Tem-se que Pereira (2002, p. 192) registrou que “a análise da experiência internacional mostrou que, na grande maioria dos casos, os valores adotados para a cobrança não são referenciados aos denominados preços ótimos. Os valores são definidos pela ótica financeira”. É assim também que pondera Belém (2008, p. 1): “a análise de experiências vividas por diferentes países [...] indica que este instrumento econômico tem sido orientado essencialmente para a geração de receitas, ao invés do incentivo aos usuários para mudança nos padrões de consumo”.

A economia do bem estar, com suas teorias das externalidades, que fundamentam o uso da cobrança como instrumento de gestão, pode conduzir a uma interpretação de que o objetivo deste instrumento seria mostrar a verdade dos preços, conduzindo a utilização da água para um nível ótimo e, assim, proporcionar a alocação ótima dos recursos. Entretanto, apesar das teorias econômicas aportarem importantes contribuições para a compreensão da problemática ambiental, a passagem da construção teórica dos instrumentos para a sua aplicação deve ser acompanhada de uma conscientização dos limites destas teorias e, de outra parte, de uma reflexão mais global sobre a problemática, pois a análise econômica é uma dentre várias formas de perceber a realidade social (PEREIRA, 2002, p. 192).

Ainda ao discorrer sobre o custo da água gratuita, Kemper (1997, p. 32) afirmou que “se um bem for gratuito, como no caso de um bem público, é de se supor que os indivíduos o utilizem mais do que se estivesse que pagar por ele”. Para Kemper (1997, p. 215), os custos da água gratuita não devem ser negligenciados e que a resistência à mudança na questão da cobrança é relacionada a fatores econômicos e não culturais.

Os usuários de água são estimulados a usar a água de forma eficiente quando ela tem um preço. Se ela for gratuita, eles usarão mais do que necessitam, reduzindo a disponibilidade de água para todos, e aumentando a escassez e a competição pelo recurso. Se o “preço for correto”, os usuários terão incentivo para usar menos água e para introduzir tecnologias que ajudem a economizá-las, liberando mais água para os outros usuários.

Encontra-se certa dificuldade para determinar o “preço correto”. Do ponto de vista ideal, o preço de um bem corresponde ao seu valor e a forma mais objetiva de se determinar o seu valor é através de mecanismo de mercado (KEMPER, 1997, p. 44).

Assim, mesmo que os valores de cobrança sejam definidos a partir do inciso III, os usuários-pagadores serão incentivados a racionalizar o seu uso e terão uma indicação do valor da água. De outra banda, “a inexistência de preços para os recursos ambientais leva ao uso excessivo dos recursos, o que poderá resultar num nível irreversível de degradação do recurso natural” (PIZAIA; CÂMARA; SEREIA, 2007, p. 116).

Se o valor da cobrança for alto, privilegiando o princípio sinalizador e servindo como instrumento de indução do uso racional, o impacto no custo do usuário pode ser significativo o bastante para ameaçar a aceitabilidade da cobrança. Por outro lado, baixos valores podem facilitar a aceitação da cobrança, mas ao mesmo tempo não incentivar à adoção de práticas de uso racional da água (PERH-SP, 2004 apud CAMPOS JR., 2007, p. 3).

Ao analisar a evolução dos volumes outorgados na bacia do rio São Francisco, Brito (2021, p. 163) demonstrou que o resultado observado “não permite identificar o efeito da cobrança na racionalização do uso da água”.

Por outro lado, a cobrança motivou certos empreendimentos a revisarem suas demandas diante da implantação da cobrança. Um caso emblemático é o do Projeto Jaíba, que reduziu sua vazão outorgada de 80 m³/s para 40 m³/s. Este foi mais um benefício trazido pela cobrança à gestão de recursos hídricos, na medida em que ela estimulou a revisão das demandas dos usuários para valores mais condizentes com a realidade, aumentando a disponibilidade hídrica outorgável (BRITO, 2021, p. 163)

É objetivo do SINGREH promover a cobrança, sendo que os comitês de bacia hidrográfica têm competência para estabelecerem os mecanismos de cobrança e sugerirem os valores a serem cobrados.

A Lei de Águas foi silente quanto a quem avaliaria as sugestões dos Comitês de bacia hidrográfica. Entretanto, no inciso VI do art. 4º da Lei nº 9.984/2000, o legislador indicou que a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de bacia hidrográfica, caberia ao CNRH. Essa disposição se coaduna com o inciso IV do art. 35 da Lei nº 9.433/1997, que estabelece a competência do CNRH para deliberar sobre questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de bacia hidrográfica (AMORIM; GRANZIERA, 2021, p. 62).

Conforme ANA (2019, p. 9), a cobrança pelo uso de recursos hídricos se caracteriza como um instrumento econômico de gestão, que são aqueles que objetivam induzir um determinado comportamento social por meio de incentivos ou desincentivos via sistema de preços. Em combinação com os instrumentos de comando e controle⁸, os instrumentos econômicos contribuem para a gestão das águas. Como instrumento econômico, a cobrança visa o reconhecimento da água como bem econômico, a indicação ao usuário de seu real valor, assim como o incentivo à racionalização do uso da água.

É importante destacar que a cobrança não pode, isoladamente, promover a otimização de questões como o reconhecimento do real valor econômico da água e a racionalização no uso da água. Para que isto seja alcançado, é necessária uma perfeita integração entre a cobrança e os demais instrumentos de gestão, bem como uma atuação plena e coordenada dos

⁸ Os instrumentos de comando e controle são aqueles que se apoiam na regulamentação direta, acompanhada de fiscalização e sanção pelo não cumprimento das normas e padrões estabelecidos. Na gestão das águas, a outorga de direito de uso de recursos hídricos é um instrumento de comando e controle.

entes que compõem o sistema de gerenciamento de recursos hídricos (BRITO, 2021, p. 182).

Além de instrumento econômico, a cobrança é também instrumento financeiro da Política Nacional de Recursos Hídricos, pois a Lei nº 9.433/1997 prevê que ela objetiva obter recursos, assim como estabelece uma destinação qualificada para os valores arrecadados, que devem ser aplicados, prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados: I) no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e II) no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH, sendo esta aplicação limitada a 7,5% do total arrecadado. Isto é, como instrumento financeiro, a cobrança visa obter recursos para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e para o pagamento de despesas do SINGREH. É, assim, o instrumento que permite o desenvolvimento de ações que irão contribuir com o alcance dos objetivos da Política.

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas internacionais e nacionais de controle ambiental vêm sendo implementadas através da utilização de três instrumentos de ação: o regulatório, que consiste basicamente na prescrição de normas e aplicação de multas, modalidade mais conhecida como comando e controle; os econômicos, também chamado de mecanismos de mercado, que orientam os agentes a valorizar os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social; e os gastos governamentais, que abrangem uma variedade de ações realizadas por meio de programas vinculados, quase sempre, ao orçamento do poder executivo. Tais instrumentos têm sido empregados, conjuntamente, em vários países, inclusive no Brasil, com o intuito de modificar o comportamento dos usuários da água de mananciais (rios, córregos, riachos, lagoas, lagos, cachoeiras, aquíferos) ou da água bruta (água tal como é encontrada nos mananciais, superficiais (MACHADO, 2003, p. 55).

Ressalta-se que são previstos planos por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, sendo que cabe aos comitês de bacia hidrográfica aprovarem os planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica⁹ e ao CNRH a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, assim como a determinação das providências necessárias ao cumprimento de suas metas¹⁰.

No âmbito da aplicação dos valores arrecadados, compete às agências de água proporem aos comitês de bacia hidrográfica o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Como pela razão de que a aplicação dos valores arrecadados decorre da execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e dos planos de bacia hidrográfica, conferiu-se veto ao inciso VII

⁹ Inciso III do art. 38 da Lei nº 9.433/1997.

¹⁰ Inciso IX do art. 35 da Lei nº 9.433/1997.

do art. 38 da Lei nº 9.433/1997, que previa a aprovação do plano de aplicação pelo comitê. Entende-se que a proposição do plano de aplicação pela agência ao comitê de bacia é para angariar subsídios consultivos, resguardando o papel técnico da agência de água para apresentar a melhor ou as melhores opções de aplicação e o papel político de contribuições e escolhas pelo comitê de bacia hidrográfica.

A teoria econômica indica que se a cobrança for bem definida, as externalidades¹¹ tendem a ser internalizadas, seja pela mudança de comportamento dos usuários (efeito econômico), seja pelo financiamento das ações que serão realizadas com os valores arrecadados (efeito financeiro). O primeiro caso ocorre quando o valor da cobrança incita mudanças de comportamento, internalizando a externalidade outrora gerada, pois o valor a longo prazo é superior ao custo de redução do uso - efeito incitativo. O segundo caso ocorre para os usuários que não conseguem internalizar a sua externalidade, e, ao pagarem a cobrança, financiam as ações que as internalizam - efeito de remediação. Daí que para as Nações Unidas (1992, p. 1), "a aplicação do princípio poluidor-pagador e cobrança justa de água irá encorajar a sua conservação e o reuso", e alerta que "o erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos nocivos deste recurso para o meio ambiente". Desta forma, indica que a utilização eficiente e o incentivo e a proteção dos recursos hídricos passam pelo reconhecimento do valor econômico da água.

O princípio geral para determinar a cobrança é refletir quais externalidades um usuário pode causar a terceiros e ao meio ambiente pela captação de água [...]. Do ponto de vista econômico, a existência de externalidades ativa a intervenção das autoridades que implementam a cobrança para que os usuários possam internalizar esses custos ambientais ao decidir o volume de água a ser captado (OCDE, 2017, p. 32).

São duas funções "gerar mudanças comportamentais dos usuários (função econômica) e [...] catalisar o financiamento necessário para a gestão das águas (função financeira)" (OCDE, 2017, p. 163). A *contrario sensu*, preços zero não geram mudanças na maioria dos usuários nem proporciona fonte de financiamento para a política de recursos hídricos.

Frente ao desafio da prática da implantação dos sistemas de gestão de recursos hídricos e, considerando a premência de implantação dos instrumentos de gestão de

¹¹ Externalidades significam que "decisões acerca da extração e uso de água tendem a implicar em custos ou benefícios para terceiros, isto é, o recurso é propenso a externalidades, em especial para usos consuntivos. Ou seja, a decisão de um agente de extrair determinada quantidade de água, faz com que outros não possam usá-la, assim, limitando o valor que esses outros agentes poderão obter a partir do recurso (ANA, 2019, p. 9).

recursos hídricos e de seu arcabouço institucional, a Carta ABRHidro de Aracaju, de 2001, esposou que os esforços deveriam contemplar, dentre outros:

A efetiva implantação da cobrança pelo direito de uso da água, como instrumento de gestão responsável pela dinâmica e financiamento do sistema, de modo a:

- promover, em todo o país, um grande esforço para a aprovação de critérios e início efetivo de arrecadação, vencendo os processos de tramitação necessários, em todos os seus diversos níveis;
- propiciar a adesão dos usuários ao sistema, mediante a adoção de critérios simplificados que facilitem a compreensão dos usuários pagadores e a implementação por parte de comitês, agências de demais órgãos envolvidos (ABRHidro, 2001, p. 1, grifos nossos).

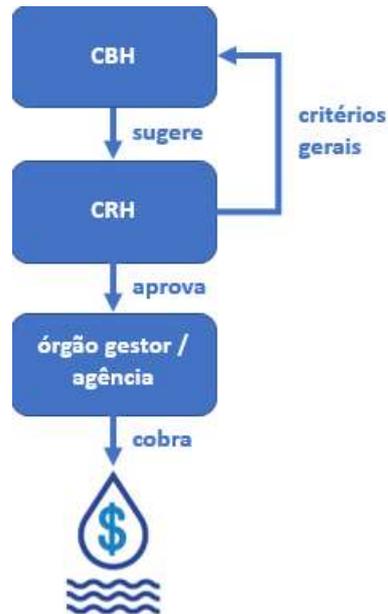
Isso porque, “dentre os instrumentos de gestão, a cobrança pelo uso de recursos hídricos é fundamental para viabilizar o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e assegurar sua autonomia financeira” (BRITO, 2021, p. 1).

Considerando que a cobrança exerce papel fundamental na execução das ações dos planos de recursos hídricos e na indução do usuário à racionalização, conservação, recuperação e ao manejo sustentável das bacias hidrográficas, em 21 de março de 2005 o CNRH editou a Resolução nº 48 estabelecendo critérios gerais para a cobrança, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos competentes comitês de bacia hidrográfica.

Essa Resolução condicionou o início da cobrança aos seguintes procedimentos: I) à proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica e sua aprovação pelo respectivo conselho de recursos hídricos; II) ao processo de regularização de usos de recursos hídricos sujeitos à outorga na respectiva bacia, incluindo o cadastramento dos usuários da bacia hidrográfica; III) ao programa de investimentos definido no respectivo plano de recursos hídricos devidamente aprovado; IV) à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica e V) à implantação da respectiva agência de bacia hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções. Na Figura 7 busca-se ilustrar o fluxo preconizado pelo CNRH para a implementação da cobrança.

[...] a cobrança dependerá da elaboração prévia de planos de recursos hídricos, da implementação da outorga, e do enquadramento, além de estudos específicos. Eis aqui então outro grande desafio: como obter recursos para tais providências, antes de se iniciar a cobrança? (MMA, 2009d, p. 19).

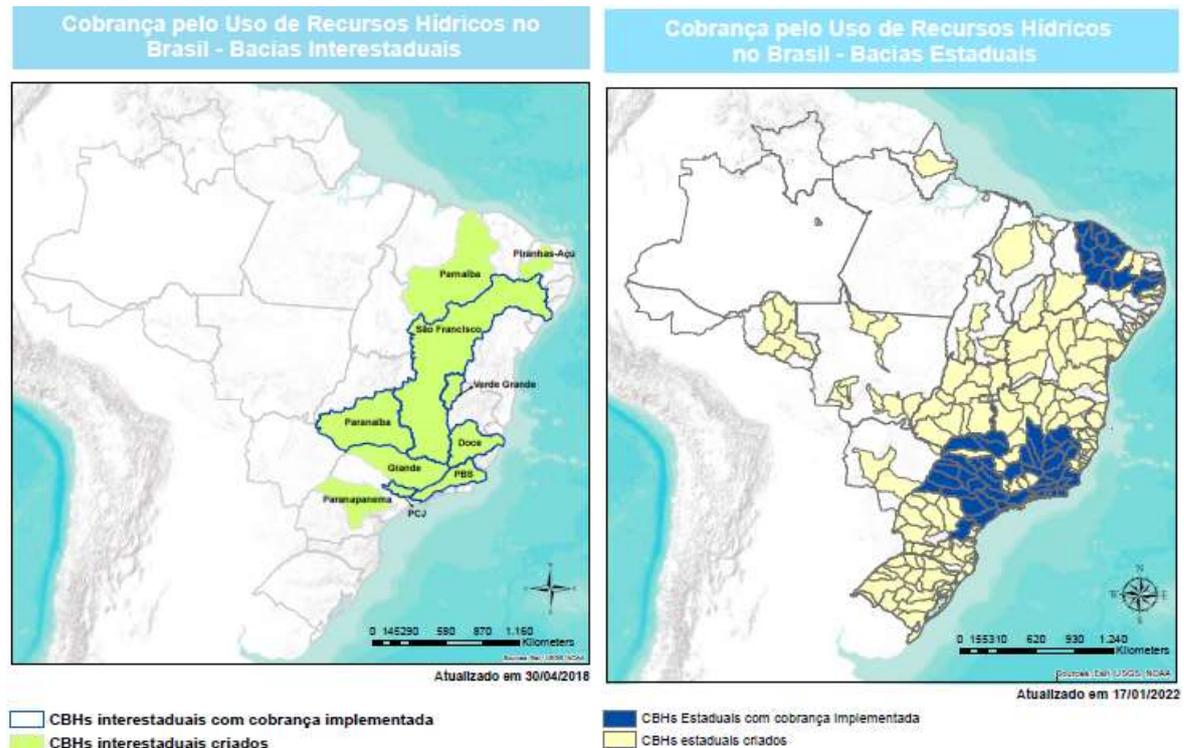
Figura 7 – Fluxo para a cobrança segundo a Resolução CNRH nº 48/2005



Fonte: Autor.

Trata-se, assim, de uma postura passiva pois, se o comitê não existe ou se ele não sugere a cobrança ao conselho de recursos hídricos, ela não é implementada na bacia hidrográfica, não tendo sido conferida a possibilidade de outro ente do SINGREH promovê-la. Cabe destacar que promover a cobrança é um dos objetivos do SINGREH, sendo esse o único instrumento de gestão a merecer destaque nos objetivos do SINGREH descritos no art. 32 da Lei nº 9.433/1977. A Figura 8 ilustra o estágio da cobrança no Brasil.

Figura 8 – Cobrança em Bacias Interestaduais e Bacias Estaduais



Fonte: ANA (2022).

Ainda em 2007, ao abordar a democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil, Jacobi e Barbi (2007, p. 241), opinavam que:

A gestão descentralizada de cada bacia hidrográfica pelos respectivos comitês, subcomitês e agências, e a instituição da cobrança pelo uso do recurso como um dos principais instrumentos de atuação destes órgãos são os principais aspectos que devem ser destacados. [Entretanto] como a institucionalização plena ainda não ocorreu, o déficit institucional, somado à não concreção da cobrança pelo uso da água, dificulta a viabilização do processo, na medida em que tanto a cobrança como a outorga são vistas como instrumentos fundamentais de controle e realização de políticas (JACOBI; BARBI, 2007, p. 241).

No mesmo ano, quando completou seus 30 anos, a ABRHidro, em sua Carta de São Paulo de 2007, deixou disponibilizado à sociedade brasileira algumas conclusões e recomendações, dentre elas:

No atual contexto de restrições físicas que afetam o Aparelho de Estado brasileiro, as recomendações mencionadas devem ser acompanhadas de igual preocupação com o quadro de fontes potenciais de financiamento, dentre as quais merecem destaque os Fundos Estaduais de Recursos Hídricos, com receitas advindas da compensação paga pelo setor elétrico e da **Cobrança pelo Uso da Água, muitos deles aprovados e vigentes, todavia, sob implementação incipiente** (ABRH, 2007, p. 2, grifos nosso).

Em MMA (2009d) foi registrada uma reflexão de que “passados os primeiros obstáculos para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em doze

anos desde a promulgação da Lei nº 9.433 [...], um dos maiores desafios ao pleno funcionamento do SINGREH, senão o maior, é o seu financiamento”.

Alguns anos mais tarde, a capa da Revista Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, edição nº 5, vol. 66, de 2012 (Figura 9), estampou que a Política Nacional de Recursos Hídricos completava 15 anos com poucos avanços na gestão do uso da água no Brasil, cunhando a expressão ‘remada lenta’.

Figura 9 – Capa da Revista Conjuntura Econômica



Fonte: FGV (2012, capa).

Conforme FGV (2012, p. 3), “a cobrança pelo uso da água, que tem como objetivo induzir a racionalidade no consumo e arrecadar recursos que beneficiariam as próprias bacias, ainda é exceção”. Ao trabalharem análise comparativa entre a cobrança pelo uso da água bruta do Estado do Ceará com a cobrança aplicada no Estado de São Paulo, Rodrigues e Aquino (2014) expressaram que “mesmo tendo respaldo na Lei Federal nº 9.433/1997 e nas políticas de recursos hídricos dos Estados, a cobrança pela água nas bacias hidrográficas brasileiras está sendo efetivada de forma muito lenta” (RODRIGUES; AQUINO, 2014, p. 40). Em 2015, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados apresentou diagnóstico similar, tecendo que, mesmo após 18 anos de aprovação da Lei, “o Brasil ainda não conseguiu avançar com a celeridade esperada em direção a uma política de Estado capaz de atender às inúmeras e complexas demandas associadas à utilização dos recursos hídricos” (BRASIL, 2015, p. 12). A importância da cobrança pelo uso de recursos hídricos voltou a ser registrada na Carta de Brasília de 2015, da ABRH:

A segurança hídrica para ser alcançada requer eficaz Gestão da Demanda e dos Conflitos dos Recursos Hídricos. A gestão da demanda deve utilizar de

comandos administrativos e incentivos econômicos para a consecução do uso racional da água. Nesse sentido, **o aprimoramento e a adoção de mecanismos de direito de uso**, como a outorga, e mecanismos econômicos, **como a cobrança pelo uso da água, devem ser realizados**. O processo de alocação de água é espaço privilegiado para a promoção desses mecanismos (ABRHidro, 2015, p. 1, grifos nosso).

Ao analisar o *status* dos instrumentos da política no território nacional, Pedrosa (2017, p. 43) afirma que “para que seja viabilizada a Política Nacional de Recursos Hídricos, todos esses instrumentos deverão ser implementados. A falta de algum deles compromete a plena realização do que se previu para a gestão integrada dos recursos hídricos”. Magni (2020, p. 140) cita que “embora a existência de farta legislação acerca do tema, e a criação de diversos instrumentos para auxiliar na proteção e no cuidado com os recursos hídricos, o que se observa é que há muito por fazer”. Esta também é a avaliação de Brito (2021, p. 1), para quem “a efetiva implementação da cobrança nas bacias brasileiras, em sua plenitude, ainda consiste em um longo caminho a ser percorrido [...] e ainda está distante”.

Na apresentação do seu trabalho, a CNI (2022, p. 9) manifesta entendimento de que a importância de uma gestão eficiente da água foi reconhecida pelo Congresso Nacional há quase 25 anos e que, ao aprovar a Lei nº 9.433/97, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos e criando SINGREH, o legislativo expressou o desejo da sociedade brasileira em assegurar a oferta de água em padrões de qualidade adequados aos usos da atual e das futuras gerações. Converte a CNI (2022) que a atuação dos colegiados do SINGREH deve proporcionar a plena implementação da Política e do Sistema. Esse teórico posicionamento da CNI se alinha diretamente aos objetivos do SINGREH.

Embora haja avanços a serem contabilizados em qualquer balanço que venha a ser realizado, na opinião de alguns a velocidade da implementação da Política poderia ter sido, e deve ser, maior, sendo necessárias iniciativas governamentais mais potentes para dinamizar o funcionamento do Sistema [...]. Esta constatação é também corroborada [...] pela demora na implementação dos instrumentos da Política, entre os quais o da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que é destacado entre os objetivos do Sistema e que poderia ser o principal fator de alavancagem de recursos para ele [...]. Assim sendo, torna-se necessário considerar a conveniência do desenvolvimento imediato de estratégias específicas para a promoção da cobrança, com foco na remoção de dificuldades que vierem a ser diagnosticadas, assim como uma eventual complementação do instrumento, seja conceitual, seja no que diga respeito aos condicionantes para a sua aplicação, para que o Sistema possa atingir esse objetivo específico previsto na Lei (MMA, 2009c, p. 8).

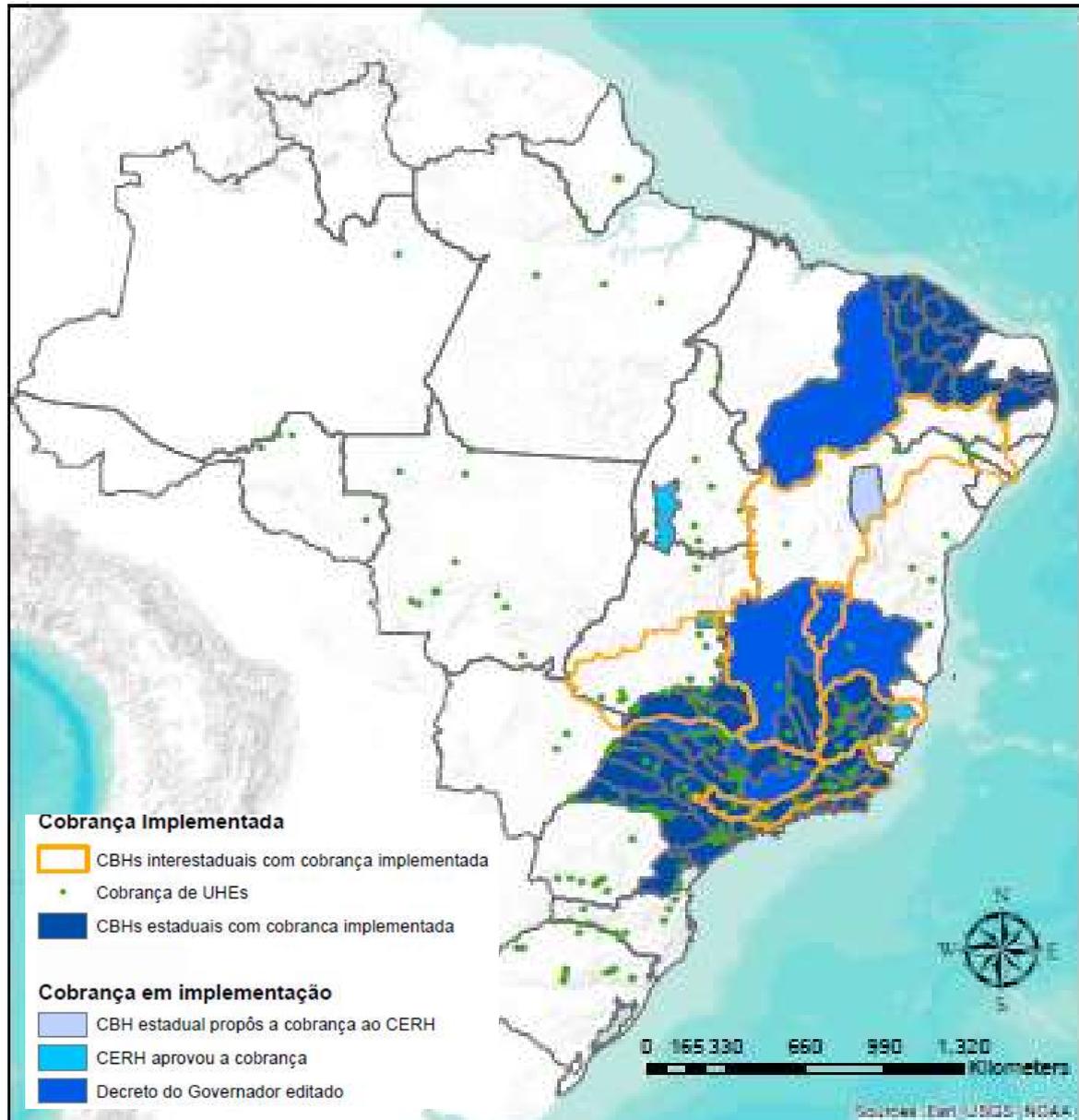
De fato, passados mais de 25 anos da edição da Lei nº 9.433/1997, embora sejam observados avanços na gestão dos recursos hídricos do Brasil, há espaços

territoriais que ainda não contam com a criação dos órgãos e entidades que integram o SINGREH e há lacunas na implementação dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos. Uma destas lacunas é a plena implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Embora seja objetivo do SINGREH promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, esse instrumento de gestão ainda está longe de ser implementado em todo território nacional e, passado um quarto de século da edição da Lei nº 9.433/1997, ela não incide sobre parte dos direitos de uso outorgados no Brasil, quer dizer, nem todos os usos de recursos hídricos outorgados pagam pelo uso, mesmo com a lei determinando que serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga. “Percebe-se que houve avanços sim, mais [sic] estes ainda não compensam pelos anos de inércia sobre o assunto. Há a necessidade de uma cobrança sobre o uso da água mais firme por parte do poder público” (MATSUSHITA; GRANADO, 2017, p. 183).

[...] transcorridos 24 anos desde a promulgação da Lei das Águas, a plena implementação do instrumento da cobrança ainda está distante. Das 29 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de bacias hidrográficas de rios de domínio da União - UGRHs, apenas 5 iniciaram a cobrança. E dentre as 27 Unidades Federativas brasileiras - UFs, somente 6 implementaram a cobrança, total ou parcialmente, em águas de seu domínio. Há, portanto, um longo caminho para a universalização da cobrança no Brasil (BRITO, 2021, p. 1).

O Banco Mundial (2018c, p. 22), discorreu sobre “as dificuldades, com poucas exceções, no estabelecimento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e aplicação dos montantes arrecadados”, que refletem a situação atual da cobrança no Brasil, mostrada na Figura 10.

Figura 10 – Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Brasil



Fonte: ANA (2022).

Ademais, verificam-se assimetrias da cobrança pelo uso de recursos hídricos numa mesma bacia hidrográfica, com alguns usuários pagando pelo uso de recursos hídricos e outros não. Esta é a situação, por exemplo, da bacia hidrográfica do rio São Francisco, onde os usuários outorgados em águas de domínio da União pagam pelo uso de recursos hídricos há mais de uma década e os usuários outorgados em águas de domínio dos Estados ou do Distrito Federal ainda não pagam, à exceção daqueles localizados nas bacias hidrográficas mineiras do rio das Velhas, do rio Pará e, mais recentemente, do rio Paraopeba¹². Esta situação fere o fundamento da Política

¹² Como será visto adiante, em 2023 a cobrança passará a incidir sobre todos os usos de domínio mineiro.

Nacional de Recursos Hídricos de que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para sua implementação e para a atuação do SINGREH. Pompeu (2003, p. 1) chamava atenção que “a expressão bacia hidrográfica significa território, área e não água”. “Obriga a adoção de medidas semelhantes, para evitar que haja vantagem de um membro sobre o outro” (POMPEU, 2010, p. 245). A Política e o SINGREH devem superar a administração pública tradicional que tem os contornos municipais e estaduais como referência.

Por oportuno, deixa-se aqui uma sugestão de reflexão aos atores do SINGREH, sobre até que ponto foi positiva a interpretação da legislação que levou, dentro dos limites de uma bacia hidrográfica compartilhada, à implementação da cobrança em separado por domínio, isto é, por calha do rio de domínio da União e por comitê de bacia estadual, o que tem gerado todo um descompasso e assimetrias, ao invés da aprovação de um único instrumento de gestão para toda a bacia, que alcançasse simultaneamente a todos os domínios de água, porém considerando as diferentes realidades locais (ANA, 2022, p. 9).

Desde muito, Granziera (1993, p. 35) alertava que “se, uma vez instituído, não valer para todos, [...] então terá sido melhor nunca ter existido”. Em sentido oposto, Brito (2021, p. 200) indicou que não há que se perseguir a universalização da cobrança no País, justificando que regiões como a Amazônia os benefícios dela “não parecem compensar os custos de transação”. Em que pese a avaliação de Brito, alinha-se à posição de Granziera, mesmo porque, há cobrança pelo uso de recursos hídricos na Amazônia, sendo, nesse caso, aquela que incide sobre as usinas hidrelétricas lá instaladas, cuja arrecadação é fundamental para a implementação da Política e do SINGREH em todo o País. Trata-se da parcela de 0,75% do valor da energia produzida por essas usinas, arrecadadas no bojo da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e que tem como destinação a aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do SINGREH. O Decreto nº 7.402, de 22 de dezembro de 2010, regulamenta que esta parcela constitui cobrança pelo uso de recursos hídricos, prevista no inciso IV do art. 5º da Lei nº 9.433/1997. Regulamenta também que compete a ANA implementar, em suas esferas de atribuições a Política. Por isto, a receita proveniente a essa parcela é a ela destinada¹³.

Ademais, por preceito constitucional, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito com objetivos fundamentais de: I) construir uma

¹³ Inciso XI do art. 21 do Anexo I do Decreto nº 10.639, de 1º de março de 2021.

sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Entende-se, com isso, que há um esforço cooperado de todo o País na busca de objetivos comuns. O federalismo se caracteriza como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros. Poder significa “a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência” (SILVA *apud* MOHN, 2010, p. 215). E é na CF/88 onde se encontra pactuada a repartição de poder, com competência (administrativa) exclusiva para a União¹⁴ instituir o SINGREH e competência (legislativa) privativa para a União legislar sobre águas. Aquela competência material tem relação com esta competência legislativa e a execução da atividade administrativa deve basear-se em uma norma legal emanada do próprio ente. Para Mohn (2010, p. 223) foi entendimento do constituinte de que deveria haver uniformidade de tratamento da matéria em nível nacional. Essa posição evita que seja deslocada, por via de interpretação, uma competência que a Constituição consagrou como privativa da União para o sistema de legislação concorrente. Então, o Estado-membro atua, nessas situações, por intermédio do exercício de sua competência remanescente, exceto se houver autorização nos termos do parágrafo único do art. 22 da CF/88.

Uma possível causa para a lentidão na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil é a atribuição de competência aos comitês de bacia hidrográfica para estabelecerem os mecanismos e sugerirem os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, combinada com a interpretação de que ela somente se inicia numa bacia hidrográfica após a sugestão pelo comitê de bacia hidrográfica e posterior aprovação pelo respectivo conselho de recursos hídricos. Muitos entendem que a cobrança é um instrumento de iniciativa e aprovação apenas do comitê, sendo essa a prática institucional mais disseminada atualmente no SINGREH.

¹⁴ Art. 21 da CF/88 “reúne as competências materiais da União, isto é, as atividades e encargos que a União está habilitada a desempenhar, sejam elas de cunho político, administrativo, econômico ou social. Ou seja, reúnem-se nesse dispositivo as competências de índole executiva ou não-legislativa da União” (MOHN, 2010, p. 221).

A implantação da cobrança pelo uso da água é uma iniciativa dos comitês de bacias hidrográficas, a quem cabe, segundo o artigo 38 da Política Nacional de Recursos Hídricos, “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados” (BRASIL, 1997).

Tais mecanismos e valores são resultantes de pacto firmado após amplo processo de negociação entre os diversos atores dos comitês, a saber, representantes do poder público, da comunidade e dos usuários das águas (SANTOS et al., 2019, p. 20100).

Ao citar Porto e Porto (2008), Prota (2011) descreveu que:

Dentre estes organismos, convém destacar a instância de decisão local em cada bacia hidrográfica, que são os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs). São colegiados consultivos e deliberativos, também conhecidos como Parlamentos das Águas. Dentre suas obrigações destacam-se a promoção de debates sobre questões relacionadas aos recursos hídricos, a ‘articulação entre os diversos agentes, a atuação em primeira instância em caso de conflito, a aprovação do plano de recursos hídricos e a **aprovação da implementação da cobrança** e da proposta de preço’ (PROTA, 2011, p. 63).

Nesta mesma corrente encontra-se o posicionamento de Domingues, Boson e Alípaç (2006) que, ao escreverem sobre a gestão dos recursos hídricos e a mineração, afirmaram que, pela Lei nº 9.433/1997, a cobrança pelo uso da água é implementada por determinação do comitê de bacia hidrográfica, que reúne pessoas que estabelecem a política local de uso, o controle e a proteção das suas águas. E foram além: “pode-se concluir [...] que a cobrança só pode ser efetivada por ato e vontade da comunidade usuária” (DOMINGUES; BOSON; ALÍPAZ, 2006, p. 82).

Assim, nas situações em que o comitê de bacia hidrográfica não sugere a cobrança, seja porque ele ainda não esteja instituído ou porque ainda não há acordo interno para isso, ela não é instrumentalizada naquela bacia hidrográfica. Conforme já mencionado, esse é, inclusive, um dos condicionantes estabelecidos pelo CNRH, na sua Resolução CNRH nº 48/2005.

Art. 6º A cobrança estará condicionada:

[...]

IV - à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica. [...] (CNRH, 2005).

Ao regulamentar a composição dos comitês de bacia hidrográfica, a Resolução CNRH nº 05, de 10 de abril de 2000, assegurou 40% dos votos à representação de usuários de recursos hídricos, garantida sua participação na definição do preço a se pagar pelo uso dos recursos hídricos. Entretanto, racionalmente e economicamente, “certos consumidores escondem suas verdadeiras disposições a pagar pelo bem, pretendendo pagar menos ou nada pelo consumo” (PIZAIA; CÂMARA; SEREIA, 2007,

p. 112), ou ainda se comportam como *free riders*¹⁵. Assim, tendem a não internalizarem as externalidades que possam ser atribuídas à sociedade. Não por acaso, a OCDE (2017, p. 3) registra que “em todo o mundo [...] [se] têm enfrentado sérios desafios, não só no aprimoramento da cobrança pelo uso de recursos hídricos, mas também na forte resistência dos usuários à aceitabilidade” tanto para a sua implementação quanto para a atualização dos valores cobrados. Ademais, “os comitês de bacias hidrográficas estão se tornando lugares de resistência, pelo que os usuários mais proativos têm condições de expressar sua opinião sobre a cobrança e preservar o *status quo*” (OCDE, 2017, p. 16).

Decisões sobre o nível das cobranças são predominantemente políticas, pois resultam de negociações (acordo) entre as partes interessadas nos comitês de bacias hidrográficas. Esse processo traz consigo o risco de interesses específicos prevalecerem, já que dentre as partes interessadas envolvidas também estão os usuários de água que pagarão por essa cobrança. Embora, em teoria, o comitê seja a plataforma mais legítima para construir o consenso entre as partes interessadas e os usuários de água, na prática, está se tornando um lugar de resistência, tentando evitar a cobrança (OCDE, 2017, p. 21).

