

SECRETARIA DE ENERGIA, RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO

DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA

Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, seu Programa de Investimentos e a Regulamentação da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, do Estado de São Paulo

ETAPA 10

ESTRATÉGIAS PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA

659-DAE-CRH-RT-010
Dezembro/2004

ÍNDICE

	PÁG.
1. ANÁLISE CRÍTICA DA SITUAÇÃO ATUAL	1
1.1 INTRODUÇÃO.....	1
1.2 OS RECURSOS HÍDRICOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	2
1.2.1 <i>Domínio</i>	2
1.2.2 <i>Competências – CF/88</i>	4
1.3 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS	9
1.3.1 <i>São Paulo</i>	10
1.3.2 <i>União</i>	10
1.3.3 <i>Princípios Norteadores das Políticas de Recursos Hídricos Relacionados com a Cobrança</i>	12
1.3.4 <i>Principais Instrumentos da Política e sua Relação com a Cobrança</i>	15
1.4 A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS	26
1.4.1 <i>Finalidade da Cobrança</i>	27
1.4.2 <i>Critérios de Cobrança</i>	28
1.4.3 <i>Usos Sujeitos à Cobrança</i>	32
1.4.4 <i>Natureza Jurídica do Produto da Cobrança</i>	33
1.4.5 <i>Aplicação dos Valores da Cobrança</i>	34
1.4.6 <i>Sanções</i>	36
1.5 ROTEIRO PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA	36
1.5.1 <i>Cadastro</i>	37
1.5.2 <i>Edital de Chamamento para Cadastramento</i>	37
1.5.3 <i>Escolha dos Parâmetros</i>	39
1.5.4 <i>Cálculo dos Valores</i>	39
1.5.5 <i>Emissão dos Boletos</i>	39
1.5.6 <i>Administração</i>	40
2. IMPLANTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIA E O DAEE COMO AGENTE DA COBRANÇA.....	41
2.1 DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA - DAEE	41
2.1.1 <i>Competências do DAEE</i>	41
2.1.2 <i>Propostas para Cobrança pelo DAEE</i>	44
2.2 AGÊNCIAS DE BACIA – AGÊNCIAS DE ÁGUA	46
2.2.1 <i>Bacias Hidrográficas Formadas Apenas por Corpos Hídricos de Domínio Estadual</i>	46
2.2.2 <i>Bacias Hidrográficas com Corpos Hídricos de Domínio da União</i>	50
2.3 OUTROS ENTES DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS	53
2.3.1 <i>Conselho Nacional de Recursos Hídricos</i>	53
2.3.2 <i>Conselho Estadual de Recursos Hídricos</i>	53
2.3.3 <i>Comitês de Bacia Hidrográfica</i>	54
2.3.4 <i>A Agência Nacional de Águas – ANA</i>	60
3. COMPATIBILIZAÇÃO COM MODELOS EXISTENTES.....	62
3.1 IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA EM BACIAS CRÍTICAS	62
3.1.1 <i>Bacia do Rio Paraíba do Sul</i>	62
3.1.2 <i>Um sistema a implantar: Piracicaba, Capivari e Jundiá</i>	65
3.1.3 <i>Alto Tietê</i>	67
3.2 ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	71

4.	PROGRAMAÇÃO DA CAMPANHA DE DIVULGAÇÃO E ESCLARECIMENTOS	74
5.	DOCUMENTAÇÃO	77
5.1	MINUTA: DELIBERAÇÃO CRH	77
5.2	MINUTA: DELIBERAÇÃO DE COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA	77
5.3	MINUTA: DECRETO DO GOVERNADOR	77
6.	RESUMO DAS PROPOSTAS PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA - ATIVIDADES	78
6.1	COMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO DE USUÁRIOS.....	78
6.2	EDITAL DE CHAMAMENTO PARA CADASTRAMENTO DE USO	78
6.3	OUTORGA PROVISÓRIA	78
6.4	ESCOLHA DOS PARÂMETROS E PROPOSTA DOS VALORES.....	79
6.5	APROVAÇÃO DOS VALORES DA COBRANÇA	79
6.6	CÁLCULO DOS VALORES E EMISSÃO DOS BOLETOS	79
6.7	RECEBIMENTO DOS VALORES DA COBRANÇA	79
6.8	APLICAÇÃO DOS VALORES DA COBRANÇA	80
6.9	ANÁLISE TÉCNICA E FINANCEIRA DOS PEDIDOS DE INVESTIMENTO.....	80
6.10	REPASSE AOS BENEFICIADOS PELA COBRANÇA.....	80
6.11	CONTROLE.....	81
7.	QUADRO GERAL DA LEGISLAÇÃO RELATIVA À COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	82
7.1	PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS RELACIONADOS COM A COBRANÇA	82
7.1.1	<i>Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador</i>	<i>82</i>
7.1.2	<i>Valor Econômico da Água</i>	<i>82</i>
7.1.3	<i>Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento e Gerenciamento</i>	<i>82</i>
7.1.4	<i>Gestão Participativa e Descentralizada</i>	<i>83</i>
7.2	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA E SUA RELAÇÃO COM A COBRANÇA.....	83
7.2.1	<i>Planos de Bacias Hidrográficas</i>	<i>83</i>
7.2.2	<i>Classificação e Enquadramento</i>	<i>83</i>
7.2.3	<i>Outorga do Direito de Uso da Água</i>	<i>84</i>
7.2.4	<i>A Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos</i>	<i>85</i>
7.2.5	<i>Usos Sujeitos à Cobrança</i>	<i>86</i>
7.2.6	<i>Natureza Jurídica do Produto da Cobrança</i>	<i>87</i>
7.2.7	<i>Aplicação dos Valores da Cobrança</i>	<i>87</i>
7.3	IMPLANTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIA E O DAEE COMO AGENTES DE COBRANÇA	88
7.3.1	<i>Departamento de Águas e Energia Elétrica- DAEE</i>	<i>88</i>
7.3.2	<i>Competências do DAEE</i>	<i>88</i>
7.3.3	<i>Agências de Bacia - Agências de Água</i>	<i>89</i>
8.	AGÊNCIA DE BACIA – CUSTOS OPERACIONAIS.....	90
	ANEXO I – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	95
	ANEXO II – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DAEE	97
	ANEXO III – CRONOGRAMA GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA.....	99

1. ANÁLISE CRÍTICA DA SITUAÇÃO ATUAL

1. ANÁLISE CRÍTICA DA SITUAÇÃO ATUAL

Os estudos desenvolvidos nesta etapa têm por objetivo estabelecer um cenário jurídico e institucional sobre os recursos hídricos, considerando a dominialidade federal e estadual, sempre com **foco na implantação da cobrança pelo uso das águas**. São identificados os problemas legais, institucionais e operacionais a serem enfrentados na implantação da cobrança, propondo-se alternativas de solução e indicando-se, na medida do possível, as de maior conveniência e exequibilidade. As propostas de cunho jurídico-institucional para a implantação da cobrança no Estado de São Paulo, partem da premissa de que o conteúdo do PL nº 676/00 será aprovado na íntegra, tornando-se lei.

As ações a serem propostas possuem duas naturezas:

1. algumas dependem de norma legal, cujas minutas serão oportunamente desenvolvidas, e
2. outras cuidam de ações que independem de norma, pois seu fundamento legal já se encontra definido, explicitamente ou não, nos textos legais em vigor, cabendo sua efetiva implantação.

1.1 INTRODUÇÃO

O Brasil foi inovador na elaboração de um ordenamento jurídico sobre águas. O Código de Águas, projeto de lei de 1908, foi baixado pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 e estabeleceu uma estrutura normativa bastante avançada para a época, abrangendo, entre outros tópicos, propriedade e domínio, derivações, regras sobre as águas nocivas, fiscalização, aplicação de penalidades e um embrião do princípio poluidor-pagador. Foi também o primeiro instrumento legal a tratar das águas sob o enfoque do Direito Público.

Entretanto, a regulamentação do Código de Águas voltou-se quase que inteiramente à energia elétrica, deixando de lado a valiosa oportunidade de se estabelecer um paralelo normativo entre o desenvolvimento propiciado pela energia elétrica e a proteção dos recursos hídricos.

Em função desse desequilíbrio entre o “desenvolvimento” e a fixação de leis compatíveis com a necessidade de proteção da quantidade e qualidade das águas, tornou-se urgente a formulação de políticas públicas que ordenassem os usos da água, com respostas aos problemas decorrentes da industrialização, do crescimento das cidades e da conseqüente utilização, sem planejamento, desse precioso recurso, sem deixar de lado a preocupação com a sua preservação, inclusive para a manutenção dos ecossistemas aquáticos.

O Estado de São Paulo saiu à frente e editou a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio da Lei nº 7.663, de 30/12/91. Hoje, praticamente todas as unidades da Federação possuem suas políticas e respectivos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. No âmbito federal, a Lei nº 9.433, de 08/01/97, instituiu a Política Nacional e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Essas novas normas incorporaram conceitos modernos ao direito brasileiro, alterando o cenário anterior. A bacia hidrográfica passou a constituir a unidade básica de planejamento e gestão; a água foi considerada como bem público de valor econômico, passível de ter a sua utilização cobrada; parte da gestão das águas, no que toca ao planejamento, ficou delegada aos comitês de bacia e conselhos de recursos hídricos, com a participação, conforme o caso, da União e dos Estados, de Municípios, usuários de recursos hídricos e da sociedade civil organizada.

Se anteriormente os entes envolvidos no planejamento e nas decisões relativas aos recursos hídricos eram apenas a União e os Estados, detentores de seu domínio, com as alterações introduzidas, permitiu-se a participação de outros atores, como os Municípios e a sociedade civil, incluindo os usuários, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos.

1.2 OS RECURSOS HÍDRICOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.2.1 Domínio

A noção de domínio das águas corresponde à responsabilidade por sua guarda e administração e não simplesmente à sua propriedade. A natureza pública dos recursos hídricos fundamenta-se no fato de que, por sua importância, trata-se de responsabilidade do poder público, que representa a sociedade.

“A partir da edição das políticas públicas de recursos hídricos, o domínio das águas passou a configurar uma dificuldade adicional para a sua implantação, pelo fato de que passaram a incidir duas esferas de poder em uma mesma bacia hidrográfica, nas hipóteses de haver rios de domínio da União e dos Estados em uma única área de drenagem. Isso se aplica à cobrança pelo uso da água, assim como a outros instrumentos das políticas de recursos hídricos. Essa dificuldade, que decorre de norma constitucional, determinou a formulação de mecanismos de articulação, para viabilizar a gestão de forma mais efetiva e sem entraves.”¹

Disso decorre, para os fins de implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos, que deve haver um tratamento legal específico para as bacias hidrográficas compostas unicamente de águas de domínio do Estado de São Paulo, tomando-se por base a Lei nº 7.663/91, e outro enfoque, para as bacias com águas de domínio da União, cabendo, nesse caso, a compatibilização entre a Lei estadual nº 7.663/91, a Lei federal nº 9.433/97 e respectivos regulamentos, quando possível,

O artigo 20, inciso III, da Constituição Federal de 1988 indica, entre os bens da União, “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.”

Nos termos do artigo 26, inciso I, da Constituição Federal, incluem-se entre os bens dos Estados e, por analogia, do Distrito Federal “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e

¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado, p. 72.

em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. No que se refere às águas subterrâneas, a Constituição expressamente conferiu esse domínio aos Estados.

1.2.1.1 Gestão e Domínio: Questões a Destacar

Os rios que banham mais de um Estado (por exemplo, em São Paulo: rios Grande, Paranapanema, Paraíba do Sul) podem constituir fronteira geográfica entre os mesmos ou atravessar vários deles, sucessivamente. Em cada caso, a gestão das águas, nos aspectos qualidade e quantidade, apresenta características distintas.

Cabe à União outorgar o direito de uso da água, para os empreendimentos solicitantes, nos Estados limítrofes e/ou atravessados pelo rio. Não há, em princípio, conflito sobre a quantidade do recurso, pois o ato administrativo da outorga é editado por um único ente – União.

Sobre a outorga em rios de domínio da União ou do Estado de São Paulo, há que considerar que o plano de bacia hidrográfica deve conter as prioridades para outorga, condicionando as decisões específicas constantes de cada processo, às prioridades de uso estabelecidas nos planos de recursos hídricos.

“Já em matéria de controle de poluição, a questão se coloca sob um outro prisma, pois a competência administrativa para licenciar empreendimentos é estadual, nos termos do artigo 10 da Lei nº 6.938/81. Cada Estado concede as licenças ambientais em seu respectivo território, sendo que, na maior parte das vezes, há despejo de efluentes nos corpos hídricos. Impõe-se, dessa forma, que os procedimentos administrativos relativos à obtenção da outorga e da licença ambiental considerem esse fator, e sejam organizados de forma que haja a colaboração entre os órgãos competentes.”²

No que se refere ao “gerenciamento efetuado no âmbito da bacia hidrográfica”, os entraves relativos à divisão do domínio das águas acima mencionado seriam dirimidos. Todavia, não está clara na legislação a forma de proceder para que se chegue a tal objetivo. É certo que o Plano de Recursos Hídricos (terminologia utilizada pela Lei nº 9.433/97) deve definir as prioridades para a outorga do direito de uso das águas, de acordo com os artigos 7º, inciso VIII e 13, da Lei das Águas. E que o Plano deve ser aprovado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 7.663/91 estabelece, em seu artigo 17, inciso II, que o Plano de Bacia Hidrográfica (terminologia adotada na legislação estadual de São Paulo) conterà metas visando atingir índices de recuperação, proteção e conservação, traduzidos, entre outros, em planos de utilização prioritária. Além disso, cabe ao Comitê de Bacia Hidrográfica aprovar o plano. Nota-se que existe convergência entre as normas federal e estadual.

“Ocorre, porém, que o Comitê não participa do licenciamento ambiental, que possui procedimentos próprios. A articulação em nível institucional, desse modo, depende ainda de

² GRANZIERA, Maria Luiza Machado, p. 76.

regulamentação." ³ Se não houver comunicação e interação entre os Estados limítrofes, e de ambos com a União, cada órgão ambiental estadual poderá licenciar empreendimentos que, isoladamente, não causam dano à qualidade ou à quantidade das águas, mas que, em conjunto, podem causar sérios danos ambientais, embora haja licenciamentos legais. Essa questão ficou resolvida nos Estados cuja legislação determina, como condição prévia para o licenciamento, a obtenção da outorga do direito de uso da água.

1.2.2 Competências – CF/88

As competências dos entes federados relativas aos recursos hídricos e outros temas correlatos encontram-se estabelecidas na Constituição Federal de 1988 como legislativas e administrativas.

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. ⁴

1.2.2.1 Competências Legislativas

A competência legislativa configura atribuição constitucional, que autoriza um ente político – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios a editar leis pelos processos legislativos vigentes, sobre as matérias fixadas no Texto Constitucional.

A competência legislativa pode ser privativa da União (artigo 22), concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (artigo 24), dos Estados (artigo 25, parágrafo 1º), dos Municípios (artigo 30, incisos I e II) e do Distrito Federal (artigo 32, parágrafo 1º).

a) Competência Privativa da União

Nos termos do inciso IV do artigo 22, compete à União legislar privativamente sobre águas e energia, entre outros temas. Essa norma, de caráter centralizador, já vigorava em constituições anteriores e servia para o controle dos potenciais hidráulicos, cujo poder concedente é a União, também competente para legislar privativamente sobre energia.

b) Competência dos Estados

A discussão sobre poderem ou não os Estados legislar sobre recursos hídricos, em face dessa norma constitucional, encontra-se superada. É hoje pacífico o entendimento de que a competência para legislar sobre águas, em sentido genérico e que pertence à União, não deve ser confundida com a capacidade de cada ente político brasileiro - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - estabelecer regras administrativas sobre os bens que se encontram sob o seu respectivo domínio.

³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado, p. 77.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 455.