É nesta arena que o CNRH deposita toda confiança e exclusividade para a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no País. Já foi mencionado neste texto que outro condicionante para a cobrança, trazido pela Resolução CNRH nº 48/2005, é a prévia implantação da agência de bacia hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções¹⁶. Entretanto, nos termos da Lei nº 9.433/1997, é a viabilidade financeira assegurada pela cobrança que condiciona a criação de uma agência, e não o oposto. Há, inclusive, previsão legal para aplicação de receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos na ausência ou impedimento das agências¹⁷:

A aplicação das receitas de que trata o inciso IX [auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União] será feita de forma descentralizada, por meio das agências de que trata o Capítulo IV do Título II da Lei nº 9.433, de 1997, e, **na ausência ou impedimento destas**, por outras entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - §6º do art. 4º da Lei nº 9.984/2000 (BRASIL, 2020, p. 1, grifos nossos).

Esta contradição havia sido esposada por Gutiérrez (2006), para quem

existem obstáculos legais e políticos para a implantação do instrumento de cobrança. Os empecilhos legais se referem à necessidade legal de que a cobrança só exista se houvesse uma agência para executá-la, e para que

¹⁵ A microeconomia define o comportamento *free rider* como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal.

¹⁶ Inciso V do art. 6º da Resolução CNRH nº 48/2005.

¹⁷ § 6º do art. 4º da Lei nº 9.984/2000.

esta se constitua seria necessário orçamento, e perante as restrições orçamentárias dos governos ou perante a falta de vontade política de investir na criação das agências existiria, portanto, uma única maneira de financiar a criação das agências: mediante a cobrança. Este círculo vicioso entre a criação das agências e a instituição da cobrança cria os empecilhos políticos que podem ser oriundos de:

i) restrições orçamentárias dos governos estaduais;

ii) a não percepção clara dos políticos do que realmente é a cobrança. Para alguns, a instituição da cobrança representa um novo imposto, que pode ser mal compreendida pelo usuário, provocando a impopularidade dos parlamentares;

iii) a não prioridade do tema água diante de temas como: a pobreza, o desemprego e a insegurança. Num contexto de restrição orçamentária, água e recursos naturais costumam ser relegados na alocação dos recursos escassos.

Mais recentemente, Amorim e Granziera (2021, p. 62) avaliaram que esse condicionamento impede o exercício legal do § 6º do art. 4º da Lei nº 9.984/2000 e, assim, opinaram pela ilegalidade do inciso V do art. 6º da Resolução CNRH nº 48/2005, argumentando que

se a própria norma admite que, no impedimento ou ausência da Agência de Água ou entidade delegatária do exercício de suas funções (prevista na Lei nº 10.881/2004), a aplicação dos recursos da cobrança seja efetuada por outras entidades pertencentes ao SINGREH, não há sentido em condicionar a cobrança à implantação de uma Agência de Bacia Hidrográfica (AMORIM; GRANZIERA, 2021, p. 62).

Possivelmente, a não efetivação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em todo território nacional e a não incidência dela sobre parte dos direitos de uso outorgados no Brasil não era a situação desejada, nem pelo legislador da Lei nº 9.433/1997, nem pela sociedade. Nos idos da década de 1990, eles deviam olhar ao longínquo ano de 2022 com a cobrança pelo uso de recursos hídricos implementada em todo território nacional e de forma simétrica em toda uma bacia hidrográfica. Com isso, estariam sendo proporcionados recursos para o financiamento das ações previstas nos planos de recursos hídricos e para o pagamento das despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH. E, pelas manifestações supra descritas neste capítulo, verificam-se preocupações e anseios para que a cobrança pelo uso de recursos hídricos seja, de fato, efetivamente implementada.

Embora a Lei nº 9.433/1997 confira competência originária aos comitês de bacia hidrográfica para, no âmbito de sua área de atuação, estabelecerem os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerirem os valores a serem cobrados¹⁸,

¹⁸ Inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433/1997.

é objetivo do SINGREH promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos¹⁹, assim como cabe à ANA implementar, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União²⁰. Integram o SINGREH: o CNRH; a ANA; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os comitês de bacia hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e as agências de água²¹. Entretanto, a previsão regulamentadora da Resolução CNRH nº 48/2005 impede a atuação do SINGREH e o afasta do alcance do seu objetivo de promover a cobrança, pois coloca a sugestão do comitê de bacia hidrográfica e a implantação da respectiva agência como condições para a cobrança.

Este trabalho busca uma reflexão sobre o *modus operandi* mais disseminado no SINGREH para implementação da cobrança, assim como sobre os condicionantes estabelecidos na Resolução CNRH nº 48/2005, vislumbrando possíveis alternativas para suprir as lacunas institucionais que limitam a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil. Entende-se que sem a completa operacionalização dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos em todo o território nacional, dentre eles a cobrança, o alcance dos objetivos nela previstos estarão comprometidos e os resultados vislumbrados pelo legislador e pela sociedade ao estabelecerem a Lei nº 9.433/1997 podem não ser alcançados, ou, se alcançados, será a longuíssimo prazo. Ainda em 2006, Jacobi (2006, p. 12) discorria que existia “muitas dificuldades para completar a institucionalização, sendo que um dos principais fatores está associado ao fato que não foram aprovadas legislações quanto à cobrança da água”. Dos “instrumentos instituídos pela PNRH, o instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos é considerado um dos mais polêmicos e complexos” (MIRANDA et al., 2021, p. 3). Entretanto, a sociedade manifestou que os usuários de recursos hídricos devem retribuir o uso desse bem público a partir de pagamento pelo seu uso, cujas receitas arrecadadas destinam-se à execução de intervenções previstas nos planos de recursos hídricos, aprovados por instâncias colegiadas do SINGREH.

¹⁹ Inciso V do art. 32 da Lei nº 9.433/1997.

²⁰ Inciso VIII do art. 4º da Lei nº 9.984/2000.

²¹ Art. 32 da Lei nº 9.433/1997.

Assim, os comitês de bacia hidrográfica não podem se furtar de exercerem a competência legal a ele atribuída (sugerir aos conselhos de recursos hídricos os valores a serem cobrados) e o SINGREH deve prever alternativa para suprir eventual procrastinação quanto ao exercício desta competência originária dos comitês ou mesmo para suprir a sua inexistência.

Diante da situação crítica em que se encontra a maior parte das bacias hidrográficas rio-grandenses, não há justificativa plausível para a morosidade, e até mesmo inércia estatal, no implemento do instrumento de cobrança pelo uso de recursos hídricos, cabendo-se perquirir acerca da possibilidade de responsabilização do ente público pela ineficiência na promoção de instrumentos que visem à melhoria da qualidade dos mananciais e do meio ambiente como um todo (MAGNI, 2020, p. 150).

O modelo institucional proposto na Lei das Águas deve ser praticado em sua plenitude e, assim, esta pesquisa buscará indicar novas diretrizes para a efetiva implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em todo o território nacional, o que ainda não ocorre, suprimindo eventuais lacunas institucionais existentes, sem a necessidade de alterações na Lei nº 9.433/1997, mas apenas com adequações visando um arranjo institucional mais eficiente para a gestão de recursos hídricos. Isso porque há delegação do legislador ao SINGREH para tal e porque essa estratégia evita uma desnecessária abertura de discussão legislativa da matéria no Congresso Nacional, que sempre contém riscos de inserções de emendas indesejadas.

A mais recente Carta ABRHidro de Belo Horizonte de 2021, embora reconheça que haja conquistas, entende serem necessárias melhorias na regulamentação da Lei 9.433/1997, sem perder de vista a manutenção dos princípios estabelecidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e o reconhecimento da importância do SINGREH, em especial, de suas instâncias de participação pública na gestão das águas. Dentre as melhorias, a referida Carta cita como necessário “envidar esforços para desenvolver, implantar e aprimorar os instrumentos da Política em sua plenitude em todo o país” (ABRH, 2021, p. 1).

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, além de ser uma fonte de recursos financeiros para subsidiar melhorias na gestão das águas da bacia, é um instrumento importante para aumentar a conscientização dos usuários quanto ao valor da água como um bem de domínio público, um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Porém, para que seja implantada seguindo critérios adequados e justos para todos os seus usuários, são necessárias adequações nos procedimentos atuais (SANTOS et al., 2019, p. 20108).

4 COMO O PAÍS VEM IMPLEMENTANDO A COBRANÇA

Este capítulo registra as experiências de cobrança no País, discorrendo como ela vem sendo implementada em diferentes entes da federação, a começar pela União. Elas foram extraídas após a compilação da legislação correlata e da verificação do estágio de evolução desse instrumento no Brasil. Esta compilação resultou na publicação, pelo Prof.Água, do livro 'Conjuntura da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil - base legal comentada', de Amorim; Romano; Pereira (2022).

4.1 A cobrança em águas de domínio da União

A primeira experiência de cobrança pelo uso de recursos hídricos em águas de domínio da União ocorreu no âmbito da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. Nesta bacia foi instalado o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, instituído pelo Decreto Federal nº 1.842, de 22 de março de 1996, e adequado posteriormente ao disposto na Lei nº 9.433/1997.

O CEIVAP, por meio das Deliberações nº 08, de 6 de dezembro de 2001, e nº 15, de 4 de novembro de 2002, sugeriu mecanismos e valores de cobrança pelo uso ao CNRH, resultando na edição das Resoluções CNRH nº 19, de 14 de março de 2002, e nº 27, de 29 de novembro de 2002. Com esses comandos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União foi iniciada em março de 2003, não alcançando os usos de recursos hídricos de domínio paulista e fluminense da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Registra-se que em 2003 ainda não havia a Lei nº 10.881, de 9 junho de 2004, conversão da Medida Provisória nº 165, de 11 de fevereiro de 2004, e que permite à ANA firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que receberem delegação do CNRH para exercer funções de competência das agências de água. Desta forma, enquanto essa Lei não existia e seguindo o disposto na Deliberação CEIVAP nº 22, de 14 de agosto de 2003, a ANA realizou a aplicação dos recursos arrecadados no exercício 2003. Isto é, não havia os condicionantes da Resolução CNRH nº 48/2005 e, assim, seguiu-se a disposição legal de que na ausência ou impedimento das agências de água a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pode ser realizada por outras entidades pertencentes ao SINGREH.

Posteriormente, esse modelo, dependente de sugestão do CBH e aprovação do CNRH, foi também seguido para o início da cobrança nos rios de domínio da União

das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), do rio São Francisco, do rio Doce, do rio Paranaíba e do rio Verde Grande, não alcançando, no entanto, as águas de domínio estadual dentro dessas bacias. As cobranças pelo uso de recursos hídricos de domínio da União nessas bacias foram aprovadas sob a égide da Resolução CNRH nº 48/2005 e, assim, foi necessária a delegação prévia, pelo CNRH, do exercício de funções de agência de água a uma organização civil de recursos hídricos, que nesses casos, foi a partir de escolha e indicação do respectivo CBH.

Aludindo à Lei das Águas e sua regulamentação, Corrêa (2017) identifica as seguintes etapas no processo de implementação da cobrança dos recursos hídricos de domínio da União:

- Formação do Comitê de Bacia Hidrográfica. A proposta de instituição do Comitê de Bacias Hidrográfica deve ser aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Após a formação do Comitê, este deverá solicitar ao CNRH a autorização para a criação de sua Agência de Água. Caberá à Agência propor ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica os valores a serem cobrados e o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos. A proposta deverá estar em consonância com o Plano de Recursos Hídricos elaborado anteriormente pela Agência. – Estabelecimento pelo Comitê de Bacia dos mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugestão de valores a serem cobrados. Esta tarefa é realizada com base nos subsídios fornecidos pela Agência de Água. – Aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos dos valores a serem cobrados (CORRÊA, 2017, p. 1).

Atualmente, das 29 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de bacias hidrográficas de rios de domínio da União - UGRHs, definidas na Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2010, apenas 5 iniciaram a cobrança. Quanto à cobrança pelo uso das águas de domínio estadual das bacias hidrográficas citadas, o CNRH entende que ela está dependente e submetida à respectiva legislação estadual, que podem possuir comitês de bacia hidrográfica e agências distintos daqueles constituídos no âmbito da União.

Impõe-se aqui uma ausência de tratamento isonômico aos diferentes usuários, pois um usuário paga e outro usuário, por fazer uso de recursos hídricos de outro domínio, não paga, embora estejam ambos na mesma bacia hidrográfica. Tal situação tem origem não só no múltiplo domínio das águas do País, conferido pela CF/88, mas também na falta de vigor do CNRH em organizar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a aplicação de seus instrumentos e a atuação do SINGREH, no âmbito da unidade territorial de gestão que é a bacia hidrográfica, competência que lhe é atribuída pela Lei nº 9.433/97. No relatório do Acórdão STF da ADI 3336-RJ

(STF, 2021), o relator consignou que o CNRH é órgão normativo e de coordenação do SINGREH e a não implementação dos instrumentos não atende ao espírito norteador da Política.

4.2 A cobrança em águas de domínio estadual

Em ordem cronológica de implementação, discorre-se a seguir sobre as experiências estaduais de cobrança. Ressalta-se que a cobrança implementada em âmbito estadual não tem alcançado as águas de domínio da União inseridas no mesmo território da bacia hidrográfica.

4.2.1 O pioneirismo cearense

Antes mesmo da promulgação da Lei nº 9.433/1997, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará havia aprovado a Lei CE nº 11.996, de 24 de julho de 1992²², dispondo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e instituindo o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos.

Na justificativa desta Lei, a cobrança pelo uso da água foi considerada instrumento fundamental para a racionalização de seu uso e conservação e instrumento de viabilização da Política Estadual de Recursos Hídricos. Seu art. 7º dispunha que seriam cobrados os usos dos recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, segundo as peculiaridades das bacias hidrográficas, de forma como vier a ser estabelecido pelo Conselho de Recursos Hídricos do Ceará - CONERH/CE, a quem a lei competia propor, ao Governador do Estado, os critérios e normas sobre a cobrança pelo uso das águas, em cada região ou bacia hidrográfica, observado o disposto na Lei CE nº 11.996/1992 e em seu regulamento²³.

Cumprindo a sua atribuição legal e considerando, dentre outros, a necessidade de regulamentação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos dominiais do Estado, em 8 de outubro de 1996 o CONERH/CE aprovou a Deliberação nº 001/96 propondo uma minuta de Decreto que regulamentava o art. 7º da Lei nº 11.996/1992, na parte a que se refere a cobrança pela utilização dos recursos hídricos.

Com isso, foi editado o Decreto CE nº 24.264, de 12 de novembro de 1996, autorizando a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos - COGERH a cobrar, a

²² Atualmente revogada pela Lei CE nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010.

²³ Inciso V do art. 32 Lei CE nº 11.996/1992.

partir de 1º de novembro daquele ano, R\$ 0,60/m³ captado nos mananciais pelas indústrias e R\$ 0,01/m³ dos usos realizados pelas concessionárias de serviço de abastecimento de água potável. Desta forma, em 1996 o Estado do Ceará tornou-se o precursor na operacionalização da cobrança pelo uso de recursos hídricos no País. A cobrança dos usos agropecuários começou a ser realizada em 2003, com a edição do Decreto CE nº 27.005.

Observa-se que a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio cearense foi instituída em função de iniciativa do Governador do Estado do Ceará para a sua implementação via Decreto, o qual havia sido previamente submetido à aprovação do CONERH/CE, estabelecendo-se as etapas para a implementação desse instrumento de gestão no Estado (Deliberação CONERH/CE nº 001/1996 e Decreto CE nº 24.264/1996).

Atualmente, sob a égide da Lei CE nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010²⁴, que revogou totalmente (*ab rogou*) a Lei nº 11.996/1992, e após uma sucessão de deliberações do CONERH/CE e Decretos do Governador²⁵, que vêm atualizando os valores cobrados, a cobrança alcança todas as bacias hidrográficas e usos de recursos hídricos outorgados pelo Estado do Ceará, inclusive aqueles objetos de delegação pela ANA.

Registra-se que a cobrança no Estado do Ceará tem como base de cálculo o volume consumido (medido), mas o art. 8º do Decreto CE nº 34.571/2022 regra que os empreendimentos usuários de água bruta assumem a obrigação de pagar um percentual mínimo de 25% sobre o volume outorgado, independentemente do seu uso.

A cobrança cearense tem como objetivo viabilizar recursos para as atividades de gestão dos recursos hídricos, das obras de infraestrutura operacional do sistema de oferta hídrica, bem como incentivar a racionalização do uso da água, sendo de competência da COGERH a definição sobre a aplicação dos valores arrecadados.

Em períodos de escassez hídrica declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos do Estado do Ceará, na cobrança pelo uso de recursos hídricos das indústrias termoelétricas é acrescida uma tarifa de contingência pelo uso de recursos hídricos,

²⁴ A 'Seção III - Da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos' desta nova Lei regulamentou a cobrança pelo uso dos recursos hídricos prevendo seu estabelecimento pelo CONERH, por meio de Resolução, a qual será enviada ao Governador do Estado do Ceará, que fixará o valor das tarifas por Decreto.

²⁵ Os normativos de cobrança atualmente em vigor são: o Decreto CE nº 34.571/2022, editado após a Deliberação CONERH/CE nº 01/2022.

estabelecida pela Lei CE nº 16.106, de 2 de setembro de 2016. A tarifa de contingência está regulamentada no Decreto CE nº 32.305/2017, na forma de Encargo Hídrico Emergencial, com objetivo de cobrir as despesas adicionais decorrentes da situação crítica de escassez hídrica, assim como estimular o uso racional.

Comenta Borges (2008) *apud* Prota (2001, p. 66), que “este instrumento, aplicado de uma maneira extremamente simples com base apenas nos aspectos quantitativos, sem o uso de coeficientes ponderadores, vem sendo efetivado desde dezembro de 1996”. O Estado do Ceará, talvez, seja o que melhor aproveita este instrumento de gestão da Política de Recursos Hídricos. “A maior referência estadual com relação à cobrança pelo uso, mesmo que incorpore valor também relativo a serviço de adução de águas, continua sendo o Estado do Ceará” (GONTIJO JR., 2013, p. 20).

Relevante mencionar que a Lei CE nº 14.844/2010 não prevê a figura de agência de água no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará - SIGERH/CE, sendo suas atribuições conferidas à COGERH.

4.2.2 A ousadia fluminense

Incentivado pelo início da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que ocupa boa parte do território fluminense, o Estado do Rio de Janeiro buscou estender a mesma cobrança aos usos de recursos hídricos de domínio estadual desta bacia. Nesse sentido, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro - CERHi/RJ editou a Resolução nº 06/03 dispondo sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos nos corpos hídricos de domínio fluminense da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Essa definição, no entanto, somente se efetivou a partir da edição da Lei RJ nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003, dispondo sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e definindo os mecanismos e valores para a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio desse Estado, não só da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, mas também das demais bacias estaduais. Seguindo uma corrente minoritária na gestão dos recursos hídricos, os artigos 19, 20 e 22, presentes nas disposições finais da Lei RJ nº 4.247/2003, definiram os critérios e valores provisórios e transitórios para a cobrança até que novas definições oriundas dos comitês de bacia fossem avaliadas.

A edição desta lei provocou fortes reações e foi amplamente criticada, inclusive, no âmbito da entidade máxima do SINGREH, tendo sido consignado na ata da XIII Reunião Extraordinária do CNRH, realizada em 26 de março de 2004, primeira após a promulgação da lei fluminense, a surpresa causada no Estado do Rio de Janeiro pela publicação dessa Lei, que não foi apreciada pelo CERHi/RJ. Segundo os registros, ela estaria ignorando a existência de comitês e deveria ser motivo de atenção pelo CNRH quanto à edição de leis estaduais em desacordo com princípios estabelecidos pela Lei nº 9.433/1997.

Tais reações suscitaram interessante debate no âmbito do CNRH, o que pode ser resgatado na Ata da 57ª Reunião da Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL) do CNRH, realizada em 27 e 28 de janeiro de 2004. O mencionado documento registra “preocupação presente na CTIL com a edição da citada Lei (Lei estadual RJ nº 4.247/2003), que traria pontos contrários aos princípios da Lei nº 9.433, de 1997, além de comprometer a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos”.

Já na Ata da 59ª Reunião da CTIL/CNRH, realizada nos dias 11 e 12 de março de 2004, encontram-se manifestações de que a Lei estadual RJ nº 4.247/2003 “estaria ferindo os princípios fundamentais de gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, contidos na Lei nº 9.433, de 1997, uma vez que os comitês de bacia e o próprio CERH-RJ haviam sido aliçados do processo de sua discussão”. Também se argumentou que a lei teria desconsiderado os planos de bacia no processo decisório previsto para a aplicação dos recursos oriundos da cobrança. Foi indicado que o SINGREH não poderia permitir que os estados tomassem posicionamentos como os trazidos pelo Estado do Rio de Janeiro e que era necessária uma análise jurídica mais profunda das competências normativas estaduais, inclusive com questionamento ao STF.

Por sua vez, está relatado na Ata da XIII Reunião Extraordinária do CNRH, realizada em 26 de março de 2004, “surpresa causada no Estado (do Rio de Janeiro) pela publicação dessa Lei, que não foi apreciada pelo CERH/RJ”, a qual “estaria ignorando a existência de Comitês” e seria necessária atenção do Plenário do CNRH quanto à edição de leis estaduais em desacordo com princípios estabelecidos pela Lei nº 9.433/1997.

Em direção contrária e minoritária no CNRH, os órgãos gestores de recursos hídricos, tanto o nacional quanto o fluminense, opinaram “que essa Lei (estadual RJ nº 4.247/2003) não deveria ser considerada um empecilho à implementação do Sistema e da Política Nacional de Recursos Hídricos”, ressaltando “que a intenção da Lei seria de acelerar o processo de implantação da política de recursos hídricos no Estado”, “obtendo inclusive recursos para fomentar os Comitês” e que “a primeira providência deveria ser o fomento aos planos de bacia” (AMORIM; GRANZIERA, 2021, p. 64).

Para os críticos, a Lei RJ nº 4.247/2003 violaria o fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos de que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades²⁶, sendo, de fato, questionada no Supremo Tribunal Federal - STF. Para eles, uma vez inexistente o comitê de bacia hidrográfica ou ausente a sua

²⁶ inciso VI do art. 1º da Lei nº 9.433/1997.

manifestação, não havia que se falar na implementação da cobrança em uma bacia hidrográfica.

Abre-se um pequeno parêntese para informar que, pouco depois da edição Lei RJ nº 4.247/2003, o CNRH aprovou a Resolução CNRH nº 48/2005 com os critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos que devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos competentes comitês de bacia hidrográfica na elaboração dos respectivos atos normativos que disciplinem a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Dentre outros, a Resolução CNRH nº 48/2005 condiciona a cobrança à sugestão do comitê de bacia hidrográfica.

Em que pesem os questionamentos, a arrecadação dos valores com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio fluminense foi iniciada em 2004, alcançando todas as bacias hidrográficas e todos os usos de recursos hídricos de domínio fluminense, quando havia somente três CBHs instalados. Desde então, cerca de R\$ 525 milhões foram arrecadados em prol da gestão de recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro, e, conseqüentemente, do SINGREH e dos próprios comitês de bacia hidrográfica. Essa arrecadação proporciona não só a realização de investimentos previstos nos planos de recursos hídricos, como também permite a estruturação de entidades delegatárias com atribuições de agência de água para todas as bacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro, criadas justamente em função da instituição da cobrança.

Em MMA (2009d, p. 20) é concedido o seguinte destaque: “a iniciativa do Governo do Estado de Rio de Janeiro que, ao implantar a cobrança através de Lei, proporcionou um significativo impulso a implementação de seu sistema de recursos hídricos”. Ao avaliar as conquistas com a implementação da cobrança no Estado do Rio de Janeiro, Acselrad (2013, p. 40) destacou que “o início da cobrança deu um *input* à mobilização e criação dos comitês de bacia estaduais, que hoje já são nove em todo o Estado, de um total de dez possíveis, respeitando a nova divisão hidrográfica estadual”²⁷.

A despeito das polêmicas e tensões suscitadas inicialmente pela forma de implantação da cobrança “de cima para baixo” pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, o assunto parece ter sido superado na medida em que o Estado avançou na estruturação do modelo de gestão e na criação de comitês de bacia (o Estado dispõe de 9 comitês instalados, de um total de 10 Regiões Hidrográficas) e estruturação das entidades delegatárias de funções

²⁷ A região hidrográfica Baixo Paraíba do Sul e a Região Hidrográfica Itabapoana foram fundidas e, assim, agora, todas as regiões hidrográficas fluminenses contam com comitês de bacia - Resolução CERHI-RJ nº 107, de 22 de maio de 2013.

de Agência de Água (sete Comitês já contam com apoio operacional de entidades delegatárias, e uma entidade em processo de instituição). A experiência do Estado do Rio de Janeiro demonstra que é possível inclusive avançar na gestão integrada de bacias compartilhadas, mesmo quando estados vizinhos tem dificuldades de avançar no mesmo ritmo. Os obstáculos e impasses observados, de natureza técnica, política ou legal, podem ser superados com criatividade e a construção de pactos, por meio da negociação nos fóruns participativos de recursos hídricos (ACSELRAD, 2013, p. 41)²⁸.

Os valores e mecanismos originais têm sido atualizados a partir de deliberações dos CBHs instituídos no Estado, devidamente apreciadas pelo CERHi/RJ. Isso porque a lei fluminense não cerceou qualquer comitê de bacia hidrográfica de exercer a sua competência originária de propor ao CERHi/RJ, a qualquer tempo, os valores a serem cobrados e de eventuais alterações na metodologia de cobrança, o que está assegurado legalmente no inciso VII do art. 55 da Lei RJ nº 3.239/1999. Isso significa que, em tempo algum, a Lei RJ nº 4.247/2003 suprimiu a competência dos comitês de bacia fluminenses para proporem ao CERHi/RJ os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos na sua área de atuação. E, assim, se comportaram todos os nove CBHs hoje existentes no Estado, em especial, a partir de 2016²⁹. Quer dizer, todos os comitês fluminenses fizeram uso de sua competência e, atualmente, todos os valores vigentes para a cobrança pelo uso de recursos hídricos fluminense foram sugeridos pelos CBHs do Estado e homologados pelo CERHi/RJ.

Salienta-se que, em geral, as sugestões dos CBHs foram para atualizar os valores estabelecidos em Lei, os quais estavam defasados perante a inflação, ou para aumentá-los. Em nenhum caso, houve contestação ou confronto em relação aos critérios e valores disciplinados nas disposições transitórias da Lei RJ nº 4.247/2003.

Assim, além de contribuir com a implementação da política de recursos hídricos, a Lei RJ nº 4.247/2003 preservou as competências legais dos comitês de bacia hidrográfica. Nesse ponto, é de relevo consignar que:

No Brasil a gestão das águas ainda carece de uma melhor organização, dado o reduzido número de comitês de bacia bem estruturados e a dificuldade na instituição da cobrança da água. Observa-se que na gestão francesa são essas, justamente, as características que permitem otimizar a administração. Portanto, há que se buscar mecanismos de adaptação à cultura vigente no Brasil, para que os comitês possam se organizar tecnicamente com maior

²⁸ Atualmente, todos os comitês contam com entidade delegatária.

²⁹ Registra-se que antes desta data, ainda em 2006, o Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos Rios São João, Una e Ostras - CBHLSJ encaminhou ao CERHi/RJ a Resolução CBHLSJ nº 010/2007, de 21 de dezembro de 2006, com sugestão de revisão dos valores da cobrança pelo uso da água nas bacias de abrangência do CBHLSJ, devidamente analisada e aprovada pela Resolução CERHi-RJ nº 21, de 30 de maio de 2007. Mesmo fato se repetiu em 2008 com a Resolução CBHLSJ nº 20/2008, de 19 de novembro de 2008, seguida da Resolução CERHi-RJ nº 37, de 3 de dezembro de 2008.

agilidade devido à urgência que o tema gestão das águas exige. Contudo, para que isso ocorra, também é necessário que o apoio político seja consistente, no sentido de promover as condições essenciais para que os comitês sigam conquistando autonomia e representatividade de todos os setores da sociedade (BRAGA; FERRÃO, 2015, p. 32).

4.2.3 A metódica cobrança paulista

O Estado de São Paulo foi o terceiro Estado a implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos. A cobrança paulista foi antecedida pela Lei SP nº 12.183, de 29 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio estadual, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores, criando oportunidade para a sua implementação. A regulamentação dessa Lei foi feita pelo Decreto SP nº 50.667, de 30 de março de 2006, e, também, pela Deliberação CRH/SP nº 63, de 04 de setembro de 2006, que aprovou procedimentos, limites e condicionantes para a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

Esses normativos legais estabelecem que a cobrança é sugerida pelo CBH, referendada pelo Conselho de Recursos Hídricos - CRH/SP e aprovada em Decreto pelo Governador. Com esses embasamentos legais, os mecanismos de cobrança estavam definidos, cabendo aos comitês proporem o valor de coeficientes e os valores a serem cobrados das diferentes finalidades de uso.

O diagnóstico apresentou uma compilação dos coeficientes ponderadores utilizados para o cálculo da cobrança nas UGRHIs paulistas. Verificou-se que, em alguns casos, particularidades da UGRHI foram consideradas na definição dos coeficientes ponderadores - atribuindo-se pesos maiores ou menores de acordo com as prioridades e os interesses específicos da região. No entanto, há diversos exemplos de coeficientes para os quais algumas (ou todas as) UGRHIs optaram por não atribuir pesos.

[...]

porém, o diagnóstico destaca que os PUBs praticados atualmente são tão baixos que o impacto dos coeficientes ponderadores acaba sendo pouco relevante na inibição do uso da água (SÃO PAULO, 2022, p. 22).

A Deliberação CRH/SP nº 63/2006 estabelecia em seu art. 6º que os comitês que decidissem não realizar a cobrança, deveriam fazê-lo por meio de deliberação fundamentada referendada no CRH/SP. Esse normativo previa o início da cobrança estadual a partir de 2007 (parágrafo único do art. 2º) e a sua reavaliação pelo CRH/SP no segundo semestre de 2008, para efeito da continuidade da cobrança a partir de 2009 (art. 7º). Na revisão realizada pela Deliberação CRH/SP nº 81, de 18 de junho de 2008, foram aprovados prazos para as etapas de implantação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo.

Embora a Lei SP nº 12.183/2005, o Decreto SP nº 50.667/2006 e as Deliberações CRH/SP nº 63/2006 e nº 81/2008³⁰ não tenham estabelecido valores provisórios e transitórios para vigorarem até os comitês de bacia hidrográfica emanarem as suas sugestões, esses normativos induziram que os comitês o fizessem mais rapidamente, a maioria antes do término da década de 2000.

Destaque-se que a discussão sobre esse instrumento no Estado de São Paulo remonta a década de 1990, mas somente foi à frente após sua implementação em águas de domínio da União nas bacias hidrográficas dos rios Paraíba do Sul e Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ.

A arrecadação foi iniciada em 2007, em duas unidades de gestão de recursos hídricos - UGRHs do Estado de São Paulo: Paraíba do Sul (Paulista) e Piracicaba, Capivari, Jundiá (PCJ paulista). Atualmente, ela ocorre em 21 das 22 UGRHs. Na UGRH faltante, já há propositura do respectivo CBH, aprovação do CRH/SP e Decreto do Governador, restando apenas ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, órgão gestor paulista, finalizar os trâmites para a emissão dos boletos de cobrança e início da arrecadação.

A cobrança incide sobre os usos de recursos hídricos para abastecimento público e industrial, mas ainda não alcança os usos destinados a atividade agropecuária. No entanto, o CRH/SP editou a Deliberação nº 101, de 9 de setembro de 2009, aprovando minuta de decreto regulamentando a cobrança dos usuários rurais, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 1º das Disposições Transitórias da Lei SP nº 12.183/2005. Tal Decreto ainda não foi publicado pelo Governador.

Em 2016, o Tribunal de Contas do Estado emitiu o parecer TC-5198/989/16, por meio do qual solicitou a regulação da “cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos”. No entanto, desde 2019, não houve mais nenhuma tramitação ou ajuste dessa minuta de Decreto, explicitando a dificuldade política que envolve a questão (SÃO PAULO, 2022, p. 21).

Embora a cobrança paulista tenha sido fortemente induzida pela Lei SP nº 12.183/2005, pelo Decreto SP nº 50.667/2006, e especialmente, pela Deliberação CRH/SP nº 63/2006, e que quase todas as bacias tenham cobrança instituída, esse processo perdura mais de 15 anos, sem significativas alterações na metodologia ou valores de cobrança propostos a cada CBH. Isso significa que, se a primeira cobrança

³⁰ As Deliberações CRH/SP nº 63/2006 e nº 81/2008 encontram-se atualmente revogadas pela Deliberação CRH/SP nº 90/2008.

aprovada pelo CRH/SP valesse para todo o Estado, não haveria erro essencial em relação as manifestações posteriores dos demais comitês de bacia hidrográfica. Esta constatação foi observada também no Estado de Minas Gerais por Rosa (2019, p. 12) para quem “tem sido observada a quase replicação das metodologias e valores aprovados nas primeiras bacias”.

Com fito de propor aperfeiçoamentos da cobrança paulista, São Paulo (2022) diagnosticou que:

os valores atualmente praticados no Estado de São Paulo estão defasados. [...] os valores cobrados no Estado de São Paulo são os mais baixos comparados com as demais bacias hidrográficas do Brasil. Essa defasagem nos valores de cobrança praticados em São Paulo afeta diretamente a capacidade do sistema de gestão de recursos hídricos, uma vez que se reflete nos recursos disponíveis para custeio e para a execução das ações prioritárias estabelecidas nos Planos de Bacia Hidrográfica. Além da não correção dos valores cobrados, São Paulo priva-se ao não cobrar do setor rural. (SÃO PAULO, 2022, p. 21).

Nesses termos, São Paulo (2022) sugere a definição de valores de preços mínimos pelo CRH/SP, estabelecendo normas que definam os valores mínimos a serem adotados por cada UGRH e suas respectivas metodologias de cobrança, assim como estabelecimento de normativa onde sejam definidos índices de correção monetária anual dos valores cobrados no Estado. Sugere também diferenciação da cobrança para usuários em áreas críticas ou em situação de escassez hídrica. Ademais, tendo por referência o estudo “Articulação entre Cobrança pelo Uso da Água e Planos de Bacia no Brasil: Reflexões e propostas a partir do estudo de caso das Bacias PCJ - SP”, proveniente do 2030 Water Resources Group - 2030 WRG, entidade vinculada ao Banco Mundial, São Paulo (2022) propõe a definição de valores de cobrança em coerência com escolhas sobre o que financiar, quando, quem deve ser cobrado, e onde os recursos devem ser aplicados.

Registra-se que o art. 29 da Lei SP nº 7.663/1991 prevê que nas bacias hidrográficas onde os problemas relacionados aos recursos hídricos assim o justificarem, por decisão do respectivo CBH e aprovação do conselho, poderá ser criada uma agência de bacia. Assim, das 22 UGRHs, foram criadas agências em apenas três delas, no formato de Fundações: I) Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - FABHAT, na UGRHI 2; II) Fundação Agência de Bacias do Sorocaba Médio Tietê - FABHSMT, na UGRHI 10 e III) Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Agência das Bacias PCJ, na UGRHI 5.

Entretanto, estas Agências de Bacia não realizam a aplicação das receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio paulista, pois esta atividade permanece a cargo do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - Fehidro/SP. Para as demais bacias que não possuem Agência de Bacias, o DAEE/SP faz o papel de Secretaria Executiva dos CBHs e a aplicação das receitas auferidas por intermédio da cobrança também é realizada pelo Fehidro/SP (AMORIM et al., 2021, p. 6).

4.2.4 A alteração de rota da cobrança mineira

Em 13 de junho de 2005, o Decreto MG nº 44.046 regulamentou a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio mineiro, prevista na Lei MG nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999³¹. A característica comum desses normativos regulamentadores foi manter a dependência de iniciativas dos comitês de bacia hidrográfica para a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Isso porque o inciso VI do art. 43 da Lei nº 13.199/1999 prevê competência ao CBH para estabelecer critérios e normas e aprovar os valores propostos para cobrança pelo uso de recursos hídricos. Nesses termos, entendia-se que se o CBH não aprovasse a cobrança, ela não seria instituída.

Aqui destaca-se que, embora a lei mineira fale em aprovação dos valores pelo CBH, a leitura, frente ao inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433/1997 e do inciso IV do art. 6º da Resolução CNRH nº 48/2005, é que compete ao CBH sugerir os valores que serão encaminhados para aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais - CERH/MG. O § 2º do art. 25 da Lei mineira assim dispõe: os procedimentos para o cálculo e a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso da água serão aprovados pelo CERH/MG e, segundo o inciso VII do art. 41, compete ao CERH/MG estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos.

Sob a regência dessas normas, em 2010 a arrecadação com a cobrança foi iniciada em três das 36 unidades de planejamento e gestão dos recursos hídricos - UPGRH do Estado de Minas Gerais: Piracicaba, Jaguari (mineiro), Velhas e Araguari. E, seguindo esse modelo preconizado pelo CNRH, qual seja, da cobrança ser iniciada somente após sugestão do CBH e a aprovação do CERH/MG, em 21 anos da política de recursos hídricos mineira, a cobrança alcançou somente um terço (12 de 36) das UPGRHs do Estado de Minas Gerais, perfazendo menos da metade do território.

³¹ O Decreto MG nº 41.578, de 8 de março de 2001, regulamenta a Política Estadual de Recursos Hídricos.

Com o objetivo de realizar estudos sobre a situação dos recursos hídricos no Estado de Minas Gerais, assim como de propor a atualização dos instrumentos legais sobre a matéria, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALEMG (2014) diagnosticou a morosidade de implementação da cobrança pelo uso da água e de instalação de agências de bacia, o que traria prejuízos de difícil mensuração para a sustentabilidade ambiental, comprometendo a gestão descentralizada e participativa. Assim, recomendou a agilização da implementação da cobrança pelo uso da água, esperando que gestores estaduais e municipais, com a imprescindível participação da sociedade civil, consigam dar agilidade ao processo de implementação da cobrança em Minas Gerais.

Referido diagnóstico levou à edição, pelo Governador do Estado de Minas Gerais, do Decreto MG nº 47.860, de 7 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais.

Em 2020, decorridos 10 anos do início da cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas de Minas Gerais, e observado que apenas um terço das bacias hidrográficas do estado implementaram o referido instrumento, foi promulgado, em 08 de fevereiro de 2020, o Decreto Estadual nº 47.860 (Minas Gerais, 2020), que versava sobre a necessidade da implementação da cobrança em todo o estado (IGAM/GECON, 2020 apud ROCHA et al., 2021, p. 7).

Esse Decreto determinou que, no prazo de até um ano, o CERH/MG estabeleceria metodologia e valores de cobrança³² que seriam colocados em marcha em dois anos, caso houvesse ausência de manifestação dos CBHs³³ nesse lapso temporal. Isso é, para os comitês de bacia hidrográfica que não se manifestassem no prazo estabelecido, seria adotada, provisória e transitoriamente, a metodologia geral e o preço estabelecido pelo CERH/MG. Essa metodologia foi definida na Deliberação CERH/MG nº 68, de 22 de março de 2021, mas os comitês podem, a qualquer tempo, mesmo após a implementação da cobrança, proporem ajustes que julgarem necessários aos mecanismos e preços na sua área de atuação. O Decreto MG nº 47.860/2000 e o Decreto MG nº 44.046/2005 foram ab-rogados pelo Decreto MG nº 48.160, de 24 de março de 2021, que concedeu um ano adicional para a propositura da cobrança pelos CBHs. Assim, em março de 2023 a cobrança pelo uso de recursos

³² Diretrizes gerais para a metodologia de cálculo e a fixação dos preços a serem adotados nas bacias hidrográficas de rios de domínio do Estado, nos termos do inciso VII do art. 41 da Lei MG nº 13.199, de 1999 (art. 3º do Decreto MG nº 47.860/2020).

³³ Nos termos do inciso VI do art. 43 da Lei MG nº 13.199, de 1999 (art. 5º do Decreto MG nº 47.860/2020).

hídricos do Estado de Minas Gerais deverá estar instituída para todos os usos e em todas as águas de domínio mineiro.

Um olhar desatento poderia qualificar os novos normativos mineiros como malsinados, que teriam retirado a competência dos CBHs para sugerirem a cobrança pelo uso de recursos hídricos na sua área de atuação, ferindo de morte o fundamento da gestão descentralizada e participativa prevista no inciso VI do art. 1º da Lei nº 9.433/1997. Essa foi a opinião de Boson (2021), “uma especialista, que ao lado de um grupo de relevantes estudiosos do tema, teóricos e práticos, participou do processo de formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos do estado [...] resultado de rica audiência pública, promovida pela Assembleia Legislativa, traduzida na Lei nº 13.199/1999”. Ela reagiu com sentimento de indignação e desapontamento ao Decreto nº 48.160/2021. No entanto, a especialista ignorou que o Decreto MG nº 48.160/2021 foi fiel a recomendação da própria ALEMG (2014) para a agilização na implementação da cobrança pelo uso da água, pois morosidade, até então observada, resultava em prejuízos de difícil mensuração para a sustentabilidade ambiental, comprometendo a gestão descentralizada e participativa. A especialista ignorou também os resultados da ADI 3336-RJ³⁴. A linha defendida por Boson é que a cobrança é um acordo de vontades.

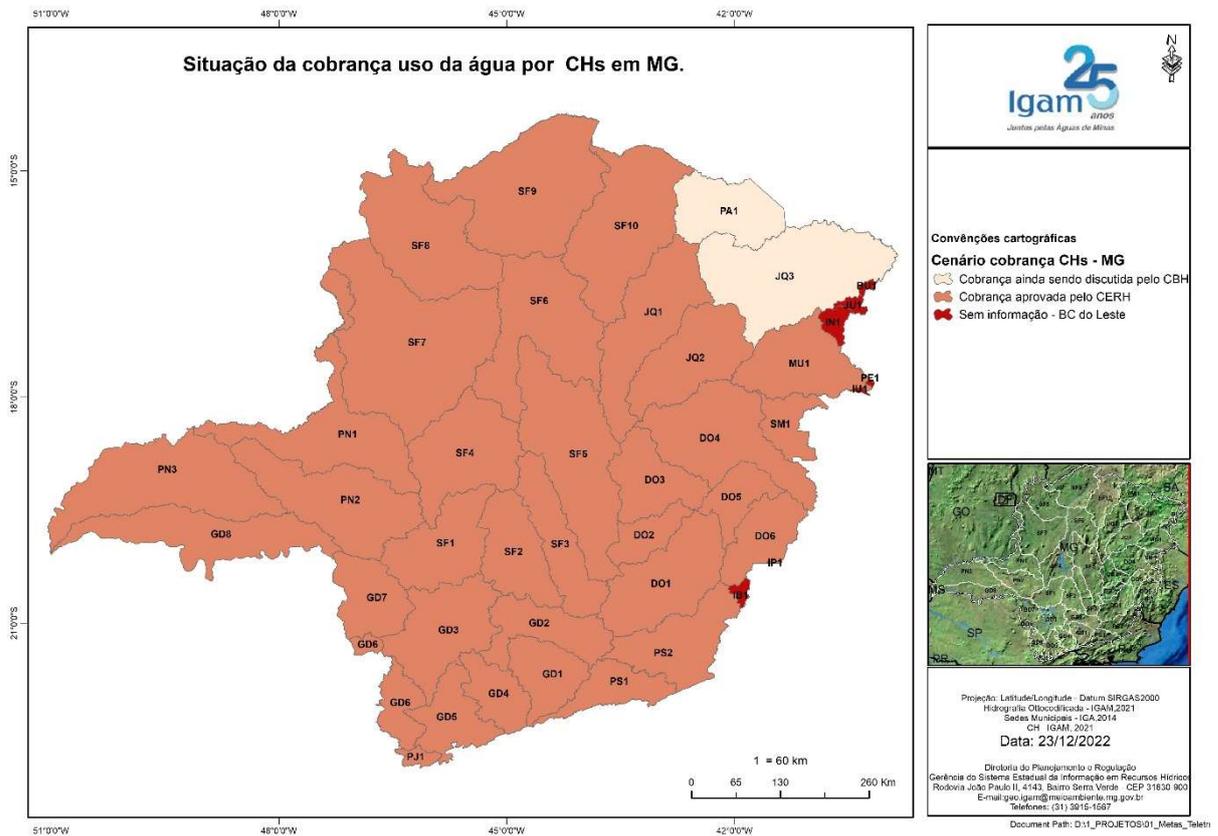
Lembra-se que os normativos mineiros preservam a competência legal dos CBHs para, a qualquer tempo, sugerirem metodologia de cobrança diferente daquela estabelecida por deliberação do CERH/MG, isto é, não suprimiram a competência dos CBHs para sugerirem a cobrança na sua área de atuação.

Aliás, os efeitos das novéis regulamentações mineiras já são observados na prática. Registra-se que após a iniciativa do Governador e atendimento de suas disposições pelo CERH/MG, isto é, a publicação do Decreto nº 48.160/2021 e da Deliberação CERH/MG nº 68/2021, 13 CBHs deliberaram sobre a cobrança em um intervalo de pouco mais de um ano, sendo cinco aprovadas pelo CERH/MG ainda em 2021 e entraram em vigor em 2022: comitês das bacias do Paraopeba, do Alto Paranaíba, do Baixo Paranaíba, do Entorno do Reservatório de Furnas e das Vertentes do Rio Grande. Em alguns desses casos, há relatos de que assim o fizeram para, já em 2023, terem recursos disponíveis para a execução das ações dos seus planos de recursos hídricos. Em 2022, o CERH/MG aprovou outras 17 sugestões de

³⁴ Que será abordada adiante nesta Dissertação.

cobrança, em sua maioria sem alterações em relação aos mecanismos e valores dispostos na Deliberação CERH/MG nº 68/2021. Essas cobranças serão iniciadas em janeiro de 2023 com a arrecadação prevista para 2024. A Figura 11 ilustra a aprovação da cobrança em Minas Gerais.

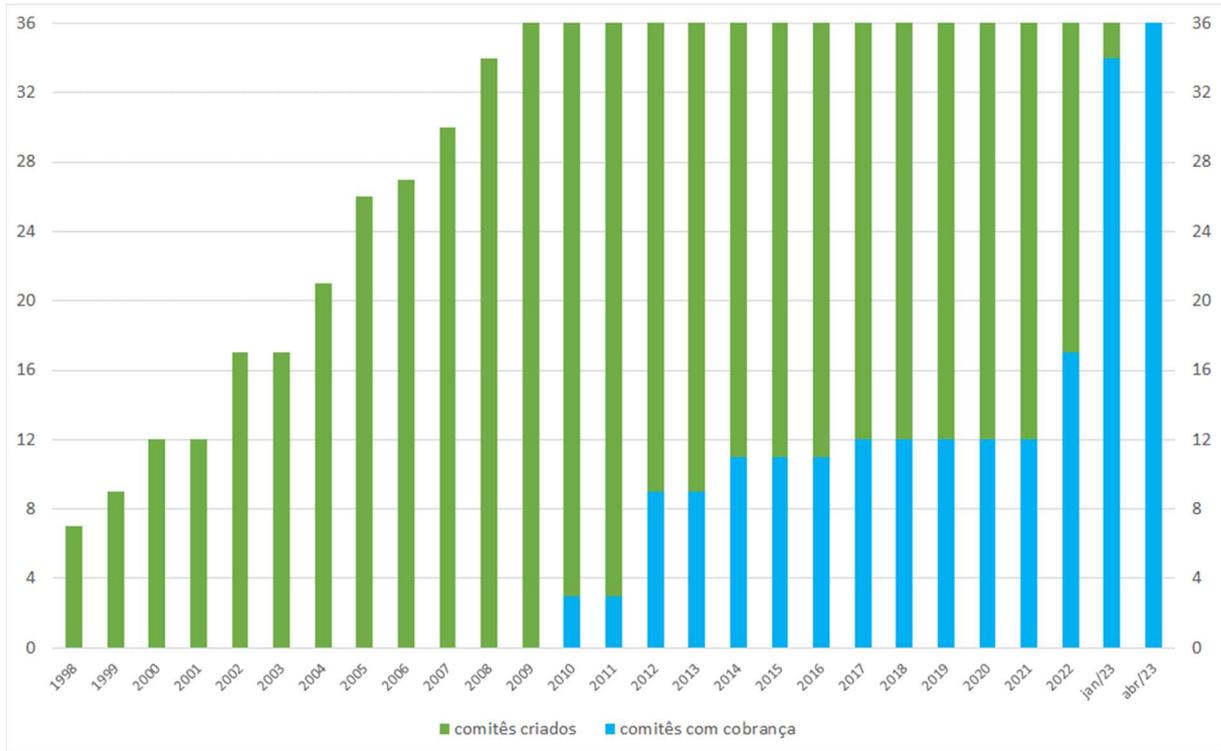
Figura 11 – A aprovação da cobrança em Minas Gerais: posição 2022



Fonte Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM - Portal InfoHidro (2022)

A Figura 12 ilustra a evolução temporal da cobrança nas UPGRHs mineiras.

Figura 12 – Evolução da cobrança em Minas Gerais



Fonte: Autor

Observa-se que o Decreto MG nº 48.160/2021 e a Deliberação CERH/MG nº 68/2021 impulsionaram a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais, em consonância com a recomendação da ALEMG para a agilização da cobrança e com a atribuição legal do SINGREH para promover a cobrança. Com isso, a expectativa de universalização da cobrança pelos usos de recursos hídricos de domínio mineiro, que seguindo o modelo tradicional seria alcançada em 2043, passou para o início do exercício 2023. Em linha oposta a Boson (2021), entende-se que o Estado de Minas Gerais demonstra amadurecimento e dá um salto relevante para a gestão dos recursos hídricos.

Opina-se que o diagnóstico da ALEMG e atuação tempestiva do poder executivo estadual no atendimento das recomendações por ela emitidas fortalecem o SINGREH. Em sentido oposto, eventual procrastinação poderia levar a ALEMG, num segundo momento, a retirar do SINGREH a competência para o gerenciamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Nesse sentido, ainda em passos preliminares, inicia-se movimento no Senado Federal do Congresso Nacional para levantamento de informações sobre o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas dos rios de domínio da União, em especial sobre a aplicação dos recursos gerados pela cobrança pelo uso dos recursos

hídricos (Requerimento da Comissão de Meio Ambiente nº 46/2022). Na justificação do requerimento está esposado que “ao administrador cabe avançar, sobretudo quando limites são detectados e caminhos de solução são apontados” (SENADO FEDERAL, 2022, p. 4).

Importante repetir que nos termos do § 2º do art. 5º do Decreto MG nº 47.860/2020 (atualmente revogado), fica assegurado aos comitês de bacia hidrográfica, a qualquer tempo após a implementação da cobrança, propor ajustes necessários aos mecanismos e preços na sua área de atuação. No Decreto MG nº 48.160/2021 consta dispositivo similar, qual seja: após iniciada a cobrança, os CBH de rios de domínio do Estado poderão submeter à aprovação do CERH/MG, até o dia 30 de junho de cada ano, proposta de alteração da metodologia e tarifas a serem cobradas no ano subsequente.

Vê-se que, em tempo algum, os atos infralegais cercearam o exercício da competência atribuída ao CBH pelo inciso VI do art. 43 da Lei nº 13.199/1999, mas sim, deu consequência ao disposto no inciso V do art. 32 da mesma Lei, do qual é objetivo do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais - SEGRH/MG promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O Decreto MG nº 48.160/2021 estipulou que a cobrança deverá observar a simplificação da metodologia de cálculo e fixação das tarifas³⁵, sendo acrescentado pelo CERH/MG que isso objetiva o fácil entendimento pelos usuários que pagam os boletos de cobrança³⁶. Registra-se que ao analisarem a cobrança nas bacias hidrográficas dos afluentes mineiros ao rio Paraíba do Sul, quais sejam rios Preto e Paraibuna - PS1 e rios Pomba e Muriaé - PS2, Rocha et al. (2021, p. 6) indicaram que

a falta de entendimento dos conselheiros sobre a chamada “metodologia da cobrança”, considerada complexa por ser composta de muitas variáveis dificultou muito o processo de discussão [esses comitês usaram a metodologia do CEIVAP como base das discussões]. Essas dificuldades podem ter sido a principal causa da demora de 15 anos desde a publicação da lei estadual de recursos hídricos até a efetiva implementação da cobrança nestes comitês (ROCHA et al., 2021, p. 5 e 6).

Nesse sentido, os autores opinaram que, com o Decreto MG nº 48.160/2021 e a Deliberação Normativa CERH/MG nº 68/2021, o Estado de Minas Gerais avança em estratégias iniciais de implantação da cobrança tecnicamente mais simples, possibilitando maior capacidade de discussão e que iriam facilitar e agilizar o processo

³⁵ Inciso I do art. 10 do Decreto MG nº 48.160/2021.

³⁶ Art. 3º da Deliberação Normativa CERH/MG nº 68/2021.

nos demais comitês mineiros, sem tirar a autonomia deles inserirem as suas especificidades (ROCHA et al., 2021, p. 6).

Além de considerar os diferentes setores usuários, simplificou a fórmula ao eliminar os diversos coeficientes existentes, bem como o cálculo do volume consumido, permanecendo apenas o outorgado, o medido ou o de lançamento. Além disso, trouxe a mudança na base de cálculo da cobrança, antes feita a partir da previsão da quantidade de água a ser captada no ano seguinte, e agora a ser calculada com base nos dados de vazão outorgada e medida do exercício anual anterior. Essa alteração dá maior segurança ao usuário sobre o valor a ser pago, mitigando possíveis ajustes e cobranças indevidas, pois facilita a declaração realizada pelo usuário. (ROCHA et al., 2021, p. 8).

A orientação para simplificação das equações de cobrança também é marcada em ANA (2019, p. 67) para quem “os valores de cobrança devem basear-se em critérios e equações bem mais simples que os atuais, facilitando o entendimento por parte de todos e otimizando-se a relação benefício-custo da sua operação”. Em documento adicional, ANA recomenda que se utilize apenas uma base de cálculo, observando o disposto no art. 21 da Lei nº 9.433/1997, multiplicada pelo preço unitário (ANA, 2021, p. 7).

Essa perspectiva de simplificação também é mencionada nos caminhos a seguir indicados pela OCDE (2017) como uma questão prática para a implementação e gerenciamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil. Pelas experiências internacionais, as questões metodológicas não devem ser empecilhos para adiar a implementação da cobrança, pois definir um valor que cubra exatamente os custos ambientais e os custos de oportunidade é uma tarefa quase impossível para as autoridades públicas, pois esses custos são difíceis de se contabilizar.

Embora, ao longo do tempo, seja possível e desejável avançar para um sistema mais sofisticado em relação aos sinais econômicos, pode ser prudente iniciar com um sistema simples que garanta ciclos de feedback para melhorar progressivamente a forma como as cobranças são feitas (OCDE, 2017, p. 208).

Ao comentar a diferença da cobrança na bacia do rio Doce em relação aos mecanismos e valores adotados no CEIVAP, PCJ e CBHSF, Vera (2014) identifica que a cobrança do Doce não considera a parcela consumo e “este detalhe facilita o entendimento do usuário e simplifica os procedimentos operacionais” (VERA, 2014, p. 42).

Do estudo de Brito (2021. P. 184) é importante o registro de que dentre as sugestões de aperfeiçoamento proveniente de usuários que responderam à pesquisa por ele proposta, a mais comum foi cobrar pelo volume consumido e não pelo volume outorgado.

4.2.5 O marasmo paranaense

A cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio paranaense está prevista na Lei PR nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, regulamentada pelo Decreto PR nº 7.348, de 21 de fevereiro de 2013, e pela Resolução CERH/PR nº 50, de 20 de dezembro de 2006. Ela segue a sistemática de sugestão do CBH e aprovação do CERH e, nesses termos, foi instituída somente na unidade de gerenciamento denominada Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira, a partir da Resolução COALIAR nº 05, do CBH, referendada pela Resolução CERH/PR nº 85, de 28 de agosto de 2013. O início da cobrança nessa bacia ocorreu em 2013.

De acordo com a Lei PR nº 12.726/1999, os pequenos produtores rurais, que possuam até seis módulos fiscais, ficarão isentos da cobrança pelo direito de uso de água, sendo esse benefício estendido aos demais produtores rurais, desde que o consumo seja exclusivamente destinado à produção agropecuária e silvopastoril, o que, na prática, isenta todos os usos agropecuários. Ressalta-se que o STF invalidou regras que previam isenções de cobrança pelo uso de recursos hídricos prevista na Lei MS nº 2.406/2002, conforme julgamento da ADI 5025 MS, que será abordada na sequência deste trabalho.

Relevante mencionar que a Lei PR nº 12.726/1999, por alteração promovida pela Lei PR nº 16.242/2009, excluiu a figura de agência de água do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos paranaense - SEGRH/PR, sendo suas atribuições, a exemplo do modelo cearense, conferidas ao órgão gestor de recursos hídricos que, atualmente, é o Instituto das Águas do Paraná - IAT.

4.2.6 A praticidade paraibana

Em 2008, três comitês de bacia hidrográfica paraibanos deliberaram pela implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Em 2009, o CERH/PB se manifestou sobre essas deliberações, editando a Resolução nº 07, de 16 de julho de 2009, que definiu mecanismos, critérios e valores da cobrança pelo uso da água bruta a serem aplicados a todos os usos de recursos hídricos de domínio do Estado da Paraíba e não somente na área daqueles três comitês.

Levado ao Governador, foi editado o Decreto PB nº 33.613, de 14 de dezembro de 2012, regulamentando a cobrança pelo uso da água bruta de domínio do Estado da Paraíba, prevista na Lei PB nº 6.308, de 2 de julho de 1996, com alcance a todos os usos de recursos hídricos de domínio paraibano, sendo iniciada em 2015.

Observa-se que a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio paraibano alcança todas as bacias hidrográficas e usos do Estado por iniciativa do CERH/PB e do Governador. Não fossem tais iniciativas, a cobrança estaria em vigor somente nas áreas de atuação dos CBHs Litoral Norte, Paraíba e Litoral Sul, os quais sugeriram ao CERH/PB mecanismos e valores de cobrança para vigorarem nas suas áreas de atuação: I) Deliberação CBH Litoral Sul nº 01/08; II) Deliberação CBH Paraíba nº 01/08 e III) Deliberação CBH Litoral Norte nº 01/08.

Relevante mencionar que a Lei PB nº 6.308/1996 não prevê a figura de agência de água no Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Hídricos paraibano, sendo suas atribuições conferidas à Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba - AESA.

4.2.7 Outras Unidades da Federação

Para cobrir a apresentação das experiências das cobranças estaduais no Brasil, é importante fazer registro de que, apesar de terem avançado em movimentos e normatização para a implementação da cobrança, algumas Unidades da Federação ainda não efetivaram a arrecadação, conforme panorama descrito a seguir.

4.2.7.1. Amazonas

O anexo único da Lei AM nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, que reformulou as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas, estabeleceu o preço público padrão para cada tipo de empreendimento. Entretanto, a cobrança pelo uso de recursos hídricos nunca foi colocada de pé no Estado do Amazonas.

4.2.7.2. Piauí

O Governador do Estado do Piauí teve a iniciativa de editar Decretos (Decreto PI nº 16.696, de 1º de agosto de 2016, que substituiu o Decreto PI nº 14.144, de 22 de março de 2010) regulamentando a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado, com estabelecimento dos valores a serem cobrados de todos os usos e para todas as bacias hidrográficas estaduais (art. 14).

Conforme disciplina o § 2º do referido artigo, os valores nele definidos serão adotados até que seja elaborado e aprovado, pelo Conselho Estadual de Recursos

Hídricos do Estado do Piauí (CERH/PI), o estudo da capacidade de pagamento dos usuários de cada bacia hidrográfica.

Entretanto, o órgão gestor, responsável pela emissão dos boletos, ainda não deu consequências ao Decreto do Governador e a cobrança ainda não foi iniciada. O órgão gestor do Estado, responsável pela emissão dos boletos, justifica:

desde o início de 2019, a DRH/SEMAR, juntamente com a equipe do Governo do Estado, coordenada pela Vice-Governadora, vem iniciando o processo de implementação desse instrumento da Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Piauí. São realizadas, periodicamente, reuniões e fóruns com vistas a discutir e traçar estratégias para implementação da cobrança, sendo que uma previsão anterior de se iniciar oficialmente a implementação ainda no ano de 2020 teve que ser alterada devido ao quadro de pandemia. Nesse processo, o Piauí está planejando as ações em articulação com a ANA e com a COGERH/CE, órgãos gestores que já possuem expertise e sucesso na aplicação desse instrumento (AMORIM; GONTIJO JR., 2021, p. 9).

4.2.7.3. *Bahia*

No Estado da Bahia, desde 2015 o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande encaminhou ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH/BA sugestão de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio baiano da bacia, que ainda não foi apreciada, mesma situação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Verde-Jacaré que encaminhou a sua sugestão em 2018.

4.2.7.4. *Espírito Santo*

No Estado do Espírito Santo, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/ES aprovou, ainda em 2012, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio capixaba das bacias do rio São José e Guandu, mas a cobrança ainda não foi iniciada. Por intermédio da Moção nº 70, de 16 de outubro de 2018, o CNRH recomendou a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio capixaba das bacias do rio São José e Guandu, ambas aprovadas pelo CERH/ES. Além disso, em 2021, o CERH/ES aprovou a sugestão de cobrança encaminhada pelo CBH Jucu que também ainda não foi iniciada.

Em 2019, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou a Lei nº 11.009 dispendo sobre isenção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos dos agricultores e os empreendedores rurais que detenham, a qualquer título, área rural com até 4 módulos fiscais com predominantemente mão de obra da própria família, nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento rural. Ressalta-se que o STF invalidou regras que previam isenções de cobrança pelo uso de recursos hídricos

prevista na Lei MS nº 2.406/2002, nos termos do julgamento da ADI 5025 MS, que será abordada na sequência deste trabalho.

4.2.7.5. *Tocantins*

No Estado do Tocantins, desde 2015 e após sugestão do CBH Formoso, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/TO aprovou a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio tocantinense da bacia hidrográfica do rio Formoso, mas a cobrança ainda não foi iniciada nesta bacia.

Segundo o órgão gestor estadual, a cobrança está sobrestada para que seja possibilitado aos usuários agropecuários reverem suas outorgas aos volumes realmente necessários aos seus empreendimentos, tendo em vista que muitas delas possuem autorização de captações de volumes superestimados (AMORIM; GONTIJO JR., 2021, p. 10).

4.2.7.6. *Distrito Federal*

Em ação articulada, os três CBHs instalados no território do Distrito Federal deliberaram sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio distrital por meio da Deliberação Conjunta CBH Maranhão, CBH Paranaíba e CBH Rio Preto nº 02, de 26 de novembro de 2019. Levada ao CRH/DF, a sugestão dos CBHs foi aprovada pela Resolução CRH/DF nº 07, de 20 de dezembro de 2020. Entretanto, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Distrito Federal ainda não foi iniciada.

Pela escala do DF e pela formação tripartite tanto dos CBHs quanto do CRH/DF, uma deliberação conjunta dos CBHs distritais é tecnicamente, quase uma deliberação do CRH/DF.

4.2.8 O risco que correm os gestores que não aplicam os dispositivos legais

O fato de os Estados do Amazonas, do Piauí, do Espírito Santo e de Tocantins, assim como o Distrito Federal, ainda não emitirem boletos de cobrança podem pesar contra as considerações desta dissertação. Entretanto, esse peso é minimizado pela disposição do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Nele está preconizado, dentre as funções institucionais do Ministério Público, velar pela observância da Constituição e das leis, e **promover-lhes a execução** (grifos nossos).

Atesta Pompeu (2010, p. 430) que “a atuação do Ministério público na defesa dos recursos hídricos tem sido relevante, não só pelos inquéritos civis e pelas ações propostas, mas também pelos acordos efetuados, visando ao atendimento da legislação”. A Figura 13 e a Figura 14 ilustram eventos jornalísticos que denunciam a abstenção de gestores em efetivarem a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Figura 13 – Noticiário SantanaHoje

Piauí deixa de arrecadar R\$ 14,5 milhões pelo uso de recursos hídricos

O decreto estadual nº 16.696, de 01 de agosto de 2016, determina a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no estado do Piauí. De acordo com o documento, a arrecadação deverá ser aplicada de acordo com a

24/01/2018 - João Rodrigues



Fonte: SantanaHoje (2018)

Figura 14 – Noticiário Estadão

Fonte: Estadão (2012)

Em termos de atuação do Ministério Público, cita-se a Recomendação nº 03/2015 do Ministério Público do Estado de Pernambuco - MPPE que recomenda ao Governo do Estado de Pernambuco e à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e Energéticos início imediato da cobrança pelo uso de águas subterrâneas “sob pena de caracterizar renúncia de receita e configurar improbidade administrativa” (MPPE, 2015).

Cita-se também a Ação Civil Pública TJPB nº 0818751-87.2021.8.15.2001, onde o *Parquet* aciona a AESA e um seu ex-diretor por omissões, dentre elas, a instituição

de cobrança pelo uso da água bruta, que, à época, não estava implementada. Foi proposto acordo de compromisso para a AESA implementar a cobrança pelo uso da água bruta, aplicando os valores arrecadados exclusivamente para conservação e melhoria da qualidade ambiental da bacia hidrográfica onde forem gerados, fato noticiado conforme ilustra a Figura 15.

Figura 15 – Notícia MPPB



Fonte: Ministério Público da Paraíba (2021)

Em recente atuação, o Ministério Público de Goiás - MPGO, tendo em vista a omissão do Estado pela não instituição da cobrança pelo uso de recursos hídricos, por ausência de regulamentação, obteve decisão judicial estabelecendo prazo máximo de 90 dias para o Estado regulamentar, por decreto, a Lei GO nº 13.123/1997, que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos. Argumenta o *Parquet* que, considerada a ausência de regulamentação legalmente prevista há mais de 10 anos, da qual depende um instrumento básico da política de recursos hídricos, advém a necessidade de se instituir a cobrança pelo uso e derivação de água para médios e grandes consumidores” (MPGO, 2022, p. 1).

Embora o inciso III do art. 3º da Lei GO nº 13.123, de 16 de julho de 1997, aponte que a utilização dos recursos hídricos deve ser cobrada e o art. 49 da mesma Lei preconize que a implantação da cobrança pelo uso da água será feita a partir da publicação desta lei, o Estado de Goiás ainda não avançou na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio goiano (AMORIM; ROMANO; PEREIRA, 2022, p. 234).

Atuação similar é encabeçada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul - MPRS, ilustrada na Figura 16, que apura danos em razão da ausência da cobrança pelo uso de recursos hídricos e eventual omissão do estado gaúcho.

Figura 16 – Processo MPRS

mp.rs.mp.br/atendimento/consulta-processo/processo/?sis=SGP&id=11986681

A INSTITUIÇÃO ▾ ÁREAS DE ATUAÇÃO ▾ SERVIÇOS ▾ COMUNICAÇÃO ▾ cobra 1/3

Capa > Atendimento ao Cidadão > Consultar Processos > Detalhes Processo

DETALHES PROCESSO

| | |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Número: | IC.01337.00002/2014. |
| Assunto: | DEFESA COMUNITÁRIA - OUTRAS HIPÓTESES AMBIENTAIS |
| Data: | 14/05/2014. |
| Partes: | ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - INVESTIGADO(A) |
| Descrição: | OBJETO: Apurar a ocorrência de dano ambiental regional em razão da ausência de Agência de Águas na Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí e, por conseguinte, a ausência de cobrança pelo uso da água (Prazo acrescido em 33 dias em função de Ordem de Serviço PGJ 06/2020, que suspendeu o prazo dos procedimentos por este período)(Prazo acrescido em 11 dias em função de Ordem de Serviço PGJ 06/2020, que ampliou a suspensão dos prazos dos procedimentos) |
| Situação: | Finalizado |



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
REDE AMBIENTAL SÍNOS
Procedimento nº 01336.000.106/2022 — Notícia de Fato



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
REDE AMBIENTAL GRAVATAÍ
Procedimento nº 01337.000.044/2020 — Inquérito Civil

0051

PORTARIA DE INSTAURAÇÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, por sua Promotora de Justiça signatária, com base no artigo 129, inciso III, da Constituição da República; no artigo 111, parágrafo único, alínea "a", da Constituição Estadual; no artigo 8º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 7.347/1985; no artigo 25, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993; no artigo 32, inciso II, da Lei Estadual nº 7.669/1982; e no Provimento PGJ nº 71/2017, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, instaura o presente **Inquérito Civil** com o fim de investigar o presente:

OBJETO: Apurar a omissão do Estado do Rio Grande do Sul na implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica do Rio dos Sínos.

Taquara, 23 de junho de 2022.

Ximena Cardozo Ferreira,
Promotora de Justiça Designada.

Nome: Ximena Cardozo Ferreira
Promotora de Justiça — 3370496
Lotação: Promotoria de Justiça de Taquara
Data: 23/06/2022 17h41min

Documento eletrônico assinado por login e senha (Provimento nº 63/2016-PGJ).

TERMO DE AUDIÊNCIA

Aos 01 de Agosto de 2022, às 10 horas, na sede da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Infraestrutura, Av. Borges de Medeiros, 1501 - 7º andar - Centro Histórico, Porto Alegre, estando presente a Secretária Estadual de Meio Ambiente, Marjorie Kauffmann, o agente setorial da PGM, Juliano Heinen, a Diretora Técnica da SEMA, Liana Barbizan Tissiani, a Sra. Promotora de Justiça Dra. Roberta Morillos Teixeira, o Sr. Promotor de Justiça Dr. Daniel Martini, onde passou-se a lavrar a seguinte ata de audiência. Após regimes de debates, restou acordado que a SEMA encaminhará, até o final do mês de agosto, esboço de projeto piloto para cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí. Nada mais tendo para constar, eu, Laura Blum Lorenz, assessora, encerro a presente ata de audiência, que vai assinada pela Promotora de Justiça.

Roberta Morillos Teixeira,
Promotora de Justiça.

Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul (2022)

4.3 Considerações sobre a implementação da cobrança no País

O panorama abordado neste capítulo demonstra que não há um único modo de implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil. Há desde modelos que prezam por aguardar a sugestão do comitê da bacia hidrográfica, sem prazos ou indução para isso (União, PR, MG até 2021), conforme preconizado pela Resolução CNRH nº 48/2005, até modelos que superam a inexistência ou a inação dos comitês de bacia hidrográfica (CE, RJ, MG após 2021), promovendo a cobrança,

conforme preconiza o inciso V do art. 32 da Lei nº 9.433/1997. Há também modelos que trazem características mistas, como em São Paulo que, apesar de prezar pelo aguardo da sugestão do comitê, traçou normas e prazos para induzir esta manifestação, e na Paraíba, que aproveitou a sugestão de três comitês de bacia hidrográfica para estender a cobrança para todo território paraibano.

Assim, com fito de induzir a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em seus territórios, no transcorrer do último quarto de século, à revelia do CNRH, nota-se que alguns Estados têm lançado mão de governanças alternativas àquela preconizada pela Resolução CNRH nº 48/2005. Pode-se observar que em tais alternativas, outros entes do SINGREH suprem a inexistência ou inação do comitê da bacia. Nesse cenário, destacam-se o Estado do Rio de Janeiro e, mais recentemente, o Estado de Minas Gerais. Além desses, o Estado de Ceará, antes mesmo da Lei nº 9.433/1997, já havia implementado a cobrança no âmbito da sua política estadual.

A característica comum desses Estados foi encontrar alternativas distintas da preconizada pela Resolução CNRH nº 48/2005: que a cobrança somente é implementada após o comitê de bacia hidrográfica dar concretude a sua competência originária de sugerí-la. Quer dizer, diferentemente da Resolução CNRH nº 48/2005, eles buscaram suprir a inexistência ou a inação dos comitês de bacia hidrográfica, de forma a implementar o instrumento de gestão e, assim, avançar em relação ao *modus operandi* preconizado pelo CNRH e mais disseminado junto aos atores do SINGREH. O resultado é que nesses Estados a cobrança atinge todos os usos de recursos hídricos.

Por outro lado, observa-se que a simples edição de normas não garante que a cobrança seja, de fato, implementada, como nos casos do Amazonas (valor de cobrança estabelecido em lei) e Piauí (cobrança estabelecida em decreto). Entretanto, situação similar de não efetivação da cobrança é observada em unidades federativas que, aparentemente, optaram por seguir o modelo preconizado pela Resolução CNRH nº 48/2005, como Bahia, Espírito Santo, Tocantins e Distrito Federal, sendo que as três últimas já contam com normativos do respectivo conselho estadual que aprovam a cobrança sugerida pelos comitês. A Bahia nem mesmo levou a sugestão dos comitês para apreciação do conselho estadual.