Não se poderia efetuar a gestão das águas sem editar normas legais. Não se pode, pois, negar-se aos Estados, a quem a Constituição Federal conferiu o domínio de certos corpos hídricos, a competência para a edição de normas administrativas sobre a gestão dos mesmos.

Esse tem sido o entendimento adotado no Brasil, consolidado com a edição das leis sobre políticas estaduais de recursos hídricos, de natureza administrativa. O fundamento para essa afirmação é que, se não podem os Estados-Membros legislar sobre águas, com possíveis repercussões estratégicas ou geopolíticas, em detrimento do equilíbrio federativo da República, nada impede que instituem por lei sua política hídrica de natureza ambiental, para planejar o abastecimento e o saneamento e disciplinar a política administrativa das suas reservas hídricas, constitucionalmente reconhecidas como integrantes do seu patrimônio, quais sejam as explicitadas no artigo 26, inciso I.⁵

O que se veda é a edição de normas sobre direito de águas, pois se trata de matéria privativa da União. Para Cid Tomanik Pompeu, a expressão “legislar sobre águas” significa que cabe à União estabelecer normas gerais, de aplicação nacional, incidentes sobre as águas federais e estaduais, com a finalidade de criar, alterar ou extinguir direitos sobre a água. Não se confundem esses direitos, de natureza civil, com as normas administrativas, mesmo que sob a forma de lei.

c) Competência da União e dos Estados - Diferenças

Desse modo, a criação, alteração e extinção de direitos sobre a água é diversa da instituição de normas administrativas referentes à utilização, preservação e recuperação do recurso, na qualidade de bem público, tendo o titular do domínio sobre a água o poder-dever de administrá-la e de definir sua repartição entre os usuários, cujo uso pode ser gratuito ou retribuído, e de organizar-se administrativamente para tanto. Respeitados os critérios jurídicos de outorga do uso do bem, referidos na Constituição Federal e disciplinados pelo Código de Águas e outras normas, ao titular do domínio compete, baseando-se em critérios de oportunidade e conveniência próprios, decidir a respeito dos aspectos econômicos, financeiros, hidrológicos e geológicos da outorga.⁶

Prevalece, assim, o entendimento de que cabe aos Estados o direito de estabelecer normas administrativas sobre os bens sob seu domínio. Se aos Estados ficasse proibida a competência de fixar normas sobre os bens de seu domínio, restaria uma lacuna no Direito, pois tampouco a União poderia legislar em matéria administrativa, sobre os bens que não lhe pertencem.⁷

⁵ V. GRANZIERA, Maria Luiza Machado, Op. cit., p. 67

⁶ POMPEU, Cid Tomanik. Aspectos jurídicos da cobrança pela utilização dos recursos hídricos. RDA 196. p. 618-619.

⁷ V. GRANZIERA, Maria Luiza Machado, Op. cit., p. 66

d) Competências Concorrentes

Competências concorrentes são as que conferem a mais de um ente político – União, Estados, Distrito Federal e Municípios a capacidade de legislar sobre determinada matéria.

As competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal encontram-se estabelecidas no artigo 24 da Constituição Federal sendo que, nos termos do parágrafo 1º desse dispositivo, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Normas gerais são as que se aplicam a todas as ordens da Federação, cabendo a cada uma delas o respectivo detalhamento, de acordo com as características e necessidades locais, observados os princípios constitucionais aplicáveis, tendo por limite as regras impostas pela União.

Não havendo norma geral sobre determinada matéria, cabe aos Estados exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (§ 3º). Sobrevindo lei federal sobre normas gerais, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§ 4º). Todavia, a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório, apenas suspende sua eficácia. Se revogada a lei federal, a lei estadual recobra sua eficácia e retoma sua aplicabilidade.

“A competência concorrente fixada no artigo 24 recai sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, defesa da saúde. Essas matérias, intrinsecamente relacionadas com as águas, também fundamentam a competência dos Estados para legislar sobre os recursos hídricos.”⁸

Aos Municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I), assim como complementar a legislação federal e a estadual “no que couber” (inciso II) , entendendo-se essa expressão como o conjunto das matérias relativas ao predominante interesse local, desde que não interfira na competência de outro ente político nem desobedeça o ordenamento jurídico em vigor.

1.2.2.2 Competências Administrativas ou Materiais

A competência administrativa refere-se ao poder-dever da Administração Pública para cuidar dos assuntos sob sua responsabilidade.

⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado, Op. cit., p. 70.

Competências da União

É competência da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (CF/88, artigo 21, inciso XIX) consubstanciada na Lei nº 9.433/97.

Nos termos do artigo 21, inciso XII, alínea *b*, cabe à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d'água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

Competências dos Estados

As competências dos Estados, ao contrário do que a Constituição estipula para a União, são “reservadas”, isto é, consistem em todas as atividades não vedadas pela Constituição (CF/88, artigo 21, § 1º). Vale dizer que essa regra não exclui o princípio da legalidade, em que as atividades do poder público devem pautar-se em leis que prescrevam as ações inerentes ao mesmo.

No que toca à cobrança, fica claro que a esses entes compete gerenciar seus bens, inclusive cobrando pelo uso dos mesmos, o que se aplica aos recursos hídricos.

Competências dos Municípios

Aos municípios, no que se refere à gestão de recursos hídricos e cobrança, a competência material que merece destaque consiste em promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF/88, artigo 30, inciso VIII).

A ocupação do solo tem forte impacto nos aspectos de quantidade e qualidade das águas, cabendo ressaltar que o município, em que pese essa competência constitucional, não pode violar os planos de bacia hidrográfica aprovados pelos Comitês, que se sobrepõem aos limites territoriais dos municípios, configurando clara manifestação do interesse regional.

Competências Comuns

Trata-se de atribuições de cunho administrativo, fixadas sobre determinadas matérias, que a Constituição Federal confere aos entes políticos.

De acordo com o que dispõe o artigo 23, são competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras, cuidar da saúde, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, promover a melhoria das condições de saneamento básico e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Embora os Municípios não possuam competência administrativa no tocante à gestão das águas, atuam em campo paralelo, cabendo-lhes, entre outras, organizar e prestar, diretamente ou sob

regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (artigo 30, inciso V), em que se inserem os serviços de saneamento⁹ - água, esgoto, lixo - e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, inciso VIII), o que repercute na qualidade e na quantidade das águas.¹⁰

A Constituição Federal estabelece ainda que ao Poder Público - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – compete desenvolver as ações necessárias para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (artigo 225, § 1º). Tais ações poderão implicar a cooperação entre os entes políticos, ressaltando-se a menção expressa ao termo “efetividade” em nível constitucional.

Havendo águas de domínio dos Estados e da União, na mesma bacia hidrográfica, e considerando que cabe à pessoa política detentora do respectivo domínio a sua gestão, ou seja, União, para os rios federais, e Estados, para os rios estaduais, com a participação dos usuários e da sociedade civil, além da cooperação, em sentido genérico, deve haver **uma articulação institucional** entre os órgãos responsáveis pelo controle da quantidade e qualidade das águas e o sistema de gerenciamento instituído. E **não há, ainda, regra escrita para fixar os parâmetros dessa articulação, no que toca às águas.**

A cooperação está prevista no parágrafo único do artigo 23, que trata das competências comuns, e que determina que lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A falta de regulamentação desse dispositivo constitucional deixa um vazio no campo das relações entre as esferas do poder. Sem uma norma sistemática sobre a matéria, as negociações ocorrem de modo não sistematizado, ficando prejudicadas as atuações conjuntas, que passam a depender unicamente do interesse das pessoas envolvidas. Esse instrumento de regulação de cooperação é necessário para fixar as diretrizes de relacionamento entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, facilitando tratativas e acordos.

Evidentemente, a solução que se aponta para resolver essa diversidade de competências, que interferem na qualidade e quantidade dos recursos hídricos, consiste na **cooperação e na articulação institucional e sistematizada entre os órgãos ambientais e os órgãos de controle dos recursos hídricos.**

É necessário que o órgão ambiental de um Estado, ao conceder uma licença ambiental de um empreendimento, esteja sintonizado com o órgão federal ou estadual de controle de recursos hídricos responsável pelas outorgas, de modo que as decisões administrativas sejam exaradas de

⁹ A titularidade dos serviços de saneamento é objeto de discussão no cenário nacional, ainda sem acordo, ressaltando-se a necessidade de um marco regulatório para o saneamento.

¹⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado, p. 72.

forma harmônica, sem prejuízos ao meio ambiente, não importando a divisão geográfica, mas sim a necessidade de garantir a salubridade ambiental.

Sob o aspecto constitucional, a regra para essa cooperação e articulação deve ainda ser objeto de projeto de lei complementar, na forma do que dispõe o parágrafo único do artigo 23 da Constituição.

Não havendo regra para que se opere a cooperação, a alternativa viável é a celebração de convênios entre os entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – ou entre os órgãos e entidades de controle de recursos hídricos e meio ambiente. A base legal para tais convênios encontra-se no próprio artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece a obrigação do poder público de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Se a cooperação não ocorre, não é por questões legais, pois muito embora o parágrafo único do artigo 23, que objetiva uma regra específica para isso, não tenha sido regulamentado, a **própria natureza das funções públicas aponta para os caminhos da articulação e da cooperação**. Resta aos administradores públicos atuarem nessa lacuna da lei.

No caso concreto, a atuação passa pela articulação entre o Estado de São Paulo, outros Estados que compartilham a bacia hidrográfica e a Agência Nacional de Águas – ANA, com vistas a buscar alternativas conjuntas para a gestão dos recursos hídricos de domínios diferentes, que muitas vezes se encontram na mesma área de drenagem.

1.3 POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS

As políticas públicas constituem o conjunto de ações implementadas pelo Poder Público, orientadas por decisões das casas legislativas – Congresso Nacional e Assembléia Legislativa. A cobrança pelo uso de recursos hídricos insere-se nas políticas públicas de recursos hídricos, sendo a implantação desse instrumento no Estado de São Paulo o fulcro do presente trabalho.

A edição de uma lei, sobretudo sobre tema tão novo, como é a cobrança (considerando que o PL nº 676/00 seja aprovado integralmente), não significa o ato final de um processo. Ao contrário, a partir de sua publicação é que se inicia uma nova etapa, que depende basicamente do Poder Executivo, para instituir as “medidas de efetividade da lei”, **necessárias à transformação da norma jurídica em fato social**, com o apoio da sociedade. Lembre-se que a finalidade da cobrança, assim como todos os demais instrumentos e a própria Política de Recursos Hídricos, juntamente com o sistema de gestão, é a melhoria dos aspectos de qualidade e quantidade das águas, de forma sustentável, quer dizer, para as atuais e futuras gerações.

As medidas de efetividade consistem na regulamentação da lei, na formação do aparato institucional para a realização das atividades necessárias, na capacitação técnica e em campanhas de educação. Se depende do Poder Executivo a instituição de medidas de implementação, não deixa de ser necessária a atuação da sociedade de modo geral, para que as mesmas se fortaleçam.

1.3.1 São Paulo

A Lei nº 7.663/91 instituiu, no Estado de São Paulo, a Política Estadual de Recursos Hídricos. Foi a primeira norma legal a ser editada no País sobre esse tema, inclusive em relação à esfera federal.

A decisão administrativa relativa às outorgas foi no sentido de ser esse instrumento obrigatório, para qualquer uso, independentemente de volumes.

A Lei nº 7.663/91 já instituiu, de antemão, um fluxo financeiro consistente para a cobrança pelo uso de recursos hídricos, com a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, dividido em sub-contas para cada bacia hidrográfica, vinculando a aplicação do produto da cobrança à bacia hidrográfica em que ocorreu a arrecadação. Cabe ao Comitê de Bacia Hidrográfica a decisão vinculante sobre as aplicações desses recursos, aberta a possibilidade de aplicação em outra bacia, mediante decisão do Comitê (Lei nº 7.663/91, artigo 37).

A formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, assim como do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, é tripartite, dividida entre representantes do Estado, dos Municípios e da Sociedade Civil, esta composta por entidades profissionais relacionadas aos recursos hídricos, universidades, usuários e organizações não governamentais. Não se contemplou, nesse modelo, a possibilidade de participação da União e de outros Estados nos Comitês relativos a bacias hidrográficas com rios de domínio da União.

Ficou faltando, apenas, a efetiva instituição da cobrança propriamente dita, que poderia ter sido baixada por decreto, pois a Lei nº 7.663/91 já lhe conferia a necessária base legal. Ocorre que, por decisão política, encaminhou-se essa matéria à Assembléia Legislativa, consubstanciada no Projeto de Lei nº 20/98, substituído pelo PL nº 676/00, onde tramita sem ter, atualmente, previsão de aprovação.

1.3.2 União

No plano federal, a Lei nº 9.433/97 adotou basicamente os mesmos princípios e diretrizes constantes da Lei nº 7.663/91, com algumas diferenças, observando-se que a maioria delas não implicam impactos diretos à legislação Estadual a ponto de inviabilizar a gestão de recursos hídricos. Serão apontadas as principais diferenças e sugestões de harmonização das normas, a título de esclarecimento.

Considerando o princípio da gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica, quanto mais coincidências houver, entre as normas estaduais e as normas federais, ainda que incidentes sobre objetos distintos – águas de domínio da União e águas de domínio dos Estados mais fácil o atingimento das finalidades das políticas de recursos hídricos, nas bacias compostas de rios com domínios distintos.

Um ponto fundamental, nesse passo, consiste no entendimento das políticas de recursos hídricos como bases para a negociação institucional, sem a qual a gestão das águas não avança. Tendo em vista que os esforços realizados até o momento, para buscar o acordo nas decisões, não

obstante as dificuldades impostas basicamente pela regra constitucional do domínio hídrico, têm sido frutíferas, **entende-se que as soluções negociadas são preferíveis àquelas que buscam o ajuste por meio da alteração das normas legais.**

Há que considerar o desgaste que ocorre nas tentativas de alteração das normas, em que muitas vezes são desperdiçados esforços que poderiam ser aplicados no avanço do modelo, ainda que imperfeito.

No que se refere às **outorgas**, a sistemática federal difere da estadual, à medida que, nos termos do artigo 12, § 1º da Lei nº 9.433/97, independem de outorga o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural (inciso I), as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes (inciso II) e as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes (inciso III).

A **aplicação do produto da cobrança** pelo uso de recursos hídricos, estabelecida no artigo 22 da Lei nº 9.433/97, não prevê a vinculação à bacia hidrográfica em que ocorreu a arrecadação, tema que será desenvolvido no item relativo à cobrança, sendo que, contudo, a Lei federal nº 10.881, de 09/06/04, já alterou, em parte, essa sistemática, conforme será relatado.

A Lei nº 9.433/97 adotou também uma forma distinta da decisão de São Paulo, no que se refere à delegação de **poderes aos comitês para estabelecer os mecanismos de cobrança** pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (inciso VI, artigo 38, da Lei nº 9.433/97), desde que observados os critérios gerais fixados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Nesse sentido, o **PL nº 676/00 fixa os critérios, limites e valores máximos de cobrança**, permitindo, contudo, aos Comitês, propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de critérios e parâmetros definidos em regulamento, que abranjam a qualidade e disponibilidade de recursos hídricos, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades geográficas (artigo 9º, § 2º).

No que se refere à cobrança pelo uso de recursos hídricos, há questões em que a diversidade de regras, entre União e Estado, não causam conflito. É o caso, por exemplo, da vinculação da cobrança à bacia hidrográfica em que houve a arrecadação. O fato de o Estado de São Paulo ter estabelecido desde logo essa vinculação não interfere nas disposições da lei federal.

Já no que se refere aos valores a serem cobrados, o entendimento é que não deve haver valores diferentes para situações idênticas, apenas pelo fato de o uso ocorrer em corpos hídricos de domínio distinto.

Com relação à composição dos Comitês, verifica-se que a lei paulista e a Lei nº 9.433/97 são distintas, em virtude da autonomia político-administrativa prevista na Carta Constitucional (art. 18).