Embora os critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos emanados pela Resolução CNRH nº 48/2005 devam ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos comitês de bacia hidrográfica, como próprio

persegue essa Resolução no seu parágrafo único do art. 1º, tem-se, na prática e na contramão do CNRH, que algumas Unidades da Federação não seguem o *modus operandi* preconizado pela instância de cúpula do SINGREH. São exemplos:

- Ceará: o CONERH/CE apresenta os preços a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos em todo o Estado e o Governador edita Decreto com os preços apresentados pelo CONERH/CE;
- Rio de Janeiro: por Lei, foram estabelecidos os critérios e valores de cobrança com vigência até a propositura deles pelo comitê de bacia hidrográfica e respectiva aprovação do CERHi/RJ. Lembra-se que antes da Lei, o CERHi/RJ havia se antecipado aos comitês de bacia hidrográfica para dispor sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio fluminense nas bacias afluentes ao rio Paraíba do Sul;
- São Paulo: por Lei e por Decreto, o Estado estabeleceu os contornos da cobrança, com delimitação das fórmulas a serem empregadas e o estabelecimento de preço máximo a ser sugerido pelo comitê de bacia hidrográfica. Além disso, o CRH/SP conferiu prazo máximo que, se não observado pelo comitê de bacia hidrográfica, ele deveria comunicar a decisão de não realizar a cobrança por meio de deliberação fundamentada, a ser referendada no CRH/SP.
- Minas Gerais: a governança inicial da cobrança mineira seguia de perto o que é preconizado pelo CNRH. Entretanto, após avaliação do legislativo estadual, o Governador editou Decreto estabelecendo prazo de um ano para o CERH/MG estabelecer critérios e valores de cobrança e, se o comitê de bacia hidrográfica não encaminhar sua sugestão ao CERH/MG no prazo de dois anos, entrarão em vigência os critérios e valores estabelecidos pelo CERH/MG.
- Paraíba: ao avaliar os critérios e valores de cobrança sugeridos quase simultaneamente por três comitês de bacia hidrográfica, o CERH/PB os aprovou não só para a área de atuação desses comitês, mas sim para todo o Estado, o que foi acatado em Decreto do Governador.

Olhando para os resultados alcançados, os modos alternativos possuem elementos que proporcionam maior agilidade na implementação da cobrança. Amorim e Gontijo Jr. (2021, p. 8), ao sintetizarem o ritmo de implementação da cobrança nos

entes da federação, estimaram que a cobrança terá alcançado todas as unidades de gestão de recursos hídricos da União - UGRHs, definidas na Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2010, somente em 2111³⁷, mesmo assim, com risco de não alcançar os usos realizados nas águas de domínio estaduais. Para o Paraná, a estimativa seria somente em 2109.

Já Ceará, Rio de Janeiro e Paraíba universalizaram a cobrança nas suas unidades de gestão de recursos hídricos. O Estado de São Paulo está prestes a universalizar a cobrança, possivelmente ainda em 2023, e Minas Gerais reduziu a previsão de universalização em 2043 para o próximo ano, 2023.

A estimativa foi realizada considerando a velocidade de implementação da cobrança, quer dizer, a média de anos que se passam para se avançar com a cobrança em mais uma unidade de gestão de recursos hídricos.

Naqueles entes com governança alternativa à preconizada pelo CNRH, a característica comum é a preservação da competência dos comitês de bacia hidrográfica para sugerirem, a qualquer tempo, os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação.

Conclusão é pela constitucionalidade e legalidade da instrumentalização da cobrança pelo uso de recursos hídricos por Lei, por Decreto ou por deliberação do Conselho de Recursos Hídricos, desde que não haja cerceamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica de exercerem, a qualquer tempo, a sua competência de proporem os valores a serem cobrados no âmbito da sua área de atuação (AMORIM; GRANZIERA, 2021, p. 60).

³⁷ São no mínimo 30 UGRHs, pois as UGRH da Região Hidrográfica Amazônica ainda não foram definidas (CNRH, 2010). Desde 2003, a cobrança alcança somente 5 delas.

5 INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E REGRAS DA POLÍTICA

Objetivando avaliar a necessidade ou não de novas diretrizes para a cobrança pelo uso de recursos hídricos no País, nesse capítulo dedica-se à integração de abordagens técnicas, legislativas, doutrinárias e judiciais da matéria, com fito em se obter a interpretação que se adequa aos princípios e às regras da Política Nacional de Recursos Hídricos. As fontes legislativas, doutrinárias e judiciais constituem métodos interpretativos que auxiliam a compreensão de uma lei.

Segundo a interpretação autêntica ou legislativa, ninguém sabe melhor a lei do que quem a elaborou: o poder legislativo. Levam-se em consideração os trabalhos preparatórios do legislador, a realidade social e contexto em que a lei foi criada, e os objetivos fundamentais que possibilitaram o surgimento da determinada lei.

[...]

Doutrinária é a interpretação de quem estuda a lei, isto é, não daquele que a elaborou, mas de quem tem o conhecimento técnico, científico e jurídico para saber o real sentido e alcance da lei. Realizada pelos cientistas do direito, juristas e doutrinadores.

Judicial, também conhecida por jurisprudencial, é a interpretação feita pelo aplicador da lei, o responsável por fazer a transição entre lei e caso concreto. É obrigatória, tendo em vista que o Judiciário deve manifestar-se quando acionado, e resulta em efeitos práticos para a sociedade, além de influenciar a criação de novas leis por demonstrar as problemáticas das leis interpretadas quanto à sua aplicação à realidade fática (TRILHANTE, 2022)

Ressalta-se que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. Porém, antes de adentrar na interpretação definidora das características da cobrança, é necessário distinguir princípios e regras, assim como revisar os dispositivos legais que abordam a cobrança pela utilização de bens públicos.

5.1 Dos princípios e das regras

Tendo por referência a distinção entre princípios e regras de Robert Alexy analisada por Amorim (2005), as regras e princípios são espécies de normas, que, por sua vez, são os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Conforme descrito pela autora, “ambos são normas porque dizem o que deve ser (estão num plano deontológico e podem ter o funtor de ordem, permissão ou proibição)” (AMORIM, 2005, p. 125), sendo que os princípios são normas que possuem um grau de generalidade mais alto que as regras.

O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Por isso, os princípios

são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais como também das jurídicas. O âmbito do juridicamente possível é determinado pelos princípios e regras opostas.

Por outro lado, as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então há de fazer exatamente o que ela exige, sem mais nem menos. Por isso, as regras contêm determinações (definitivas) no âmbito do fático e juridicamente possível (AMORIM, 2005, p. 126).

Em seu texto, Amorim (2005, p. 130) deixa consignado que “não é fácil decidir se a norma deve ser tratada como regra ou como princípio [...] reconhece que essa é uma questão de interpretação, e pode acontecer de não haver um critério para suprir de maneira simples e clara respostas a esses casos”.

Em exemplificação, Amorim (2005) cita a liberdade religiosa como princípio e como regra tem-se que todo preso tem direito a converter outros presos. Transpondo o exemplo para a Política Nacional de Recursos Hídricos, a gestão dos recursos hídricos descentralizada e participativa é um princípio e o uso de recursos hídricos sujeitos a outorga ser cobrado é uma regra, sendo oportunizado ao comitê de bacia hidrográfica sugerir os valores a serem cobrados, justamente por observância ao fundamento da descentralização e participação. Daí, entende-se que implementar a cobrança antes da sugestão do comitê de bacia hidrográfica não fere o princípio da descentralização e participação, desde que fique preservada a competência do comitê para sugerir eventual alteração da metodologia adotada.

A própria operacionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos já demonstra precedentes na implementação de outras ferramentas de gestão que foram levadas a cabo mesmo na ausência de Comitês de Bacia Hidrográfica, com destaque para planos de recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes e outorga de direito de uso de recursos hídricos³⁸ (AMORIM; GRANZIERA, 2021, p. 60).

Em colisão de regras, lei posterior revoga lei anterior e lei especial prevalece em relação as leis gerais (*lex posterior derogat legi priori* e *lex specialis derogat legi generali*), assim como é possível resolver a aplicação de regras aparentemente em conflito numa mesma lei: uma regra deve ser eliminada, pois é uma decisão acerca da validade. Ou vale uma ou vale a outra.

Ainda no que concerne à revogação das normas jurídicas, sobreleva fazer referência a princípios gerais, esclarecendo regras fundamentais aplicáveis à

³⁸ Registra-se que além das prioridades de outorga serem conteúdo dos planos de recursos hídricos, a definição das acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão (usos considerados insignificantes) estabelece a linha de corte quanto à isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos. Lembra-se que compete aos CBHs aprovarem o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica e proporem ao CRH os usos insignificantes.

matéria. Assim, é possível formular as seguintes orientações: (i) *lex posteriore derogat lex anteriore* (a lei nova revoga a lei antiga que trate da mesma matéria); (ii) *lex specialis derogat lex generale* (a lei que trate especificamente sobre uma matéria revoga a lei que cuide genericamente do assunto). Não é demais lembrar que a lei superior prevalece sobre a lei inferior (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 101).

Sendo assim, só se aceitaria a interpretação de que a cobrança depende da vontade do comitê de bacia hidrográfica se, sobre a regra, fosse aplicada uma cláusula de exceção, como por exemplo: o uso de recursos hídricos sujeito a outorga será cobrado, desde que o comitê de bacia sugira os valores a serem cobrados. Não havendo a cláusula de exceção³⁹, a interpretação de que a cobrança depende dos comitês de bacia hidrográfica não é a melhor inteligência da Lei nº 9.433/1997. E não é só, quando uma regra vale e é aplicável a um caso, significa que vale também a outro caso.

As regras são normas que podem ou não ser cumpridas. Entretanto, se uma regra é válida, logo deverá fazer exatamente o que ela diz, exceto se por cláusula de exceção. Com a introdução de uma cláusula de exceção, a regra perde seu caráter definitivo para a decisão do caso. “É assim que Alexy constrói sua teoria, incluindo no modelo tudo-ou-nada das regras a possibilidade de introduzir uma cláusula de exceção” (AMORIM, 2005, p. 128).

O não cumprimento de uma regra é um direito, assim como é direito uma consequente reprimenda. O doutrinador Cid Tomanik Pompeu satiriza a proibição de pisar na grama o fato de alguém desconsiderá-la: mesmo com uma placa de proibição, o indivíduo avança seus passos sobre a grama. Entretanto, tal atitude é passível, ao menos, de gerar uma reprimenda social.

Em colisão de princípios, ambos sempre permanecem válidos, mas um dos princípios tem que ceder ante um outro, pois um pesa mais que outro na análise de um caso concreto. Como exemplo, direito à vida e excludentes de ilicitudes, são princípios sempre válidos. É regra que matar alguém é um crime de homicídio sujeito a pena de reclusão, mas também é regra a excludente de ilicitude para os casos de estado de necessidade, legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito. Assim, não é crime e não será condenado alguém que

³⁹ Amorim traz: É proibido abandonar a sala antes que soem os sinos. 2. Deve-se abandonar a sala em caso de alarme de incêndio. Se, todavia, não houver soado o sinal de saída e se for dado o alarme de incêndio, essas regras conduzem a juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si. E esse conflito é solucionado acrescentando uma cláusula de exceção na primeira regra para o caso de alarme de incêndio. Se não for possível introduzir uma cláusula de exceção, pelo menos uma das regras tem que ser declarada inválida e, com isso, eliminada do ordenamento jurídico.

matar outrem, desde que, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão a direito seu ou de outrem. Não é que o princípio do direito à vida tornou-se inválido. É que, nesse caso, a legítima defesa supera o direito à vida. Por isso, a colisão de conflitos é solucionada com a devida ponderação dos interesses opostos abstratamente, atribuindo um peso maior a um dos princípios diante as circunstâncias do caso concreto.

A conclusão de Amorim (2005, p. 129) é: “os princípios são sempre razões *prima facie*; as regras, a menos que se haja estabelecido uma exceção, são razões definitivas. Para arrematar:

Os princípios ordenam que algo deva ser realizado na maior medida possível, tendo em conta as possibilidades jurídicas e fáticas. Portanto, não constituem mandados definitivos, mas só *prima facie*. Do fato de que um princípio valha para um caso não se infere que o que o princípio exige para esse caso valha como resultado definitivo. Os princípios apresentam razões que podem ser desprezadas por outras razões opostas. O princípio não determina como há de se resolver a relação entre uma razão e sua oposta.

Totalmente distinto é o caso das regras. Como as regras exigem que se faça exatamente o que nelas se ordena, contêm uma determinação no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas. Essa determinação pode fracassar por impossibilidade jurídica ou fática, o que pode conduzir a sua invalidez; mas se tal não é o caso, vale, então, definitivamente o que a regra disse (AMORIM, 2005, p. 128).

Esse tema tem contato e similitude na teoria da reserva do possível, que surge no Direito como uma forma de limitar a atuação do Estado no âmbito da efetivação de direitos sociais e fundamentais, afastando o direito constitucional de interesse privado e prezando pelo direito da maioria. Alocar grande parte dos recursos para atender aquele pleito específico ofenderia a proteção do bem-comum, da maioria e da sociedade.

O conceito de *reserva do possível pública* está casado com outro, muito caro aos direitos sociais, que é o da *progressividade* na concretização desses direitos. Os direitos prestacionais, tal como o direito à saúde, não são direitos que se disponibilizam integralmente de uma única vez. São direitos fornecidos progressivamente pelo Estado, de modo que, passo a passo, em um ritmo crescente, ele se torna cada vez mais concretizado – o que não ocorre com outros direitos, tal como o de *maioridade*, a qual se obtém de um dia para outro – literalmente. Os direitos sociais são direitos *implementados à prestação, de forma progressiva* (SCAFF, 2013, p. 1).

Esta interpretação coaduna com a visão da ALEMG trabalhada no item 4.2.4 desta dissertação, onde o próprio legislador recomendou celeridade na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos mineiros. A postura da ALEMG revela a distinção dos conceitos e empregabilidade de princípios e regras na prática.

5.2 Breve arqueologia da cobrança hídrica

O Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916⁴⁰ já estabelecia que os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios são considerados bens públicos, dividindo-os em de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais. Dentre os bens públicos de uso comum do povo, o referido Código Civil citou os rios e disciplinou que o uso comum dos bens públicos poderia ser gratuito ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencessem.

A atualização do Código Civil, ocorrida em 2002⁴¹, manteve esse dispositivo com a seguinte redação: o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (art. 103 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Para Pompeu (2020, p. 70) “o termo legalmente deve ser entendido como por lei ou em virtude de lei”.

Na mesma linha caminhava o Código de Águas de 1934⁴² que, em disposição preliminar sobre a disciplina do aproveitamento das águas públicas permitiu a todos usar de quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos.

As águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes (BRASIL, 1934, p. 1).

Disciplinou também que “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem”⁴³ (BRASIL, 1934, p. 1).

Bens de uso geral ou comum do povo (art. 99, I, do CC) - São os bens destinados à utilização do público em geral, sem necessidade de permissão especial, caso das praças, jardins, ruas, estradas, mares, rios, praias, golfos, entre outros. Os bens de uso geral do povo não perdem a característica de uso comum se o Estado regulamentar sua utilização de maneira onerosa (TARTUCE, 2021, p. 350).

Previamente a esta indicação, o Código de Águas assegurou, quanto ao aproveitamento das águas comuns de todos, o uso gratuito de qualquer corrente ou

⁴⁰ Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.

⁴¹ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

⁴² Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

⁴³ § 2º do art. 36 do Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934.

nascente de águas, para as primeiras necessidades da vida, se houver caminho público que a torne acessível.

Se não houver este caminho, os proprietários marginais não podem impedir que os seus vizinhos se aproveitem das mesmas para aquele fim, contanto que sejam indenizados do prejuízo que sofrerem com o trânsito pelos seus prédios. Essa servidão só se dará, verificando-se que os ditos vizinhos não podem haver água de outra parte, sem grande incômodo ou dificuldade. O direito do uso das águas, a que este artigo se refere, não prescreve, mas cessa logo que as pessoas a quem ele é concedido possam haver, sem grande dificuldade ou incômodo, a água de que carecem (BRASIL, 1934, p. 1).

Desprende-se que, tanto o Código Civil quanto o Código de Águas já faziam previsão de se cobrar pelo uso comum de bens públicos, dentre eles os rios e as águas. Ambos os Códigos tratam esta cobrança como uma faculdade, independentemente de qualquer objetivo ou vinculação dos valores arrecadados a finalidades específicas. Entretanto, em relação à cobrança pelo uso da água, nada aconteceu.

Anos adiante, a Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispunha sobre a Política Nacional de Irrigação, previa em seu art. 21 que a utilização de águas públicas, para fins de irrigação e atividades decorrentes, dependeria de remuneração a ser fixada de acordo com a sistemática estabelecida em regulamento, o que veio a ocorrer com o Decreto nº 89.496, de 29 de março de 1984. Esses normativos encontram-se atualmente revogados, respectivamente pela Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, e pelo Decreto nº 10.086, de 5 de novembro de 2019. A Lei nº 12.787/2013, que dispõe sobre a atual Política Nacional de Irrigação, não faz mais referência quanto a remuneração pela utilização de águas públicas, possivelmente pelo advento da Lei nº 9.433/1997.

Nos anos 1980, surgiu a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e contém previsão, no inciso VII do art. 4º, de que ela visa “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, **ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos** (BRASIL, 1981, p. 1, grifos nossos), sendo as águas interiores, superficiais e subterrânea, um dos recursos ambientais tutelados por esta Política. Mesmo sem fazer referência a esse dispositivo legal, a Portaria do Ministério do Meio Ambiente - MMA nº 80, de 29 de abril de 1996, fixou tarifas para as águas jurisdicionadas pelo Departamento Nacional de Obras Contrás às Secas - DNOCS, captadas diretamente do açude ou conduzidas em canais. Na 97ª

Reunião da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos - CTCOB do CNRH, realizada em 15 de agosto de 2017, servidores do DNOCS informaram que esta cobrança foi interrompida após a edição da Lei nº 9.433/1997, mas que, por decisão judicial, vinha sendo cobrada da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN.

5.3 A Política Nacional de Recursos Hídricos e a caracterização da cobrança

Com a edição da Lei nº 9.433/1997, a cobrança pelo uso de recursos hídricos ganhou uma regulamentação específica e passou a ser indicada como um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos. O art. 20 da Lei nº 9.433/1997 disciplinou que serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga de direito de uso. Assim, como fato gerador da cobrança tem-se o uso de recursos hídricos. “Os usos objeto da cobrança são aqueles sujeitos à outorga” (GRANZIERA, 2021, p. 39). Nos termos trabalhados por Granziera (2021, p. 141), os fatos geradores de tais receitas são os usos de recursos hídricos listados no art. 12 da Lei nº 9.433/1997.

A outorga do direito de uso da água é o instrumento pelo qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de usar privativamente o recurso hídrico (GRANZIERA, 2006, p. 179). “O indivíduo quer se apropriar ou usar um recurso natural que pertence ao povo e se dispõe voluntariamente a pagar pela cessão do bem público” (CNI, 2022, p. 77). A voluntariedade aqui significa que o indivíduo pode prescindir de se apropriar ou usar o bem público, não sendo compelido a tal. Mas, uma vez que se aproprie ou use, ele deve pagar.

Com efeito, por meio de um título individual, a outorga de direito de uso, a administração atribui a determinada pessoa o direito para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas, podendo exigir pagamento, por prazo certo ou indeterminado, conforme forem os termos do ato administrativo (BANCO MUNDIAL, 2018c, p. 137).

Ampla doutrina afasta a cobrança pelo uso de recursos hídricos dos tributos. Desta forma, ela não é imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório ou contribuição especial. Os três primeiros podem ser instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os impostos incidem sobre o patrimônio, a renda e o consumo e não são vinculados a uma contraprestação estatal. As taxas são vinculadas a uma contraprestação do poder público, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. As contribuições de melhoria decorrem de obras públicas que proporcionem alguma valorização ao bem privado. Os

empréstimos compulsórios só podem ser instituídos por Lei Complementar e pela União para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, que serão posteriormente restituídos ao credor. Por fim, compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

O preço do uso dos recursos hídricos não tem natureza de imposto, pois este é pago genericamente, sem vinculação a um fim determinado. Não é taxa, porque não se relaciona com a prestação de serviço público. É um preço público, pago pelo uso de um bem público, no interesse particular. É o que ocorre quando alguém é autorizado a usar um bem público mediante retribuição (MILARÉ *apud* STF 2020, p. 36).

Citados por STF (2020, p. 11 e 36), tanto Paulo Affonso Leme Machado ensina que a outorga “**não configura prestação de serviço público**, como ocorrerá quando uma empresa destinar-se à distribuição de água em uma cidade” quanto Édis Milaré leciona que o preço do uso dos recursos hídricos não tem natureza de imposto, pois o valor pago tem destinação específica, e nem mesmo de taxa, porque **não se relaciona com a prestação de serviço público** (grifos nossos).

Não sendo tributo – receita derivada do constrangimento sobre o patrimônio particular – recorre-se a receita originária, proveniente do patrimônio do Estado. A cobrança pelo uso de recursos hídricos correspondente, então, ao resultado financeiro da fruição do patrimônio público ou ainda, receita originária do exercício de suas atividades, que o Banco Mundial (2018a) defende e denomina como serviços de gestão⁴⁴.

O preço do uso dos recursos hídricos não tem natureza de imposto, pois este é pago genericamente, sem vinculação a um fim determinado. Não é taxa, porque não se relaciona com a prestação de serviço público. É um preço público, pago pelo uso de um bem público, no interesse particular. É o que ocorre quando alguém é autorizado a usar um bem público mediante retribuição, como o estacionamento em vias públicas de intenso tráfego (MILARÉ, 2005, p. 661).

É assim também a compreensão de Machado (2002, p. 88) que descreve o caráter extrafiscal da cobrança, que “**não tem natureza tributária**”. O doutrinador Milaré

⁴⁴ Na implementação desta gestão, os atores institucionais prestam os chamados serviços de gestão de recursos hídricos, que são as conhecidas atividades, medidas e instrumentos de gestão prestados ao cidadão e à sociedade, na perspectiva de atender os objetivos da Política no âmbito da governança hídrica. Assim, no modelo brasileiro, os serviços de gestão são aqueles prestados para atingir os objetivos da Lei nº 9.433/1997. Como exemplo de serviço de gestão, cita-se a regulação dos usos dos recursos hídricos, que permite o seu conhecimento e controle, bem como a busca de garantia de água em quantidade e qualidade aos usos e usuários. Isto é um serviço prestado pelo órgão gestor ao usuário (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 20).

(2005, p. 661) também se alinha a visão de que os conflitos pelo uso da água, inerentes à crescente demanda e a sua escassez, torna a água um bem de valor econômico - recurso hídrico, cuja utilização enseja em contraprestação pecuniária. A cobrança de recursos financeiros pelo uso econômico dos recursos hídricos, é o objeto da Lei 9.433/1997.

A natureza do produto da cobrança é, pois, a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Entretanto, em sede de recursos hídricos, há uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito do SINGREH para a definição da cobrança (GRANZIERA, 2006, p. 215). Sendo assim, ao denominar esse instrumento como cobrança de taxa pelo uso de recursos hídricos (Lei TO nº 1.307, de 22 de março de 2002), a legislação tocantinense se afasta daquilo lecionado pela doutrina.

Diferentemente dos tributos, na cobrança pelo uso de recursos hídricos o Estado não exerce seu poder de império para impor um ônus ao indivíduo, que somente incorre na cobrança se efetivar o uso de recursos hídricos. Assim, o pagamento do preço do bem público recursos hídricos não é algo compulsório e só se paga se fizer o seu uso. É tipo de receita originária, sem qualquer coação, devida tão e somente quando se faz, por sua própria opção, o uso de recursos hídricos.

Preço é a quantia que representa pagamento pela utilização e consumo de serviço ou produto, de natureza comercial ou industrial, que o Estado fornece, ou que representa pagamento pela aquisição do direito de propriedade ou de uso e gozo de bem público dominial (NASCIMENTO, 1977 *apud* CALDAS NETO, 1997, p. 268).

[...]

o preço público é contribuição facultativa, sem as limitações constitucionais ao poder de tributar e fixado pela autoridade administrativa competente. (CALDAS NETO, 1997, p. 270).

A cobrança pelo uso de recursos hídricos está ancorada no princípio do usuário-pagador. Certamente, enquanto elemento natural, a água é vital para a existência de vida na Terra e um direito fundamental. Entretanto, quando apropriada para fins econômicos, como geração de energia, irrigação, abastecimento público, produção industrial, esse bem público se transforma em um recurso ambiental, no caso, um recurso hídrico, de valor econômico e competitivo.

O princípio do usuário-pagador estabelece que o usuário de recursos naturais deve pagar pela sua utilização. A ideia é de definição de valor econômico ao bem natural com intuito de racionalizar o seu uso e evitar o seu desperdício. A apropriação desses recursos por parte de um ou de vários indivíduos, públicos ou privados, devem proporcionar à coletividade o direito a uma

compensação financeira pela utilização de recursos naturais, bens de uso comum.

Como os recursos naturais são bens de titularidade da coletividade, o uso destes bens deve assegurar uma compensação financeira revertida em benefício da própria coletividade, sendo irrelevante averiguar se houve ou não efetivo dano ao meio ambiente. É importante ressaltar que, nessa hipótese, o indivíduo paga em razão da utilização de recursos naturais escassos e não necessariamente pelo dano causado ao meio ambiente (reparação). O fato gerador que enseja o pagamento dessa compensação financeira restringe-se, portanto, à mera utilização de recursos naturais (SILVA, 2016, p. 73).

As pessoas físicas ou jurídicas que utilizam recursos naturais devem pagar pela sua utilização, mesmo que não haja poluição.

Diferentemente do princípio do poluidor-pagador, que tem uma natureza reparatória e punitiva, o princípio do usuário-pagador possui uma natureza meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural. Não há ilicitude, infração (BELTRÃO, 2009 *apud* CARVALHO, 2014, p. 2).

A existência de posituação do princípio do poluidor-pagador no direito brasileiro é afastada por Pompeu (2010, p. 245), que crava que a cobrança pelo uso de recursos hídricos configura o princípio usuário-pagador. Frente a leitura do art. 21 da Lei nº 9.433/1977, no que tange a Política Nacional de Recursos Hídricos, não há como discordar da visão de Pompeu. Tanto o inciso I quanto o inciso II desse artigo estão a falar de uso de recursos hídricos e não de poluição da água.

Antes que se associe o inciso II a poluição, a melhor leitura desse dispositivo remete ao volume de diluição de efluentes, que associa o volume lançado e as suas características. Assim, o lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos torna um certo volume de recursos hídricos indisponível à sociedade, sendo esse o uso sujeito a cobrança.

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente (BRASIL, 1997, p. 1).

Nesses termos, o art. 15 da Resolução CNRH nº 16, de 8 de maio de 2001, orienta que a outorga de direito de uso da água para o lançamento de efluentes será dada em quantidade de água necessária para a diluição da carga poluente, que pode variar ao longo do prazo de validade da outorga, com base nos padrões de qualidade da água correspondentes à classe de enquadramento do respectivo corpo receptor e/ou em critérios específicos definidos no correspondente plano de recursos hídricos ou pelos órgãos competentes.

De acordo com Rodrigues (2016, p. 327), sendo os bens ambientais de natureza difusa e o seu titular a coletividade indeterminada, “aquele que usa o bem em prejuízo dos demais titulares passa a ser devedor desse ‘empréstimo’ (usuário-pagador), além de ser responsável pela sua eventual degradação (poluidor-pagador)”. A Figura 17 é sintética e didática para diferenciar usuário-pagador de poluidor-pagador.

Portanto, acolhe a ideia de que o bem ambiental deve ter um uso comum, e qualquer outro uso que lhe dê uma sobrecarga invulgar ou incomum não pode ser livre e gratuito, pois seria uma usurpação da propriedade do povo (RODRIGUES, 2016, p. 327).

Figura 17 – Usuário-pagador e poluidor-pagador

| usuário-pagador | poluidor-pagador |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I) visa imputar ao usuário dos bens ambientais o custo por seu “empréstimo”. | I) visa, quando possível, internalizar no custo dos produtos os prejuízos sentidos por toda a sociedade com a degradação do meio ambiente. |
| II) destina-se a atividades não poluentes. | II) destina-se a atividades poluentes. |
| III) preocupa-se com a quantidade dos recursos naturais. | III) preocupa-se com a qualidade dos recursos naturais. |

Fonte: Rodrigues (2016, p. 327).

A lógica é que nem todo usuário de bens ambientais é um poluidor, mas todo poluidor é um usuário. O princípio do usuário-pagador imputa um pagamento pela apropriação privativa do bem público ambiental, pois ele se beneficia economicamente do ambiente, mesmo que não cause degradação ou poluição.

Havendo degradação ou poluição, o usuário passa também a poluidor, sujeito a penalidade (princípio do poluidor-pagador), com caráter de uma sanção social, além de indenizador, cuja seara é da Política Nacional de Meio Ambiente: o usuário foi poluidor. A Política de Recursos Hídricos tutela precipuamente a quantidade e a de meio ambiente tutela a qualidade do bem ambiental. Os princípios usuário-pagador e poluidor-pagador estão ligados a quantidade e a qualidade, respectivamente. “O aspecto qualitativo da outorga diz respeito à capacidade do corpo hídrico de receber efluentes para diluição, desde que se mantenha a classe em que ele estiver enquadrado, no trecho em que ocorre o lançamento” (GRANZIERA, 2021, p. 25).

Assim, o princípio comentado do usuário-pagador visa à cobrança pelo uso dos recursos naturais. Não se trata de compra dos recursos naturais pelos usuários, dado que os bens ambientais são inalienáveis e difusos, mas, tão somente, da outorga do direito de uso.

Torna-se de relevo abrir um parêntese para registrar que todas as políticas de recursos hídricos do País preveem a cobrança pelo uso de recursos hídricos e,

somente na política catarinense (Lei SC nº 9.748, de 30 de novembro de 1994), esse instrumento, em divergência ao que leciona a doutrina, figura no capítulo 'das infrações e penalidades' da lei. "A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão nada tem a ver com taxas, tarifas ou impostos. Também não é uma penalidade e muito menos licença para poluir" (ANA, 2006, p. 81).

Ressalva que, apesar de o princípio do usuário pagador ser complementar ao do poluidor pagador, a diferença consiste em que o primeiro atinge o usuário consumidor na medida em que este paga por um direito que lhe é outorgado pelo Poder Público, como decorrência de um ato administrativo legal, não tendo conotação penal (MILARÉ, 2009).

A apropriação privativa de um bem público para fins econômicos é que enseja a contraprestação pecuniária pela utilização dos recursos hídricos. Ademais, quando há um custo financeiro, o usuário tende a valorizar e a utilizar o bem público de forma mais racional, evitando a tragédia dos bens comuns⁴⁵.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um instrumento de caráter econômico da Política Nacional de Recursos Hídricos, fundamentada no princípio usuário pagador. A cobrança tem por base o uso privativo autorizado de um bem público - água, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Paga-se pelo uso privativo de um recurso ambiental de natureza pública, em face de sua escassez e não como uma penalidade decorrente de ilícito.

O princípio usuário pagador não se confunde com o princípio poluidor-pagador. Segundo o princípio do poluidor-pagador, aquele que polui ou degrada deve arcar com os custos relativos às medidas de preservação e luta contra a poluição.

[...]

A ANA não atua no âmbito do princípio do poluidor-pagador. Toda sua atividade, no que se refere à cobrança pelo uso de recursos hídricos, assenta-se no princípio usuário pagador. As questões relacionadas com o princípio do poluidor-pagador estão sob as atribuições dos órgãos e entidades de controle ambiental, responsáveis pelos procedimentos de licenciamento ambiental, fiscalização e aplicações de penalidades (GRANZIERA, 2021, p. 43).

Há dois efeitos com a cobrança pelo uso de recursos hídricos. O primeiro, estimular o uso racional diminuindo a demanda do recurso ambiental, cuja exploração crescente pode se tornar insustentável⁴⁶. E o segundo, obter recursos financeiros para

⁴⁵ A tragédia dos comuns é exemplificada pelo caso em que uma pastagem é de livre acesso a todos que quiserem utilizá-la e, assim, é usada por diversos criadores de gado. Nesse cenário, cada criador de gado tentará manter o maior número possível de cabeças de gado na pastagem. A decisão de cada criador em adicionar mais um animal ao seu rebanho possui consequências positivas e negativas para o criador. Do lado positivo, todas as receitas obtidas com esse animal serão recebidas somente pelo próprio criador. Contudo, a adição de mais um animal significa que há menos pastagem para cada animal, implicando em sobrecarga da pastagem. Esse efeito negativo, no entanto, é compartilhado entre todos os criadores. Dessa forma o criador conclui que sua melhor estratégia é adicionar mais um animal ao rebanho. O problema é que essa é a conclusão alcançada por todos os criadores naquela pastagem. Assim, a tragédia dos comuns emerge do fato de que cada indivíduo está preso a um sistema que o compele a aumentar seu rebanho ilimitadamente em um mundo que é limitado (ANA, 2019, p. 13).

⁴⁶ Se crescente for a população, crescente será a demanda por água, seja para produção de energia, de alimentos, industrial ou para saneamento.

remediar as consequências negativas da inevitável redução da disponibilidade do recurso ambiental.

A água doce é um recurso material limitado e com múltiplas funções; portanto, com diferentes tipos de usos. Para o abastecimento humano, a água é matéria-prima; para a atividade industrial e de irrigação, a água pode ser insumo e matéria-prima; para a navegação, a água é leito navegável; para atividades de recreação e lazer, a água é parte da beleza cênica; para as atividades de pesca, a água é o meio onde vivem as espécies; para o esgotamento de efluentes urbanos e industriais, a água é corpo diluidor e para a produção de energia é necessário explorar os movimentos da água transformando energia cinética em elétrica (GARRIDO, 2000, p. 58).

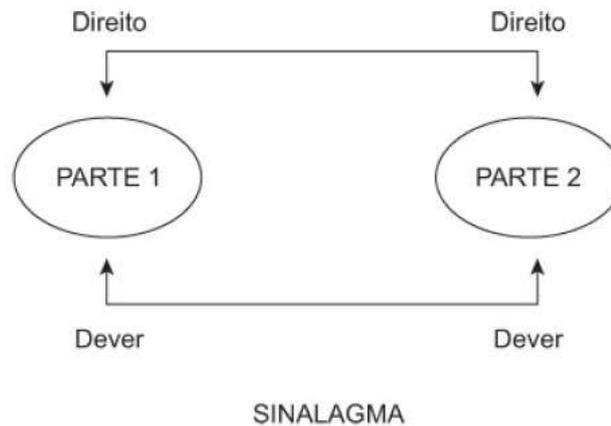
Ao se manifestar no Recurso Extraordinário nº 827538-MG, o Ministério Público Federal, versando sobre a Lei MG nº 12.503, de 30 de maio de 1997, que trata de programa de conservação de água e determina a aplicação de 0,5% do valor da receita operacional das concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica na proteção e preservação dos recursos naturais das bacias hidrográficas, diferenciou que “os recursos pagos [...] com fundamento na Lei nº 9.433/97 [...] tem natureza jurídica distinta [dos da Lei MG nº 12.503/1997] e visam não só reconhecer a água como bem econômico, incentivando seu racionamento, como financiar programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos” (MPF, 2017, p. 6).

Conforme Corrêa (2017, p. 48), “o princípio do usuário-pagador possui natureza contratual, sinalagmática, causando obrigação ou obrigações entre as partes através de uma contraprestação, materializada no uso de um bem natural pela outorga do Estado”.

No princípio do usuário-pagador há uma relação contratual, sinalagmática, em que o usuário paga para ter uma contraprestação, correspondente ao direito de exploração de um determinado recurso natural, conforme o instrumento de outorga do Poder Público competente (CARVALHO, 2014, p. 2).

O sinalagma é um vínculo de reciprocidade de obrigações mútuas entre duas partes, havendo uma relação de prestação e contraprestação. Tartuce (2021) entende que dificilmente “alguém assume a posição isolada de credor ou devedor em uma relação jurídica. Na maioria das vezes, as partes são, ao mesmo tempo, credoras e devedoras entre si, presente a proporcionalidade de prestações denominada sinalagma”. Se uma parte não executa a sua prestação numa relação sinalagmática, não poderá exigir da outra parte a contraprestação – instituto do *exceptio non adimpleti contractus*. A Figura 18 reproduz a forma encontrada por Tartuce (2021) para ilustrar o sinalagma.

Figura 18 – Sinalagma



Fonte: Tartuce (2021, p. 564)

No entendimento da CNI (2022, p. 76), “o ente público cobra, na qualidade de representante do povo, pela transferência de um direito seu a outrem. Aquele que se apropria de um bem público, ou toma o seu uso, se dispõe a pagar por isso”. A CNI (2022) defende que esse pagamento deriva de uma relação bilateral (indivíduo x sociedade), onerosa e sinalagmática.

Entretanto, diferentemente da CNI (2022), entende-se que o sinalagma está no dever de o usuário utilizar o bem público nos termos da outorga que lhe é concedida (o seu direito) e pagar por esse uso e, a contraprestação pública é garantir o direito de uso nos termos autorizados, sem que outrem concorra a esse direito e dela receba o pagamento, e não na contraprestação de um serviço público. Em alinhamento ao que pensam os doutrinadores Paulo Affonso Leme Machado e Édís Milaré, não há um serviço prestado em si, mas a disponibilização de parcela do bem público apropriada privativamente pelo usuário.