Observa-se, pois, que há certas diferenças entre as normas da União e do Estado de São Paulo, que não interferem na gestão dos recursos hídricos destes entes federativos.

Todavia, há questões que merecem a atenção conjunta destes entes, como é o caso dos valores a serem cobrados, por meio de “articulação”.

1.3.3 Princípios Norteadores das Políticas de Recursos Hídricos Relacionados com a Cobrança

1.3.3.1 Poluidor-Pagador e Usuário Pagador

A Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente fixou, no artigo 4º, que trata dos objetivos da Política, “a 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.”

Os princípios poluidor-pagador e usuário-pagador, instrumentos econômicos de gestão ambiental em vários países, devem ter seu entendimento adequado ao ordenamento jurídico brasileiro, em face das normas ambientais brasileiras.

A poluição consiste na degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (artigo 3º da Lei nº 6.938/81).

Ocorre a poluição quando uma determinada atividade provoca uma ou mais situações mencionadas no artigo 3º acima mencionado. Esse enquadramento é feito pela descrição do fato concreto e a correspondente previsão legal. É o que ocorre com uma atividade que tenha prejudicado a saúde, a segurança e o bem-estar da população, que tenha criado condições adversas às atividades sociais e econômicas, que tenha afetado desfavoravelmente a biota ou ainda as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente. Nesses casos, se não ficar demonstrado no respectivo processo que houve dano, não há como configurar a ocorrência de poluição, nem a respectiva responsabilidade.

A última hipótese de caracterização de poluição – lançar matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos - possui uma sistemática diferente das outras: para caracterizar a ocorrência da poluição, basta lançar substâncias fora dos padrões legalmente fixados. Isso não quer dizer que lançar substâncias abaixo dos limites estabelecidos não altere as condições ambientais. Apenas significa que as alterações provocadas no meio receptor – água, ar e solo – por um determinado despejo, desde que nos padrões estabelecidos, não são consideradas poluição, para os efeitos da lei e da conseqüente responsabilidade por dano ambiental. Desde que, também, a atividade não incorra nas outras hipóteses de poluição previstas na lei.

Já os lançamentos efetuados fora dos padrões legais - independentemente dos efeitos que causarem – esses caracterizam a poluição, sujeitando o poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, à responsabilidade administrativa, penal e civil, conforme previsto no parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal e artigo 195 da Constituição do Estado de São Paulo.

Se existe o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não pode existir o direito de poluir, incluídos aí os lançamentos, acima dos padrões permitidos.

Dessa forma, o princípio “poluidor-pagador” refere-se à idéia de que os custos sociais externos que acompanham a produção industrial devem ser internalizados, isto é, tomados em conta pelos agentes econômicos nos seus custos de produção. É o caso da construção de estação de tratamento de efluentes industriais, da adoção de tecnologias “limpas”, do reúso da água, da disposição de resíduos industriais em aterros licenciados, especialmente construídos e dotados de níveis de segurança que impeçam a contaminação do solo e dos recursos hídricos.

Nem sempre, porém, tais ações garantem que não haverá poluição. E, ocorrendo poluição, ficam os poluidores sujeitos às sanções fixadas na legislação.

Disso decorre que o princípio poluidor-pagador incide em duas órbitas: no conjunto de ações voltadas à prevenção do dano, a cargo do empreendedor, e na responsabilidade por dano, conforme o § 3º do artigo 225 da Constituição Federal e legislação infraconstitucional.

Já o princípio “usuário-pagador” é mais recente e se refere ao uso autorizado de um recurso, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Trata-se de pagar pelo uso privativo de um recurso ambiental, em face de sua escassez, e não como uma penalidade decorrente de ilícito.

O fundamento do princípio “usuário – pagador” é o de que os recursos ambientais existem para o benefício de todos. Assim, todos os usuários sujeitam-se à aplicação dos instrumentos econômicos estabelecidos para regular seu uso, visando ao interesse maior, que é a permanência desse bem para que as atuais e futuras gerações dele possam utilizar-se.

1.3.3.2 Valor Econômico da Água

A noção de um valor econômico da água já constava da Carta Européia da Água, de 1968. A Declaração de Dublin de 1992¹¹ também manifestou esse entendimento. Todavia, o fato de se vislumbrar uma valoração para esse recurso não o torna uma mercadoria, pois não se trata de “um produto comercial como outro qualquer, mas de um patrimônio que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”. É o que determina a Diretiva 2000/60/CE¹² do Parlamento Europeu

¹¹ DECLARAÇÃO DE DUBLIN - O.M.M. Conferência internacional sobre água e meio ambiente: o desenvolvimento na perspectiva do século 21, Declaração de Dublin e Relatório da Conferência, 26/31 de janeiro de 1992, Dublin, Irlanda.

¹² Jornal Oficial nº L 327 de 22/12/2000 p. 0001-0073. Disponível em 20/09/04 no site. http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html

e do Conselho de 23 de outubro de 2000 - Water Framework Directive de 2000, ao estabelecer um quadro de ação comunitária no domínio da política da água.

A Lei de Águas e a Lei nº 7.663/91 estabelecem, como um dos fundamentos das Políticas de Recursos Hídricos, que a água é recurso natural limitado, dotado de valor econômico (Lei nº 9.433/97, artigo 1º, inciso II e Lei nº 7.663/91, art. 3º, III). O PL nº 676/00, em seu artigo 1º preconiza: “*A cobrança pela utilização dos recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;...*”

Cabe ressaltar, contudo, que a água, além de um bem com valor econômico, é recurso ambiental e que a quantidade e qualidade devem assegurar, também, a manutenção dos ecossistemas aquáticos e terrestres, que dependem da água para sobreviver.

1.3.3.3 Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento e Gerenciamento

Não é recente a idéia de tratar os assuntos relativos aos recursos hídricos tomando por base as bacias hidrográficas, por questões as mais diversas: hidrológicas, culturais, econômicas e, modernamente, ecológicas, sustentadas também por aspectos físico-químicos.

O fundamento da adoção da bacia hidrográfica como núcleo do planejamento e gestão assenta-se no fato de que as decisões tomadas com a participação de pessoas diretamente envolvidas com o assunto gera um risco menor de incongruências ou incompatibilidades.

No Brasil, esse princípio foi adotado, pela primeira vez, na Lei paulista nº 7.663/91, que estabelece, em seu artigo 3º, como um dos princípios norteadores da Política Estadual de Recursos Hídricos, “a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento.”

Nessa linha, a Lei nº 9.433/97 dispõe, em seu artigo 1º, inciso V, que “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”.

A progressiva carência de água implica a necessidade de melhorar o aproveitamento dos recursos hídricos por meio de uma gestão integrada, no âmbito das bacias hidrográficas, em que a cooperação entre os mesmos é fator determinante. A tendência moderna é planejar a utilização das águas segundo uma **perspectiva de gestão integrada e global, visando ao uso racional da bacia hidrográfica**, considerada como um todo indivisível, cujo aproveitamento deve ser o mais otimizado possível, no intuito de proporcionar um melhor desenvolvimento econômico e social à região, observando-se, todavia, os aspectos relativos à conservação dos ecossistemas aquáticos.

A questão fundamental é que, se a unidade de planejamento e gerenciamento é a bacia hidrográfica, os detentores do domínio das águas, União e Estado devem, necessariamente, buscar soluções que possuam unicidade, compatíveis com o princípio da gestão por bacia hidrográfica.

Um aspecto crítico da legislação sobre águas consiste na adoção do **conceito de bacia hidrográfica, que não é jurídico, isto é, não se coaduna com a divisão administrativa fixada pelo direito**. Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 18, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em que a bacia hidrográfica não se enquadra.

Proceder, dessa forma, à **gestão dos recursos hídricos, requer a cooperação entre os entes políticos União e Estados**, detentores do domínio hídrico, assim como dos **municípios, e sociedade civil, incluídos os usuários**, em face de ser o gerenciamento não apenas descentralizado, mas participativo.

1.3.3.4 Gestão Participativa e Descentralizada

Os Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram uma inovação no direito brasileiro, assim como o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. O diferencial é a garantia de participação de outros atores, que não apenas o Poder Público, inclusive a sociedade civil, na condução de certos processos decisórios em matéria de políticas públicas, ainda que os bens em questão, como é o caso dos recursos hídricos, sejam públicos.

O artigo 1º, inciso VI, da Lei nº 9.433/97, determina que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Esse princípio encontra-se mencionado na Lei nº 7.663/91, em seu artigo 3º, inciso I. A lei paulista vai além, ao estabelecer, no mesmo dispositivo, que o gerenciamento é também integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico.

A gestão da água, pois, deve ser feita por um sistema descentralizado, envolvendo o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacia Hidrográfica e os órgãos e entidades dos poderes públicos federais, estaduais e municipais.

1.3.4 Principais Instrumentos da Política e sua Relação com a Cobrança

1.3.4.1 Planos de Bacias Hidrográficas

Os planos de bacias hidrográficas constituem, em última análise, os instrumentos formais de definição, pelos Comitês, de todas as ações a serem desenvolvidas nas bacias hidrográficas. Tanto a norma estadual de São Paulo – Lei nº 7.663/91, como a norma federal – Lei nº 9.433/97 - dispõem sobre os planos, sendo que, na lei federal, a terminologia adotada é “Plano de Recursos Hídricos”.

Nos termos do artigo 16 da Lei nº 7.663/91, cabe ao Estado instituir, por lei¹³, com atualizações periódicas, o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, tomando por base os planos de bacia

¹³ O Plano Estadual de Recursos Hídricos foi instituído, em São Paulo, sob a forma de lei. Sendo lei, após todos os trâmites de aprovação técnica, nos órgãos e entidades competentes, o plano transforma-se em projeto de lei e é encaminhado à Assembléia Legislativa e submetido ao processo legislativo, em que cabem todas as possibilidades de alteração, que eventualmente podem

hidrográficas, as normas relativas à proteção do meio ambiente, as diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais.

No que se refere ao fluxo de decisões acerca do plano, cabe aos comitês de bacia hidrográfica proceder à sua aprovação, na forma do disposto no artigo 38, inciso III da Lei nº 9.433/97, assim como no artigo 26, inciso I, da Lei nº 7.663/91.

1.3.4.2 *Classificação e Enquadramento*

O enquadramento constitui critério de fixação de valores de cobrança de recursos hídricos na legislação estadual de São Paulo, conforme dispõe o artigo 14 da Lei nº 7.663/91. Já a Lei nº 9.433/97, no artigo 21, não contempla expressamente o enquadramento como fator a ser considerado na fixação dos valores a serem cobrados. Convém mencionar que a lista do citado art. 21 não é taxativa, cabendo, portanto, considerar o enquadramento como um possível critério de cobrança. Além disso, nada impede que essa variável seja introduzida nas deliberações dos comitês que propuserem os mecanismos de cobrança, na forma do artigo 38 da lei federal.

Tendo em vista que o enquadramento refere-se às classes de qualidade das águas, é necessário tratar primeiramente dessa matéria. A classificação dos recursos hídricos é regida pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 357, de 17.03.05, que substituiu a Resolução CONAMA 20, de 18/06/86, e pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH nº 12, de 19.06.2000.

Nos termos do artigo 2º, inciso X da Resolução CONAMA nº 357/05 e do artigo 1º, inciso II, da Resolução CNRH nº 12/00, classificação do corpo d'água consiste na "qualificação das águas doces, salobras e salinas em função dos usos preponderantes (sistema de classes de qualidade) atuais e futuros" ¹⁴.

Classificar é estabelecer níveis de qualidade para os recursos hídricos e fixar os usos compatíveis com os mesmos. Em um segundo passo, por meio do enquadramento, aplica-se, em corpos hídricos específicos, ou em trechos deles, a classificação, determinando-se os usos ou a finalidade preponderante de cada um deles. Ou seja, o enquadramento é a aplicação de um determinado nível de qualidade, especificamente a um rio ou trecho de rio, ou ainda a um lago.

As **águas doces** se classificam, segundo seus usos preponderantes, sempre em função da qualidade estabelecida, nos termos do art. 4º da Resolução CONAMA nº 357/05 da seguinte forma:

desvirtuar o aspecto técnico objeto de consenso ou pior, deixar de ser votado, criando um vácuo no gerenciamento das águas, que é o que tem ocorrido, pois apenas o plano relativo a 1994/95 foi votado, constituindo a Lei nº 9.034, de 27/12/94.

¹⁴ A classificação dos corpos hídricos refere-se às águas doces, salinas e salobras. O critério de distinção entre essas espécies do gênero água consiste na quantidade de sal dissolvido. De acordo com o artigo 2º, incisos I, II e III da Resolução CONAMA nº 357/05, a salinidade das águas doces é igual ou menor que 0,5 %, das salobras varia entre 0,5 % e 30 % e a das salinas é igual ou superior a 30 %. Tendo em vista o enfoque deste trabalho, serão objeto de análise apenas as águas doces.

Classe Especial – águas destinadas ao abastecimento doméstico, com desinfecção; à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas e à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.

Classe 1 – águas destinadas ao abastecimento doméstico após tratamento simplificado; à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário (natação, esqui aquático e mergulho); à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rente ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película e à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.

Classe 2 – águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional; à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário (esqui aquático, natação e mergulho); à irrigação de hortaliças e plantas frutíferas; à criação natural e/ou intensiva (aqüicultura) de espécies destinadas à alimentação humana e à aqüicultura e à atividade de pesca.

Classe 3 - águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional ou avançado; à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; à dessedentação de animais; à pesca amadora e à recreação de contato secundário.

Classe 4 – águas destinadas à navegação e à harmonia paisagística.

Verifica-se, entre outras, a preocupação com:

- a) defesa dos níveis de qualidade da água, avaliados por parâmetros e indicadores específicos, com a finalidade de assegurar seus usos preponderantes;
- b) a possibilidade de melhor adequação dos custos do controle da poluição quando os níveis de qualidade exigidos estão de acordo com os usos que se pretende dar ao corpo d'água ou seus diferentes trechos;
- c) a saúde e o bem estar humano, bem como o equilíbrio ecológico aquático, que não devem ser afetados como consequência da deterioração da qualidade das águas.

Feitas essas observações acerca da classificação, há que verificar quais questões dizem respeito ao enquadramento.

O artigo 2º, inciso XX, da Resolução CONAMA nº 357/05, conceitua o enquadramento como o estabelecimento da meta, ou objetivo de qualidade da água (classe) a ser obrigatoriamente alcançada ou mantida em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo. A Resolução CNRH nº 12, artigo 1º, inciso I, estabelece esse conceito como sendo “estabelecimento de nível de qualidade apresentado por um segmento de corpo d'água ao longo do tempo”.

Cabe lembrar que o enquadramento consiste em um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme dispõe a Lei nº 9.433/97, em seu artigo 5º, inciso II.

Nos “consideranda” da Resolução CONAMA nº 357/05, menciona-se que o enquadramento dos corpos d’água deve estar baseado não necessariamente em seu estado atual, mas nos níveis de qualidade que deveriam possuir para atender às necessidades da comunidade. Ou seja, trata-se de meta a ser alcançada em futuro próximo ou distante, de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros e do plano de programas, projetos e obras. A **cobrança é um instrumento viabilizador dessas metas.**

Até o advento das políticas de recursos hídricos, o **enquadramento consistia em ato discricionário da Administração Pública**, ou melhor, do ente detentor do domínio das águas. No Estado de São Paulo, o Decreto nº 10.755, de 22.11.77, que é um ato do Poder Executivo, dispõe sobre o enquadramento dos corpos de água receptores - rios, trechos de rios e reservatórios. Não havia, nas decisões dessa época, participação de nenhum outro ente que não o próprio Poder Público, detentor do domínio das águas.