Não se trata de um pagamento para fazer o uso indiscriminado, pois esse deve seguir os termos autorizativos do Estado, que, representando a sociedade, firma as condições de uso por meio da outorga de direito de uso de recursos hídricos. Também não vale pagar para reter o direito de uso, pois a legislação coíbe a reserva de água dispondo que a ausência de uso por três anos consecutivos enseja suspensão definitiva do direito de uso. Dessa forma, outorgando-se o direito de uso de certo volume de água a um particular, limitar-se-á a quantidade passível de outorga aos demais interessados.

Se um bem público de uso comum é usado privativamente, em benefício de alguém, que subtrai a possibilidade de outros o utilizarem, é necessário um título jurídico conferido pela Administração, que fixe as respectivas condições e limites (GRANZIERA, 2006, p. 179).

Em função da Política Nacional de Recursos Hídricos visar a cobrança do usuário-pagador, entende-se que há uma só métrica como base de cálculo da cobrança: o volume privativo de água, que é a soma do volume retirado do corpo hídrico (derivações, captações e extrações) e o volume necessário à diluição dos efluentes⁴⁷ (lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos)⁴⁸. O foco é mais a quantidade do bem utilizado do que a qualidade. A esse somatório de volumes aplica-se um preço – o valor da coisa. Essa era a visão de Fontes (2003) *apud* Brito (2021, p. 42), que propôs um modelo de cobrança baseado em uma equação única e simples, válida tanto para captação de água como também para lançamento de efluente.

O princípio do usuário-pagador revela que a redução da disponibilidade dos recursos ambientais justifica o sistema de preço e que a externalidade por ele gerada deve ser internalizada sob pena de toda a sociedade pagar pelos efeitos da redução do recurso ambiental. Isso não significa que seja um princípio de exclusão:

não visa alijar do consumo de um bem ambiental aqueles economicamente menos favorecidos; deve focar, portanto, na cobrança daqueles que utilizam em larga escala os recursos naturais em atividades geradoras de riqueza, visto que está sendo utilizado um patrimônio da coletividade em proveito de particular (BELTRÃO, 2009 *apud* CARVALHO, 2014, p. 1).

Não é por acaso que o legislador fez constar a previsão legal de casos que independem de outorga de direito de uso de recursos hídricos, sendo eles: I) o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II) as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes e III) as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. A combinação dessa disposição com aquela que vincula a cobrança aos usos sujeitos a outorga, faz inferir que os usos que independem de outorga não são alcançados pela cobrança.

O Princípio do Usuário-Pagador parte do pressuposto de que deve haver contrapartida remuneratória pela outorga do direito ao uso de um recurso natural. Assim aqueles que utilizam em larga escala os recursos naturais em atividades geradoras de riqueza devem contribuir de maneira mais sólida pelo uso do recurso. E em contrapartida, aquele que não o explora economicamente não deverá, por óbvio, arcar com um ônus a que não deu causa, ou seja, não paga (CORRÊA, 2017, p. 56).

⁴⁷ A vazão de diluição é a cota de água apropriada privativamente, quando se lança efluentes num corpo hídrico, e a torna indisponível para outros atores da sociedade.

⁴⁸ “Determinando-se a quantidade de água necessária para receber a carga poluidora do efluente sem que a concentração de poluente do corpo receptor exceda os limites dados pela legislação - padrão de qualidade” (BRITO, 2021, p. 43). “Se baseia na premissa de que o usuário que lança um efluente num curso d’água se apropria de uma certa quantidade de água para diluir este efluente” (BRITO, 2021, p. 45).

O princípio 8 da Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água (2018) considera: I) usuário-pagador os usuários dos recursos hídricos devem pagar taxas⁴⁹ considerando o ciclo completo de geração da água e a proporcionalidade do benefício gerado pelo uso desse bem escasso e de natureza coletiva, ressaltando-se a necessidade de mecanismos de inclusão integral dos mais pobres; II) poluidor-pagador aqueles que causam a poluição da água e a degradação no ecossistema devem suportar todos os custos que abrangem, de forma independente, a indenização integral pelos danos causados, a compensação pelos prejuízos gerados e ganhos eventualmente auferidos com a prática ilícita, e o pagamento do dano moral coletivo pela lesão causada à coletividade.

A contribuição onerosa daquele que detém a outorga de seu direito de uso de recursos hídricos é um comando presente em vários dispositivos legais, dentre eles: Código de Águas, Código Civil, Lei nº 6.938/1981⁵⁰, Lei nº 9.433/1997.

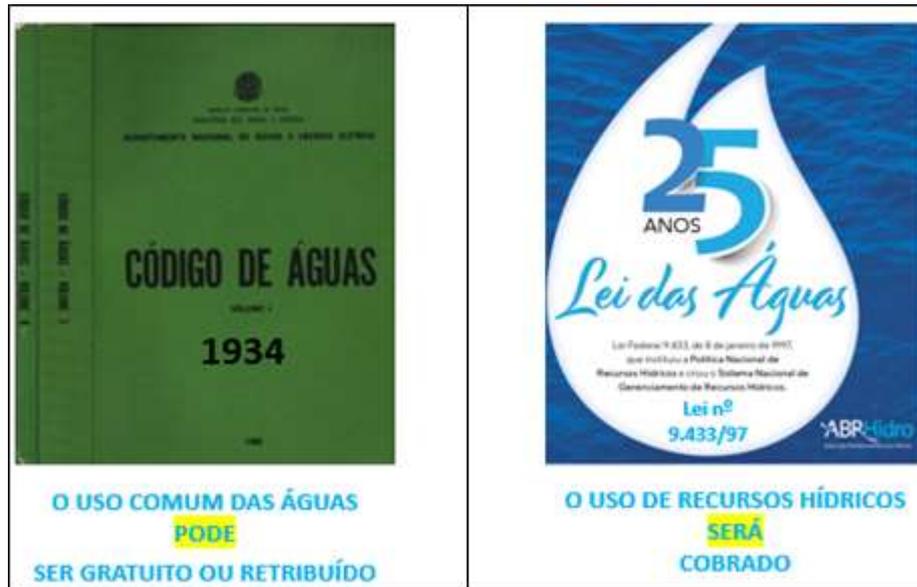
Numa visão prospectiva, pode-se afirmar que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos não é um instrumento inteiramente novo surgido na Lei das Águas, pois sua concepção existe desde o Código de Águas, que, em seu art. 36, estatui que “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído (...)”. A primeira preocupação do legislador ao revigorar o instrumento foi o de sinalizar que as atuais condições de convivência em sociedade não mais permitiam que o uso das águas persistisse na gratuidade. Assim, cabe à Administração onerar o uso do bem público pelo particular, para fazer frente ao dispêndio que o exercício do controle e do poder de polícia sobre os recursos hídricos lhe exige, em prol da segurança do usuário e do interesse social na sustentabilidade e na prevenção de eventuais conflitos de uso (BRASIL, 2015, p. 57).

O legislador colocou a cobrança pelo uso de recursos hídricos dentre os seis instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos. Determinou que os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga sejam cobrados, superando a legislação geral do Código Civil que, desde a sua primeira versão, conferia discricionariedade entre a gratuidade e a retribuição quando do uso comum dos bens públicos e a legislação especial do Código de Águas que também conferia esta discricionariedade no caso do uso comum das águas, o que seria determinado em leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem, conforme ilustra a Figura 19.

⁴⁹ Como não se trata de um tributo, aponta-se a impropriedade de se alocar o termo ‘taxa’ para se referir à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

⁵⁰ Inciso VII do art. 4º da Lei nº 6.938/1981: imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos

Figura 19 – Cobrança no Código de Águas e na Lei nº 9.433/1997



Fonte: Autor.

Na linha do entendimento do STF, que será abordado adiante, não há margem para implementar ou não a cobrança, pois, com a Lei nº 9.433/1997, não mais se admite que os usos dos recursos hídricos sejam gratuitos e, agora, há objetivos a serem alcançados, finalidade e destinação específica para os valores arrecadados. A redação do art. 6º do Projeto de Lei nº 1616/1999, da Câmara dos Deputados, também sinaliza nesta direção: a outorga do direito de uso de recursos hídricos confere ao outorgante a competência para a cobrança pelo seu uso. “Para que seja outorgada, é necessária uma contraprestação resultante no pagamento de um valor cobrado por quem a usa” (MMA, 2009b).

Na Seção IV da Lei nº 9.433/1997, o legislador estabeleceu orientações gerais para a cobrança, sendo feliz em não adentrar no detalhamento de quais os mecanismos e valores a serem adotados para a cobrança. Por outro lado, conferiu oportunidade aos comitês de bacia hidrográfica para estabelecerem os mecanismos e sugerirem os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, assim como confiou ao CNRH competência para estabelecer os critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Ademais, objetivou ao SINGREH promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Por disposição constitucional, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis⁵¹.

⁵¹ inciso IV do art. 84 da CF 88.

A diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada (SILVA, p. 480 apud PEREIRA, 1999, p. 1).

Nesses termos, o Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, reproduziu o texto legal de competência ao CNRH para estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos⁵². O Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003, e o Decreto nº 10.000, de 3 de setembro de 2019, além da redação supra, reproduziram o texto legal de competência ao CNRH para definir os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, competência a ele dada pela Lei nº 9.984/2000.

Vê-se que, até então, o Presidente da República também não adentrou no detalhamento de quais seriam os mecanismos e valores adotados para a cobrança pelo uso de recursos hídricos, mantendo confiança no CNRH para o estabelecimento dos critérios gerais para a cobrança e ao SINGREH para promovê-la. Da mesma forma que o legislador, o Presidente também não limitou ou cerceou a atuação da entidade a cuja administração pertencerem os recursos hídricos.

Nesse ponto, é de relevo mencionar que o Congresso Nacional, que congrega representantes do povo na Câmara dos Deputados (art. 45 da CF 88) e representantes dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal (art. 46 da CF 88)⁵³, atribuiu à ANA implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica e, quando houver sugestão de mecanismos e quantitativos pelos comitês de bacia hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433/1997, cabe a ANA elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União pelo CNRH (atribuições da Lei nº 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da ANA). A ANA se limita à avaliação da cobrança nos corpos d'água sob sua gestão. Entretanto, diferentemente da atuação da ANA, o CNRH não tem tal limitação.

⁵² inciso XI do art. 1º.

⁵³ O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Poder legislativo brasileiro, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, composto por duas Casas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Os senadores e os deputados federais são eleitos pelo povo, por meio do voto direto e secreto e cabe a eles entre outras tarefas, propor, analisar, discutir, votar e aprovar as leis que regem o dia a dia de todos os brasileiros. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo e o Senado de representantes dos Estados e do Distrito Federal (de <https://www2.congressonacional.leg.br/visite/o-que-e>).

Por outro lado, o CNRH, ao estabelecer os critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, condicionou a cobrança a, dentre outros: I) a aprovação do plano de recursos hídricos, II) a propositura da cobrança pelo comitê de bacia hidrográfica e III) à implantação da respectiva agência de bacia hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções. Observa-se que a Resolução CNRH nº 48/2005 estabeleceu critérios gerais que limitam não só a atuação do SINGREH na promoção da cobrança, mas também a atuação do poder público naquilo que lhe confere o Código Civil, a Lei nº 9.433/1997 e a Lei nº 9.984/2000.

Chama-se atenção que o Presidente da República, ao sancionar a Lei nº 9.433/1997, manifestou entendimento de que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos constitui receita do poder concedente que poderia até mesmo gerenciar concessões de eventuais isenções. Nas razões do veto ao parágrafo único do art. 20 da Lei nº 9.433/1997 está esposado que:

A restrição imposta ao poder concedente para dar isenções ou descontos no pagamento pelo uso de recursos hídricos – inclusive para projetos estaduais ou municipais de pouca rentabilidade, porém com forte impacto social, tais como saneamento básico e abastecimento de água potável – retira dos executivos federal e estaduais o poder discricionário de modelarem os valores das taxas ou tarifas às suas políticas públicas. Em alguns casos, esse dispositivo resultará em despesas para o Tesouro Nacional, não identificadas nem mensuradas.

O fato do legislador, observando que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e participativa⁵⁴, conferir aos comitês oportunidade para sugerirem os valores a serem cobrados e indicarem a aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos⁵⁵, não tem o condão de estabelecer que a implementação da cobrança depende da vontade única e exclusiva do comitê de bacia hidrográfica e nem exime a responsabilidade do SINGREH em promovê-la. Ao contrário, o legislador positivou que é objetivo do SINGREH promovê-la.

Assim, caracteriza-se a cobrança pelo uso de recursos hídricos como uma retribuição à sociedade pela apropriação privativa de um bem público, uma forma de reconhecer o seu valor quando utilizado com finalidades econômicas e um incentivo

⁵⁴ Com participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, fundamento materializado na constituição de colegiados de recursos hídricos, dentre eles os conselhos de recursos hídricos e os comitês de bacia hidrográfica.

⁵⁵ Na melhor inteligência da Lei nº 9.433/1997, a indicação da aplicação vem por meio do plano de recursos hídricos da bacia, pois foi vetada a competência dos comitês de bacia hidrográfica para aprovarem o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança, sob justamente pela razão de que a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos decorrerá da execução do Plano Nacional e dos planos de bacias.

ao uso racional, pois o usuário será estimulado a reduzir o uso para diminuir seus custos, exigindo menor esforço das autoridades ambientais no exercício do controle das atividades dos agentes econômicos. Ademais, com os valores arrecadados viabilizam-se recursos para financiamento de ações de conservação, preservação ou recuperação das águas do País e para o próprio funcionamento do SINGREH.

A utilização dos princípios de direito ambiental constitui-se em valiosa ferramenta para criação de práticas que contribuem para a prevenção de danos ambientais e reparação dos danos que já se materializaram sobre o meio ambiente. [...] o princípio do usuário-pagador prevê que as pessoas que demandam ou utilizam os recursos ambientais devem pagar por essa utilização (CARVALHO, 2014, p. 1),

É com esse recursos que se tem o elemento financeiro para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos múltiplos, o que coaduna como a disposição constitucional de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF/88).

Ao considerar a necessidade da contraprestação pelo uso de recursos ambientais com finalidade econômica por pessoas físicas e jurídicas, dentre eles, os recursos hídricos, Machado (2009, p. 66) é incisivo ao lecionar que o “uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada”.

Nessa linha, poder-se-ia recorrer ao art. 884 do CC/2022, o qual dispõe que aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários. Acrescenta-se que ao fazer uso de recursos hídricos sem o pagamento da devida contraprestação, o usuário se torna um inadimplente com toda a sociedade, afastando-se dos compromissos sociais e ambientais que muitos assumem e apregoam. Cabe aqui diferenciar enriquecimento sem causa (ilícito) de locupletamento (lícito). Aquele ilícito, pois gera prejuízo a alguém, este lícito, pois não há impeditivo legal se enriquecer ou ter acréscimo patrimonial.

Sendo um bem público, a água é de titularidade difusa e inalienável. É a utilização individual desse patrimônio da coletividade em proveito de particular, via outorga, que implica em um sacrifício coletivo do direito ao bem ambiental e, com isso, enseja uma contrapartida do usuário. Sempre se deve ressaltar que a outorga não

implica a alienação das águas, mas o simples direito de seu uso. A água é um bem inalienável e difuso. Assim, eventual pagamento pelo direito de uso de recursos hídricos pelo titular da outorga não significa a compra do recurso natural pelo usuário.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos é o instrumento financiador da Política Nacional de Recursos Hídricos, sem o qual, o SINGREH não assegurará a sua autonomia financeira, inviabilizando o pilar da descentralização e da participação na gestão dos recursos hídricos.

Em entrevista de despedida da sua participação no CBH do Rio Velhas, onde atuou desde a sua primeira gestão, o Advogado e Economista Carlos Alberto Santos Oliveira, representante do setor agropecuário no CBH, no CERH/MG e no COPAM/MG, registrou que a maior conquista do colegiado, desde a sua criação, foi colocar em prática a cobrança pelo uso de recursos hídricos: “comitê sem cobrança implementada não consegue fazer nada” (OLIVEIRA, 2022, p. 1). Anteriormente, e na mesma linha, também ao se despedir de sua atuação no mesmo CBH, depois de 23 anos dedicados ao rio das Velhas, o Engenheiro Agrônomo Ênio Resende, outro representante ligado ao setor agrícola, havia destacado a aprovação da cobrança como um dos momentos marcantes da história do CBH Rio das Velhas, tendo declarado que “a cobrança é um instrumento fundamental para que o comitê tenha recursos financeiros” (RESENDE, 2021, p. 1).

Tendo em vista que a cobrança pelo uso de recursos hídricos ainda não foi implementada na maioria das bacias, os recursos financeiros para seu funcionamento ainda são escassos. Enquanto não tiverem garantido as condições adequadas para seu funcionamento, não há como os comitês participarem concretamente do processo de governança que a Lei nº 9.433/1997 preconiza: participação descentralizada por meio de definições das ações a serem implementadas na própria bacia hidrográfica (PNRH, 2006, 95).

Ao analisar a cobrança em Minas Gerais, Rosa (2019, p. 11) consignou que “um importante avanço da cobrança foi a arrecadação de recursos para aplicação na bacia, que também promoveu o fortalecimento dos comitês, ao qualificar as discussões internas e demandar decisões importantes e impactantes”.

Por todo o exposto, utilizam-se as palavras de Corrêa (2017) para motivar a alteração de rumos quanto à governança da cobrança no País, tendo em vista a necessidade de se dar um passo adicional na gestão de recursos hídricos no que concerne a promoção da cobrança pelo SINGREH.

Denota-se que a legislação e doutrina brasileiras são muito avançadas no cenário mundial em questões ambientais, porém há que se ponderar a necessidade de ajustes quanto a melhorias nos setores de gestão, para que

mais rios implantem a cobrança pelo uso de recursos hídricos, por meio do complexo procedimento do SNGRH, para que de fato a cobrança seja efetivada. Talvez por isso, no país, existem apenas seis Comitês de Bacia Hidrográfica, implantados [cobrança implementada] nos rios Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiá, São Francisco, Doce, Paranaíba, Verde Grande (CORRÊA, 2017, p. 57).

5.4 Adentrando em decisões judiciais

Embora a política de gestão de recursos hídricos preze pela resolução de conflitos na esfera administrativa, não se exclui da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito, conforme garantido no art. 3º da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2005, que trata do Código de Processo Civil. Assim, há no poder judiciário decisões importantes que auxiliam a compreensão da aplicação da Lei nº 9.433/1997. Dentre elas, destacam-se para o objeto desta dissertação a ADI 3336-RJ e a ADI 5025-MS, cujos julgados passarão a ser tratados a seguir.

5.4.1 ADI 3336-RJ

A incerteza jurídica quanto à constitucionalidade da Lei RJ nº 4.247/2003, que regulamentou a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio fluminense, perdurou até 2020, pois, ainda em 2004, legitimada pelo inciso IX do art. 103 da Carta Maior, a CNI liderou a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI atacando seus dispositivos, dentre eles os artigos 19, 20 e 22.

A função precípua de uma ação direta de inconstitucionalidade é a defesa da ordem constitucional, possibilitando a extirpação da lei ou ato normativo inconstitucional do sistema jurídico ... o autor da ADI não atua na qualidade de alguém que postula interesse próprio, pessoal, mas sim, na condição de defensor do interesse coletivo, traduzido na preservação da higidez do ordenamento jurídico" (PAULO; ALEXANDRINO, 2010, p. 67).

Os artigos mencionados integram o capítulo das disposições transitórias e finais da Lei, estabelecendo a fórmula de cálculo e os valores, ambos de caráter provisórios e transitórios, a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, com validade até a efetiva implantação dos comitês de bacia.

A petição inicial da CNI argumentava que "se os demais estados brasileiros adotarem leis similares a que ora se refuta, certamente acarretará a falência do SNGRH com graves e irreparáveis prejuízos, não só para os usuários integrantes dos órgãos colegiados do SNGRH, mas para toda sociedade".

No caso dos recursos hídricos, a respectiva Política Nacional reconhece-lhes o valor ambiental e social, porém afirma que são "bens de valor econômico". Daí salta a cobrança pelo uso da água, que tanta celeuma tem suscitado, principalmente entre as indústrias (MILARÉ, 2016, p. 200).

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um dos instrumentos mais controversos e dos mais difíceis de implementação, mas necessária (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 42). A polêmica quanto à implementação da cobrança foi consignada por Mello *apud* Barbosa (2018, p. 15). Em texto de 1999, ela registrou que, em setembro daquele ano, o presidente da FIESP alertou para a possibilidade de resistência à cobrança pelas indústrias paulistas, caso ela não fosse igual em todos os Estados, fazendo com que os custos de produção se elevassem onde houvesse a mesma.

Ainda no âmbito dos Estados, encontram-se alguns focos contrários à cobrança pelo uso da água, lastreados em argumentos não apenas de cunho ideológico, mas também de ordem econômica, na suposição de que a cobrança poderá incidir sobre a competitividade de algum setor usuário. Tal resistência é expressa até mesmo em discursos ditos progressistas, quando, na verdade, está favorecendo a manutenção do status quo [...] (MMA, 2019^a, p. 9).

Mesmo passados mais de 20 anos, esse ainda é argumento dos representantes do setor em debates nos comitês de bacia hidrográfica, que colocam em dúvida o destino da arrecadação, a transparência na aplicação dos valores arrecadados e a preocupação de que a cobrança não onere o consumidor final.

Compartilha-se dessa preocupação da FIESP e dos comitês naquilo que se refere à injustiça de uns pagarem e outros não, mas não quanto ao fato de a cobrança poder vir a afetar concorrência, pois, se assim fosse, salários teriam que ser tabelados confrontando o livre mercado. Não há evidência de que o Estado do Ceará, que pratica preços significativamente mais elevados pelo uso de recursos hídricos, estaria ficando de fora do mercado concorrencial. Ao contrário, ela está proporcionando ao Estado participar dessa concorrência.

Na prática, sob o olhar vigilante do SINGREH e apoio do Ministério Público⁵⁶, quando da ocorrência de percalços, em geral, a destinação legal vem sendo respeitada e os comitês vem exercendo sua competência na aplicação e destinação dos recursos públicos arrecadados com a cobrança.

A ADI proposta pela CNI (ADI 3336-RJ), que teve como *amicus curiae* o Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente – Instituto Ipanema, foi

⁵⁶ Como no caso dos arrestos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos fluminense - FUNDRHI/RJ e o não repasse às entidades delegatárias em Minas Gerais de valores arrecadados com a cobrança (ver, como exemplos, o Termo de Ajustamento de Conduta da Ação Civil Pública nº 0018492-42.2017.8.19.0001 entre o Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Termo de Ajustamento de Conduta da Ação Civil Pública nº 5028103-27.2017.8.13.0024 entre o Estado de Minas Gerais e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais).

julgada pelo Supremo Tribunal Federal – STF somente em 14 de fevereiro de 2020 e transitou em julgado em 17 de março de 2020.

A maior falha do Poder Judiciário em todos os seus níveis, tem sido a morosidade com que tramitam os processos [...]. Não se trata, em regra, de existência de jogo político no Judiciário, [...] mas a lentidão dos processos e da inadequação do aparelhamento jurisdicional (POMPEU, 2010, p. 428)

Por unanimidade, o STF julgou improcedentes os argumentos e o pedido de declaração de inconstitucionalidade apresentados pela CNI, tendo consignado no Acórdão da ADI 3336-RJ, de 6 de março de 2020, tratar-se de

norma transitória, cuja aplicabilidade tem vez enquanto não for implementada a totalidade da política estadual de recursos hídricos e constituídos todos os comitês de bacia. Não fosse a norma de transição, a atividade de outorga – conforme expressa no art. 23, caput, da Lei nº 3.239/99 – e as concessões de outorga para a geração de energia elétrica (art. 22, § 3º) estariam impedidas, diante da falta de criação de comitês de bacia e do correspondente plano de bacia hidrográfica.

A legitimação democrática de uma assembleia legislativa de longe ultrapassa a representatividade democrática obtida por um colegiado administrativo, sendo lícito que disponha, dentro dos limites de conformação, sobre a gestão de bem ambiental tão importante quanto a água.

A Constituição de 1988 impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente (art. 225, CF/88), não podendo esse ficar inerte diante da ausência de implementação dos comitês (STF, 2020, p. 20).

São significativos os seguintes registros esposados no voto do Relator da ADI 3336-RJ, Excelentíssimo Ministro Dias Toffoli:

I) citação da visão do doutrinador Paulo Affonso Leme Machado:

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito, como pode ser pago. (...) O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia. (STF, 2020, p. 12).

II) posicionamento da Advocacia-Geral da União – AGU:

não se pode admitir que a inércia das comunidades e dos representantes da sociedade civil seja óbice à implementação dos instrumentos legais de gestão.

Impõe-se ao Poder Público o dever constitucional de intervir no processo, suprindo o vácuo institucional representado pela inexistência dos comitês de bacia e respectivos planos diretores. (STF, 2020, p. 25)

Nesse sentido, não se declinando aos argumentos colacionados pela requerente, o STF declarou a constitucionalidade dos artigos 19, 20 e 22 da Lei RJ nº 4.247/2003, reconhecendo sua aplicabilidade enquanto não fosse implementada a totalidade da política de recursos hídricos e não fossem constituídos todos os comitês de bacia hidrográfica. Reconheceu, portanto, que a lei fluminense teve o propósito de

promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, implementando a política de recursos hídricos para o adequado gerenciamento das águas, despertando para 'o fazer' e suprimindo eventual inação.

Conforme Acselrad (2013), a Lei fluminense se mostrou acertada e a cobrança vem contribuindo para o avanço da gestão dos recursos hídricos no Estado do Rio de Janeiro. Em todas as unidades de gestão fluminense a cobrança está implementada, há planos de bacia hidrográfica para todas elas, os comitês de bacia possuem recursos financeiros para aplicação nas intervenções previstas nos planos de bacia hidrográfica e entidades delegatárias de funções de agência de água apoiam as atividades dos comitês. Inclusive, hoje, no Estado do Rio de Janeiro, os valores cobrados em vigência são resultantes de sugestão dos comitês de bacia hidrográfica e aprovadas pelo CERHi/RJ, superando aqueles consignados na Lei RJ nº 4.247/2003.

Outrora, Pompeu (2003) havia colocado em xeque que antes da fixação das diretrizes e dos critérios nos planos e pelo CNRH, a cobrança pelo direito de uso das águas seria discutível, assim como as disponibilidades para outorga, dependentes dos planos. Entretanto, acredita-se que tal dúvida resta esclarecida pelo STF.

Comenta-se que a CNI (2022, p. 100) defende que a cobrança seja regulamentada por lei, sem a qual não haveria legalidade. Argumenta que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei (princípio da legalidade previsto no inciso II do art. 5º da Carta Maior).

E nem se diga que o fato do pagamento, da remuneração ou da contraprestação serem preestabelecidos em lei implicaria em uma imediata compulsoriedade da relação jurídica. A um, porque a necessidade de previsão legal para a referida cobrança deriva da condição da parte cedente ou alienante da água (um ente público). A dois, porque a lei não estabelece, de forma definitiva, o valor da contraprestação, mas apenas indica os critérios que deverão ser adotados pelo ente estatal na valoração do bem público transferido ou cedido (CNI, 2022, p. 76).

Apesar desse posicionamento, verificou-se que em 2004 a CNI esteve em confronto e do lado oposto da Lei RJ nº 4.247/2003 que, dentre outros, estabeleceu o valor da contraprestação. Em que pese a importância do julgado do STF na ADI 3336/RJ, a CNI (2022) não o menciona.

Diferentemente da linha defendida pela CNI, entende-se que a Seção IV da Lei nº 9.433/1997 não trata de delegação do legislativo à imposição de deveres aos administrados pelo executivo. Trata de delegação apenas do quanto cobrar, pois já há o comando autorizativo do legislador para realização da cobrança aos usos sujeitos

a outorga. Ao usar o termo sujeito, não é necessário nem mesmo aguardar a institucionalização da outorga. Importante nesse caso recorrer a outra Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3378, julgada pelo STF tendo como requerente também a CNI.

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, **não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.**

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA.

3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente (STF, 2008, grifos nossos).

Assim, em que pese a defesa da CNI para a regulamentação da cobrança por lei, para Pompeu (2010, p. 247) a cobrança “deve ser e tem sido instituída por lei ou **em decorrência desta**” (grifos nossos). A cobrança pelo uso de recursos hídricos está prevista em leis, no plural, pois além de instituída na Lei nº 9.433/1997, está também no Código Civil e no Código de Águas e, em decorrência daquela, tem o preço regulamentado dentro do SINGREH, cuja competência para instituí-lo foi constitucionalmente reservada à União.

A União, no exercício de sua competência constitucionalmente estabelecida, já regulamentou a cobrança de valores pelo uso de recursos hídricos sujeitos à outorga do Poder Público (MORAIS *apud* STF, 2022, p. 20).

Por outro lado, Pompeu (2010, p. 248) afirma que “embora a lei federal haja instituído a cobrança pela utilização das águas do domínio da União e inserindo-a

entre os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a decisão a respeito, relativamente às águas do seu domínio, cabe aos Estados”. Tal afirmação não encontra abrigo no fato de a Lei nº 9.433/1997 ser uma lei nacional, editada segundo previsão constitucional dada à União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (inciso XIX do art. 21 a CF/88), cuja unidade territorial de implementação é a bacia hidrográfica.

5.4.2 ADI 5025-MS

Uma ilustração de invasão de competência da União e a devida interpretação constitucional sobre competência para legislar sobre águas é bem narrada e debatida nos autos da ADI 5025-MS. No âmbito dessa ação, julgada em 2021, o STF julgou inconstitucionais dispositivos da Lei MS nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, que instituiu a Política e criou o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos sul mato-grossense.

Na parte relacionada à cobrança, a lei sul mato-grossense preconizava que as captações e derivações empregadas em processo produtivo agropecuário, assim como os usos destinados à subsistência familiar rural ou urbana seriam considerados insignificantes e isentos da cobrança pelo direito de uso da água (§ 1º do art. 20). Por sua vez, no art. 23, a Lei MS nº 2.406/2002 preconizava que as agroindústrias que dispusessem de sistema próprio de captação, tratamento e reciclagem de água também seriam isentas da cobrança pelo direito de uso da água. Por sua vez, o art. 24 da mesma Lei preconizava que os produtores rurais que mantivessem sistema de irrigação de lavouras e comprovassem o aumento da produtividade agrícola do beneficiário e a não poluição da água estariam isentos da cobrança pelo direito do uso da água.

Entretanto, legitimado pelo inciso VI do art. 103 da Carta Maior, o Procurador-Geral da República - PGR propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade impugnando esses dispositivos da Lei MS nº 2.406/2002, por ofensa ao inciso XIX do art. 21 da CF/88. Na visão do *Parquet*, não se admite contrariedade aos critérios de outorga e cobrança fixados pela União na Lei nº 9.433/1997, regulamentadora do mencionado dispositivo constitucional.

Na sua petição inicial, o PGR destacou que, de acordo com a Lei nº 9.433/1997, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga (art. 20) e, que a mesma Lei, estabeleceu não só os usos sujeitos à outorga de direito de uso de

recursos hídricos (art. 12), mas também estabeleceu, de forma expressa e taxativa, as hipóteses de quais usos independem de outorga pelo Poder Público (§ 1º do art. 12). Posicionou, “conquanto possam os Estados estabelecer leis para disciplinar a gestão dos recursos hídricos, não poderão as leis estaduais contrariar as diretrizes e normas fixadas pela legislação federal, especialmente aquelas afetas ao SINGREH” (PGR, 2013, p. 4). No caso, a Lei MS nº 2.406/2002 teria extrapolado às hipóteses de isenções previstas na Lei nº 9.433/1997.

O *Parquet* opinou que para “garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional [...] é evidente, portanto, a predominância da competência normativa da União quanto às águas e recursos hídricos” (PGR, 2013, p. 3), dada pelo constituinte. Nas suas manifestações, o PGR recorreu ao doutrinador Paulo Affonso Leme Machado, para quem

legislar sobre águas significa instituir normas sobre a qualidade e a quantidade das águas e estabelecer regra de como as águas serão tratadas, partilhadas e utilizadas. [...] Há uma ampla abrangência do poder normativo da União, que deve ser utilizado para que as legislações estaduais não criem normas discriminatórias ou que estimulem políticas diferentes e até antagônicas sobre os usos das águas” (MACHADO, 2002, p. 193).

Em contraditório, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul defendeu que não se pode extrair do texto constitucional a conclusão de que cabe a União definir um rol taxativo de hipóteses de usos sujeitos a outorga e de usos que independem da outorga, ou seja, que o rol do § 1º do art. 12 da Lei nº 9.433/1997 não seria taxativo, uma vez que remete a definição em regulamento, a ser posteriormente editado. Assim, a norma impugnada apenas daria efetividade e alcance à implementação da política de recursos hídricos. Defendeu também que a questão dos recursos hídricos não exsurge na CF/88 apenas nas competências exclusivas e privativas da União, mas, como recurso natural e elemento ligado à preservação do meio ambiente, espraia-se pela competência concorrente dos entes federados.

A Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul recorreu ao Acórdão da ADI 3336-RJ, que declara constitucional a Lei RJ nº 3.239/1999. Entendeu a Assembleia que compete aos Estados, de forma concorrente, legislar sobre a proteção do meio ambiente (incisos VI e VIII do art. 24 da CF/88), dentre eles, a proteção dos recursos hídricos.

Vê-se que tanto o Governador quanto a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul se alinham ao que pensa Cid Tomanik Pompeu:

como as águas estaduais são bens públicos do domínio das unidades federativas, a estas cabe geri-las e exercer a respectiva autotutela

administrativa, baixando as necessárias normas, muitas vezes em forma de lei [...] Não há impedimento para que os Estados e o Distrito Federal, este por analogia, legislem sobre a gestão das águas do seu domínio, pois, do contrário, ficam abandonadas [...] e um dos fundamentos para os Estados legislarem sobre a gestão de suas águas é o exercício do poder de polícia administrativa sobre seus bens, a autotutela desses bens. [...] Estados podem adotar a organização administrativa que entenderem conveniente e oportuna. A cada um cabe decidir qual a sua melhor estrutura administrativa [...] pelo princípio da independência e harmonia entre os poderes, é defesa a intromissão de cada um na organização administrativa do outro (POMPEU, 2010, p. 50, 51, 52).

A Advocacia Geral da União - AGU, recorrendo a Antunes (2004), manifestou que existe a necessidade de que sejam elaborados normas e regulamentos para os entes federados levarem a cabo as competências lhes atribuídas pelo art. 23 da CF/88: “portanto, cabe, sem dúvida, uma produção legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre águas, desde que voltada para o combate à poluição e para a proteção do meio ambiente” (Antunes, 2004 *apud* AGU, 2013, p. 6). A partir disso, opinou que os dispositivos impugnados da Lei MS nº 2.406/2002 extrapolam a competência estadual e adentram na esfera de definição dos critérios de outorga, competência exercida pela União na Lei nº 9.433/1997. Opinou também que o regulamento previsto no § 1º do art. 12 da Lei nº 9.433/1997 é da alçada do Poder Executivo Federal. Assim, desta vez recorrendo a Cunha (2004), a AGU esposou:

é possível afirmar, pois, a partir dos argumentos expostos, que ‘mesmo quando um corpo hídrico for de domínio do Estado, o correspondente Governo Estadual está impedido de emitir outorgas de direito de uso em desacordo com os critérios estabelecidos pela União. Mais ainda, como todos os usos de recursos hídricos, com exceção dos insignificantes (art. 12, §1º, da Lei n. 9.433/97) devem estar amparados por uma outorga de direito de uso, é de responsabilidade do Governo Estadual a coibição de usos em desacordo com os referidos critérios’ (CUNHA, 2004 *apud* AGU, 2013, p. 11).

O STF, por maioria, julgou procedente o pedido formulado pelo PGR para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 20; do art. 23 e do art. 24 da Lei MS nº 2.406/2002, nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli, redator para o Acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (relator).

Em seu voto vencido, o relator recordou que, constitucionalmente, “cabe, concorrentemente, à União, aos Estados e aos Municípios proteger o meio ambiente e à União e aos Estados legislar sobre o uso da água” (STF, 2021, p. 8). Em divergência ao relator, o Ministro Dias Toffoli, posterior redator, defendeu que

o art. 22, inciso IV, que fixa a competência privativa da União para dispor sobre águas, deve ser interpretado à luz do art. 21, inciso XIX, que reserva ao campo de atribuições do ente federal a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos.