Com a edição das políticas de recursos hídricos, **o método de definição do enquadramento foi alterada.**

Em águas de domínio do Estado de São Paulo, dispõe a nº Lei 7.663/91, em seu artigo 17, que as propostas de enquadramento dos corpos d’água em classe de uso preponderante fazem parte do conteúdo dos planos de bacias hidrográficas. Nos termos do artigo 25, compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos efetuar o enquadramento, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

De acordo com a Lei nº 9.433/97, artigo 44, inciso XI, a, cabe às Agências de Água propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes.

Ou seja, o enquadramento encontra-se no escopo das deliberações dos Comitês de Bacias Hidrográficas e dos respectivos Conselhos, configurando, dessa forma, atribuição do Sistema de Gerenciamento e não exclusiva do Estado ou da União, detentores do domínio das águas.

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 8.468, de 08/09/76, classifica, em seu artigo 7º, as águas interiores situadas no território do Estado em:

I – Classe 1: águas destinadas ao abastecimento doméstico, sem tratamento prévio ou com simples desinfecção;

II – Classe 2: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional, à irrigação de hortaliças ou plantas frutíferas e à recreação de contato primário (natação, esqui-aquático e mergulho);

III – Classe 3: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional, à preservação de peixes em geral e de outros elementos da fauna e da flora e à dessedentação de animais;

IV – Classe 4: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento avançado, ou à navegação, à harmonia paisagística, ao abastecimento industrial, à irrigação e a usos menos exigentes.”

O Decreto nº 10.755, de 22/11/77, dispõe sobre o enquadramento dos corpos de água receptores na classificação prevista no Decreto nº 8.468, de 08/09/76, da seguinte forma:

Classe 1 – Bacias: da Baixada Santista, da Billings, do Rio Cotia, da Guarapiranga, do Rio Jundiaí, do Litoral Norte, do Litoral Sul, do Rio Paraíba, do Rio Piracicaba, do Rio Ribeira de Iguape e do Rio Tietê (Altos da Cabeceiras e da Zona Metropolitana). Das Reservas Florestais: todos os trechos correspondentes dos cursos de água.

Classe 2 – todos os corpos de água, exceto os mencionados expressamente no Decreto.

Classe 3 – Bacias: do Rio Aguapeí, da Baixada Santista, do Rio Cotia, do Rio Grande, do Rio Moji-Guaçu, do Rio Pardo, do Rio Paraná, do Alto e do Baixo Paranapanema, do Rio Peixe, do Rio Piracicaba, do Rio Santo Anastácio, do Rio São José dos Dourados, do Sapucaí-Mirim, do Rio Sorocaba, do Rio Tietê (Alto Cabeceiras e Zona Metropolitana), do Baixo e do Médio Inferior e Superior do Tietê e do Turvo. Excluí-se os afluentes e fornecedores, salvo expresse em contrário.

Classe 4 – Bacias: do Rio Aguapeí, do Rio Capivari, do Rio Grande, do Rio Jundiaí, do Rio Moji-Guaçu, do Rio Pardo, do Rio Paraíba, do Rio Paraná, do Alto e do Baixo Paranapanema, do Rio Peixe, do Rio Piracicaba, do Rio Santo Anastácio, do Rio Sapucaí-Mirim, do Rio Sorocaba, do Rio Tietê (Alto Cabeceiras e Zona Metropolitana), do Tietê, do Médio Inferior e Superior do Tietê e do Rio Turvo. Excluem-se os afluentes e fornecedores, salvo expresse em contrário.

O enquadramento pode servir de parâmetro para a definição do valor da cobrança. É instrumento que antecede, em nada influenciando a sua implantação. Todavia, por sua própria natureza, **a cobrança constitui um instrumento para que se atinjam as metas objeto do enquadramento dos corpos hídricos.**

1.3.4.3 Outorga do Direito de Uso da Água

A outorga do direito de uso da água é o instrumento por meio do qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico. Constitui um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7.663/91, arts. 9º e 10) e da Política Nacional de Recursos Hídricos, (Lei nº 9.433/97, artigo 5º, inciso III).

No âmbito do Estado de São Paulo, cabe ao Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE outorgar o direito de uso dos recursos hídricos em corpos hídricos de domínio do Estado. No caso de corpos hídricos de domínio da União, tal competência cabe à Agência Nacional de Águas – ANA.

Tendo em vista que as outorgas previstas na Lei nº 7.663/91 se referem aos corpos de água de domínio do Estado, e que a Lei nº 9.433/97 cuida das outorgas em corpos hídricos de domínio da União, será feito neste trabalho um corte entre essas duas regras, por razões didáticas. Embora

não se entenda imprescindível a alteração das leis para buscar maior uniformidade, a articulação¹⁵ entre o DAEE e a ANA, nas bacias hidrográficas compostas de rios de domínio distintos, é sempre necessária.

Outorgas em corpos hídricos de domínio do Estado de São Paulo. Cassação.

A Lei nº 7.663/91, em seu artigo 9º, estabelece que a implantação de **qualquer empreendimento** que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade ou quantidade dependerá de prévia manifestação, autorização ou licença dos órgãos e entidades competentes.

Nos termos do artigo 10, dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, industrial, agrícola e outros, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecida a legislação federal e estadual pertinentes e atendidos os critérios e normas estabelecidos no regulamento.

O Decreto estadual nº 41.258, de 31/10/96, que aprovou o regulamento da Outorga de Direitos de Uso dos Recursos Hídricos, de que tratam os artigos 9º a 13 da Lei nº 7.663/91 e a Portaria DAEE nº 717, de 12/12/96, disciplinam o uso dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do Estado de São Paulo. A Portaria DAEE nº 1, de 02/01/98 disciplina a fiscalização, as infrações e as penalidades a serem aplicadas aos infratores.

O artigo 1º do Decreto Estadual nº 41.258/96 define que “outorga é o ato pelo qual o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE defere:

I – a implantação de qualquer empreendimento que possa demandar a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos;

II – a execução de obras ou serviços que possa alterar o regime, a quantidade e a qualidade desses mesmos recursos;

III – a execução de obras para extração de águas subterrâneas;

IV – a derivação de água do seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo;

V – o lançamento de efluentes nos corpos d'água.”

O requerimento de outorga deve ser feito por escrito, contendo os elementos estabelecidos em norma do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE e consubstancia-se por meio de portaria do Superintendente da Autarquia.

O artigo 10 do citado Decreto estabelece um prazo de 3 anos consecutivos para o perecimento da outorga, no caso de o outorgado deixar de fazer uso das águas.

¹⁵ Ver item específico sobre articulação.

Os custos correrão por conta do outorgado no caso da necessidade de adaptações das obras hidráulicas ou dos sistemas de captação e lançamento às novas condições, conforme estabelece o artigo 14.

A Portaria DAEE nº 717, de 12/12/96, dispõe sobre o procedimento necessário à solicitação de outorga. A implantação de empreendimento, que demande a utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos e a execução de obras ou serviços que alterem o regime, a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos superficiais, dependem de manifestação prévia do DAEE, por meio de uma autorização.

A execução de obras destinadas à extração de águas subterrâneas também dependerá de manifestação prévia do DAEE, por meio de uma licença de execução (artigo 4º).

O artigo 5º, da Portaria em tela, dispõe que “dependerão de outorga do direito de uso, autorizada pelo DAEE:

I – a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para utilização no abastecimento urbano, industrial, agrícola e qualquer outra finalidade e

II – os lançamentos de efluentes nos corpos d’água, obedecidas a legislação federal e estadual pertinentes à espécie.

É responsabilidade do outorgado responder, em nome próprio, pelos danos causados ao meio ambiente e a terceiros em decorrência da manutenção, operação ou funcionamento das obras ou serviços, conforme dispõe o artigo 9º.

Cabe observar, nesse passo, que embora o texto do Projeto de lei nº 676/00 não seja expresso nessa matéria, a cobrança, mesmo sendo um instrumento financeiro, não deve ser desvinculada da outorga, que é, por excelência, o instrumento administrativo de controle das quantidades captadas e lançadas. Até porque o **uso passível da cobrança só pode ser aquele que se encontra dentro dos limites autorizados**. Se o lançamento encontra-se irregular, ou ainda se o usuário não possui outorga regular, caracteriza-se o ilícito, cabendo providências de cunho legal, para aplicar as penalidades cabíveis ¹⁶.

Reitera-se, pois, que o simples fato de o Projeto de Lei nº 676/00 não explicitar a conexão entre outorga e cobrança, não dispensa a Administração Pública de tomar as providências necessárias à regularização das pendências existentes, quando do início dos procedimentos relativos à cobrança pelo uso de recursos hídricos de um usuário em situação irregular.

A Portaria DAEE nº 1, de 03/01/98, detalha as normas de **fiscalização, as infrações e as penalidades** previstas na Lei Estadual nº 7.663/91, regulamentada pelo Decreto nº 41.258/96.

As atividades de fiscalização estão dispostas no artigo 2º, conforme segue:

¹⁶ Daí a recomendação de que, na implantação da cobrança, seja instituído um procedimento temporário específico, para a regularização das outorgas, conforme será descrito no Roteiro para Implantação da Cobrança.

I - Efetuar vistorias em geral, levantamentos e avaliações;

II – Intimar, por escrito, o infrator a prestar esclarecimentos em local e data previamente fixados;

III – Verificar a ocorrência de infrações e aplicar as respectivas penalidades; e

IV – Lavrar, de imediato, o Auto de Infração fornecendo cópia ao interessado.”

Quanto às infrações e as penalidades que interfiram nos recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, encontram-se as mesmas estabelecidas nos incisos do artigo 4º, a seguir definidas:

I – derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II – iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade e qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III – deixar expirar o prazo de validade das outorgas, sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação;

IV – utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos, em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V – executar a perfuração de poços profundos para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI – fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII – infringir normas estabelecidas nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes.”

As infrações serão, a critério do DAEE, classificadas em leves, graves e gravíssimas, considerando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes e os antecedentes do infrator, conforme o disposto no artigo 6º.

As **penalidades** podem ser de advertência, multa simples ou diária, intervenção administrativa e **embargo definitivo**, conforme dispõe o artigo 7º da Portaria em tela.

Com a implantação da cobrança no Estado de São Paulo, uma questão se coloca: se a cobrança ocorre sobre os usos passíveis de outorga, como ficariam os usuários que ainda não estão regulares, isto é, não possuem outorga ou utilizam o recurso de forma diversa das condições fixada no ato da outorga?

Antes de abordar esse tema, que será tratado do Roteiro para Implantação da Cobrança, cabe ressaltar que se trata de parte de um **processo** a ocorrer ao longo de anos, e que se dará **paulatinamente**, nas bacias hidrográficas em que o respectivo comitê assim decidir.

Nos casos de uso irregular, por não haver outorga ou por usos em inobservância às regras fixadas para as outorgas no Estado de São Paulo, há que buscar soluções simplificadas, viabilizando a cobrança sem desvinculá-la da outorga. A simplificação de procedimentos, a ser descrito no Roteiro de Implantação da Cobrança tem por finalidade organizar as situações de irregularidade, sem ferir o princípio da legalidade dos atos.

O artigo 17 do PL nº 676/00 dispõe sobre as penalidades para a inadimplência relativa aos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Trata-se da **suspensão ou perda do direito de uso**, o pagamento de multa 10% sobre o valor do débito e o pagamento de juros moratórios de 1% ao mês.

A suspensão ou perda do direito de uso de recursos hídricos pelo não pagamento de seu uso implica a revogação da outorga do direito de uso da água. Entende-se que a essa hipótese aplicam-se os mesmos procedimentos para os outros casos que ensejam a perda da outorga, definidos no artigo 4º da Portaria DAEE nº 01/98.

O procedimento, para a aplicação dessa penalidade, implica a concessão da ampla defesa e do contraditório, conforme estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, facultando-se ao usuário todos os meios de defesa, com o devido acesso aos dados do cadastro a ele relativos.

Nesse sentido, dispõe o artigo 21 da Lei nº 10.177, de 30/12/98, acerca do processo administrativo no Estado de São Paulo, que os atos da Administração serão precedidos do procedimento adequado à sua validade e à proteção dos direitos e interesses dos particulares. E, segundo o artigo 22, nos procedimentos administrativos observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência de publicidade, do contraditório, da ampla defesa e, quando for o caso, do despacho ou decisão motivados.

No que se refere aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, dispõe o § 1º do artigo 22 que, para atendimento dos princípios ali serão assegurados às partes o direito de emitir manifestação, de oferecer provas e acompanhar sua produção, de obter vista e de recorrer, sendo que somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§ 2).

No que se refere ao momento da perda do direito de uso, entende-se que esse ato deve ocorrer quando esgotadas as vias administrativas relativas à cobrança dos valores relativos ao uso da água, ou seja, quando da inscrição desses valores na Dívida Ativa do Estado.¹⁷

¹⁷ Tendo em vista que dificilmente ocorrerá cassação de outorga do direito de uso de recursos hídricos, sobretudo no que se refere aos serviços de saneamento, deixou-se de prever essa hipótese na minuta de decreto de regulamentação da cobrança, inobstante se trate de conteúdo do PL nº 676/00.

Outorgas em corpos hídricos de domínio da União

A Lei nº 9.433/97 dispõe, no § 1º do artigo 12, que independe de outorga o uso dos recursos hídricos para satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, para as derivações, captações, lançamentos e também para a acumulação de volumes de água considerados insignificantes.

Repete-se, na Lei de Águas, entendimento semelhante ao que vigorava no Código de Águas, no que se refere aos usos que não interferem no regime dos recursos hídricos, nem na sua quantidade e qualidade, eximindo-se os mesmos da outorga e, conseqüentemente, por força do artigo 20 da Lei nº 9.433/97, do pagamento pelo seu uso, embora o cadastramento deva ser feito, independentemente das regras vigentes para a outorga.

A Lei nº 9.433/97, em seu artigo 11, dispõe que “o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.”

Embora seja louvável a preocupação em tornar a outorga de direito de uso de recursos hídricos um instrumento de controle de quantidade e qualidade, tornar essa norma efetiva requer algumas mudanças no modelo institucional da administração pública.

Esse problema é nevrálgico, encerra conflitos de competência institucional e a solução passa, necessariamente, pela coordenação dos processos de outorga e licenciamento, o que é abordado superficialmente pela Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/97 que obriga a obtenção da outorga durante o processo de licenciamento ambiental (artigo 10, §1º). Todavia, é necessário mais que isso, pois se trata de atos administrativos que abordam aspectos diferentes de um mesmo objeto. Articulação, aqui, é uma palavra-chave.

Ainda que a lei federal disponha de modo diferente, no que se refere à dispensa do procedimento da outorga para os casos elencados no §1º do artigo 12, tal regra não consiste em uma dificuldade adicional para a gestão dos recursos hídricos, desde que haja um cadastramento global de todas as utilizações, no âmbito das bacias hidrográficas.

Nos termos do artigo 49 da Lei nº 9.433/97, constitui **infração** das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

- 1) derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;
- 2) iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
- 3) utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
- 4) perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

- 5) fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
- 6) infringir normas estabelecidas no regulamento da Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;
- 7) obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referente à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, de acordo com o disposto no artigo 50, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

- 1) advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;
- 2) multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- 3) embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;
- 4) embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos artigos. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

A norma federal nada dispõe sobre as penalidades relativas à inadimplência dos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Tendo em vista a competência delegada aos Comitês de Bacia Hidrográfica, para propor os valores da cobrança, entende-se que também deve caber ao Comitê de Bacia Hidrográfica a fixação das penalidades pelo inadimplemento. Todavia, para tanto é necessária uma autorização legal, que explicita essa competência, em complementação às normas federais em vigor.

Outorgas em corpos hídricos de domínio do Estado de São Paulo e da União - Diferenças

O intuito do legislador paulista, ao obrigar que todo e qualquer uso de recursos hídricos seja objeto de uma outorga tem a ver com o controle e o conhecimento do balanço hídrico nas bacias hidrográficas.