A competência legislativa da União para legislar sobre águas não exclui a competência dos Estados e do Distrito Federal para legislar, concorrentemente com o ente federal, sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e responsabilidade por dano ambiental no contexto da gestão dos recursos hídricos (art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal). Tampouco afasta a competência legislativa municipal, dentro das hipóteses estabelecidas no art. 30 da Constituição de 1988 (STF, 2021, p. 12 e 13).

Com isso, o redator conclui que

a Lei nº 2.406/02, do Estado de Mato Grosso do Sul, além de tratar de matéria da competência privativa da União – definição dos critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos – contraria o disposto na Lei federal nº 9.433/1997, visto que isenta de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais, sob as condições que define (STF, 2021, p. 15).

O Ministro Dias Toffoli foi acompanhado pelos outros nove Ministros da Suprema Corte, tendo o Ministro Alexandre de Moraes discorrido sobre “a predominância do interesse na uniformidade do tratamento da matéria em todo o território nacional” (STF, 2021, p. 28) e, assim, “a possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro” (STF, 2021, p. 16) – legislação concorrente – contrarie as normas gerais ditadas pela União. O Ministro Moraes observa: “a própria Política Nacional de Recursos Hídricos estimula uma gestão administrativa descentralizada e colaborativa em relação entre a União, Estados e Distrito Federal, porém com observância do regramento geral estabelecido em âmbito federal” (STF, 2021, p. 28).

Não obstante, tem ocorrido a alguns intérpretes a opinião que as leis estaduais são em verdade superabundantes, pois em sua totalidade abordam não apenas os aspectos que lhes seriam facultados, mas também aspectos que pertencem à competência legislativa da União. [...]. Levados por certa licença legisferante, entretanto, o legislador estadual de fato exorbitou em alguns momentos [...] (MMA, 2009e, p. 231).

5.4.3 Outras decisões judiciais relevantes

No Anexo A deste trabalho listam-se trechos de decisões judiciais que são importantes e contribuem para respaldar novas diretrizes para a cobrança, em especial, se a base de cálculo da cobrança deve ser o volume outorgado ou o volume medido. Referidas decisões judiciais levam à reflexão sobre a necessidade de se superar um antigo entendimento consolidado na gestão de recursos hídricos: que o uso de recursos hídricos se caracteriza a partir do direito de uso e não do uso efetivo e, assim, a cobrança incide sobre o volume outorgado.

É desta forma que explanava Thomas (2008, p. vi) para quem “a partir do momento em que as vazões são outorgadas, independentemente da sua utilização ou

não, elas ficam indisponíveis aos demais usuários da bacia”. Ademais, em que pese o § 1º do art. 6º da Lei nº 9.984/2000 defina outorga preventiva como aquela que não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar o volume passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos, Thomas (2008, p. vi) estimulava reflexão se as vazões outorgadas de forma preventiva também deveriam estar sujeitas à cobrança, mesmo que com valores diferenciados.

Entretanto, esta dissertação alinha-se as decisões judiciais que indicam que se cobra pelo uso de recursos hídricos e não pelo direito de uso, pois é assim que está disposto no art. 20 da Lei nº 9.433/1997: **serão cobrados os usos** de recursos hídricos sujeitos a outorga (grifos nossos).

5.5 Repartição de competências constitucionais: um olhar à margem da posição dominante

O inciso IV do art. 22 da CF/88 atribui competência privativa para a União legislar sobre águas. Assim, somente lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas sobre as águas. Registra-se que inexistente lei complementar que trate dessa autorização. A CF/88 conferiu também competência à União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e para definir critérios de outorga de direitos de seu uso⁵⁷. É incontroverso que a União efetivou essa competência por meio da Lei nº 9.433/1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o SINGREH.

Dessa forma, embora a mesma Constituição tenha repartido as águas entre bens da União⁵⁸ e bens dos Estados⁵⁹, a Lei nº 9.433/1997 não é uma norma para observância única e exclusivamente da organização político-administrativa da União, mas também das organizações político-administrativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em que pese todos sejam autônomos, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, que se reúnem em termos constitucionais para constituírem um Estado Democrático de

⁵⁷ Inciso XIX do art. 21 da CF/88.

⁵⁸ São bens da União 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 (inciso III do art. 20 da CF/88).

⁵⁹ Incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (inciso I do art. 26 da CF/88).

Direito que tem como objetivos, dentre outros, garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos.

“Com efeito, a circunstância de o Estado-membro, juntamente com o Município, a União e o Distrito Federal, comporem único e indivisível sistema de administração pública de interesses ambientais, não implica – nem se pode conceber que implique – superposição de poderes, de modo a propiciar manifestações conflitantes ou contraditórias das diferentes pessoas políticas em face de um mesmo assunto. Sem qualquer dúvida, um dos principais objetivos da ordem constitucional é o da segurança e certeza jurídicas, circunstância que se deve ter em mente ao interpretar o dispositivo em apreço (FARIAS apud CNI, 2022, p. 13).

Os recursos hídricos são elementos essenciais para o alcance desses objetivos do Estado Democrático de Direito, formado pela República Federativa do Brasil. Nesse ponto, torna-se prudente diferenciar a água dos recursos hídricos e, para isso, recorre-se a ANA (2020), conforme se segue.

Granziera (2006) e Pompeu (2006) esclarecem que o termo água se refere ao elemento natural, sem vinculação a qualquer uso ou utilização específica. Trata-se de uma visão global da água, dentro da perspectiva do meio ambiente, entendido como um macrobem. Por sua vez, o recurso hídrico é concebido como a parcela de água sujeita à destinação específica para uso ou utilização por pessoa física ou jurídica. A Lei nº 9.433/1997, art. 1, II, reconhece que a “água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Portanto, o recurso hídrico constitui a dimensão econômica e utilitarista da água (Pompeu, 2006). Um bem econômico é definido diante da constatação de sua escassez ou de sua possibilidade de contribuição para a criação de valor (Neutzling, 2004). Assim, na perspectiva de recurso hídrico, a água se configura como um bem econômico, uma vez que se trata de um recurso escasso e possui a função de insumo base para os processos produtivos, cujo uso deve ser pago pelo usuário (ANA, 2020, p. 23).

Em raciocínio similar, Embrapa (2021) acresce que “todo recurso hídrico é água, mas nem toda água é recurso hídrico”. Em outras palavras, água é gênero e recurso hídrico é espécie. A utilização econômica faz com que a água passe a ser analisada sob o prisma recursos hídricos. O doutrinador Pompeu (2010, p. 71) também defende a distinção entre o vocábulo ‘água’ e a expressão ‘recurso hídrico’. Ao se posicionar sobre o assunto, Granziera (2006) discorre que

a água constitui um elemento natural de nosso planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é um recurso, nem possui qualquer valor econômico. É somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso (GRANZIERA, 2006, p. 28).

Essa distinção é importante, pois a água como recurso ambiental continua sob a guarda e regência da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) – lei geral – que “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento

sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981), uma política com uma visão mais conservacionista e preservacionista.

A legislação de 1997 separou a ‘água’ dos demais recursos naturais. Em épocas mais antigas, não havia a preocupação em si com a parte hídrica, que estava junto de outros elementos no poder público. Separar a água e dar uma legislação específica ajudou bastante a regulamentar o controle (OLIVEIRA, 2022, p. 1).

Como legislação especial, tem-se a Lei nº 9.433/1997 para a gestão dos recursos hídricos. Diferentemente do Código de Águas, a Lei nº 9.433/1997 passou a adotar a nomenclatura recursos hídricos, dando caráter mais utilitarista a uma parcela das águas, qual seja, àquela destinada a usos econômicos. Segundo Pompeu (2010, p. 71), a Lei 9.433/1997 aborda a água na sua condição de bem econômico, de recursos hídricos, não é uma lei das águas, mas sobre a gestão de parcela dela: dos recursos hídricos.

Importante enfatizar, no entanto, que todo o conteúdo da Lei se destina essencialmente ao gerenciamento dos recursos hídricos, pressupondo, portanto, em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, o caráter utilitário dos mesmos, e, em segundo lugar, a preocupação da administração pública com o estabelecimento de normas para o seu uso (BANCO MUNDIAL, 2018d, p. 171).

Uma demonstração de que a Lei 9.433/1997 é utilitarista é a possibilidade de outorga de direito de uso de recursos hídricos para lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos não tratados, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final⁶⁰.

Conforme declinado em ANA (2019, p. 23), “os recursos hídricos correspondem à dimensão econômica e utilitarista da água, porém mantém sua natureza de bem de uso comum, embora permitam a apropriação privada temporária e condicionada pela Lei nº 9.433/1997”. Esse entendimento está ratificado no art. 18 da Lei nº 9.433/1997, de que a outorga de direito de uso de recursos hídricos não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Daí que a gestão de recursos hídricos não deve concorrer com a gestão ambiental, mas buscar a integração com ela⁶¹, sem invasão das competências atribuídas ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA. E, com a visão sistemática dos recursos hídricos, não haver a dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade, conforme diretriz estampada no inciso I do art. 3º da Lei nº

⁶⁰ Inciso III do art. 12 da Lei nº 9.433/1997.

⁶¹ Inciso III do art. 3º da Lei nº 9.433/1997.

9.433/1997. A distinção entre as atribuições entre SINGREH e SISNAMA é bem observada no instrumento enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, onde as classes de corpos de água são estabelecidas pela legislação ambiental. Tratou a Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005, c/c a Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011, de dispor sobre a classificação dos corpos de água, traçar diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelecer as condições e padrões de qualidade das águas e de lançamento de efluentes. Não compete ao SINGREH estabelecer as classes e seus parâmetros, mas indicar quais são os usos preponderantes da água e associá-los à respectiva classe de enquadramento (que classe é reservada a estes usos) e, com tal definição, gerir os recursos hídricos seguindo as condições e os padrões estabelecidos pela legislação ambiental.

Como cediço, as águas são um bem de domínio público ambiental. Por esse motivo, relevante também mencionar que a Constituição Federal inseriu no âmbito da competência concorrente a elaboração de legislação sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, assim como sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VI e VII, CF/88) (PGR, 2013, p. 3).

O controle da poluição, em si, não é matéria da gestão de recursos hídricos, pois a outorga de direito de recursos hídricos é um ato vinculado.

Em grandes linhas, atos administrativos vinculados ou predeterminados são aqueles em que a administração não pode utilizar o poder discricionário e decidir de acordo com seu juízo de oportunidade e conveniência, mas está obrigada a manifestar-se positivamente, desde que preenchidos pelos administrados os requisitos previstos a priori em lei, ou em virtude de lei (POMPEU, 2010, p. 105).

Assim, atendidas as exigências ambientais, o órgão gestor de recursos hídricos não tem discricionariedade para não conceder a outorga por achar que um lançamento poluirá o rio. Cabe ao órgão de recursos hídricos averiguar se aquele lançamento observa as condições e padrões de lançamento de efluentes (Resolução CONAMA nº 430, de 2011) e se, ao ser lançado, ele não ultrapassará os limites das condições de qualidade da água estabelecidos para a classe de enquadramento do corpo de água receptor (Resolução CONAMA nº 357, de 2005).

Com isso, se houver disponibilidade hídrica e não ferir o regramento ambiental quanto às condições, padrões e exigências de lançamento, nem a classe do curso d'água, o órgão gestor tem que conceder a outorga de direito de uso de recursos hídricos. Inclusive, como já mencionado, pela Lei nº 9.433/1997, há possibilidade para

autorização de lançamentos sem tratamento⁶², desde que preservado os usos múltiplos. A área ambiental é que estabelece o limite de atuação da gestão de recursos hídricos, como o art. 3º da Resolução CONAMA nº 430/2011 que preconiza que os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados diretamente nos corpos receptores após o devido tratamento e desde que obedeçam às condições, padrões e exigências dispostos na Resolução e em outras normas aplicáveis.

Dessa forma, considerando a visão utilitarista dos recursos hídricos e o interesse nacional, a sua gestão não deveria se apegar na competência legislativa concorrente⁶³ entre a União, aos Estados e ao Distrito Federal, na qual a competência da União estaria limitada a estabelecer normas gerais, suplementada pelos Estados que não podem contrariar a norma geral, pois esse artigo constitucional faz referência à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição e não ao uso dos recursos hídricos.

Na mesma toada, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos em seus territórios⁶⁴ não pode ser utilizada para que Estados ou municípios invadam competências atribuídas à União.

Da mesma forma que há distinção de competências entre o SISNAMA e o SINGREH, há clara definição constitucional quanto a competência concorrente e comum para meio ambiente e a competência privativa para águas.

A Política Nacional de Recursos Hídricos estimula uma gestão administrativa descentralizada e colaborativa entre a União, Estados e Distrito Federal, porém com observância do regramento geral estabelecido em âmbito nacional, dada a predominância do interesse na uniformidade do tratamento da matéria em todo o território nacional. A gestão é descentralizada e participativa (tomada de decisões), mas a organização da Política de Recursos Hídricos e do SINGREH é competência da União. Assim, as legislações estaduais não podem adentrar na esfera de definição asseguradas à União, sob pena de incorrer inconstitucionalidade.

⁶² inciso II do art. 12.

⁶³ Art. 24 da CF/88.

⁶⁴ Inciso XI do art. 23 da CF/88.

O modelo é descentralizado, mas o comando tem que ser único e nacional para viabilizar a gestão por bacia hidrográfica, pois os contornos dessa unidade territorial de gestão não coincidem com as divisões político-administrativas adotadas para a República Federativa do Brasil. Assim, a independência e autonomia para a gestão das águas por quaisquer dos entes federados poderá comprometer o uso da água por outro ente e a própria gestão das entidades responsáveis pelo dever de gerí-las, pois mesmo numa bacia hidrográfica localizada totalmente no interior territorial de um Estado pode ter águas geridas pelo Estado e pela ANA. Não só das águas superficiais, mas também das águas subterrâneas, una e indivisível, interdependentes, sendo assim classificadas para facilitação quanto a sua localização no globo terrestre. Não pode o Estado definir o seu melhor modelo em prejuízo ao uso da água de outros entes.

Considerando que os recursos hídricos pertencentes à União e aos Estados fazem parte de um ecossistema correlacionado, dotado de características complexas e articuladas entre si, o Ministério Público, deve observar essas características para definir, institucionalmente, as estratégias de atuação integrada para a sua defesa. Isso porque a defesa pontual e setorializada desses recursos naturais não é capaz de produzir efeitos satisfatórios e produtivos para o equilíbrio ambiental (GOMES, 2018, p. 102).

Cabe ao CNRH, composto por representantes da União, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários de recursos hídricos e das organizações civis de recursos hídricos zelar pela organização da Política e do SINGREH em âmbito nacional, uma vez que a ele foi dirigida a competência para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH.

Alinha-se a Pompeu (2003, p. 1) que “no campo hídrico, devido às peculiaridades do domínio das águas previstas na Constituição Federal, tudo conduz à implantação de organismos intergovernamentais para sua gestão”, dentre eles, o CNRH. Não vamos adentrar aqui em discussão sobre a composição majoritária do CNRH com representantes do poder executivo federal, o que não o desqualifica, juridicamente, de colegiado nacional.

Conclui-se que o interesse de gestão dos recursos hídricos encontra balizas constitucionais na competência privativa da União para legislar sobre águas e na competência exclusiva para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e não na concorrência legislativa. Nesse sentido, a CNI deixa claro que

as competências para gerenciar os recursos hídricos (partilhada entre União e estados) e para legislar sobre águas (privativa da União) não se confundem

com a competência de legislar concorrentemente sobre o controle de poluição, nem com o exercício da competência comum para prevenir, mitigar ou eliminar poluição do meio ambiente, entre outros aspectos associados ao comando e controle exercido pelo poder público sobre a atividade poluidora CNI (2022, p. 13).

Por sua vez, ao discorrer sobre regime jurídico-constitucional do gerenciamento dos recursos hídricos, a CNI manifestou que

para dar a necessária uniformidade para as ações administrativas dos titulares de corpos de água, a Carta Magna conferiu à União a competência exclusiva para estabelecer um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e definir critérios de outorga de direitos de seu uso o que foi feito com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (CNI, 2022, p. 11).

Assim, na gestão dos recursos hídricos cabe aos Estados seguir o comando nacional, dentre eles aqueles emitidos pelo CNRH que não é um conselho federal, destinado tão somente para a gestão dos bens da União. “Nesse sistema, os Estados possuem participação ativa nos colegiados tanto em âmbito nacional, com indicação de representantes no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, quanto nos comitês de bacia hidrográfica” (AGU, 2015, p. 8).

O SINGREH, analogamente ao que ocorre com o SISNAMA, é nacional e não federal, já que é integrado por órgãos dos três níveis da federação. [...] Há necessidade de observância dos diferentes níveis de competência e unidade de comando (MILARÉ, 2005, p. 664).

Para arrematar, no Recurso Extraordinário nº 827.538-MG houve fundamentações em defesa da Lei MG nº 12.503/1997 que trata de programa de conservação de água e que determina a aplicação de 0,5% do valor da receita operacional das concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica na proteção e preservação dos recursos naturais das bacias hidrográficas. No olhar da defesa, recorreu-se a competência constitucional concorrente dos Estados para proteção do meio ambiente e, assim, a referida lei estadual, por versar sobre compensação ambiental, não teria invadido matéria de competência privativa da União, sendo amparada em legislação infraconstitucional. Assim, enquanto norma reguladora de obrigação ambiental seria válida visando assegurar direito preconizado no artigo 225 da CF/88. Por outro lado, a recorrente concessionária de geração de energia elétrica, posicionou que Lei MG nº 12.503/1997, disfarçada de proteção ao meio ambiente, na verdade não o era. Isso porque a obrigação pecuniária versava sobre a receita decorrente da exploração de energia elétrica, violando assim o art. 22, inciso IV, da CF/88 que trata das competências privativas da União. Nesses termos, a criação desta obrigação demandaria a edição

de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do referido artigo constitucional. Ademais, afirmou que se o intuito da norma fosse a tutela do meio ambiente a hipótese recairia sobre outros parâmetros, como o tamanho das áreas do empreendimento, jamais sobre a proporção de geração de energia.

Em julgamento realizado em maio de 2020, por maioria, e não por unanimidade, o Plenário do STF acordou que pela fixação da seguinte tese:

A norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos é inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União, conforme art. 21, XII, 'b', da Constituição Federal (STF, 2020, p. 3).

O dispositivo constitucional referenciado pelo STF dispõe que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM REPERCUSSÃO GERAL. EXPLORAÇÃO DO APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DOS CURSOS DE ÁGUA. EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS EM LEI ESTADUAL. INTERVENÇÃO NA RELAÇÃO CONTRATUAL FORMADA ENTRE CONCESSIONÁRIO E CONCEDENTE (UNIÃO). IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DA UNIÃO (ART. 21, XI, DA CRFB). INAPLICABILIDADE DA COMPETÊNCIA COMUM DO ART. 23 DA CRFB. DESCOMPASSO COM O SISTEMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE COOPERAÇÃO A QUE SE REFERE O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO.

1. A Lei Estadual 12.503/1997 do Estado de Minas Gerais, que cria obrigação para empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica, públicas ou privadas, a investir o equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração, ali apurada no exercício anterior ao do investimento, promove intervenção na relação de concessão estabelecida entre a empresa concessionária e a entidade concedente, no caso, a União.

2. A exigência decorrente do contrato de exploração dos recursos naturais não estabelecida inicialmente pelo ente competente incrementa o custo do contrato administrativo pelo Estado membro, interferindo na relação contratual previamente acertada.

3. Descumprimento do que preconizam os arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV, da Constituição. Precedente: ADI 3343, Relator Min. Ayres Britto, Redator p/ Acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 1º/9/2011, Dje 22/11/2011.

4. Esta Suprema Corte também já entendeu como intervenção indevida do Estado membro na relação contratual de concessão do serviço de energia elétrica a obrigatoriedade estabelecida em lei estadual de que as concessionárias promovessem a remoção gratuita de postes de sustentação da rede elétrica que estejam causando transtornos ou impedimentos. Acórdão formado nos autos da ADI 4.925, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 12/2/2015.

5. A exigência estabelecida na lei estadual também não se configura como parte de um sistema de controle e preservação ambiental, apta a fazer incidir a competência comum do Estado Membro, nos termos do art. 23 da CRFB.

6. A competência comum apontada como corolário a justificar a legitimidade da exigência do Estado de Minas Gerais, prevista no art. 23 da Constituição, deve estar contida em um sistema federativo maior, tal qual sinaliza o parágrafo único do dispositivo que exige a cooperação entre União e Entes federados.

7. In casu, a regra editada pelo Estado vai de encontro ao sistema já estabelecido. O sistema de proteção ambiental, em especial com a definição de Áreas de Preservação Permanente criadas no entorno do reservatório d'água destinado à geração de energia, já encontra previsão no Código Florestal Lei 12.651/2012. A exigência impugnada nesta demanda destoa, destarte, do sistema já formatado.

8. Mutatis mutandis, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal já cunhou precedente no sentido de que normas municipais, ainda que editadas sob o manto da competência comum, somente mantêm-se válidas em face de disposição federal divergente quando congregam elementos a justificarem peculiaridade local, o que não é o caso dos autos. RE 586224, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 5/3/2015, Repercussão Geral Mérito, Dje 8/5/2015.

9. Recurso Extraordinário PROVIDO, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: A norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos, é inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União, conforme art. 21, XII, b, da Constituição Federal (STF, 2020, p. 1).

Obviamente, como dito pelo Ministro Marco Aurélio do STF,

o sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, considerados os três entes da Federação, tal como estabelecido na Constituição Federal e observado o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais (STF, 2022, p. 2).

Frente a esses dizeres do Ministro Marco Aurélio, entende-se e respeita-se visões opostas as manifestadas neste item da dissertação. Buscou-se, apenas, separar a atuação do SINGREH e do SISNAMA, assim como compreender a repartição das competências constitucionais, cuja interpretação aqui deitada fundamentam as novas diretrizes a serem indicadas para a cobrança pelo uso de recursos hídricos no País.

5.6 Lições advindas dos princípios e regras e das decisões judiciais

Em síntese, além de prezar pela orientação nacional da Política de Recursos Hídricos do País, o STF também preza pela necessidade de preenchimento de

espaços institucionais que supram a inexistência de atores do SINGREH, dentre eles os comitês de bacia hidrográfica.

Dessa forma, a manifestação da corte judiciária máxima na ADI 3336/RJ enseja uma necessária reflexão sobre o *modus operandi* mais disseminado no SINGREH para implementação da cobrança, assim como sobre os condicionantes estabelecidos na Resolução CNRH nº 48/2005, com vistas a indicar novas diretrizes para suprir as lacunas institucionais de implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil. Isso porque, na linha do que entendeu o STF, a inexistência de comitê de bacia hidrográfica não impede a implementação da cobrança e compete ao Estado estabelecer formas de suprir essa lacuna.

Tem-se no SINGREH um órgão de cúpula, o CNRH, que exerce papel normativo e deliberativo, dentre eles: I) para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH e II) para estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Inclusive, é o CNRH que aprova propostas de instituição dos comitês de bacia hidrográfica e, quem pode o mais, pode o menos – *a maiori, ad minus*. Assim, a autorização para criação do comitê é quase uma delegação de competências do órgão de cúpula do SINGREH.

Se assim não for, a não existência do comitê de bacia impediria a outorga, pois compete ao comitê de bacia aprovar o plano de recursos hídricos, que determina as prioridades de uso as quais as outorgas estão condicionadas. E, ainda, a outorga deve observância a classe em que o corpo de água estiver enquadrado. Lembra-se que também é competência de o comitê de bacia encaminhar ao conselho uma proposta para o enquadramento⁶⁵.

Ademais, a oposição de legislações estaduais à legislação nacional retira a eficácia da Política Nacional de Recursos Hídricos e a eficácia dos seus instrumentos de gestão no território da bacia hidrográfica, ferindo o princípio da gestão por bacia hidrográfica e afastando do alcance dos seus objetivos. Os objetivos da Política não são nem estaduais nem federais, mas nacionais em benefício de toda a sociedade brasileira.

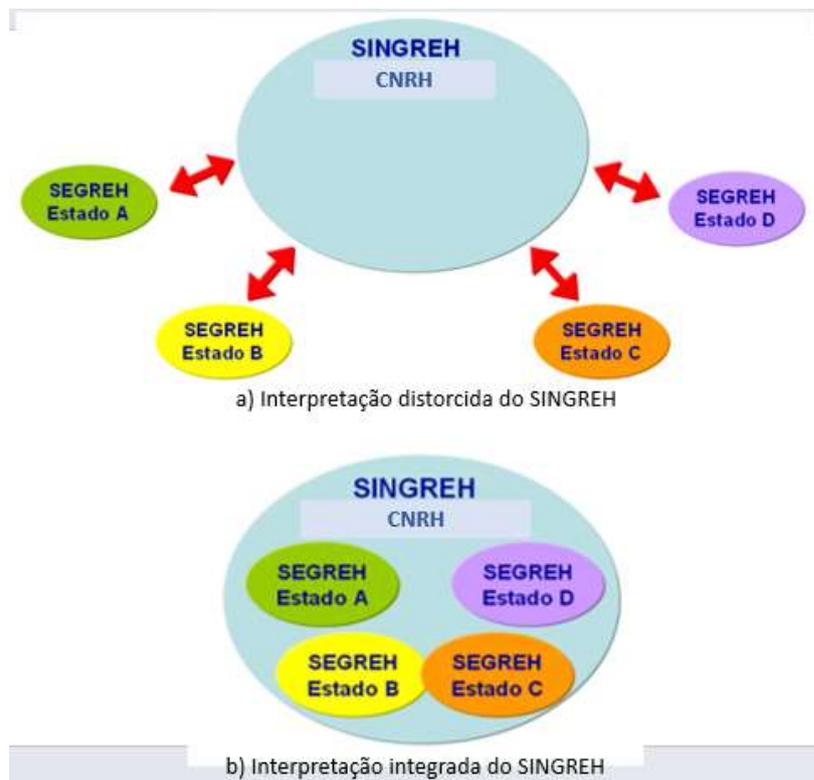
⁶⁵ Ainda não houve aprovação pelo CNRH de enquadramento de corpos de água nas classes de uso, mas a Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005, em suas disposições finais e transitórias estabelece que enquanto não aprovados os respectivos enquadramentos, as águas doces serão consideradas classe 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. Por outro lado, há enquadramentos aprovados por CERHs.

A Constituição Federal de 1988 dá tratamento especial ao tema dos recursos hídricos e energéticos, o qual deve ser analisado valendo-se dos métodos e princípios hermenêuticos constitucionais, mais precisamente, o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse Federativo e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo.
[...]

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87). (MORAIS *apud* STF, 2020, p. 13 e 15).

A Figura 20 indica como deve ser a interpretação do SINGREH. De acordo com ANA (2013), com o objetivo de fazer frente a toda essa complexidade, foi estruturado o SINGREH. “No entanto, o federalismo brasileiro pode levar a uma interpretação distorcida do SINGREH, favorecendo a criação de Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGREHs descolados uns dos outros, sem uma visão global da gestão por bacias” (ANA, 2013, p. 6). O desafio é enxergar a unicidade do SINGREH.

Figura 20 – Interpretação do SINGREH



Fonte: Autor, adaptado de ANA (2013, p. 6).

A concentração legislativa na União tem a finalidade de garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional, portanto, acertada a opção do constituinte de dotar a predominância da competência normativa da União quanto às águas e recursos hídricos. O atendimento de interesse regional não permite ao Estado-Membro contrariar as normas ditadas pela União.

Sabe-se que o doutrinador Pompeu tem posição aversa ao ‘poder hierárquico’ da União quanto a gestão dos recursos hídricos. Comentando um julgado de 2009⁶⁶, ele posicionou que a determinação do TJSP para adequação da composição de comitê de bacia estadual (no caso, do CBH Baixo Pardo-Grande) às determinações da Lei nº 9.433/1997 e às da Resolução CNRH nº 05/2000 fariam tabula rasa do disposto no art. 25 da CF/88, que confere auto-organização estadual (POMPEU, 2010, p. 344). Em aparente contradição com a gestão por bacia hidrográfica, o doutrinador acredita que “nem que o comitê estadual exerça ações na área de bacia situada em unidade federada contígua, sua atuação ocorre apenas no território do respectivo Estado e unicamente nos corpos de água do domínio deste” (POMPEU, 2010, p. 345).

Naquela época, a magistrada de piso sentenciou que a Lei nº 9.433/1997 e a Resolução CNRH nº 05/2000 tem amplitude nacional, “porquanto a legislação estadual, editada antes da legislação federal que rege a matéria, deve a ela se adaptar, bem como às diretrizes do CNRH” (TJSP, 2007, p. 10). A não observância desses dispositivos legais “coloca o Estado e São Paulo na contramão da política nacional” (TJSP, 2007, p. 10). A magistrada ressaltou que o CBH Baixo Pardo-Grande (paulista) se localiza na divisa dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, de forma que é um rio de interesse da União Federal e deveria obedecer às normas do CNRH, bem como o disposto na legislação federal que não se aplica apenas à área de atuação da União, mas institui a Política Nacional de Recursos Hídricos que deverá ser utilizada para balizamento da política estadual, sem a ela contrariar competência legislativa federal sobre o mesmo tema. Anos mais tarde, o judiciário vem sentenciando no mesmo sentido, conforme relatado a seguir.

O Ministério Público do Estado de São Paulo promoveu iniciativas judiciais para obrigar os CBHs a adotarem proporcionalidade de representação semelhante à vigente na esfera federal [...] Uma dessas iniciativas resultou em sentença expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que exigiu alteração da composição do plenário do CBH-PCJ de forma a adequá-lo às disposições da lei federal. [...] No âmbito do CBH-AT há, também, um procedimento jurídico com idêntica finalidade (POLLACHI, 2021, p. 60).

⁶⁶ Apelação Civil nº 772.747.5/2, TJSP.

Ao contestar a composição do CBH PCJ (paulista), que não obedecia à composição prevista no § 1º do art. 39 da Lei nº 9.433/1997, o Ministério Público do Estado de São Paulo moveu ação civil pública⁶⁷ contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e contra o próprio CBH PCJ. O *Parquet* sustentou que a Lei nº 9.433/1997 cuida de norma de caráter nacional regulamentadora do inciso XIX do art. 21 da CF/88, matéria de competência exclusiva da União, e que o inciso IV do art. 22 da CF/88 estabelece ser de competência privativa de a União legislar sobre águas, sem que houvesse delegação da competência legislativa. Ainda que comum ou concorrente, a Lei nº 9.433/1997 suspenderia a eficácia da Lei SP nº 7.663/91 no que lhe fosse contrário, pois se trata de norma geral a ser observada pelo Estado de São Paulo. Afirmou, ainda, que o domínio sobre as águas não significa propriedade, pois estas são bem difuso e de uso comum do povo, de interesse da sociedade.

Seguindo a linha de Cid Tomanik Pompeu, a defesa do Estado de São Paulo e do CBH PCJ (paulista) tentou, em vão, sustentar que o § 1º do art. 39 da Lei nº 9.433/1997 teria aplicação somente a comitês federais e, assim, esse dispositivo seria de caráter especial, não aplicável aos Estados. Insistiu na tese da norma estadual se inserir no âmbito das competências comum e concorrente previstas na CF/88. Para a defesa, a competência legislativa privativa da União sobre águas cinge-se às normas de direito civil, não abrangendo normas administrativas sobre os bens públicos. Sendo competência concorrente, caberia a União editar somente normas gerais, sem exclusão da competência suplementar dos Estados.

Ainda em preliminar sobre a legitimidade passiva do CBH PCJ, o magistrado da causa advertiu que “não se trata de mero órgão integrante da estrutura administrativa do ente federado estadual, mas sim de um colegiado previsto em lei, com atribuições específicas, poder decisório e de deliberação política”. Adentrando ao interior da sentença, o magistrado destaca que “ao ingressarem na federação, os entes federativos perdem sua soberania, passando a ser autônomos entre si de acordo com as regras constitucionalmente previstas, e que devem atuar em cooperação relativamente a determinadas matérias destacadas pelo constituinte”. Na visão do magistrado,

a gestão dos recursos hídricos trata-se de competência exclusiva da União e demanda um sistema nacional porque as bacias hidrográficas constituem um sistema integrado, guardando inexorável pertinência com mais de uma

⁶⁷ Processo TJSP nº 1000437-05.2018.8.26.0451: sentença firmada em 23/01/2019, que foi confirmada pelo Tribunal.

unidade da Federação [pois] a gestão hídrica ultrapassa a seara de autonomia exclusiva de um ente federativo e demanda uma Política Nacional. [Assim,] sob o critério da prevalência de interesses que orienta a repartição constitucional de atribuições, há competência da União quando a matéria transcender interesses locais e regionais, por haver necessidade de um tratamento nacional uniforme. [Com isso] somente lei complementar que, atualmente, não existe poderia autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas.

Para o magistrado, sustentar uma lei estadual e o exercício da autonomia federativa em detrimento de uma Política Nacional de Recursos Hídricos inverte a lógica estabelecida pela CF/88 e escamoteia as finalidades de organização da forma federativa de Estado e de efetivação cooperativa das normas constitucionais⁶⁸.

Lembra-se que o art. 18 da CF/88 confere que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição, mas atribuiu a União: I) competência para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e para definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21) e II) competência privativa para legislar sobre águas (art. 22).

Sentença similar foi proferida no Processo TJSP nº 1001952-08.2018.8.26.0053⁶⁹ que condenou o CBH Alto Tietê (paulista) a rever o regimento interno para adequá-lo à Lei nº 9.433/1997. Na sentença, o magistrado reproduziu parte do Parecer da OAB, que atuou como *amicus curiae*, *in verbis*:

a gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil, a partir da edição da Lei 9.433/97, deixou de ter embasamento na divisão política dos Estados e passa a adotar o critério de distribuição por bacia hidrográfica, abrangendo os aquíferos. [...] Foi estruturado um sistema nacional de gestão dos recursos hídricos, compreendendo um mecanismo de integração de todos os entes interessados, nas três esferas de governo. Não há mais que se falar, portanto, na repartição das competências legislativa e implementadora, uma vez que a União, no exercício de seu poder normativo, previsto na norma do art. 21, inciso XIX da Constituição da República, instituiu um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, integrado por todos os entes federativos, que devem agir em harmonia.

No relatório do Acórdão da ADI 3336-RJ, que declarou constitucional a Lei RJ nº 4.247/2003, o STF concluiu “que os estados têm competência suplementar em matéria de águas, podendo sobre ela editar leis, desde que respeitadas às normas gerais editadas pela União, nos termos dos parágrafos do art. 24 da Carta da República”. O relatório declara também que os estados-membros devem atuar em consonância com as normas e as deliberações do CNRH. Assim, pelo referido

⁶⁸ Permeou o julgado os princípios da Unidade da Constituição e da Eficácia Integradora da Constituição.

⁶⁹ Processo nº 1001952-08.2018.8.26.0053: sentença firmada em 8/11/2019, que foi apelada e reformada pelo Tribunal.

Acórdão, a normatividade dos Estados sobre águas fica dependente do que dispuser a lei federal. Em função disso, discorda-se do doutrinador Édis Milaré, para quem

as disposições da lei [Lei nº 9.433/97] sobre a constituição dos Comitês dizem respeito apenas àqueles constituídos pela União, já que os Estados têm autonomia constitucional para lhes dar a organização que melhor lhe convier. Nessa linha, pensamos que os arts. 38 e 39, ao se referirem não apenas aos Comitês federais, podem estar manchados de inconstitucionalidade” (Milaré, 2005, p. 668).

Registra-se que desde 1997 não foi proposta, junto ao STF, ação para declarar inconstitucionais os artigos citados por Milaré. Por outro lado, alinha-se a Milaré quando ele destaca que a bacia hidrográfica é desenhada pela geografia física e não pela geografia política. Assim, “se a União constituir comitês de bacia hidrográfica em rios de seu domínio e, por igual, os Estados os implementarem nos rios estaduais, a gestão por bacia estará comprometida” (MILARÉ, 2005, p. 667).

A bacia hidrográfica é um todo integrado que engloba as águas superficiais e as águas subterrâneas, não podendo os cursos de água e os lagos que a constituem ser considerados nem estudados de forma isolada. Da mesma forma, todas as atividades realizadas a montante podem causar impacto a jusante, daí considerar-se a bacia como um núcleo, tanto do planejamento como da gestão de recursos hídricos (GRANZIERA, 2021, p. 10).