O cadastramento, a ser mantido nos corpos hídricos de domínio do Estado de São Paulo pelo DAEE, (Decreto nº 52.636/71, artigo 4º, inciso II e Lei nº 7.663/91, artigo 7º, inciso II das Disposições Transitórias, a ser revogado pelo PL nº 676/00) e nos corpos hídricos de domínio da União pelas Agências de Água (Lei nº 9.433/97), em nível federal, é instrumento básico das políticas de recursos hídricos, pois, devidamente atualizado e de fácil manuseio, confere

consistência às decisões relativas ao enquadramento, à aprovação de planos de bacia hidrográfica, às decisões sobre outorga e aos valores de cobrança.

O artigo 10 do PL nº 676/00 determina que as entidades responsáveis pela outorga de direito de uso, pelo licenciamento de atividades poluidoras e as Agências de Bacias manterão cadastro integrado de dados e informações, a serem fornecidos pelos usuários em caráter obrigatório, que possibilitem determinar as quantidades sujeitas a cobrança, facultado ao usuário acesso a seus dados cadastrais.

1.4 A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

O direito brasileiro já previa a cobrança pela utilização de bens públicos, de forma genérica. O Novo Código Civil, em seu artigo 103, inspirado no Código de 1916, estabelece que o uso comum pode ser gratuito ou retribuído, conforme estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem. Ou seja, a possibilidade de cobrar-se pelo uso de um bem público remonta ao Código de 1916. Embora prevista legalmente, essa cobrança nunca ocorreu, de fato, no tocante às águas.

O Código de Águas assegurava, no artigo 34, “o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água, para as primeiras necessidades da vida, se houver caminho público que a torne acessível.” E o artigo 36 estabelecia que é permitido a todos usar de quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos.

No Estado de São Paulo, o artigo 211 da **Constituição Estadual** dispõe que **a utilização dos recursos hídricos será cobrada segundo as peculiaridades de cada bacia hidrográfica**, na forma da lei, prevendo para a cobrança a finalidade de garantir as situações fixadas no artigo 205, in verbis:

I – a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas e sua prioridade para abastecimento;

II – o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras, na forma da lei;

III – a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

IV – a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais;

V – a celebração de convênios com Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local;

VI – a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica;

VII – o desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico.”

O produto da cobrança pelo uso da água deve ser aplicado, conforme o disposto no artigo 211 da Constituição Estadual de São Paulo, em serviços e obras hidráulicas e de saneamento de interesse comum, previstos nos planos estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico.

O PL nº 676/00, sobre o tema, estabelece:

Artigo 1º - A cobrança pela utilização dos recursos hídricos objetiva:

(...)

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, vedada sua transferência para custeio de serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos.

Artigo 2º - A cobrança pela utilização dos recursos hídricos será vinculada à implementação de programas, projetos, serviços e obras, de interesse público, da iniciativa pública ou privada, definidos nos Planos de Recursos Hídricos, aprovados previamente pelos respectivos Comitês de Bacia e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§ 1º - O produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado, e será aplicado em financiamentos, empréstimos, ou a fundo perdido, em conformidade com o aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia, ...

(...)

Nos termos da Lei nº 9.433, artigo 22, os valores arrecadados pela cobrança serão utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras previstas nos planos de recursos hídricos (inciso I), bem como no pagamento de despesas e implantação e custeio administrativo nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inciso II).

1.4.1 Finalidade da Cobrança

A cobrança pelo uso da água consiste no instrumento econômico das políticas de recursos hídricos. É econômico em dois sentidos:

- 1) no que se refere ao financiamento das obras contidas no plano de recursos hídricos e
- 2) no que tange ao entendimento da água como bem de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada.

Nos termos do artigo 19 da **Lei nº 9.433/97**, constituem **objetivos da cobrança**:

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

Conforme disposto no artigo 1º do PL nº 676/00, a cobrança tem por objetivo:

- 1) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- 2) incentivar o uso racional e sustentável da água e
- 3) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, vedada sua transferência para custeio de serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos.

O conteúdo do § 2º do artigo 5º veda o repasse, por parte dos prestadores dos serviços de distribuição de água, aos usuários finais que recebam por rede até 10 m³/mês. Essa vedação coaduna-se com a tarifa social, que tem por fundamento justamente garantir, às classes menos favorecidas, o acesso à água, de modo a assegurar que o instrumento da cobrança pelo uso de recursos hídricos não signifique uma barreira financeira ao consumo humano propiciando a exclusão social.

1.4.2 Critérios de Cobrança

1.4.2.1 Corpos Hídricos de Domínio Estadual

O artigo 14 da Lei nº 7.663/91 determina que a utilização dos recursos hídricos será cobrada de acordo com os seguintes critérios:

- 1) Cobrança pelo uso ou derivação considerará a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo d'água onde se localiza o uso ou derivação, a disponibilidade hídrica local, o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, a vazão captada e seu regime de variação, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina;
- 2) Cobrança pela diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos e de outros líquidos, de qualquer natureza considerará a classe de uso em que for enquadrado o corpo d'água receptor, o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, a carga lançada e seu regime de variação, ponderando-se, dentre outros, os parâmetros orgânicos físico-químicos dos efluentes e a natureza da atividade responsável pelos mesmos.

O artigo 9º do Projeto de Lei nº 676/00 estabelece uma série de parâmetros, dispondo que a fixação dos valores a serem cobrados pela utilização dos recursos hídricos considerará:

“I - na captação, extração e derivação:

- a) a natureza do corpo d'água - superficial e subterrâneo;

-
- b) a classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação;
 - c) a disponibilidade hídrica local;
 - d) o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
 - e) o volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação;
 - f) o consumo efetivo ou volume consumido, calculado pela diferença entre o volume captado e o volume devolvido, dentro dos limites da área de atuação do Comitê de Bacia, ou pelo volume exportado para fora desses limites, segundo o tipo de utilização da água e seu regime de variação;
 - g) a finalidade a que se destinam;
 - h) a sazonalidade;
 - i) as características dos aquíferos;
 - j) as características físico-químicas e biológicas da água no local;
 - k) a localização do usuário na Bacia; e
 - l) as práticas de conservação e manejo do solo e da água;
- II - na diluição, transporte e assimilação de efluentes:
- a) a classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água receptor no local;
 - b) o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
 - c) a carga lançada e seu regime de variação, ponderando-se os parâmetros orgânicos e físico-químicos dos efluentes;
 - d) a natureza da atividade;
 - e) a sazonalidade;
 - f) a vulnerabilidade dos aquíferos;
 - g) as características físico-químicas e biológicas do corpo receptor no local do lançamento;
 - h) a localização do usuário na Bacia; e
 - i) as práticas de conservação e manejo do solo e da água;
- III - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo d'água."

A fixação dos valores a serem cobrados terá por base o volume captado, extraído, derivado, consumido, e a carga dos efluentes lançados nos corpos d'água, conforme disposto no § 1º do citado artigo 9º.

Embora o PL nº 676/00 não estabeleça uma terminologia específica, trata-se de **coeficientes multiplicadores**, cujo peso atribuído a cada um pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica direciona e disciplina o uso da água, funcionando como instrumento de gestão, acoplado ao caráter financeiro da cobrança. Essa é a regra contida no § 2º do artigo 9º do PL nº 676/00, em que os Comitês de Bacia poderão propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de critérios e parâmetros definidos em regulamento, que abranjam a qualidade e disponibilidade de recursos hídricos, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas.

Nos termos do artigo 11 do projeto de lei em tela, o volume consumido será avaliado em função do tipo de utilização da água, pela multiplicação do volume captado, extraído ou derivado por um **fator de consumo**, a ser definido em **regulamento**.

O valor a ser cobrado por captação, extração, derivação e consumo resultará da multiplicação dos respectivos volumes captados, extraídos, derivados e consumidos pelos correspondentes valores unitários, e pelo produto dos coeficientes que considerem os critérios estabelecidos no artigo 9º, respeitado o limite máximo correspondente a 0,001078 UFESP's por m³ de volume captado, extraído ou derivado (artigo 12). Ressalte-se que a **lei federal não estabelece qualquer limite para a cobrança pelo uso da água**.

Na diluição, transporte e assimilação de efluentes, o artigo 13 do PL nº 676/00 determina que os **parâmetros** a serem considerados e as **cargas** referentes a cada um deles, por atividade, serão definidos em **regulamento**.

A carga lançada será avaliada, em função da atividade do usuário, pela multiplicação da carga produzida por um **fator de tratamento**, conforme condições a serem definidas em **regulamento**.

O valor a ser cobrado pela utilização dos recursos hídricos para diluição, transporte e assimilação das cargas lançadas nos corpos d'água resultará da soma das parcelas referentes a cada parâmetro (artigo 15). De acordo com o parágrafo único do artigo 15, a parcela correspondente a cada parâmetro será obtida pela multiplicação da sua quantidade pelo respectivo valor unitário, e pelo produto dos coeficientes que considerem os critérios estabelecidos no artigo 9º, na forma a ser definida em **regulamento**, respeitados os limites estabelecidos na legislação.

Além disso, dispõe o artigo 16 que se o usuário ou qualquer das entidades encarregadas da cobrança julgar inconsistentes as quantidades calculadas, poderão estas ser revistas com base em valores resultantes de medição direta dos volumes captados, extraídos, derivados, consumidos e das cargas lançadas.

O instrumento de cobrança permite uma variação de valores a serem cobrados, dentro dos lançamentos permitidos, isto é, por exemplo, se o limite máximo para lançamento de uma determinada substância for 10 mg/l, pode haver uma variação no valor da cobrança para os lançamentos entre 1mg/l e 10mg/l, sempre dentro dos limites permitidos. Os lançamentos

efetuados acima dos limites, como já mencionado, configuram poluição, nos termos da Lei nº 6.938/81, sujeitando o infrator às penalidades impostas pela lei.

1.4.2.2 Corpos Hídricos de Domínio da União

No que tange aos critérios de cobrança, a Lei nº 9.433/97 estabeleceu em seu artigo 21 que, na fixação dos valores a serem cobrados, devem ser observados, entre outros, nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação e, 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 efluente.

Em termos de fluxo de decisões, a sistemática federal consiste, primeiramente, em uma deliberação do CNRH estabelecendo critérios gerais para a cobrança (Lei 9.433/97, artigo 35, inciso X). A partir daí, por deliberação, o Comitê de Bacia Hidrográfica estabelece mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugere os valores a serem cobrados, a serem submetidos ao CNRH, cuja deliberação, manifestando seu acordo com as propostas do comitê já constitui, de antemão, autorização para o início da cobrança pelo uso da água. Não é necessário um ato – Decreto do Executivo específico. Nas deliberações do Comitê podem ser estabelecidos os parâmetros julgados adequados como critérios para a cobrança pelo uso da água.

É o que ocorreu na bacia do Rio Paraíba do Sul, em que se iniciou a cobrança nos rios de domínio da União e nos corpos hídricos de domínio do Rio de Janeiro, de acordo com o relato contido em item específico, sobre a experiência de cobrança nessa bacia hidrográfica.

Compatibilização entre cobranças do Estado de São Paulo e da União

A partir da aprovação do PL nº 676/00, inicia-se a cobrança em corpos d'água de domínio do Estado de São Paulo. Na Bacia do Rio Paraíba do Sul, em que já se encontra implantada a cobrança nos rios de domínio da União, caberá, na aplicação de critérios, a busca de compatibilidades com os valores já vigentes, em face da necessidade de haver valores correspondentes, em situações similares, em todos os corpos hídricos de uma mesma bacia hidrográfica.

Tendo em vista a mesma necessidade de harmonização entre os sistemas de cobrança, em comitês de bacia hidrográfica em que a cobrança estadual inicie-se antes, propõe-se que os critérios e valores a serem instituídos para os corpos hídricos de domínio da União não sejam diferentes dos praticados pelo Estado. Esta harmonização pode representar aspecto importante no sentido de evitar contestações de valores e de facilitar a aceitação do processo de cobrança por parte do conjunto de usuários.

Evidentemente, isso se aplica para situações idênticas, em que tanto a qualidade como as quantidades sejam correspondentes, nos rios de domínio da União e nos rios de domínio do Estado.

Reiterando, o valor da cobrança em rios estaduais não deve ser diferente daquele cobrado em rios federais. Cabe aos Comitês, na formatação dos critérios e variáveis de cobrança, seja para

corpos hídricos de domínio do Estado, seja para aqueles de domínio da União, definir valores que não afrontem o princípio da isonomia, o qual estabelece que não se pode conceder tratamento distinto a pessoas em igual situação (CF/88). No caso dos recursos hídricos, quem capta/lança em corpo hídrico de domínio da União, deve pagar valores iguais aos valores cobrados para captação/lançamento em corpos hídricos estaduais. Evidentemente, as condições, tanto para captação quanto para despejos, assim como do corpo receptor, devem ser iguais, para fim de cálculo dos valores da cobrança.

1.4.3 Usos Sujeitos à Cobrança

Nos termos do artigo 20 da Lei nº 9.433/97, “serão cobrados os usos dos recursos hídricos sujeitos à outorga”. O conteúdo do citado artigo 20 remete a cobrança pelo uso da água a todos os usos passíveis de autorização do poder público – União ou Estados.

O artigo 5º do **PL nº 676/00** determina que estão **sujeitos à cobrança todos aqueles que utilizam** os recursos hídricos. E, segundo estabelece o § 1º do mesmo artigo, ocorrerá a isenção quando o uso não depender de outorga, como a utilização de recursos hídricos destinada às necessidades domésticas de propriedade e de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural. Essa regra, corresponde, no plano federal, ao inciso I do § 1º do artigo 12 da Lei nº 9.433/97 e altera em parte a sistemática atual, em que não há isenção para o processo de outorga no Estado de São Paulo.

Quando aprovado esse projeto de lei, há que rever os regulamentos relativos às outorgas, para inserir essa inovação.

Isso significa, na prática, que no Estado de São Paulo, com exceção acima apontada, não há limite mínimo de captação, que isente por lei um uso da cobrança. O que não inviabiliza a compatibilização de valores de cobrança em uma mesma bacia hidrográfica, em corpos hídricos de domínio distinto.

Se o volume captado é um dos parâmetros contidos no PL nº 676/00, passível de ser adotado ou não pelos Comitês, cabendo ainda a possibilidade referida no § 2º do artigo 9º do PL nº 676/00, sobre a possibilidade de os Comitês proporem diferenciação nos valores a serem cobrados em função dos critérios e parâmetros, é possível chegar-se a números correspondentes, em âmbito federal e estadual, em relação aos valores a serem cobrados.

1.4.4 Natureza Jurídica do Produto da Cobrança

A contraprestação paga pelo usuário pela utilização privativa da água constitui um recurso de natureza pública, em face de serem os recursos hídricos bens de domínio público.

O produto da cobrança pelo uso da água constitui, sob o aspecto jurídico-financeiro, uma receita pública, que é a soma de dinheiro percebida pelo Estado, para fazer face à realização de gastos públicos. No caso da cobrança pelo uso da água, os recursos financeiros arrecadados serão gastos pelo Poder Público, nos projetos, estudos e obras definidos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica. Trata-se de ingresso não tributário, devido ao Estado pelo uso de bem público.

Em matéria de recursos hídricos, o conflito de interesse sobre o uso da água, em razão do risco de escassez e da crescente demanda, torna-a um bem de valor econômico, cujo uso é passível de ser cobrado.

O fato gerador da cobrança é a utilização do recurso hídrico para os fins mencionados no artigo 12 da Lei 9.433/97, e que basicamente são aqueles que alteram o regime, a quantidade ou a qualidade das águas. Na Lei 7.663/91, serão cobrados o uso ou derivação e a diluição, transporte e assimilação de efluentes (art. 14).

Paga-se pelo uso privativo da água, em detrimento dos interesses dos demais usuários. O efeito dessa utilização é que, nesse período, o bem de uso comum destina-se exclusivamente a um usuário. Dessa forma, a natureza do produto da cobrança é a de preço público, pois trata-se de fonte de exploração de bem de domínio público.