Em breve parênteses, tem-se que o Capítulo III da Lei nº 9.433/1997 tratou de regulamentar os comitês de bacia hidrográfica do SINGREH, ditando no art. 37 que eles terão como área de atuação: I) a totalidade de uma bacia hidrográfica; II) sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou III) grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. Vê-se, então, que o legislador previu, em todos os incisos do art. 37, que a atuação de um comitê de bacia hidrográfica se dá num espaço territorial e não sobre esse ou aquele rio da bacia hidrográfica. A propósito, há um outro fundamento da Política preconizando que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SINGREH⁷⁰. Além disso, ao usar a preposição ‘ou’, o legislador teria excluído a possibilidade de se ter, num mesmo espaço territorial, a atuação de comitês de bacia hidrográfica do tipo I, II e III – seria um ou outro. Quer dizer, se o SINGREH optar por proposta de instituição de um comitê de bacia hidrográfica para atuar na totalidade de uma bacia hidrográfica (tipo I), exclui-se a possibilidade de proposta de instituição de um comitê de bacia hidrográfica para atuar na sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário (tipo II) ou de proposta de instituição de um comitê de

⁷⁰ Inciso V do art. 1º da Lei nº 9.433/1997.

bacia hidrográfica para atuar num grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (tipo III).

Isso parece lógico, pois problemas locais podem motivar a instituição de um comitê de bacia hidrográfica para atuar apenas na área de uma sub-bacia hidrográfica de tributário de um tributário do curso de água principal da bacia, pois esses problemas locais ainda não ensejariam a instituição de um comitê de bacia hidrográfica para atuar na totalidade de uma bacia hidrográfica (princípio da subsidiariedade). Em sentido oposto, se os problemas se avolumam e se estendem a toda bacia hidrográfica, justifica-se a instituição de um comitê de bacia hidrográfica para atuar na totalidade de uma bacia hidrográfica. Isso não exime a possibilidade de previsão regimental para que instâncias locais vinculadas ao comitê de bacia hidrográfica tenham algum poder sobre assuntos estritamente locais. A instituição de um único comitê de bacia hidrográfica para atuar em todo território da bacia hidrográfica, seja ele do tipo I, II, ou III, permite que a gestão dos recursos hídricos seja discutida em uma escala hidrológica relevante, reunindo representantes de toda a bacia hidrográfica, cujas deliberações se aplicam a todo território da bacia hidrográfica e não sobre este ou aquele rio da bacia hidrográfica. Em geral, os problemas de gestão dos recursos hídricos não se restringem a este ou aquele curso d'água, mas sim ao seu território de drenagem, que é a sua bacia hidrográfica. “A bacia é um espaço territorial único e não pode ter tratamento diferenciado com critérios específicos para cada corpo de água ou trecho dele” (GRANZIERA, 2021, p. 17). É claro que se entende aqui a possibilidade de adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País, conforme previsto no inciso II do art. 3º da Lei nº 9.433/1997, como ajustes de gestão para tratamento de assuntos estritamente locais no semiárido brasileiro que demanda instâncias locais, vinculadas ao comitê de bacia hidrográfica, com algum poder de decisão.

6 A CONTRADIÇÃO DO CNRH E INDICAÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES

Ao desempenhar a atividade regulamentadora da Lei nº 9.433/1997, estabelecendo diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH, o CNRH adota posicionamentos similares aos do STF. São exemplos:

- a permissão do CNRH aos conselhos de recursos hídricos para aprovarem planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica (art. 5º da Resolução CNRH nº 145/12) em bacias e regiões hidrográficas onde ainda não existam comitês de bacia hidrográfica que abranjam a totalidade dessas áreas. Nesses casos, os planos são elaborados pela entidade gestora correspondente, acompanhados por uma instância específica, e aprovados pelo respectivo conselho, tendo vigência até a deliberação do comitê a ser criado (§ 6º do art. 5º);
- a regulamentação do CNRH que prevê o encaminhamento ao conselho de recursos hídricos de propostas de enquadramento dos corpos de água nas classes de uso por órgãos gestores, bem como a possibilidade de definição da classe, de forma provisória e transitória, pelos órgãos gestores (§ 2º do art. 8º e § 1º do art. 15º da Resolução CNRH nº 91/08). Nesses casos, até a instalação do comitê de bacia hidrográfica competente, os órgãos gestores de recursos hídricos, em articulação com os órgãos de meio ambiente, poderão elaborar e encaminhar as propostas de alternativas de enquadramento ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos, para análise e deliberação e
- a regulamentação do CNRH que prevê o estabelecimento de acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeitos de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, pela autoridade outorgante, se inexistente o comitê de bacia hidrográfica (parágrafo único do art. 5º da Resolução CNRH nº 16/01).

Nos termos da Lei nº 9.433/1997, assim como é competência originária dos comitês de bacia hidrográfica estabelecerem os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerirem os valores a serem cobrados, são competência originárias dos comitês de bacia hidrográfica:

- aprovarem o plano de recursos hídricos da bacia: inciso III do art. 38 da Lei nº 9.433/1997;
- encaminharem ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos proposta de enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, de acordo com o domínio destes: alínea 'a' do inciso XI do art. 44 da Lei nº 9.433/1997;
- proporem ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes: inciso V do art. 38 da Lei nº 9.433/1997.

Porém, ao contrário do ocorrido com a Lei RJ nº 4.247/2003, essas iniciativas não foram objeto de quaisquer contestações ou questionamentos. Assim, elas demonstram que o CNRH, ente máximo do SINGREH e a quem compete formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, tem legitimidade para definir governanças que suprem vácuos institucionais para a efetiva implementação da Política, seja avocando a definição das ferramentas de competência originária dos comitês de bacia hidrográfica, seja delegando a sua definição a outros entes do SINGREH.

A Lei tem sido regulamentada por Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, criado pela citada Lei, como colegiado **reitor** do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, do qual participam entes da União e dos Estados, assim como os usuários das águas e as comunidades (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 160, grifo nosso).

Por exemplo, o planejamento de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica dos rios Tocantins e Araguaia, dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas e da região Hidrográfica do Paraguai foram avocados e aprovados pelo CNRH, respectivamente pelas Resoluções nº 101, de 14 de abril de 2009; nº 128, de 29 de junho de 2011 e nº 196, de 08 de março de 2018. No que tangem aos usos insignificantes, a ANA editou a Resolução nº 1.940, de 30 de outubro de 2017, dispondo sobre o tema e fixando as captações/derivações e os lançamentos insignificantes que independem de outorga.

Para a emissão das autorizações de direito de uso de recursos hídricos, o órgão gestor deve observar as prioridades de uso estabelecidas nos planos de recursos hídricos e respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado (art. 13 da Lei nº 9.433/1997), sendo que as derivações, captações, lançamentos e acumulações de volumes de água considerados insignificantes prescindem da outorga pelo Poder

Público (§ 1º do art. 12 da Lei nº 9.433/1997). Assim, a ausência de definição das prioridades, das classes de enquadramento e dos usos insignificantes dificultariam ou até mesmo impediriam a atuação do órgão gestor.

Resta claro, então, que o CNRH tem atribuído a outros entes do SINGREH competência para atuar temporariamente na ausência dos comitês de bacia hidrográfica, suprindo, assim, vácuos institucionais para a efetiva implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Observa-se que, nos casos relatados, as deliberações do CNRH serviram para auxiliar a implementação da Política, para aplicar seus instrumentos e para orientar a atuação do SINGREH.

Entretanto, em sentido oposto, a Resolução CNRH nº 48/2005, que estabelece os critérios gerais para a cobrança, não a define nem a delega a outro ente do SINGREH. Pelo contrário, embarcando na celeuma citada por Milaré (2016), o CNRH impõe condicionantes que freiam a cobrança e, conseqüentemente, a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Formulada no contexto de resistência à Lei estadual RJ nº 4.247/2003 e, possivelmente, editada como um antídoto à Lei fluminense, o inciso IV do art. 6º desta Resolução do CNRH condiciona a cobrança 'à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica' (AMORIM & GRANZIERA, 2021, p. 67).

Com isso, não havendo propositura pelo comitê de bacia hidrográfica ao respectivo conselho de recursos hídricos – seja porque ele ainda não foi instituído ou porque ainda não houve acordo interno para isso – a cobrança pelo uso de recursos hídricos não se instrumentaliza na bacia hidrográfica de atuação daquele CBH. Tal previsão regulamentadora do CNRH afasta o alcance pelo SINGREH de um de seus objetivos fundamentais, que é o de promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos⁷¹. Nas palavras de Barbosa (2018, p. 59), “os objetivos nada mais são que normas de conduta para o sistema de gerenciamento e seu respectivo desenvolvimento e execução” e, na sua opinião, esse objetivo “se mostra cada vez mais um ponto fundamental no sucesso da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos”.

Em ação mais recente, o CNRH evoluiu em relação a sua posição original ao avaliar, a pedido do CERH/PB e do CERHi/RJ, a definição de mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União existentes em áreas

⁷¹ Inciso V do art. 32 da Lei nº 9.433/1997.

inseridas em Unidades Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esses colegiados alertaram ao CNRH que havia uma lacuna na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União em áreas fora das Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União - UGRHs, criadas pela Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2010. Seriam exemplos, o Açude Epitácio Pessoa na Paraíba (Açude Boqueirão), a Reserva Biológica do Tinguá no Rio de Janeiro e o Parque Nacional da Tijuca, também no Rio de Janeiro. Para essa situação, o CNRH reconheceu que os mecanismos e valores de cobrança sugeridos pelo comitê de bacia hidrográfica e aprovados pelo conselho estadual de recursos hídricos poderiam ser aplicados sobre as águas de domínio da União existentes em áreas inseridas em Unidades Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ou seja, fora das UGRHs. Com isso, foi aprovada a Resolução CNRH nº 200, 4 de setembro de 2018, definindo os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União localizados nessas áreas. Nos termos da norma, aplicar-se-á os mesmos mecanismos e valores definidos na bacia hidrográfica para a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio estadual.

Dessa forma, aproveitando esse avanço do CNRH e considerando o papel designado ao SINGREH para promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos (art. 32 da Lei nº 9.433/1997) e tendo por base os entendimentos esposados pelo STF, julga-se oportuna uma discussão da matéria e eventual revisão dos atuais critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos definidos na Resolução CNRH nº 48/2005, conforme previsão contida no PNRH 2022-2040. Esta revisão poderia adequar os critérios gerais alinhando-os as preocupações técnicas, aos ensinamentos doutrinários, aos entendimentos jurídicos, às governanças observadas na prática para a implementação da cobrança nos Estados e ao próprio caminho trilhado pelo CNRH na regulamentação de outras competências originárias dos comitês de bacia hidrográfica.

O processo de tomada de decisão de baixo para cima para as cobranças no Brasil dentro dos Comitês de Bacias Hidrográficas, conselhos de água (nacionais ou estaduais) e entidades delegatárias de função de agência de água tem algumas desvantagens que dificultam a sua efetividade e eficiência:

- Primeiro, as decisões sobre o nível das cobranças são predominantemente políticas, pois resultam de negociações (acordo) entre as partes interessadas nos comitês de bacias hidrográficas. Esse processo traz consigo o risco de interesses específicos prevalecerem, já que dentre as partes interessadas envolvidas

também estão os usuários de água que pagarão por essa cobrança. Embora, em teoria, o comitê seja a plataforma mais legítima para construir o consenso entre as partes interessadas e os usuários de água, na prática, está se tornando um lugar de resistência, tentando evitar a cobrança.

- Em segundo lugar, embora seja frequentemente reconhecido *ex post* que as cobranças não são capazes de cumprir nem com objetivos econômicos nem financeiros, observa-se que há uma tendência clara dos conselhos nacionais ou estaduais em aceitar automaticamente o nível de valores da cobrança que é proposto pelos comitês, salvo rara exceção. Na prática, critérios mais claros para a aprovação por parte dos conselhos (nacionais ou estaduais) das cobranças propostas pelos comitês de bacias hidrográficas ajudaria a fortalecer a discussão nos mesmos comitês (ou em outras plataformas) sobre os objetivos políticos alcançáveis por meio da cobrança. (OCDE, 2017, p. 21/22).

Em ANA (2019, p. 71) está registrado que a cobrança ainda sofre muita resistência, não podendo o CNRH se eximir de estabelecer diretrizes complementares para a implementação da Política, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH que visem superar esta resistência.

Entende-se que eventuais critérios gerais de cobrança pelo uso dos recursos hídricos que venham a estabelecer mecanismos transitórios de cobrança pelo uso de recursos hídricos não serão ilegais se não afastarem a competência dos Comitês de Bacia Hidrográfica de proporem, a qualquer tempo, os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação (AMORIM, GRANZIERA, 2021, p. 69).

Sendo assim, considerando o conceito da cobrança pelo uso de recursos hídricos, o estágio de sua evolução no País, a apuração de governanças alternativas para sua implementação e as interpretações técnicas e legais, elementos trazidos nos capítulos anteriores desta dissertação, não resta outra opção que não

após mais de duas décadas de vigência da Política, criação de comitês de bacia hidrográfica e implementação de mecanismos de cobrança, é fundamental que haja uma análise crítica que confronte a expectativa versus realidade, de forma construtiva, a fim de propor potenciais aprimoramentos regulatórios e de gestão aplicáveis a esse instrumento (CERQUEIRA, 2021, p. 1).

Nesse sentido, passa-se a indicar novas diretrizes para aperfeiçoamento do arranjo institucional vigente que miram a operacionalização da cobrança pelo uso de recursos hídricos na totalidade do território das bacias hidrográficas do Brasil. As diretrizes são de caráter geral, que coadunam com a competência do CNRH para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH, e de caráter operacional, ligadas a regulamentação dos artigos 19 a 22 da Lei nº 9.433/1997.

De caráter geral, indicam-se:

1º) o reconhecimento do papel do CNRH como cúpula do SINGREH, e instância nacional e não federal, que organiza e orienta a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos em todo território nacional, não limitado a gestão das águas de domínio da União (inciso VI do art. 35 da Lei nº 9.433/1997: compete ao CNRH estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do SINGREH).

2º) o CBH não deve ser o único ente responsável por dar o pontapé para a cobrança numa bacia hidrográfica, devendo todo o SINGREH perseguir a sua implementação (inciso VI do art. 32 da Lei nº 9.433/1997: é objetivo do SINGREH promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos). Nesse sentido, a definição de critérios e valores provisórios e transitórios de cobrança pelo CNRH e replicado pelos CERHs, sem retirar dos comitês de bacia hidrográfica a competência para, a qualquer tempo, sugerirem outros critérios e valores, além de atender a legislação e fortalecer o SINGREH, auxilia os comitês de bacia hidrográfica a sugerirem a cobrança. Inclusive, esta é a governança observada com êxito no sistema fluminense e mineiro de recursos hídricos. Deve destinar os primeiros valores arrecadados para a elaboração dos planos de bacia hidrográfica, se ainda inexistente, e estruturação do SINGREH. Foi em linha similar que MMA (2009f) pensou em sugestão para a seção IV da Lei nº 9.433/1997.

“19-A A implantação da cobrança será feita progressivamente atendendo inicialmente a cobertura de despesas para a realização de cadastros de usuários, de implantação e manutenção dos Comitês de Bacia Hidrográfica, e de elaboração dos Planos de Usos e Conservação dos Recursos Hídricos em suas respectivas áreas de abrangência, mediante negociações dos órgãos gestores com representantes dos setores usuários no âmbito dos correspondentes Conselhos de Recursos Hídricos, ouvidos os Comitês de Bacia Hidrográfica, quando existentes (MMA, 2009f, p. 47).

3º) em função da legislação não mais conferir conveniência e oportunidade para a implementação da cobrança, o CNRH deve estabelecer prazo para que ela seja implementada no território nacional (art. 20 da Lei nº 9.433/1997: serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga). Nesse sentido caminharam o sistema paulista e mineiro de recursos hídricos.

4º) em função da gestão de recursos hídricos se dar por bacia hidrográfica, uma vez aprovada pelo CNRH, a cobrança deve ter eficácia sobre todos os usos de recursos hídricos da bacia hidrográfica (inciso V do art. 1º da Lei nº 9.433/1997:

a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SINGREH). Para Granziera (2021, p. 19), “é necessário que este instrumento esteja implementado não apenas na calha dos rios de domínio da União, mas nos corpos hídricos de domínio dos Estados, paralelamente”. O mesmo é válido nos casos de aprovação da cobrança por um CERH. Por ser tão axiomático, nesta linha caminhava a redação do art. 19 do Projeto de Lei nº 1616/1999, da Câmara dos Deputados.

Art. 19. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, conforme dispõe a Sessão IV do Capítulo IV da Lei nº 9.433, de 1997. **será autorizada por bacia hidrográfica**, a partir de proposta do correspondente Comitê de Bacia Hidrográfica, em atos dos detentores do domínio dos cursos d'água que compõem a bacia.

Parágrafo único. Na hipótese de ocorrência de disputa pelo uso de recursos hídricos ou por imposição do respectivo gerenciamento, os titulares do domínio dos corpos d'água instituirão a cobrança pelo uso desses recursos, independentemente de proposta do Comitê da Bacia Hidrográfica.

5º) a implantação da agência de água ou entidade delegatária do exercício de suas funções não deve ser condição para a cobrança, uma vez que há previsão legal de que na ausência ou impedimento desta, a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança deve ser realizada por outras entidades pertencentes ao SINGREH (§ 6º do art. 4º da Lei nº 9.984/2000).

De caráter operacional, indicam-se:

6º) facultar cronograma gradativo de implementação da cobrança, alcançando primeiramente as prestadoras de saneamento, posteriormente as indústrias e os grandes usos agropecuários. Isso porque, conforme Finkler et al. (2014, p. 33), “a arrecadação setorial apresentou-se variável, no entanto, pode-se citar como setores com maior potencial de arrecadação, o de saneamento básico e o industrial”. Ademais, OCDE (2017, p. 135) opina que “embora por princípio todos os agricultores devam ser cobrados, deve começar-se por dar maior atenção àqueles que têm impactos mais severos na quantidade e qualidade da água”. Além disso, deve-se “considerar uma abordagem distinta entre os pequenos agricultores de subsistência e os agricultores de escala industrial”. Nesta linha é que foi implementada a cobrança no Estado do Ceará.

7º) a base de cálculo da cobrança deve ser a soma da parcela do volume captado, derivado ou extraído com a parcela do volume comprometido para diluição, transporte ou disposição final de efluentes. Sobre esta base de cálculo

aplica-se um preço da água (princípio do usuário-pagador, equação simples e observância do art. 21 da Lei nº 9.433/1997).

8º) a cobrança deve ser precipuamente pelo volume medido, que, se não conhecido ou informado, é substituído pelo volume outorgado (cobra-se pelo uso e não pelo não uso - esse entendimento vem sendo traçado em decisões judiciais). Isso não impede que se estabeleça um valor mínimo a ser cobrado, pois aquele que solicita outorga para uso, mas não o faz, impede a destinação daquele volume a outros indivíduos da sociedade, além de acarretar custos para a administração pública. O Estado do Ceará adota obrigação de pagar um percentual mínimo de 25% sobre o volume outorgado, independentemente do seu uso.

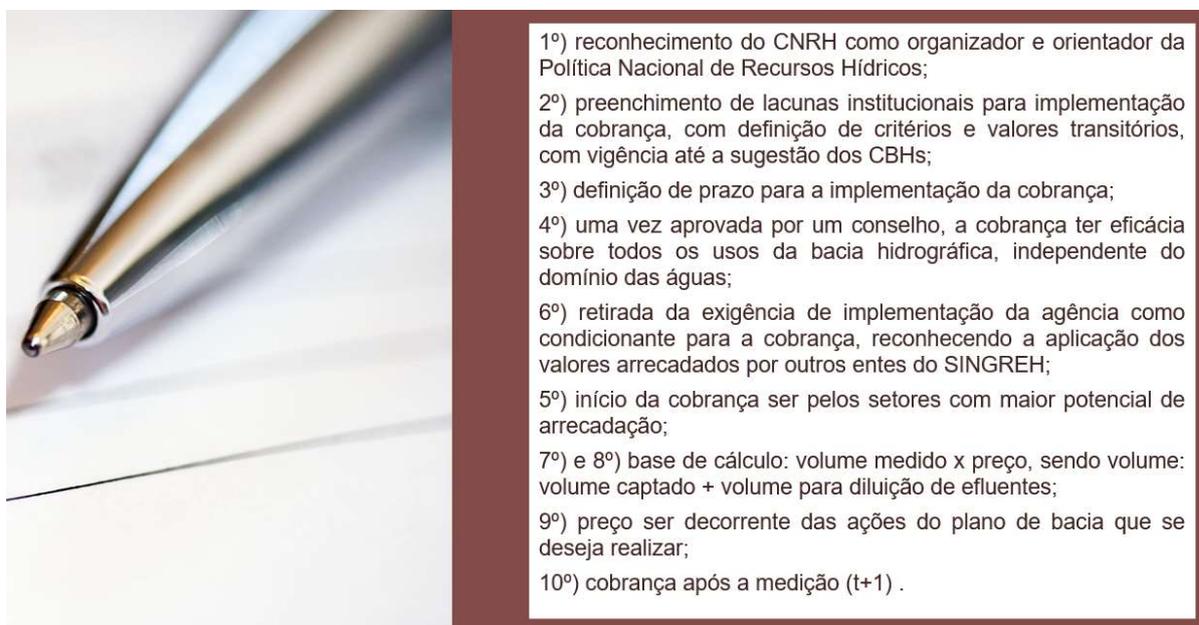
9º) ao sugerirem critérios e valores de cobrança para sua área de atuação, o CBH deve eleger previamente quais as ações do plano de recursos hídricos serão posteriormente executadas com os valores arrecadados. Este é o *check list* preconizado por OCDE (2017, p. 205): cobrar para quê? No mesmo sentido Formiga-Johnson et al. (2021, p. 5) defendem implementar uma articulação mais avançada no Brasil entre o plano de bacia hidrográfica e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, por meio de um processo que defina “o que e o quanto financiar com os recursos da cobrança (ações e investimentos específicos, para dar mais propósito à cobrança quando de sua definição)”. Em São Paulo (2022), há posição para que a definição de valores de cobrança deve ter coerência com escolhas sobre o que financiar, quando, quem deve ser cobrado, e onde os recursos devem ser aplicados. Em não havendo capacidade de pagamento ou disposição a pagar para financiar as ações elegidas, parte-se para o corte de ações. Esta linha facilita a definição do preço e supera o seu estabelecimento pelo real valor econômico da água ou pelo valor incitativo ao seu uso racional, que é de difícil apuração técnica e aceitação política.

10º) dado que a cobrança dependeria da medição, quando a cobrança for anual, cobrar no (t+1) os usos de recursos hídricos realizados no exercício (t). Quer dizer, apura-se a medição dos usos realizados no exercício (t) e os cobra emitindo os boletos no exercício (t+1). Preferencialmente, os diferentes gestores devem se articular para adotarem o mesmo sistema para cálculo de cobrança, assim como o mesmo procedimento numa mesma bacia hidrográfica, com a emissão de boleto único de cobrança, tendo em vista a

predominância do interesse na uniformidade do tratamento da matéria em todo o território nacional.

A Figura 21 sintetiza as novas diretrizes sugeridas acima.

Figura 21 – Síntese das novas diretrizes para a cobrança



Fonte: Autor.

Se o SINGREH não assumir a responsabilidade de, de fato, promover a cobrança, e perpetuar a resistência para sua implementação, se arrisca vingar propostas legislativas que retiram esta nobre atribuição do SINGREH, quiçá também da competência para definir a aplicação dos valores arrecadados. Como abordado pelo Deputado Mendes Thame

a grande mudança [da Lei nº 9.433/1997] foi a descentralização e a delegação do poder decisório. O executivo abre mão do seu poder discricionário de alocar recursos financeiros, a seu critério, para obras que julgava necessárias, e passa a compartilhar a competência para decidir quais as ações devem ser prioritariamente executadas [junto ao comitê de bacia hidrográfica] (THAME, 2002, p. 149).

A expectativa é que estas novas diretrizes fomentem a discussão e contribuam para a reformulação da antiquada Resolução CNRH nº 48/2005. Conforme subprograma 2.3 do Anexo Normativo – Volume II do PNRH 2022-2040, recentemente aprovado pela Resolução CNRH nº 232, de 22 de março de 2022 – está prevista a revisão no curto prazo da Resolução CNRH nº 48/2005, sob a seguinte justificativa:

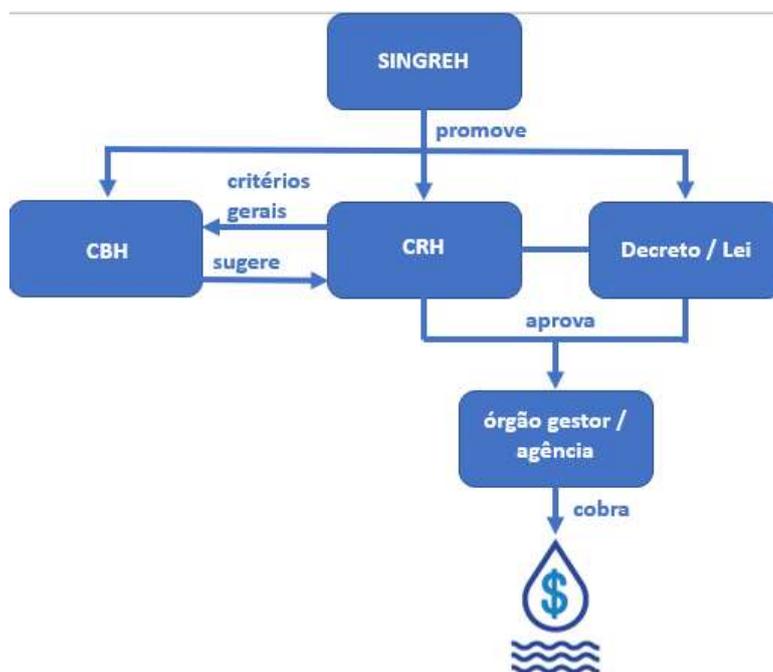
Considerando a experiência adquirida com a implementação da cobrança em diversas bacias hidrográficas no país, verifica-se a necessidade de revisar o disciplinamento de forma a dar suporte à melhoria dos processos. Considerar a implementação da cobrança em rios de domínio da União e dos estados ao mesmo tempo em uma bacia ou estender a cobrança já implementada para todos os rios de uma mesma bacia. Relevante estabelecer marco legal que

permite a delegação da cobrança em bacias de rios de domínio da União para órgãos gestores estaduais. Relevante viabilizar a aplicação descentralizada dos recursos da cobrança na ausência ou impedimento de Agências, por outras entidades do SINGREH (PNRH, 2022, p. 25).

A execução da revisão cabe à Câmara Técnica de Outorga e Cobrança - CTOC/CNRH e o objetivo é “promover e aperfeiçoar a cobrança pelo uso de recursos hídricos e universalizar o instrumento na unidade territorial da bacia hidrográfica” (PNRH, 2022, p. 25). Se referindo ao PL nº 4546/2021, o PNRH acrescenta justificativa de que, para ampliar a implementação da cobrança no País, é importante possibilitar que, na inexistência de CBH e de agências de água, o conselho de recursos hídricos competente estabeleça os mecanismos de valores transitórios para a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos (PNRH, 2022, p. 25).

A Figura 22 ilustra a sugestão para o fluxo da cobrança que, em contraponto a Figura 7, permite ao SINGREH uma postura mais proativa para a implementação da cobrança.

Figura 22 – Sugestão para o fluxo da cobrança



Fonte: Autor.

Segundo Braga e Ferrão (2015, p. 32), o caso francês prova que uma gestão democrática na bacia só será possível se existir, dentre outros, coordenação dos atores responsáveis pela gestão das águas, implementação de uma cultura de solidariedade, inclusive financeira por meio da cobrança pelo princípio do usuário poluidor-pagador e do desenvolvimento de um planejamento com metas de médio e longo prazos, dividido em programas plurianuais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro caracterizar a cobrança pelo uso de recursos hídricos como uma contraprestação pela apropriação privativa de um volume de recursos hídricos, que é conceituado como a parcela da água destinada a fins econômicos. Ao cercear os demais indivíduos da mesma sociedade de compartilharem esse mesmo volume de recursos hídricos e auferir ganhos econômicos, o usuário retribui a sociedade o uso privativo do bem público - princípio do usuário-pagador. Assim, ela não é um pagamento devido a prestação de serviço público, não tem natureza tributária, mas é uma retribuição pelo uso de um bem público. São dois efeitos: o primeiro, estimular o uso racional diminuindo a demanda do recurso e, o segundo, obter recursos financeiros para remediar as consequências negativas da redução da disponibilidade do recurso.

A cobrança pelo uso privativo de bens públicos já encontrava respaldo no Código Civil (tanto o de 1916 quanto o de 2002) e no Código de Águas (1934). Entretanto, estas legislações conferiam a avaliação de conveniência e oportunidade do gestor público para implementá-la ou não. Com o advento da Lei nº 9.433/1997, esta faculdade deixou de existir, passando a legislação a dispor que serão cobrados os usos sujeitos a outorga de direito de uso de recursos hídricos, sendo a outorga a autorização que permite que parcela dos recursos hídricos, bem público, seja apropriada privativamente.

Diferentemente dos referidos Códigos, a Lei nº 9.433/1997 conferiu destinação específica para os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos: o funcionamento do SINGREH e a execução das ações previstas nos planos de recursos hídricos aprovados pelos comitês de bacia hidrográfica. O SINGREH é responsável por promover a cobrança e, seguindo preceitos internacionais e os anseios da sociedade brasileira, o legislador oportuniza que as instâncias mais descentralizadas e participativas do SINGREH, quais sejam, os comitês de bacia hidrográfica, sugiram os valores a serem cobrados e gerenciem os valores arrecadados.

Prestigiando ao extremo esse fundamento da Lei nº 9.433/1997 – gestão descentralizada e participativa, mas em detrimento a outros mais – a água é um bem público e um recurso dotado de valor, cuja gestão se dá por bacia hidrográfica, o CNRH condicionou a cobrança pelo uso de recursos hídricos à sua propositura pelo

comitê de bacia hidrográfica, mesmo havendo regra dispondo que os usos de recursos hídricos devem ser cobrados, independentemente da vontade do comitê. Para o CNRH, sem a sugestão do comitê, não há cobrança e não se operacionaliza a contraprestação à sociedade. Com isso, a cobrança ainda não atinge todos os usos outorgados do País. Fato agravante é que mesmo em bacias onde o comitê sugere a cobrança, ela não é aplicada a todos os usos outorgados devido ao múltiplo domínio administrativo das águas do País, havendo águas de domínio da União, dos Estados e do Distrito Federal. Melhor dizendo, a cobrança pode incidir sobre as águas de domínio da União e não incidir sobre as águas de domínio estadual e vice-versa.

Esse cenário, provavelmente, não tenha sido o desejado pelo legislador, que confiou ao SINGREH a promoção da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Assim, esta dissertação partiu da seguinte inquietude: dado que usos de recursos hídricos sujeitos a outorga devem ser cobrados, por que a cobrança pelo uso de recursos hídricos ainda não alcança todos os usos sujeitos a outorga e que redirecionamento é necessário para ela ser, de fato, implementada? O objetivo foi verificar o estágio da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil e propor ajustes para suprir lacunas na sua implementação.

Percorrendo o marco legal da cobrança no Brasil e de como ela vem sendo instituída na prática, podem ser observados diferentes caminhos para a sua implementação. São mais eficazes aqueles que suprem a inexistência ou a inação dos comitês de bacia hidrográfica, como nos casos da cobrança cearense, fluminense, mineira e paraibana, que se distanciam do rito preconizado pela Resolução CNRH nº 48/2005, que condiciona a cobrança a sua propositura pelo comitê.

As análises técnicas pesquisadas mostram o prejuízo do custo da água gratuita e a necessidade de recursos para assegurar a autonomia financeira do SINGREH, tanto para sua estruturação e custeio, quanto para o desenvolvimento das ações por ele desejadas. No âmbito jurídico, encontra-se respaldo para afirmar que o uso de recursos hídricos deve ser cobrado e que sua implementação não deve quedar inerte até a propositura de um comitê de bacia hidrográfica. Entretanto, deve-se sempre preservar a competência desse colegiado para sugerir, a qualquer tempo, os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação. Ademais, decisões judiciais reconhecem no CNRH o papel de orientador da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, com manifestações que vão em direção da orientação nacional e da concentração legislativa na União, com finalidade de garantir

a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional, pois o interesse regional não permitiria ao Estado-Membro contrariar as normas ditadas pela União.

Nas próprias atividades do CNRH, ao regulamentar outros instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, são observadas situações em que o ente máximo do SINGREH supre vácuos institucionais para a efetiva implementação da Política, seja avocando a definição das ferramentas de competência originária dos comitês de bacia hidrográfica, seja delegando a sua definição a outros entes do SINGREH.

Sendo assim, considerando o conceituado da cobrança pelo uso de recursos hídricos, o estágio de sua evolução no País, assim como preocupações técnicas, entendimentos jurídicos e decisões judiciais – elementos que foram colacionados nesta dissertação, não restou outra indicação que não, após mais de duas décadas de vigência da Política e do confronto entre a expectativa *versus* a realidade, propor aprimoramentos das diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação do instrumento cobrança pelo uso de recursos hídricos e atuação do SINGREH.

Buscou-se propor diretrizes para a operacionalização da cobrança pelo uso de recursos hídricos em todo território nacional coadunadas com a interpretação que se adequa aos princípios e às regras da Política Nacional de Recursos Hídricos – *o mens legis*, viáveis tanto do ponto de vista institucional quanto jurídico, e sem alteração na Lei nº 9.433/1997. Dentre elas, as mais prementes são:

- I) preenchimento de lacunas institucionais para implementação da cobrança;
- II) definição de prazo para a implementação da cobrança no País;
- III) uma vez aprovada por um conselho, a cobrança ter eficácia sobre todos os usos da bacia hidrográfica, independente do domínio das águas;
- IV) dada a previsão legal de aplicação dos valores arrecadados por outros entes do SINGREH, não condicionar a cobrança à implantação de agência de água.

Lembra-se que a Declaração de Dublin (1992) preconiza que a gestão dos recursos hídricos depende do compromisso político e envolvimento dos mais altos níveis de governo às comunidades mais descentralizadas, que devem estar representadas em órgãos colegiados do SINGREH. Desta forma, o CNRH não pode se eximir de contribuir com a promoção da cobrança pelo uso de recursos hídricos no

País, que ainda sofre forte resistência⁷². Foi nesse sentido que esta dissertação foi desenvolvida, fornecendo elementos para a revisão da Resolução CNRH nº 48/2005, prevista no Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040. A expectativa é que seja promovida uma cobrança com mecanismos e valores provisórios e transitórios até que haja a sugestão do comitê ao respectivo conselho de recursos hídricos.

Voltando à Declaração de Dublin (1992), o erro de não reconhecer o valor econômico da água não pode continuar. Além de ser meio para contribuir com o incentivo à racionalização do uso da água e para a obtenção de recursos financeiros para o financiamento das ações dos planos de recursos hídricos, fortalecendo a capacidade de atuação do SINGREH, a cobrança é uma contraprestação devida por aqueles que utilizam privativamente um bem público.

Por fim, novas pesquisas são relevantes para consolidar o entendimento sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil, dentre elas o aprofundamento na repartição das competências constitucionais relacionadas as águas e recursos hídricos, a interpretação constitucional para o múltiplo domínio das águas e a previsão ou não de atuação de comitês de bacia hidrográfica sobrepostos num mesmo espaço territorial.

⁷² Ao contrário da previsão dos Cenários para 2020 (Águas para o futuro) do PNRH (2006, p. 67): de que “nos próximos 15 anos as resistências atuais [de implementar o sistema de cobrança] tendem a diminuir”.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Moema Versiani. **Proposta de Aperfeiçoamento da Metodologia de Cobrança do Setor de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro à Luz do Objetivo de Racionalização do Uso dos Recursos Hídricos**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2013. XV, 161 p.: il.; 29,7 cm. Orientador: José Paulo Soares de Azevedo, Rosa Maria Formiga Johnsson - Tese (doutorado) - UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia Civil, 2013. 161 p.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5025**. Set. 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4442397>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Recurso Extraordinário nº 827538**. Parecer de intervenção como *amicus curiae*. Ago, 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4607406>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL); INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **A gestão dos recursos hídricos e a mineração**. Organizadores: Antônio Félix Domingues, Patrícia Helena Gambogi Boson, Suzana Alípez. Brasília: ANA, 2006. 334 p.: il. Disponível em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/a-gestao-dos-recursos-hidricos-e-a-mineracao.pdf>>. Acesso em 12/07/2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). O comitê de bacia hidrográfica: o que é e o que faz? **Cadernos de capacitação em recursos hídricos**. Brasília: ANA, 2011. 64 p.: il-- (v.1). Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>. Acesso em 21/08/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). **Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos no Nordeste**. Capacitação para gestão das águas. 2013. Disponível em: <https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/2533/1/M%C3%B3dulo%201_Gerenciamento%20Integrado.pdf>. Acesso em 21/08/2021

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). **Cobrança pelo uso dos recursos hídricos**. Brasília: ANA, 2019. 80p.: Nota 1. A publicação faz parte do conjunto de encartes do Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/acervo/detalhe/82407?guid=1666714091285&returnUrl=%2fsophia_web%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1666714091285%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d82407%2382407&i=7>. Acesso em: 2 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). **Direito de águas à luz da governança**. Organização Pilar Carolina Villar. Autoras Pilar Carolina Villar Maria Luiza Machado Granziera. Brasília: ANA, 2020. Disponível em:

<

https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/acervo/detalhe/85953?guid=1666714173907&returnUrl=%2fsophia_web%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1666714173907%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d85953%2385953&i=2>. Acesso em: 9 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (Brasil). **Histórico da cobrança**. Brasília: ANA, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>>. Acesso em: 4 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2021**: relatório pleno / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.-- Brasília : ANA, 2022. 132p. : il. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjuntura_2021_pdf_final_revdirec.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). **Orientações Gerais para a Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/arquivos-cobranca/documentos-relacionados/guia-de-orientacoes-gerais-cobranca.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

AMORIM, Leticia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: esboço e críticas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/273/R165-11.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 jul. 2022

AMORIM, Marco Antônio Mota; GRANZIERA, Maria Luiza M. Cobrança pelo uso de recursos hídricos: uma nova abordagem sobre as competências. In.: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS. **Revista Leopoldianum**. Editora Universitária Leopoldianum, ano 47, nº 131, 2021. p. 59-77. Disponível em: <<https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/1119>>. Acesso em: 2 out. 2021.