Não se confunda a cobrança pelo uso das águas com a taxa, espécie de tributo, na forma de inciso II do artigo 145 da Constituição Federal, cuja finalidade é remunerar serviços públicos e o exercício do poder de polícia.

Pelo exercício do poder de polícia das águas pode ser cobrada uma taxa, como ocorre com as outorgas, licenciamento ambiental e tantas outras atividades que a Administração Pública exerce, fundada no exercício de controle das atividades dos particulares. Não se vislumbra, na cobrança, uma remuneração pelo exercício de poder de polícia. Nem se trata da prestação de serviço público, regida por legislação específica, não aplicável à cobrança pelo uso de recursos hídricos e que se distingue da remuneração pelo uso de um bem público.

Dessa forma, não há dúvida de que o **produto da cobrança constitui um preço público**, pago pelo uso do bem público (recurso hídrico), sendo um pagamento pela utilização do bem; o destinatário desses recursos será o ente público (Estado/União) detentor do domínio do bem.

A alínea a, do inciso VI, do artigo 3º da Lei nº 10.020/98, determina que os recursos da Agência serão contabilizados em sub-contas, específicas por Bacia Hidrográfica, do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO; e a alínea c, do mesmo dispositivo, que os recursos serão mantidos em conta bancária, por ela movimentada.

A interpretação que se dá para esses dispositivos, com fulcro no artigo 4º, incisos IV, VII e IX, da Lei nº 10.020/98, é que o FEHIDRO repassará ao beneficiário, por determinação da respectiva Agência, os valores relativos à bacia hidrográfica em que foram os mesmos arrecadados, para aplicação nos projetos e planos definidos pelo Comitê daquela Bacia. Conforme determina o artigo 7º do PL nº 676/00, no caso de não haver uma Agência criada, o DAEE, entidade responsável pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos no Estado de São Paulo, deverá ser o órgão responsável pelo gerenciamento da arrecadação dos recursos provenientes da cobrança.

1.4.5 Aplicação dos Valores da Cobrança

1.4.5.1 Em Rios Estaduais

Nos termos do artigo 37, da Lei nº 7.663/91, a aplicação de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO deverá ser orientada pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, devidamente compatibilizado com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o orçamento anual do Estado, observando-se, no inciso I, que os planos anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros seguirão as diretrizes e atenderão os objetivos do Plano Estadual de Recursos Hídricos e os objetivos e metas dos planos e programas estabelecidos por bacias hidrográficas.

Quanto ao destino dos valores arrecadados na cobrança pelo uso de recursos hídricos, determina o inciso II do artigo 37, na mesma linha da Constituição Estadual, que o produto decorrente da cobrança pela utilização dos recursos hídricos será aplicado em serviços e obras hidráulicas e de saneamento, de interesse comum, previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos planos estaduais de saneamento, neles incluídos os planos de proteção e de controle da poluição das águas, observando-se:

a) prioridade para os serviços e obras de interesse comum, a serem executados na mesma bacia hidrográfica em que foram arrecadados;

b) **até 50 (cinquenta) por cento do valor arrecadado** em uma bacia hidrográfica **poderá ser aplicado em outra**, desde que esta aplicação beneficie a bacia onde foi feita a arrecadação e haja aprovação pelo **Comitê de Bacia Hidrográfica** respectivo;

Um ponto fundamental para a **implantação sustentável da cobrança**, sob o aspecto institucional, encontra-se no inciso III do já citado artigo 37, segundo o qual os **planos e programas aprovados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas** - CBHs, a serem executados com recursos obtidos pela cobrança pela utilização dos recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas, terão **caráter vinculante** para a aplicação desses recursos.

O PL nº 676/00 disciplina sobre este item. Nos termos de seu § 1º do artigo 2º, o produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado e será aplicado em financiamentos, empréstimos, ou a fundo perdido, em conformidade com o aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia, tendo como agente financeiro instituição de crédito designada pela Junta de Coordenação Financeira da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Todavia,

desde que haja proporcional benefício para a bacia sob sua jurisdição, o Comitê poderá, excepcionalmente, decidir pela aplicação em outra bacia de parte do montante arrecadado. É o que dispõe o § 3º.

O artigo 2º do PL nº 676/00 retoma a questão, determinando que a cobrança será vinculada à implementação de programas, projetos, serviços e obras de interesse, da iniciativa pública ou privada, definidos nos Planos de Recursos Hídricos, com prévia autorização dos respectivos Comitês de Bacia e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

1.4.5.2 *Em Rios de Domínio da União*

A Lei nº 9.433/97 dispõe, em seu artigo 22, reforçando a idéia da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento, que **os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados**, sendo, ainda, utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras previstas nos planos de recursos hídricos (artigo 22, inciso I), bem como no pagamento de despesas e implantação e custeio administrativo nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (artigo 22, inciso II).

Todavia, a legislação em vigor não indica com precisão o “quantum” desses valores retornará à bacia hidrográfica em que os mesmos foram gerados. Sob o ponto de vista do usuário-pagador, a disposição a pagar é proporcional à certeza de que os recursos beneficiarão a bacia hidrográfica onde ocorreu a arrecadação. E a Lei nº 9.433/97 não assegura esse retorno, apenas mencionando, no supracitado artigo 22, que os recursos da cobrança serão aplicados, “prioritariamente”, na bacia hidrográfica em que foram gerados. Esse dispositivo é insuficiente para garantir a necessária transferência à bacia interessada, causando insegurança jurídica aos usuários-pagadores, comprometendo a estrutura jurídico-institucional da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Até a edição da Lei nº 10.881, de 09/06/04, era essa a situação em vigor. O fato de que os recursos seriam apenas “prioritariamente” aplicados para a bacia hidrográfica onde foram gerados implicava que o seu repasse, na bacia hidrográfica de origem, constituía ato discricionário da autoridade, sem a fixação de limites mínimos. Havendo qualquer motivo plausível para não se repassarem os recursos, não seria impossível que a bacia hidrográfica onde ocorreu a arrecadação viesse a receber parcela pouco representativa, uma vez que inexistia a vinculação.

Foi necessário buscar meios legais para obter a garantia do retorno dos recursos oriundos da cobrança à bacia hidrográfica em que os mesmos se originaram, por meio de transferências automáticas. É o que se estabeleceu no § 1º do artigo 4º da Lei nº 10.881/04, segundo o qual são asseguradas à entidade delegatária¹⁸ as transferências da ANA provenientes das receitas da

¹⁸ Entidade sem fins lucrativos que recebeu delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH para o exercício das competências de Agências de Águas.

cobrança pelos usos de recursos hídricos em rios de domínio da União, de que tratam os incisos I, III e V do *caput* do artigo 12 da Lei nº 9.433/97, arrecadadas na respectiva bacia hidrográfica.

Deve-se levar em conta, ainda, no tocante à cobrança pelo uso da água, a necessidade de garantir que os recursos decorrentes da cobrança, ainda que alocados no Tesouro Nacional, não possam ser contingenciados e que sejam preservados, mesmo em exercícios financeiros posteriores ao da arrecadação.

Nessa ordem de idéias, o § 3º do artigo 4º Lei nº 10.881/04 determina que se aplicam às transferências às Agências de Águas o disposto no § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que veta a limitação de despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

1.4.6 Sanções

Em nível federal, não há norma relativa às sanções por inadimplemento de valores de cobrança. Considerando que a propositura dos valores é competência delegada aos comitês, é razoável que cada CBH estabeleça suas penalidades, submetidas ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Todavia, é necessária uma autorização legal, que fixe essa possibilidade, dado que as sanções somente podem ser criadas por meio de lei.

No Estado de São Paulo, as sanções previstas em decorrência do não pagamento dos valores da cobrança, até a data do vencimento, encontram-se fixadas no artigo 17 do PL nº 676/00 e consistem na **suspensão ou perda do direito de uso**, o pagamento de multa 10% sobre o valor do débito e o pagamento de juros moratórios de 1% ao mês. As questões relativas à cassação da outorga encontram-se no item que trata desse tema.

O valor das multas dependerá do valor estipulado para a cobrança, cuja proposta cabe a cada CBH. Quaisquer valores relativos à aplicação de penalidades, ainda que seja relativa à cobrança pelo uso de recursos hídricos, constitui receita da Fazenda estadual. Cabe ao DAEE, órgão responsável, no Estado de São Paulo, pelo exercício do poder de polícia relativo às outorgas, encaminhar as notificações de multa à Secretaria da Fazenda, para que esta, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado – PGE, proceda a execução das multas, em caso de inadimplemento.

1.5 ROTEIRO PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA

O roteiro que segue refere-se às ações a serem desenvolvidas no processo de implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de São Paulo.

1.5.1 Cadastro

O cadastro consiste no instrumento básico do controle de recursos hídricos.¹⁹ É necessário conhecer os usos que se fazem dos recursos hídricos, as quantidades, a localização das captações e despejos, as finalidades etc.

Quanto mais completo o cadastro, maior apoio para as decisões de escolha dos parâmetros a serem considerados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e, conseqüentemente, dos valores da cobrança.

A rigor, a cobrança pelo uso de recursos hídricos somente poderia ser iniciada se houvesse um cadastro completo da bacia hidrográfica, com todas as informações atualizadas.

Ocorre que, a obtenção do cadastro pelos órgãos e entidades responsáveis implica a necessidade de uma estrutura técnico/administrativa, de pessoal e recursos financeiros - que atualmente não se encontra disponível.

1.5.2 Edital de Chamamento para Cadastramento

Em termos de “como iniciar” o processo da cobrança, o edital de chamamento para efetuar-se o cadastramento de uso de recursos hídricos ou atualização do cadastro constitui o instrumento sugerido.

Embora o Estado de São Paulo possua um dos melhores cadastros de usuários de recursos hídricos do País, **a atualização das informações disponíveis e a complementação das informações não disponíveis** é elemento essencial para o início dessa nova etapa. Não se tem, ainda, conhecimento de todos os usos. E investir nessa empreitada, para obter um cadastro completo, para somente após, iniciar o processo da cobrança, causaria atrasos desnecessários.

Nesse caso, a sugestão é que as ações relativas à cobrança iniciem-se por bacia hidrográfica, pois os momentos de avanço nessa questão, diferem de bacia para bacia. Recomenda-se um procedimento de chamamento público para a declaração, pelos usuários de recursos hídricos, dos respectivos usos, outorgados ou não, denominado “auto-declaração”.

É recomendável que, por meio da publicação de um ou mais editais de cadastramento, convoquem-se os usuários de recursos hídricos de toda a bacia hidrográfica, independentemente do domínio dos recursos hídricos, da regularidade da outorga e do tipo de uso, para que se apresentem às autoridades constituídas – DAEE e ANA (rios de domínio da União), e prestem as informações constantes dos formulários de cadastramento de uso. **Nessa oportunidade, o usuário poderá 1) declarar usos não outorgados, 2) indicar usos em desconformidade com a outorga ou 3) rever a outorga concedida.**

¹⁹ Quando do estudo da cobrança pelo uso da água na bacia do Rio Paraíba do Sul pela Agência Nacional das Águas – ANA, uma das grandes preocupações na elaboração do sistema informatizado de cadastramento, foi que o mesmo deveria ser compatível com os sistemas de outorga e cobrança nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, permitindo inclusive o “rebatimento” de informações *on line* por estado.

O chamamento e respectivas condições seriam publicados no Diário Oficial do Estado e no Diário Oficial da União, quando houvesse corpos hídricos de domínio da União na bacia em tela. As demais formas de divulgação encontram-se no item sobre a Campanha de Divulgação.

Devem constar do edital as informações necessárias, orientando os usuários a procederem ao cadastramento do uso de recursos hídricos, na respectiva bacia hidrográfica. Além disso, o edital deve conter dispositivo determinando que o envio das informações sobre o uso, equivale juridicamente ao protocolo de solicitação de outorga e que o usuário assume um compromisso, perante o Poder Público, por suas declarações, pelas quais será responsável.

Nessa fase, cabe uma ampla campanha, em cada bacia hidrográfica, acerca da cobrança pelo uso da água, suas finalidades, seus impactos na gestão de recursos hídricos e os benefícios que advirão da implantação desse instrumento.

Ao DAEE e à ANA, entidades competentes para conceder outorgas de direito de uso de recursos hídricos, caberia formular, juntamente com o Comitê ou Comitês de Bacia Hidrográfica, o citado edital, e conjuntamente, publicá-lo, com base nas informações obtidas, complementando assim o Sistema de Cadastro de Usuários.

As Agências de Bacias, que também possuem competências para elaborar cadastro, podem e devem atuar apoiando o DAEE, a ANA, a CETESB e demais órgãos estaduais, quando for o caso, em sua área de atuação, por meio de Convênio, tendo por objeto o desenvolvimento dessa ação, que é de interesse comum.

A partir da auto-declaração, que deve servir como protocolo de solicitação formal de outorga, conforme será detalhado no edital, o usuário obterá, logo de início, uma autorização de uso por prazo determinado, assumindo um compromisso de regularização de sua situação, e iniciando o pagamento pelo uso declarado.

O **recibo de cadastramento**, expedido pelos órgãos de controle, deve conter as seguintes informações:

- 1) atestado de que o cadastro foi registrado,
- 2) estabelecimento de condicionantes a serem cumpridas quanto à eficiência, contendo disposição que comunica ao usuário, conforme o tipo de uso de recursos hídricos, a obrigação de, no período de quatro anos, adequar-se aos **padrões de eficiência de uso** de recursos hídricos, a serem formulados para cada tipo de utilização, pelo órgão gestor.

Tendo em vista que o Estado de São Paulo exige a outorga de quaisquer usos, sem excepcionar os “usos insignificantes” da legislação federal, definidos pelo comitê de bacia hidrográfica, propõe-se uma simplificação nos procedimentos de outorga para utilizações de menor porte, a serem definidos pelo DAEE, por recomendação dos comitês de bacia hidrográfica. Essa simplificação deverá constar de uma Portaria do DAEE.

Além das questões técnicas, há uma abordagem de cunho jurídico a ser introduzida nos editais, estabelecendo-se expressamente a suspensão temporária da aplicação das penalidades previstas

para a inobservância das normas de outorga, em prazo a ser fixado, para que os usos sejam regularizados.

1.5.3 Escolha dos Parâmetros

No Estado de São Paulo, compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica a escolha, primeiramente, dos programas quadrienais a serem efetivamente realizados, das parcelas dos investimentos a serem cobertos com o produto da cobrança, e dos valores a serem cobrados na Bacia (PL nº 676/00, artigo 6º, inciso I)²⁰.

Isso implica que o Comitê deve definir, também, os parâmetros a serem utilizados, entre as hipóteses relacionadas no artigo 9º do PL nº 676/00 e respectivos fatores de multiplicação, com vistas a informar a Agência de Bacia ou o DAEE, entidades a quem compete o cálculo dos valores a serem cobrados de cada usuário.

Paralelamente, as propostas dos Comitês, sobre programas quadrienais e valores a serem cobrados, devem ser referendados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (PL nº 676/00, artigo 6º, inciso III), a partir do que ocorrerá a aprovação e fixação dos valores em cada bacia hidrográfica, por Decreto do Governador, de modo que, uma vez editado o Decreto, a Administração já deve estar apta para a emissão dos boletos.

O modo e a periodicidade da cobrança serão definidos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica em função das respectivas peculiaridades e conveniências (artigo 8º).

1.5.4 Cálculo dos Valores

O cálculo dos valores a serem cobrados dos usuários consiste em atividade a ser exercida pela Agência de Bacia, se instituída na bacia hidrográfica ou o DAEE, por meio de uma Diretoria.

Para tanto, é necessário um software compatível com o cadastro, para efetuar os cálculos.

1.5.5 Emissão dos Boletos

Sendo o DAEE uma autarquia e as Agências de Bacia instituídas com base na Lei 10.020/98, devidamente autorizadas por lei, há fundamento para que as duas entidades possam proceder à emissão dos boletos. Todavia, a cobrança deve ser efetuada em nome do DAEE, por ser entidade de **direito público**, não pelo fato de ser a entidade a quem compete o exercício de poder de polícia sobre as águas de domínio do Estado. A cobrança não constitui pagamento ao Poder

²⁰ O artigo 6º do PL nº 676/00 dispõe que a fixação dos valores para a cobrança pela utilização dos recursos hídricos seguirá o seguinte procedimento:

I - estabelecimento dos limites e condicionantes pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

II - proposta, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, dos programas quadrienais a serem efetivamente realizados, das parcelas dos investimentos a serem cobertos com o produto da cobrança, e dos valores a serem cobrados na Bacia;

III - referenda, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, das propostas dos Comitês, de programas quadrienais de investimentos e dos valores da cobrança; e

IV - aprovação e fixação dos valores a serem aplicados em cada Bacia Hidrográfica, por meio de decreto do Governador do Estado.

Público pelo exercício do poder de polícia (ao que se dá o nome de taxa de exercício de poder de polícia – artigo 145 CF/88).

1.5.6 Administração

A Administração dos recursos oriundos da cobrança, no modelo paulista, compete ao DAEE ou às Agências de Bacia, que orientam os repasses da conta específica do FEHIDRO.

2. IMPLANTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIA E O DAEE COMO AGENTES DA COBRANÇA

2. IMPLANTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIA E O DAEE COMO AGENTE DA COBRANÇA

2.1 DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA - DAEE

O Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, autarquia estadual, criada pela Lei nº 1.350, de 12/12/51, é a entidade do Estado de São Paulo responsável pelas ações relativas ao controle dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo.

Atualmente, o DAEE se encontra vinculado à Secretaria de Estado de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, conforme dispõe a Lei nº 11.364/2003, que absorveu a Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, instituída pela Lei nº 8.275/93, alterada pela Lei nº 9.952/98.

2.1.1 Competências do DAEE

O Decreto nº 52.636, de 3/2/71, que aprovou o Regulamento do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, alterado pelos Decretos nº 6.997, de 6/11/75, nº 13.834, de 27/08/79, nº 16.467, de 30/12/80, e nº 30.254, de 14/08/89, assim definiu suas finalidades, no artigo 2º:

I - estabelecer a **política de utilização dos recursos hídricos**, tendo em vista o desenvolvimento integral das bacias hidrográficas;

II - elaborar **planejamentos, estudos e projetos**, bem como executar serviços e obras relativos ao aproveitamento integral dos recursos hídricos, diretamente ou mediante convênio ou contrato com terceiros;

III - estabelecer as diretrizes básicas no campo da energia e telecomunicações, no que for de competência do Governo do Estado, exceto as referentes a comunicações oficiais, objeto do Decreto nº 52.535, de 21/09/70;

IV - elaborar planejamentos, estudos e projetos, bem como executar serviços e obras relativos ao campo da energia e telecomunicações, diretamente ou mediante convênio ou contrato com terceiros, observado o disposto na parte final do inciso anterior.

V – desenvolver a ecologia, promover a defesa do meio-ambiente e executar serviços e obras de saneamento (Decreto nº 6.997, de 06/11/75);

VI - promover estudos, projetos, execução de programas de pesquisas e desenvolvimento das inúmeras fontes naturais de energia, observados os preceitos legais atinentes à espécie (Decreto nº 13.834, de 27/08/79);

De acordo com o disposto no artigo 3º do citado Decreto, para desempenho das funções enumeradas no artigo anterior, obedecer-se-ão os seguintes **princípios básicos**:

I - as atividades do DAEE orientar-se-ão por uma política visando à máxima eficiência de atendimento e à redução de custos operacionais;

II - no exercício de suas atividades, o DAEE terá sempre presente a preocupação fundamental de disciplinar a utilização dos recursos hídricos e o desenvolvimento regional, dentro de critérios exclusivamente técnicos e econômicos e de aprimoramento dos serviços;

III - a execução de obras, serviços especializados, serviços de oficinas e outros trabalhos congêneres serão realizados, sempre que possível, através de contratos e convênios com terceiros, de acordo com diretriz empresarial contrária ao expansionismo organizacional, e conseqüente incremento da capacidade ociosa da Autarquia.

Constituem atribuições do DAEE:

I - executar no Estado de São Paulo, no que couber, o Decreto-Lei federal nº 24.643, de 10/07/34 (Código de Águas) e leis federais subseqüentes, assim como as leis estaduais supletivas e complementares;

II - estudar o regime dos cursos de águas existentes no Estado, tendo em vista o seu aproveitamento para finalidades múltiplas, avaliando-lhes o potencial hidráulico e cadastrando-os;

III - realizar, direta ou indiretamente, levantamentos topográficos, geológicos, hidrológicos e outros necessários ao exercício de suas finalidades, efetuando o processamento de dados e sua divulgação;

IV - promover pesquisas, estudos, ensaios, aferição de instrumentos específicos, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e manter intercâmbio cultural com outros núcleos de pesquisas e atividades;

V - elaborar o planejamento das obras e serviços objeto do Regulamento;

VI - elaborar estudos e projetos e executar e operar serviços e obras de aproveitamento múltiplo de derivação e regularização de cursos d'água, bem como os serviços e obras complementares àqueles;

VII - realizar projetos e construir e operar serviços de energia elétrica e de telecomunicações, em caráter supletivo, às empresas concessionárias existentes, respeitado o disposto no Decreto nº 52.535, de 21 de setembro de 1970;

VIII - outorgar concessões permissões e autorizações para uso ou derivação de águas do domínio estadual, nos termos previstos no Código de Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10/07/34) e legislação subseqüente (Decreto nº 23.933, de 18/09/85);

IX - promover, em colaboração com órgãos federais estaduais e municipais estudos que digam respeito à utilização racional dos terrenos a beneficiar os beneficiados com obras ou serviços de aproveitamento múltiplo de recursos hídricos ou derivação de água;

X - implantar cadastro dos terrenos beneficiados ou a beneficiar pelas obras e serviços de irrigação, drenagem, proteção contra inundações e combate à erosão, arrecadando taxas, tarifas ou contribuições de melhoria;

XI - realizar reloteamento, redistribuição ou revenda dos terrenos beneficiados pelas obras ou serviços;

XII - controlar a utilização das águas e dos terrenos beneficiados com as obras e serviços de que trata este Regulamento, verificando os resultados econômicos;

XIII - exercer a fiscalização técnica, econômica e financeira dos programas das empresas de utilização de recursos hídricos, energia elétrica e telecomunicações, cujo controle acionário pertença ao DAEE;

XIV - realizar estudos, executar obras de eletrificação rural e fomentar sua expansão;

XV - exercer as atribuições que forem delegadas ao Estado, em matérias relativas à sua competência;

XVI - colaborar com órgãos federais, estaduais e municipais e prestar, quando solicitada, assistência aos municípios, em matéria de sua competência;

XVII - cobrar serviços prestados a terceiros;

XVIII - dar assistência técnica a entidades públicas ou particulares no campo de que trata este Regulamento.

XIX – realizar estudos e projetos, executar serviços e obras de defesa do meio-ambiente e de saneamento básico, em caráter supletivo e mediante convênios, ou contratos, com os órgãos titulares de tais atribuições (Decreto nº 6.997, de 06/11/75).

XX - elaborar estudos, projetos, executar pesquisas e desenvolver a utilização de novas fontes de energia, diretamente ou mediante convênio ou contrato com terceiros (Decreto nº 13.834, de 27/08/79);

XXI – realizar estudos, projetos, obras e serviços de recuperação e urbanização de áreas erodidas ou alagadas (Decreto nº 16.467, de 30/12/80);

XXII - administrar o Parque Ecológico do Tietê, promover eventos nas áreas de lazer, esporte e cultura (Decreto nº 30.254, de 14/08/89);

Além das competências acima relacionadas, a Lei nº 7.663/91 instituiu, no artigo 7º da Disposições Transitórias, as seguintes atribuições ao DAEE, no âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH:

I

- autorizar a implantação de empreendimentos que demandem o uso de recursos hídricos;

II - cadastrar os usuários e outorgar o direito de uso dos recursos hídricos, e aplicar as sanções previstas nos artigos 11 e 12 da Lei nº 7.663/91;

III - efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O disposto no inciso III será alterado pelo artigo 21 do PL nº 676/00, em face da sistemática adotada nesse projeto de lei, que repassa às Agências de Bacia a competência para efetuar a cobrança, cabendo ao DAEE efetuar a cobrança nas bacias desprovidas de Agência (artigo 7º, inciso I do PL nº 676/00).

Ressalte-se que a Lei nº 10.020/98 já havia alterado indiretamente a competência do DAEE para efetuar a cobrança, à medida que estabelece tal atribuição às Agências de Bacia, na forma da lei (artigo 4º, inciso VIII). A expressão “na forma da lei” remete a definição dessa matéria a outra norma, que seria o PL nº 676/00.

O parágrafo único do citado artigo 7º da Lei nº 7.663/91 dispõe que, na reorganização do DAEE, incluir-se-ão, entre as suas atribuições, estrutura e organização, as unidades técnicas e de serviços necessários ao exercício das funções de apoio ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH e participação no Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI nos moldes e nas condições dispostas nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 27.576, de 11/11/87. Observa-se que nada se menciona sobre alteração na capacitação organizacional do DAEE para efetuar a cobrança. Porém, independentemente da norma citada ter omitido essa matéria, nada impede que haja uma reorganização do DAEE, visando sua adequação ao cumprimento de atribuições relativas à cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

2.1.2 Propostas para Cobrança pelo DAEE

O DAEE é a entidade, no Estado de São Paulo, **responsável pelo exercício de poder de polícia de águas de domínio estadual**, no que toca à quantidade – captações e lançamentos. No exercício de suas competências, cabe a esta entidade **outorgar o uso de recursos hídricos e proceder à fiscalização, bem como aplicar as penalidades cabíveis**.

Inexistindo Agência em uma determinada bacia hidrográfica, compete ao DAEE proceder à cobrança, cabendo as observações constantes no presente item, e que se referem à estrutura do DAEE.

No que toca à aplicação dos valores da cobrança, vale ressaltar que os procedimentos atualmente em vigor, aplicáveis à compensação financeira, não se alterariam, independentemente de ser a cobrança efetuada por uma Agência de Bacia ou pelo próprio DAEE. O que prevalece é a orientação dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, cujas deliberações sobre a aplicação dos valores da cobrança vinculam a mesma. Os recursos ficam alocados no FEHIDRO, em subcontas, por bacia hidrográfica, em qualquer das hipóteses.

A partir dessa norma, é necessário verificar se a atual estrutura organizacional do DAEE é adequada para essa atividade. A partir do Roteiro para Implantação da Cobrança, válido tanto para o DAEE, quanto para as Agências de Bacias, há que verificar, em face da atual organização do DAEE, quais os órgãos de sua estrutura poderão atuar especificamente nessa atividade.

Ressalte-se, de antemão, que as propostas objeto deste trabalho procurarão utilizar a estrutura atual, privilegiando a capacitação técnica e de pessoal, na linha da atuação do próprio Governo. Uma reestruturação poderia ocorrer em uma próxima etapa, após a consolidação da cobrança, quanto então estarão mais claras eventuais necessidades de alteração.

Atualmente, o DAEE possui a estrutura constante do Anexo II, tendo sido reorganizado pelo Decreto nº 26.479, de 17/12/86, com base nas Bacias Hidrográficas, a partir das seguintes Diretorias de Bacias, diretamente subordinadas ao Superintendente da Autarquia:

I - Diretoria da Bacia do Alto Tietê e Baixada Santista, com sede em Mogi das Cruzes;

II - Diretoria da Bacia do Médio Tietê, com sede em Piracicaba;

III - Diretoria da Bacia do Baixo Tietê, com sede em Birigui;

IV - Diretoria da Bacia do Paraíba e Litoral Norte, com sede em Taubaté;

V - Diretoria da Bacia do Ribeira e Litoral Sul, com sede em Registro;

VI - Diretoria da Bacia do Peixe-Paranapanema, com sede em Marília;

VII - Diretoria da Bacia do Pardo-Grande, com sede em Ribeirão Preto;

VIII - Diretoria da Bacia do Turvo Grande, com sede em São José do Rio Preto.

Na efetivação da cobrança em bacias hidrográficas que não disponham de Agência de Bacia, entende-se que a **cobrança seria efetuada e controlada pelo DAEE.**

Todavia, a Lei nº 10.020/98, que estabelece as competências da Agência, não trata do DAEE como agente de cobrança, conforme dispõe o PL nº 676/00, que é posterior àquela norma legal. Este projeto de lei, uma vez aprovado sem alteração nesta disposição, **torna-se lei posterior à Lei nº 10.020/98, passando então o DAEE a também ser competente para efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos no Estado de São Paulo.**

O controle e a realização da cobrança caberia, ao DAEE de São Paulo, sede da autarquia. As Diretorias do Interior são mera desconcentração da administração central, isto é, encaminhariam e apoiariam o DAEE de São Paulo nas atividades técnicas e administrativas correlatas à cobrança, da mesma forma como ocorre atualmente, nos procedimentos relativos à outorga do direito de uso de recursos hídricos.

A divulgação da implantação da cobrança e informações sobre os procedimentos ficaria a cargo da Assessoria de Bacias – SAB, como o apoio da Diretoria de Recursos Hídricos - DRH.

A Diretoria de Procedimentos de Outorgas e Fiscalização – DPO - daria continuidade às atividades relativas ao cadastro de usuários, com o apoio das Diretorias de Bacias.

À Diretoria de Recursos Hídricos - DRH - caberia formular a “inteligência” da cobrança, desenvolvendo um sistema de montagem da estrutura de cálculos, a partir do cadastro. Caberia também à DRH, em conjunto com as Diretorias de Bacias, dar apoio aos Comitês, no que tange às propostas dos valores dos coeficientes multiplicadores, o que impacta nos valores da cobrança.

A Diretoria Financeira – DOF - seria responsável pelos cálculos dos valores a serem pagos por parte de cada usuário.

Caberia à Diretoria de Administração e Sistemas - DSD – a emissão dos boletos a serem enviados aos usuários.

2.2 AGÊNCIAS DE BACIA – AGÊNCIAS DE ÁGUA

No que toca às Agências de Bacia (Lei nº 7.663/91 e Lei nº 10.020/98), ou Agências de Águas (Lei nº 9.433/97), em face das diferenças de cunho legal e institucional existentes em cada caso, esses temas são tratados em itens distintos.

2.2.1 Bacias Hidrográficas Formadas Apenas por Corpos Hídricos de Domínio Estadual

A Lei estadual nº 10.020/98 determina, em seu artigo 1º, que fica o Executivo autorizado a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas, dependendo esta da adesão de, no mínimo, 35% dos Municípios interessados, abrangendo pelo menos 50% da população das Bacias (artigo 2º).

Em bacias hidrográficas formadas unicamente por corpos hídricos de domínio do Estado de São Paulo e que disponham de Agência de Bacia, caberá a essas entidades exercer as funções de Secretaria Executiva do Comitê ou Comitês de Bacia Hidrográfica que estiverem sob sua atuação e proceder à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

A Lei nº 7.663/91, no § 1º do artigo 29, prevê para a **Agência de Bacia, as funções** de Secretaria Executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica (assim como estabelece o artigo 4º da Lei nº 10.020/98):

- 1) elaborar periodicamente o **plano de bacia hidrográfica**, submetendo-o aos Comitês de Bacia, encaminhando-o posteriormente ao Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, como proposta para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- 2) **elaborar os relatórios anuais** sobre a situação dos recursos hídricos da respectiva Bacia Hidrográfica, submetendo-o ao Comitê de Bacia, encaminhando-o, posteriormente, como proposta, ao Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI;
- 3) **gerenciar os recursos financeiros do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO** pertinentes à bacia hidrográfica, gerados pela cobrança pelo uso da água e os outros definidos pela lei e

4) promover, na bacia hidrográfica, **a articulação**, entre os componentes do SIGRH, com os outros sistemas do Estado, como o setor produtivo e a sociedade civil.