AMORIM, Marco Antônio Mota; GONTIJO JUNIOR, Wilde Cardoso. O Impacto do Domínio da Água na Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Brasil. **Anais do Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. ABRHidro, 2021. Disponível em: <<https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=12913>>. Acesso em: 20 dez. 2021

AMORIM, Marco Antônio Mota; PEREIRA, Jaildo Santos. Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos: Reflexões sobre o Julgamento da ADI 5025-MS. In: **XXIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. 2021. Disponível em: <<https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=12945>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

AMORIM, Marco Antônio Mota; SILVA, Patrícia Valls e; MEIRELES, Amanda de Freitas; FREITAS, Ângela Mirian Cavalcante de; NOBRE JÚNIOR, Antonio Almeida;

ABREU, Lucijane Monteiro de. O Panorama das Agências de Água no Brasil. In: **XXIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. 2021. Disponível em: <<https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=13164>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

AMORIM, Marco Antônio Mota; ROMANO, Livia Soalheiro; PEREIRA, Jaildo Santos. **Conjuntura da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil - base legal comentada**. Editora: RiMa editora: São Carlos/SP - 2022. Disponível em: <<https://www.feis.unesp.br/#!/pos-graduacao/profaqua/livro/livros/>> Acesso em: 9 jul. 2022.

ANDRADE. Murilo Oliveira de. A Água nos Documentos Internacionais. **VI Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia**. VI Mostra de Trabalhos Científicos. Anais, 2018. Unijuí - Universidade Regional 2018. Disponível em: <<https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/artic le/view/10655>> Acesso em: 9 jul. 2022

ARANHA, Vivian Azevedo. **Estudo de condições necessárias para a eficácia da cobrança na gestão dos recursos hídricos**. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente. Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira. Brasília/DF, nov. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/3077>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório Final**. Comissão Extraordinária das Águas. Belo Horizonte, 2014. Publicado no Diário do Legislativo, de 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29942>>. Acesso em: 2 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 1987, Salvador/BA. **Carta de Salvador de 1987**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/cartas/salvador-1987/>>. Acesso em: 2 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). VIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 1989, Foz do Iguaçu/PR. **Carta de Foz do Iguaçu de 1989**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/cartas/foz-do-iguacu-1989/>>. Acesso em: 2 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). XIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 2001. Aracaju/SE. **Carta de Aracaju de 2001**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/cartas/aracaju-2011/>>. Acesso em: 2 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 2007. São Paulo/SP. **Carta de São Paulo de 2007**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/cartas/sao-paulo-2007/>>. Acesso em: 4 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). 2015. Brasília/DF. **Carta de Brasília de 2015**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/cartas/brasil-2015/>>. Acesso em: 4 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS (ABRHidro). 2021. Belo Horizonte/MG. **Carta Belo Horizonte de 2021**. Disponível em: <<https://site.abrhidro.org.br/carta-belo-horizonte-2021/>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**. Volume I - Relatório Consolidado (Anexos). Brasília/DF, 2018a. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/improving-brazil-water-management-policy-system>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**. Volume II - Tema 1: Modelo de Gestão face às Realidades Hidroclimáticas. Brasília/DF, 2018b. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/improving-brazil-water-management-policy-system>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**. Volume V - Tema 4: Sustentabilidade Financeira. Brasília/DF, 2018c. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/improving-brazil-water-management-policy-system>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**. Volume VI - Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional. Brasília/DF, 2018d. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/improving-brazil-water-management-policy-system>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BARBOSA, Marcelo de Souza. **A Regulação da Água no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 174p.

BELÉM, Márcio Gomes. **A eficácia da cobrança pela utilização dos recursos hídricos no setor do saneamento**. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira. Brasília/DF. 2008.

BOSON, Patrícia. Água: cobrança e controle. **Interesse de Minas**. Disponível em: <<https://interessedeminas.uai.com.br/2021/04/29/agua-cobranca-e-controle/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRAGA, Benedito; FLECHA, Rodrigo; PENA, Dilma S.; KELMAN, Jerson. A Reforma Institucional do Setor de Recursos Hídricos. In.: **Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, uso e conservação**. 3ª edição. São Paulo. Escrituras Editora, 2006. Capítulo 20. p. 639-674. Disponível em: <http://www.kelman.com.br/pdf/a-rsrecursos_hidricos.pdf>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRAGA, Luci Merhy Martins; FERRÃO, André Munhoz Argollo. A gestão dos recursos hídricos na França e no Brasil com foco nas bacias hidrográficas e seus sistemas territoriais. **Labor & Engenho**. Campinas [SP] Brasil, v.9, n.4, p19-33, out./dez. 2015. <http://www.conpadre.org>. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8642229/pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Portal da Legislação, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. **Decreta o Código de Águas**. Portal da Legislação, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Portal da Legislação, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Portal da Legislação, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Portal da Legislação, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Instrumentos de gestão das águas**. Consultoria Legislativa; relator Félix Mendonça Júnior; Maurício Boratto Viana, Alberto Pinheiro. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. - (Série estudos estratégicos; n. 6). Disponível em: <<https://livraria.camara.leg.br/instrumentos-de-gestao-das-aguas>>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRITO, Pedro Lucas Cosmo de. **Avaliação da Eficiência da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos no Brasil: O Caso da Bacia do Rio São Francisco**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia Civil. Orientador: José Paulo Soares de Azevedo. Rio de Janeiro, mar/2021.

CALDAS NETO, Cícero. “Preço público” e “taxa”: algumas considerações. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

CAMPOS JUNIOR, Marcos de Brito. **Cobrança pelo Uso da Água: Análise dos Impactos na Pecuária e Agroindústria Leiteira e Avaliação da Aceitabilidade**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental, na área de Engenharia Hidráulica da Universidade Federal de Campina Grande Orientadora: Dra. Márcia Maria Rios Ribeiro. Campina Grande/PB. Mar 2007.

CARVALHO, Victor Nunes. **O princípio do usuário-pagador no Direito Ambiental**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34880/o-principio-do-usuario-pagador-no-direito-ambiental>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CERQUEIRA, Gustavo Aouar. **A Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos Está Cumprindo sua Função Estabelecida na Política Nacional de Recursos Hídricos?**

COELHO, Jocilon; ZANCAN, Evelise Chemale. **Modelo de Regressão Linear Múltipla para Avaliação de Aluguéis de Salas Comerciais na Cidade de Araranguá-SC**. UNESC, 2022. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/174/1/Jocilon%20Coelho.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Estudo sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos**. Confederação Nacional da Indústria. - Brasília: CNI, 2022. ISBN: 978-65-86075-80-9 150 p. : il. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2022/6/estudo-sobre-cobranca-pelo-direito-de-uso-de-recursos-hidricos/>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH). Resolução CNRH nº 48, de 21 de março de 2005. **Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos**. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União em 26 jul. 2005. CNRH, 2005. Disponível em: <<https://cnrh.mdr.gov.br/resolucoes/2436-resolucao-cnrh-48/file>>. Acesso em: 2 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH). Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2010. **Cria Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União - UGRHs e estabelece procedimentos complementares para a criação e acompanhamento dos comitês de bacia**. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União em 12 ago. 2010. CNRH, 2005. Disponível em: <<https://cnrh.mdr.gov.br/resolucoes/1247-resolucao-n-109-13-de-abril-de-2010/file>>. Acesso em: 2 out. 2021.

CORRÊA. Philippe Stéphano Gonçalves. Recursos Hídricos: a cobrança fundamentada no princípio do usuário-pagador e sua implantação em âmbito federal. In: **Organizações e Sustentabilidade**, Londrina, v. 5, n. 2, p. 29-63, jul./dez. 2017.

DIAS, Pablo Vinícius. **Aspectos da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos como Instrumento de Gestão na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. Monografia apresentada ao Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná. Orientador: Prof. Mariano Matos Macedo. Curitiba/PR, 2007. Disponível em:

<<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/76391/PABLO-VINICIUS-DIAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Manejo de Recursos Hídricos**. Portal Embrapa: Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema/manejo-de-recursos-hidricos/perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ESTADÃO. **OAB exige que Pará cobre R\$ 5 bi de mineradoras**. Mar, 2012. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,oab-exige-que-para-cobre-r-5-bi-de-mineradoras-imp-,850280>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB**. Volume 1 / Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosendal. – 13. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

FINKLER, N. R.; MENDES, L. A.; BORTOLIN, T. A.; SCHNEIDER, V. E. Cobrança pelo uso da água no Brasil: uma revisão metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 33, p. 33-49, 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/36413>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; LAIGNEAU, Patrick; MARQUES, Guilherme Fernandes; GOLDENSTEIN, Stela; BONILHA, Iraúna. Articulação entre Planos de Bacia & Cobrança pelo Uso da Água: Reflexões e Propostas a partir do Caso das Bacias PCJ. **XXIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. 2021. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/233871>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Remada lenta: Política Nacional de Recursos Hídricos completa 15 anos com poucos avanços na gestão do uso da água no Brasil**. Revista Conjuntura Econômica. Mai/2002, v. 66, nº 5, p. 3-15.

GOMES, Tarcila Santos Britto. Atuação do Ministério Público para a defesa dos recursos hídricos: proposta de integração territorialmente organizada por bacias hidrográficas. **Revista do CNMP**. 2018, n. 7. Disponível em: <<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revista/article/view/104>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GONTIJO JUNIOR, Wilde Cardoso **Uma Avaliação da Política Brasileira de Recursos Hídricos Baseada em Dez Casos de Estudo**. Tese de Doutorado submetida ao Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos. Orientador: Prof. Dr. Oscar de Moraes Cordeiro Netto. 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21132/1/2013_WildeCardosoGontijoJ%3BAnior.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas e Meio Ambiente: aspectos jurídicos-ambientais do uso, gerenciamento e da proteção dos recursos hídricos. O aproveitamento múltiplo de recursos hídricos internacionais compartilhados**. São Paulo: Ícone Editora, 1993.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: Disciplina Jurídica das Águas Doces**. Atlas; 3ª edição (2006).

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Agência Nacional de Água e Saneamento Básico - Comentários à Lei 9.984/2000**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021. 176 p.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. **Comitê Gravataí: Gestão Participativa da Água no Rio Grande do Sul**. Lua Nova, São Paulo, 69: 79-121, 2006. Disponível em: <[a05n69.pdf \(scielo.br\)](http://a05n69.pdf(scielo.br))>. Acesso em: 2 out. 2021.

JACOBI, Pedro Roberto. **Gestão participativa das águas**. 2006. 16 p. Disponível em: <<http://arquivo.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/TextoJacobi.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2021.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. **Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10, n. 2, p. 237-244 jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/MtRRgp96jPRZjxt9SfGm76j/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 2 out. 2021.

KEMPER, Karin E. **O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, Nordeste Brasileiro**. Linköping Studies in Arts and Science. 152. Tradução Marcos Felipe. Linköping, 1997.

MACHADO, Carlos José Saldanha. A cobrança pelo uso da água: contribuição para a sua implementação no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 55-75, jan./abr. 2003. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_055.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos: Direito Brasileiro e Internacional**. Malheiros Editora, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGNI, Marciana. A responsabilidade do Estado do Rio Grande do Sul em face da omissão no implemento do instrumento legal de cobrança pelo uso de recursos hídricos. In: **Biodiversidade, recursos hídricos e direito ambiental**. Org. Luciana Scur, Juliano Rodrigues Gimenez, Caroline Ferri Burgel. - Caxias do Sul, RS: Educus, 2020.

MATSUSHITA, Thiago Lopes; GRANADO, Daniel Willian. **Crise Hídrica no Brasil e seus Impactos no Desenvolvimento Econômico e Ambiental**. Revista *Thesis Juris* – RTJ, eISSN 2317-3580, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 167-185, jan./abr. 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édís. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade**. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18874>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

MILLAN, Paulo. Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 103, p. 537-560, jan./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67818>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 1. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009a.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 2A. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009b.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 2B. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009c.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 3. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009d.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 4. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009e.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Elaboração de normativos legais, identificados como prioritários, visando à adequação, complementação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil - GIRH**. Relatório Técnico Parcial 7. Secretaria de Recursos

Hídricos e Ambiente Urbano. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - Proágua Nacional. 2009f.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Conjuntos de normas legais: recursos hídricos**. Ministério do Meio Ambiente. 8º ed. Brasília: MMA, 2014. 684 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água**. 8º Fórum Mundial da Água Brasília (Brasil), 21 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/DEclaraogua.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Recurso Extraordinário nº 827.538-MG - N.º 239462/2017 - SDHDC/GABPGR**. Procuradora-Geral da República, out. 2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313154266&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA (MPPB). **MPPB ajuíza ação civil pública contra Estado, AESA e ex-diretor da autarquia por omissões e danos ambientais**. Jun. 2021. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php?view=article&id=2338>> Acesso em: 23 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MPGO). **Após ação do MPGO, Estado está obrigado a regulamentar a lei que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos**. Jul. 2022. Disponível em: <<https://mpgo.mp.br/portal/noticia/apos-acao-do-mpgo-estado-esta-obrigado-a-regulamentar-a-lei-que-estabelece-a-politica-estadual-de-recursos-hidricos>> Acesso em: 23 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (MPPE). **Recomendação nº 03/2015**. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, p. 10, ano XCII, nº 85, de 12 de maio de 2015. Abr. 2015.

MIRANDA, Clarisse Carvalho; MAIA, James Lacerda; SILVA, João Paulo Oliveira; VIEIRA, Eliane Maria. Análise da cobrança pelo uso de recursos hídricos em águas de domínio da União: Estudo de caso da bacia hidrográfica do rio Doce (MG). In: **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, 2021. Disponível em: <<https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13785/12416>>. Acesso em: 23 out. 2021.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 47, n. 187 jul./set. 2010.

MUÑOZ. Hector Raúl. Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da lei de águas de 1997. In.: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Interface da Gestão de Recursos Hídricos - desafios da Lei das Águas de 1997**. 2º edição. Héctor Raúl Muñoz, organizador. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, 2000. p. 13-30. Disponível em:

<[https://issuu.com/fernandodecarvalho4/docs/interfaces da gest o de recursos h](https://issuu.com/fernandodecarvalho4/docs/interfaces_da_gest_o_de_recursos_h)>. Acesso em: 2 out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Humano**. 1992, Dublin. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>. Acesso em: 12 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>>. Acesso em: 12 out. 2022.

OCDE. **Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir**. 2017. Éditions OCDE, Paris. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/environment/cobrancas-pelo-uso-de-recursos-hidricos-no-brasil_9789264288423-pt#page1>. Acesso em: 11 jul. 2022.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Santos. Carlos Alberto se despede do CBH Rio das Velhas após inúmeras contribuições para a legislação das águas. **Assessoria de Comunicação do CBH Rio das Velhas**. 16 fev. 2022. Disponível em <[Carlos Alberto se despede do CBH Rio das Velhas após inúmeras contribuições para a legislação das águas - CBH Rio das Velhas : Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas \(cbhvelhas.org.br\)](#)>. Acesso em: 20 jul. 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, Mozart Leite de; OLIVEIRA, Samuel Menezes. A cobrança pelo uso da água no direito brasileiro. In: **Biodiversidade, recursos hídricos e direito ambiental**. Org. Luciana Scur, Juliano Rodrigues Gimenez, Caroline Ferri Burgel. - Caxias do Sul, RS: Educs, 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de Constitucionalidade**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo, 2010. Editora Método.

PEDROSA, Valmir de Albuquerque. **Solução de conflitos pelo uso da água**. Serra, ES: 2017. 109 p. Disponível em: <<https://brasil.arcelormittal.com/sala-imprensa/publicacoes-relatorios/tubarao/livro---solucao-de-conflitos-pelo-uso-da-aqua-2019>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

PEREIRA, Alexandre Demetrius. Inconstitucionalidade da inspeção feita por autoridade estadual. In: **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/1999-jul-10/posicao-supremo-tribunal-federal-inspecao-trabalho-autor#:~:text=A%20diferen%C3%A7a%20que%20se%20faz,a%20ele%20a%20mat%C3%A9ria%20indicada>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

PEREIRA, Jaildo Santos. **A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão dos recursos hídricos: da experiência francesa à prática brasileira**. Tese submetida ao programa de Pós Graduação em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Antônio Eduardo Leão Lanna. Porto Alegre/RS. Nov. 2002.

PIZAIA, Márcia Gonçalves; CÂMARA, Márcia Regina Gabardo da; SEREIA, Vanderlei José. **Aspectos Econômicos da Gestão Ambiental dos Recursos**

Hídricos. Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA. Mai. - Ago. 2007, V. 1, nº. 2, pp. 111-128. Disponível em: <<https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/26/16>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH). **Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil**. Volume 1 / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. – Brasília: MMA, 2006. 4 v.: il. Color; 28 cm. Disponível em: <<https://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNRH-Vol-01.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2022.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH). **Águas para o futuro: cenários para 2020**. Volume 2 / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. – Brasília: MMA, 2006. 4 v.: il. Color; 28 cm. Disponível em: <<http://www.participa.br/articles/public/0018/0022/vol2.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2022.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH). **Anexo Normativo. Volume II do PNRH 2022-2040**. Mar/22. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1/anexo_pnrh.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

POLLACHI, Amauri. Gestão Integrada e Adaptativa da Água: a governança da bacia do Alto Tietê em face a escassez hídrica. **Rev. Cadernos de Campo**. Araraquara. n. 31. p. 43-69. jul./dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/14955>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

POMPEU, Cid Tomanik. O Papel do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH. **Ciência e Cultura**. Cienc. Cult. vol.55 nº 4. São Paulo: oct./dec. 2003. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000400023>. Acesso em: 14 jul. 2022.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. 2º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Petição Inicial**. ADI 5025/MS. 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4442397>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

PROTA, Mariza Guimarães. Análise do processo participativo na gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo: um estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo. 2011. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/An%C3%A1lise-do-processo-participativo-na-gest%C3%A3o-dos-no-Prota/fe840ebd4ea39e4f2fd8ebcde8bd9d0b0edf32e3>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

RESENDE, Ênio. Entrevista com Ênio Resende: conselheiro se despede do Comitê depois de 23 anos de dedicação ao Velhas. **Assessoria de Comunicação do CBH**

Rio das Velhas. 6 abr. 2021. Disponível em <[Entrevista com Ênio Resende: conselheiro se despede do Comitê depois de 23 anos de dedicação ao Velhas - CBH Rio das Velhas : Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas \(cbhvelhas.org.br\)](http://cbhvelhas.org.br)>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei RJ nº 3.239, de 2 de agosto de 1999. **Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos; regulamenta a Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII; e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/43fd110fc03f0e6c032567c30072625b?OpenDocument&Highlight=0,3239>>. Acesso em: 23 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Lei RJ nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/6716fa36f132abd183256dff006c88f4?OpenDocument&Highlight=0,4247>>. Acesso em: 2 out. 2021.

ROCHA, Fátima do Carmo Silva; FERREIRA, Ingrid Delgado; ALMEIDA, Lucas Pereira de; CORTAT, Luiza Fonseca Cortat; HERMS, Friedrich Wilhelm. Cobrança pelo Uso da Água nas Bacias Hidrográficas dos Rios Preto e Paraibuna e dos Rios Pomba e Muriaé: Implementação e Desafios Atuais. In: **XXIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/arquivos/compartilhamento/2021/12/compartilhamento_52a1e8e5976eae916907478a2a480c18.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. Coordenação Pedro Lenza. - 3. ed. - São Paulo: Saraiva, 2016.

RODRIGUES, Marcus Vinícius Sousa; AQUINO, Marisete Dantas de. Análise comparativa entre a cobrança pelo uso da água bruta do Estado do Ceará com a cobrança aplicada no Estado de São Paulo. In.: **Revista de Gestão de Água da América Latina (REGA)**. Volume 11, nº. 2, Jul/dez, 2014. p. 37-51. Disponível em: <https://abr.h.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/177/1f96a2acb5af39b901732b5e064066f7_d7bb77986c451b452cd1af0f3f09c75e.pdf>. Acesso em: 2 out. 2021.

ROSA, Deyvid Wavel Barreto. **Aprimoramento da cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de Minas Gerais**: perspectivas dos integrantes do sistema estadual de gestão de recursos hídricos. Revista de Gestão de Água da América Latina, v. 16, e4, 2019. 10.21168/Rega. v16 e4. Disponível em: <https://abr.h.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/210/790cdb5f2f0f277e01ae60b73e80d82f_49b3420d7c3931012cb351253ee1e29a.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SANTANAHOJE. **Piauí deixa de arrecadar R\$ 14,5 milhões pelo uso de recursos hídricos**. Jan. 2018. Disponível em: <<http://santanahoje.com.br/site/noticia/5815/piaui-deixa-de-arrecadar-rs-14-5-milhoes-pelo-uso-de-recursos-hidricos>>. Acesso em: 5 mai. 2022.

SANTOS, Bruno Raniely Gonçalves; PROTA, Mariza Guimarães; SIQUEIRA, Silvio Renato; RODRIGUES, Vania Lucia; PAGANINI, Wanderley da Silva. Cobrança pelo uso da água no estado de São Paulo: o olhar do usuário de saneamento. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 5, n. 10, p. 20098-20109 oct. 2019. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/3876>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

SÃO PAULO. **Projeto de Apoio para o Fortalecimento da Capacidade de Prevenção e Gestão de Crises Hídricas no Estado de São Paulo**. Análise de Alternativas, Proposição de Melhoria dos Instrumentos e Estratégias de Implementação. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente - SIMA do Governo do Estado de São Paulo. Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Cobrape. Julho/2022.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. **Portal Consultor Jurídico**. Fev/13. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pessupoe-escolhas-tragicas>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

SENADO FEDERAL. **Requerimento da Comissão de Meio Ambiente nº 46, de 2022**. Autoria: Comissão de Meio Ambiente. 2022. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/itempauta?reuniao=10679&codcol=2015&item=81202>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. - Salvador: Editora JusPODIVM, 2016. 872 p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 827.538-MG**. Lei MG nº 12.503, de 30 de maio de 1997. Cria o Programa Estadual de Conservação da Água. Mai, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343804065&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3336-RJ**. Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Recorrido: Governadora do Estado do Rio de Janeiro. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Dias Toffoli, 6 de março de 2020. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2253438>>. Acesso em: 2 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5025/MS**. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002. Institui a Política Estadual dos Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos

Hídricos e dá outras providências. Recorrido: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul. Requerente: Procurador Geral da República. Relator: Marco Aurélio. Redator Dias Toffoli, 8 de fevereiro de 2021. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4442397>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume único. - 11. ed. - Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021.

THAME, Antônio Carlos de Mendes. Desafios. In: **Comitês de bacia hidrográfica: uma revolução conceitual**. Antônio Carlos de Mendes Thame, organizador. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.

THOMAS. Patrick Thadeu **Proposta de Cobrança pelo Uso das Águas Transpostas da Bacia do Rio São Francisco**. Tese de doutorado submetida ao corpo docente da COPPE/UFRJ como parte integrante dos requisitos necessários para aprovação no doutorado. Orientador: Prof. José Paulo Soares de Azevedo. Rio de Janeiro/RJ. Set. 2008. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/CDOC/ProducaoAcademica/Patrick%20Thomas/TeseDoutoradoPatrickVersaoFinal.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasil / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF>. Acesso em: 2 out. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Sentença**. Processo nº 1815/05. 3º Vara Cível - Comarca Barretos. Processo TJSP nº 0000983-25.2005.8.26.0066: sentença proferida em 17/05/2007.

TRINDADE, Larissa de Lima. **Gestão Integrada de Recursos Hídricos: Papel, Potencialidades e Limitações dos Comitês de Bacias Hidrográficas**. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutora em Ciências Humanas. Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe Coorientador: Prof. Dr. Marcos Fábio Freire Montysuma. Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/173815>>. Acesso em: 2 out. 2021.

TRILHANTE. **Hermenêutica e Métodos Interpretativos**. 2022. Disponível em: <<https://trilhante.com.br/curso/hermeneutica-e-metodos-interpretativos/aula/quanto-as-fontes-autentica-doutrinaria-e-judicial-2#:~:text=%C3%89%20a%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20de%20quem,do%20direito%2C%20juristas%20e%20doutrinadores>>. Acesso em: 22 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **ProfÁgua - Linhas de Pesquisa**. Faculdade UnB Planaltina. UnB, 2021. Disponível em: <<https://profaguaunbfup.wixsite.com/profagua/about-us>>. Acesso em: 2 out. 2021.

UNIVERSIDADE SISEMA. **Curso Introdutório para os Conselheiros de Comitês de Bacia**. 2021. Instrumentos de Gestão. Disponível em: <<http://trilhasdosaber.meioambiente.mg.gov.br/mod/book/tool/print/index.php?id=9090>>. Acesso em: 17 out. 2022.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. Editora Saraiva.

VERA, Leonardo Henrique Andrade. **Atuação da Cobrança pelo Uso da Água de Domínio da União como Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2014. Orientadora: Prof^a. Suzana Maria Gico Lima Montenegro, PhD. Recife/PE, 2014. 165 folhas, il., gráfs., tabs.

APÊNDICE A – Legislação sobre a Cobrança

REGIÃO NORTE

| UF | Constituição | Política de Recursos Hídricos | Lei de Cobrança | Decreto de Cobrança | Deliberação do Conselho |
|-----------|--------------|-------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Acre | - | Lei AC nº 1.500/2003 | - | - | - |
| Amapá | - | Lei AP nº 0686/2002 | - | - | - |
| Amazonas | - | Lei AM nº 3.167/2007 | - | AM nº 28.678/2009 | - |
| Pará | - | Lei PA nº 6.381/2001 | - | - | - |
| Rondônia | - | Lei Compl. RO nº 255/2002 | - | - | - |
| Roraima | - | Lei RR nº 547/2006 | - | - | - |
| Tocantins | - | Lei TO nº 1.307/2002 | - | - | - |

REGIÃO NORDESTE

| UF | Constituição | Política de Recursos Hídricos | Lei de Cobrança | Decreto de Cobrança | Deliberação do Conselho |
|---------------------|--------------|---------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Alagoas | art. 227 | Lei AL nº 5.965/1997 | - | - | - |
| Bahia | art. 200 | Lei BA nº 11.612/2009 | - | - | CONERH/BA nº 110/2017 |
| Ceará | - | Lei CE nº 14.844/2010 | - | CE nº 24.264/1996 | - |
| Maranhão | - | Lei MA nº 8.149/2004 | - | - | - |
| Paraíba | - | Lei PB nº 6.308/1996 | - | PB nº 33.613/2012 | - |
| Pernambuco | - | Lei PE nº 12.984/2005 | - | - | - |
| Piauí | - | Lei PI nº 5.165/2000 | - | PI nº 16.696/2016 | - |
| Rio Grande do Norte | - | Lei RN nº 6.908/1996 | - | - | - |
| Sergipe | art. 244 | Lei SE nº 3.870/1997 | - | - | - |

em verde, UF com cobrança implementada.

REGIÃO CENTRO OESTE

| UF | Constituição | Política de Recursos Hídricos | Lei de Cobrança | Decreto de Cobrança | Deliberação do Conselho |
|--------------------|--------------|---------------------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|
| Distrito Federal | - | Lei DF nº 2.725/2001 | - | - | - |
| Goiás | - | Lei GO nº 13.123/1997 | - | - | - |
| Mato Grosso | - | Lei MT nº 11.088/2020 | - | - | - |
| Mato Grosso do Sul | art. 240 | Lei MS nº 2.406/2002 | - | - | - |

REGIÃO SUDESTE

| UF | Constituição | Política de Recursos Hídricos | Lei de Cobrança | Decreto de Cobrança | Deliberação do Conselho |
|----------------|--------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Espírito Santo | - | Lei ES nº 10.179/2014 | - | - | CERH/ES nº 004/2015 |
| Minas Gerais | - | Lei MG nº 13.199/1999 | - | MG nº 48.160/2021 | CERH/MG nº 68/2021 |
| Rio de Janeiro | - | Lei RJ 3.239/1999 | Lei RJ nº 4.247/2003 | - | - |
| São Paulo | art. 211 | Lei SP nº 7.663/1991 | Lei SP nº 12.183/2005 | SP nº 50.667/2006 | CRH/SP nº 90/2008 |

em verde, UF com cobrança implementada.

REGIÃO SUL

| UF | Constituição | Política de Recursos Hídricos | Lei de Cobrança | Decreto de Cobrança | Deliberação do Conselho |
|-------------------|--------------|---------------------------------------|-----------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Paraná | - | Lei PR nº 12.726/1999 | - | PR nº 7.348/2013 | CERH/PR nº 50/2006 |
| Rio Grande do Sul | art. 171 | Lei RS nº 10.350/1994 | - | - | - |
| Santa Catarina | - | Lei SC nº 9.748/1994 | - | - | - |

em verde, UF com cobrança implementada.

ANEXO A – Extrato de Decisões Judiciais

24º Vara Cível Federal de São Paulo

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 5012394-93.2022.4.03.6100

DECISÃO

A posição dominante na jurisprudência diz que a cobrança do preço-público está condicionada à efetiva utilização do serviço público pelo particular, ao passo que a taxa pode ser cobrada independentemente da fruição do serviço público divisível, desde que posto à disposição do particular.

[...]

Entretanto, para que tal cobrança existisse, conforme entendimento sufragado pelos tribunais, seria necessária a instituição de cobrança por meio de taxa, com os privilégios e, mais importante, as limitações aplicáveis aos tributos, dentre as quais, a observância ao princípio da legalidade para estabelecimento da base de cálculo, alíquota, sujeito passivo e, em especial, a hipótese de incidência que contemplasse o mero uso potencial.

[...]

Ocorre que não há previsão legal que autorize a cobrança com base tão somente na outorga e no uso potencial e não no uso real de recursos hídricos.

[...]

Com efeito, o volume outorgado é parâmetro principal da base de cálculo apenas nos casos em que a utilização não seja objeto de medição [...], o que não é sinônimo de não utilização, mas, ao revés, pressupõe que, por inexistência ou inidoneidade do instrumento de medição, houve derivação de recursos hídricos que não pôde ser mensurada. Já nos casos em que há medição, o volume outorgado configura apenas um dos parâmetros para o cálculo da tarifa, mas a hipótese de incidência permanece a utilização efetiva do recurso.

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5030606-03.2020.4.03.0000

RELATOR: Gab. 19 – DES. FED. TORU YAMAMOTO

DECISÃO

A entrega da DAURH configura obrigação acessória cujo descumprimento pode acarretar a aplicação das penalidades previstas em regulamento (art. 50, Lei 9.433/97), mas não presunção de que houve utilização do recurso por parte do usuário.

Processo nº 0501930-40.2017.4.02.5001 (2017.50.01.501930-1)

Classe: ORDINÁRIA/OUTRAS

SENTENÇA

Fixada esta premissa, sabe-se que, ao contrário das taxas, os preços públicos se inserem dentro do regime negocial, sendo que, via de regra, só devem ser exigidos após a efetiva utilização do serviço ou bem público. A mera disponibilidade, a priori, não autoriza a cobrança.

Portanto, a utilização ou a aquisição do bem público é que legitima a cobrança do preço público, pois é o pagamento deste que possibilita ao interessado o acesso ao mesmo.

[...]

Devido a esta natureza contratual, até se poderia cogitar acerca da eventual exigência de tarifa pela simples colocação do serviço ou do bem à disposição do interessado. Contudo, para que isso ocorra, seria necessário que tal condição estivesse prevista no contrato firmado com a Administração Pública.

[...]

O art. 20 da Lei nº 9.433/97, já transcrito linhas acima, estipula que serão “cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga”. Não se mostra razoável alargar a interpretação do vocábulo “uso” para abarcar a simples disponibilização da água para o interessado, mesmo sem haver o real emprego ou uso desta, indo de encontro à sua própria definição ortográfica.

Apelação Cível – Turma Espec. III – Administrativo e Cível

Nº CNJ : 0501930-40.2017.4.02.5001 (2017.50.01.501930-1)

ORIGEM : 5ª Vara Federal Cível (0501930-40.2017.4.02.5001)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. OUTORGA DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS. NATUREZA JURÍDICA. PREÇO PÚBLICO. COBRANÇA PELA MERA DISPONIBILIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Confirma-se a sentença que, em ação anulatória, acolheu pedido da Petrobras para desconstituir débito relativo à disponibilização de recursos hídricos da Bacia do Rio Doce.
2. Diante da previsão de construção de um complexo gás-químico no Município de Linhares/ES, a Petrobras requereu e obteve a outorga para a utilização de recursos hídricos, aprovada pela Agência Nacional de Águas em 01/11/2012, mas pediu, em junho de 2013, o cancelamento, que foi acolhido. Apesar de o empreendimento não ter sido construído e de não terem sido utilizados os recursos hídricos da União, a Agência exigiu o pagamento de valores pelo período em que vigorou a outorga.
3. O uso dos recursos hídricos é remunerado por preço público, inserido no regime negocial, e a mera disponibilidade da água, em regra, não autoriza a cobrança, salvo previsão contratual específica, inexistente, no caso.
4. Conforme a Lei nº 9.433/97, artigos 20 e 21, I, é o uso efetivo do recurso hídrico que gera a exação, de acordo com o volume retirado dos leitos ou mananciais. Precedentes do STJ e deste Tribunal.
5. A Resolução Conjunta ANA, IEMA e IGAM nº 553, de 8/8/2011, art. 8º, como não poderia deixar de ser, dispõe no mesmo sentido da Lei nº 9.433/97: os valores cobrados estão relacionados à vazão, isto é, à efetiva captação da água. Assim, se não houver captação, o valor a ser pago será igual a zero. Ademais, a Resolução nº 601/2012, que concedeu a outorga de uso à Petrobras, tampouco contém previsão que justifique a cobrança pela simples disponibilização dos recursos.
6. Apelação desprovida, com majoração dos honorários em 1% sobre a mesma base de cálculo, na forma do art. 85, § 11, do CPC.

A C Ó R D Ã O

Decide a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, na forma do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0815227-08.2020.815.0000 (TJPB).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.661/2019 DO MUNICÍPIO DE CATOLÉ DO ROCHA. CONFRONTO COM O DISPOSTO NO ART. 22, INCISO IV E ART. 37, XXI, DA CF/88. COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ÁGUA. MATÉRIA AFETA ÀS RELAÇÕES DE CONSUMO. ARTIGO 24, V, CF/88 C/C ARTIGOS 7º, §2º, V C/C 11, I E II, CE. AUSÊNCIA DE MATÉRIA DE INTERESSE ESTRITAMENTE LOCAL. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA CONDUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DA ALÇADA ESTADUAL. ART. 11, PARÁGRAFO ÚNICO, CE. VIOLAÇÃO À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E AO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E A ESTATAL. INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- Cabe aos Tribunais de Justiça dos Estados o controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Estadual.

- A cobrança de taxa de religação de água é tema ínsito à matéria consumerista, sobre a qual é determinada a competência legislativa concorrente.
- A jurisprudência reconhece aos municípios a competência para legislar sobre consumo quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.
- A proibição de cobrança, via lei municipal, de taxas relativas a serviços da alçada do Estado, viola não apenas a repartição de competências, mas acaba por afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre a edilidade municipal e as empresas concessionárias de serviços públicos. Em última instância, os efeitos de leis dessa natureza poderão afetar as finanças das entidades estaduais responsáveis pela prestação de serviços públicos essenciais a todo o Estado.
- A falta de predominância do interesse local é notória. Em que pese o Município possa legislar acerca de consumo, forçoso concluir que a proibição imposta às concessionárias de serviços públicos não pode ser compreendida como de interesse estritamente local, o que repele a competência Municipal.