As Agências de Bacia somente seriam criadas a partir do início da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tendo sua vinculação ao Estado e organização administrativa, além de sua personalidade jurídica, disciplinadas na lei que autorizar sua criação (Lei nº 7.663/91, artigo 29, § 2º). A Lei nº 10.020/98, artigo 5º, alterou esse dispositivo, prevendo, excepcionalmente, a possibilidade de criação das Agências antes da implantação da cobrança, desde que os Municípios participantes e a sociedade civil custeiem as suas despesas.

Com o advento do Novo Código Civil, surgiu a dúvida sobre a possibilidade de permanecerem as agências de bacia com a natureza de fundação, pois diversamente do Código Civil anterior, a Lei nº 10.406, de 10/01/02 (Novo Código Civil), ao tratar das Fundações, em seu artigo 62, parágrafo único, prevê as finalidades inerentes a essas entidades, quais sejam, fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Essa dúvida, no que se refere às fundações, encontra-se superada, pois, nos termos do Enunciado 8 do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, órgão vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, incluem-se nesse parágrafo único os fins científicos, educacionais ou de promoção do meio ambiente²¹.

Em que pese estarem as Agências de Bacias em harmonia com as disposições do Novo Código Civil, não há dúvida quanto à **natureza pública das Agências**, seja pelo fato de serem mantidas pelo Poder Público, recebendo recursos orçamentários ou oriundos da cobrança pelo uso de bem público, como é o caso da água, seja pelos mecanismos de controle instituídos.

O artigo 3º da Lei nº 10.020/98 dispõe sobre as normas que devem estar contidas nos estatutos das Agências, delegando-se às mesmas, a partir da respectiva instituição, o exercício das ações previstas no artigo 4º, que deverão ser incluídas nos estatutos.

No que se refere à sustentabilidade das Agências, nos termos do artigo 8º da Lei nº 10.020/98, poderão ser despendidos até 10% dos recursos provenientes da cobrança pela utilização dos recursos hídricos em despesas de custeio e pessoal da Agência, observando-se o princípio organizacional de manter estruturas técnicas e administrativas de dimensões reduzidas, com prioridade para a descentralização (artigo 3º, inciso XXIII). Esse percentual poderá diminuir, à medida que os recursos da cobrança tornarem-se expressivos. Cabe ao Conselho Deliberativo da Agência reduzir esse percentual (artigo 8º, § único da Lei nº 10.020/98).

²¹ A título de esclarecimento, o Centro de Estudos Judiciários - CEJ consiste em um órgão do Conselho da Justiça Federal - CJF, com a atribuição de desenvolver estudos, pesquisas e serviços de informação jurídica para o aperfeiçoamento do Sistema Judiciário. Suas atividades objetivam, basicamente, a atualização e a ampliação de conhecimentos, o incentivo à pesquisa e o intercâmbio de idéias, permitindo que o Conselho da Justiça Federal atenda à finalidade prevista no parágrafo único do artigo 105, da Constituição Federal, qual seja atuar, junto ao Superior Tribunal de Justiça - STJ, supervisionando a Justiça Federal de 1º e 2º graus. No exercício de suas atribuições, o CEJ aprovou uma série de enunciados, durante a Jornada de Direito Civil, em setembro de 2002, tendo por objeto a interpretação dos dispositivos do Novo Código Civil, dentre os quais o Enunciado 8, com a seguinte redação: "A constituição de fundação para fins científicos, educacionais ou de promoção do meio ambiente está compreendida no Código Civil, artigo 62, parágrafo único".

2.2.1.1 Articulação entre Agências de Bacia, o DAEE e demais entes do SIRGH

As **atribuições** definidas no artigo 4º da Lei nº 10.020/98 implicam uma **constante articulação** entre a Agência e os demais órgãos e entidades do Sistema Integrado de Recursos Hídricos, incluindo o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE.

Constitui atribuição das Agências **efetuar estudos sobre as águas das Bacias, em articulação com órgãos do Estado e Municípios** (inciso I). Essa atividade vem de encontro das competências do DAEE, como autarquia competente para exercer o controle dos recursos hídricos de domínio do Estado, incluindo a concessão de outorgas de direito de uso das águas, a fiscalização, e a aplicação de penalidades.

Entende-se que as competências atribuídas às Agências não dispensam o DAEE das suas atribuições no que se refere aos estudos. Apenas deve haver acordo, entre DAEE e Agências, essas atuando no respectivo território, sugerindo-se a forma de **convênio**, nos termos do artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/93, que estabeleça, com clareza, um Plano de Trabalho conjunto, para cada Bacia Hidrográfica, fixando-se as atribuições de cada entidade, na execução do objeto do convênio.

Uma questão a colocar refere-se à relação entre DAEE e Agências de Bacia, de duas naturezas:

- 1) sendo o DAEE a entidade do Estado de São Paulo responsável pelo controle dos recursos hídricos, no que se refere ao balanço hídrico, as Agências de Bacia, necessariamente, deverão atuar em estreita articulação com o DAEE, com vistas à troca de informações.
- 2) sendo o DAEE a entidade competente para efetuar a cobrança em bacias hidrográficas desprovidas de Agência, a articulação entre o DAEE e as outras Agências é necessária, como forma de buscar harmonia e uniformidade dos procedimentos.

Sob o aspecto legal, o convênio de cooperação constitui um instrumento adequado para facilitar a execução e o desenvolvimento de projetos conjuntos, principalmente para evitar a superposição e duplicação de atividades correlatas e de despesas.

Cabe também às Agências **elaborar relatórios anuais sobre a “Situação dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas” e encaminhá-los ao Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI, após a aprovação do Comitê de Bacia** (inciso XI). Não se vislumbra a possibilidade de desenvolver essa atividade sem uma troca constante de informações entre os vários órgãos e entidades responsáveis pela quantidade e qualidade das águas e de uso e ocupação do solo.

Outra função das Agências, que enseja a articulação, é **participar da gestão de recursos hídricos, juntamente com outros órgãos da Bacia** (inciso II). Fundamentalmente, a gestão das águas não pode ser dissociada da gestão ambiental, nem das políticas de uso e ocupação do solo. No Comitê de Bacia Hidrográfica participam as entidades interessadas na gestão da Bacia Hidrográfica, nas diversas matérias correlatas.

Como Secretaria Executiva dos Comitês, além de **prestar apoio administrativo, técnico e financeiro necessário ao funcionamento do Comitê de Bacia** (inciso XII), cabe às Agências **dar parecer ao Conselho de Orientação do FEHIDRO - COFEHIDRO sobre a compatibilidade de obra, serviço ou ação, com o Plano de Bacias** (inciso III). Essa atribuição é exercida, hoje, pelas Secretarias Executivas dos Comitês de Bacia, no que toca à análise de projetos para recebimento dos valores da compensação financeira, no âmbito do FEHIDRO. Nas bacias hidrográficas providas de Agência, tal atribuição passa a ser por ela exercida, observando-se as regras dessa sistemática.

Constitui, também, atribuição das Agências, **elaborar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica** (inciso X) em **articulação** com órgãos do Estado e dos Municípios, submetendo-o à análise e aprovação do Comitê de Bacia. Sendo o plano um instrumento chave para todas as ações a serem desenvolvidas em nível de bacia hidrográfica, a sua elaboração passa, necessariamente, pela negociação de seu conteúdo, pois os aspectos técnicos não se dissociam das questões políticas a serem consideradas nas decisões acerca do plano.

2.2.1.2 Fluxo Financeiro da Cobrança e as Agências de Bacia

Cabe às Agências **aplicar recursos financeiros a fundo perdido, de acordo com os critérios fixados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica** (inciso IV), **gerenciar os recursos financeiros gerados por cobrança pela utilização das águas estaduais** (inciso IX).²² e **analisar técnica e financeiramente os pedidos de investimentos, de acordo com as prioridades e critérios estabelecidos pelo Comitê de Bacia** (inciso V). Essas atribuições, juntamente com a função de **administrar**²³ **a subconta do FEHIDRO, correspondente aos recursos da Bacia** (inciso VII), referem-se ao fluxo financeiro da cobrança, baseado em decisões descentralizadas, objeto da Política Estadual de Recursos Hídricos.

É digno de nota que esse **fluxo financeiro**, embora descrito parcialmente nas normas legais, objeto deste estudo, não se encontra totalmente delineado, apto a funcionar. Nos termos do artigo 7º da lei ora em análise, cabe ainda um acordo, a ser detalhado junto à Secretaria da Fazenda, entre a Agência de Bacia, a Fazenda do Estado e o FEHIDRO, de forma a garantir que o total dos recursos, assim que arrecadados, estejam à disposição da Agência, na Subconta do FEHIDRO, por ela movimentada.

Atualmente, no que se refere aos valores da compensação financeira pela geração de energia elétrica, ocorre uma análise prévia dos projetos que se candidatam a receber recursos financeiros do FEHIDRO, feita por órgão competente (DAEE ou outro Agente Técnico), por intermédio das Diretorias de Bacias ou pela Agência existente (caso da Agência do Alto Tietê e do Sorocaba – Médio Tietê), para então serem encaminhados à análise e aprovação do respectivo Comitê de

²² e outros definidos em lei, em conformidade com as normas do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, ouvido o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI.

²³ Organizar as relações entre o FEHIDRO (subconta), Agente Financeiro e Beneficiários, tomando por base as deliberações dos Comitês, no que se refere à aplicação dos recursos da cobrança.

Bacia Hidrográfica. Somente após esse trâmite, inclusive com a participação do agente financeiro e assinatura do termo contratual, é que se liberam os recursos do FEHIDRO aos beneficiários.

Pelos termos do mencionado artigo 7º, entende-se que a Agência receberia, desde logo, em repasse, os valores arrecadados com a cobrança, e ela própria aplicaria os valores nos projetos aprovados pelo Comitê, movimentando-os em sua conta bancária.

No que se refere a controles, fica a Agência sujeita ao controle do Tribunal de Contas do Estado (Lei nº 10.020/98, artigo 1º, § único). Nos termos da Lei Complementar no 837, de 30/12/97, que acrescentou ao Decreto-lei Complementar nº 7, de 6/11/69 o artigo 30-A, às Agências de Bacias, previstas no artigo 29 da Lei n.º 7663/91, sujeitas a regime especial, não se aplicam as normas do citado decreto-lei complementar, com exceção do disposto no artigo 4º e seu parágrafo único, nos artigos 5º e 6º e no artigo 7º e seus parágrafos.

Dispõe ainda a Lei Complementar nº 837, de 30/12/97 que, no âmbito estadual, o controle de resultados das Agências de Bacias será exercido pela Secretaria de Energia, Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, e o controle de legitimidade dos atos de administração será exercido pela Secretaria da Fazenda, sem prejuízo da fiscalização dos órgãos próprios das demais esferas de poder que componham as entidades.

No que se refere à implantação das Agências no Estado de São Paulo, desde que aprovado pelo CRH, **uma única Agência pode vir atuar para mais de um Comitê de Bacia Hidrográfica.**

Por meio da Deliberação CRH nº 21, 08/09/98, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, com base nas Deliberações nº 07/98, de 05/08/98, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, nº 60/98, de 21/08/98, do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, nº 07/98, de 22/08/98, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul e nº 006/98, de 07/08/98, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Mogi Guaçu, que decidiram pela constituição das respectivas Agências de Bacias Hidrográficas de que trata a Lei nº 10.020, de 03/07/98, aprovou a criação das Agências de Bacias Hidrográficas com atuação nas áreas de abrangência dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Alto Tietê, dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, do Rio Ribeira de Iguape e Litoral Sul e do Rio Mogi Guaçu, nos moldes preconizados pela Lei nº 10.020/98.

2.2.2 Bacias Hidrográficas com Corpos Hídricos de Domínio da União

As Agências de Água integram o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do artigo 33, inciso V, da Lei nº 9.433/97 e têm por finalidade exercer a função de Secretaria Executiva dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. O artigo 42, em seu parágrafo único, preconiza que a sua criação será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, condicionada à prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e à viabilidade financeira, assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

De acordo com o disposto no artigo 44, constituem competências das Agências de Água manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação e o cadastro de usuários de recursos hídricos. A elas cabe efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos.

Além disso, são atribuições das Agências de Água em sua área de atuação, o acompanhamento da administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, o gerenciamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, a celebração de convênios e contratos de financiamentos e serviços para a execução de suas competências, a elaboração de sua proposta orçamentária, a ser submetida à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, assim como promover os estudos necessários para a gestão dos recursos e elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do Comitê.

Compete ainda às Agências propor ao Comitê de Bacia Hidrográfica:

- 1) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
- 2) propor os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos;
- 3) plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e
- 4) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A legislação determina a instituição de Agência de Bacia para a implantação da cobrança pelo uso da água, sendo a mesma responsável pela cobrança. Cabe-lhe, ainda, dar suporte técnico e administrativo ao Comitê de Bacia, funcionando como seu órgão de planejamento. A Agência de Bacia, idealizada pela lei, porém não possui poder de polícia, bem como não lhe cabe fiscalizar o uso da água.

No plano federal, com a edição da Lei nº 10.881, de 9/06/04, alteraram-se de modo bastante consistente as regras federais que vigoravam sobre o relacionamento entre a Agência Nacional de Águas – ANA e as organizações civis de recursos hídricos relacionadas no artigo 47 da Lei nº9.433/97, as quais pretendiam atuar como Agência de Bacia, mas que não encontravam no ordenamento jurídico então em vigor, as regras necessárias para essa atuação e a vinculação de aplicação dos valores da cobrança na bacia hidrográfica em que foram arrecadados.

A referida lei dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias, que receberem do CNRH delegação para exercer as funções de competência das Agências de Águas, relativas aos recursos hídricos de domínio da União.

O dispositivo que conferiu maior consistência ao fluxo financeiro da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União é o do § 1º do artigo 4º, ao assegurar à entidade delegatária as transferências da ANA provenientes das receitas da cobrança pelos usos de recursos hídricos em

rios de domínio da União, de que tratam os incisos I, III e V do “caput” do artigo 12 da Lei nº 9.433/97 ou seja:

- 1) a derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- 2) 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 e
- 3) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água, que tenham sido arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas.

Mais que isso, menciona-se expressamente, nesse dispositivo, em seu § 3º, que se aplica a essas transferências o disposto no § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/00. O artigo 9º dispõe sobre o contingenciamento, isto é, as limitações de empenho e movimentação financeira, pelos Poderes e Ministério Público, em caso de verificação de que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Nos termos de seu § 2º do artigo 9º, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. Entende-se que, na presente questão, trata-se de obrigação decorrente de lei.

Garantido o retorno dos valores arrecadados à bacia hidrográfica de origem, tanto pela lei federal, como pela norma do Estado de São Paulo, há que esclarecer nesse passo, que, em bacias hidrográficas compostas de corpos hídricos de domínios diferentes, os valores arrecadados obedecem à seguinte sistemática:

- 1) valores arrecadados nos rios estaduais somente podem ser aplicados no território do Estado que compõe a bacia hidrográfica**, salvo decisão do comitê de Bacia Hidrográfica.
- 2) valores arrecadados nos rios de domínio da União podem retornar à bacia hidrográfica em qualquer ponto da mesma, independentemente da localização do usuário pagador e do beneficiário.**

Ainda sobre a Lei nº 10.881/04, algumas questões merecem comentários. Na hipótese de inexistência de entidade delegatária, em relação aos recursos arrecadados pela cobrança em corpos hídricos de domínio da União, permanecem com a ANA todas as competências passíveis de delegação.

Além disso, a previsão de delegação de competências pelo CNRH cinge-se às entidades de direito privado, sem fins lucrativos, o que significa que o DAEE não estaria inscrito no rol de entidades passíveis de receber tal delegação. Todavia, as Agências de Bacia instituídas com fulcro na Lei nº 10.020/98, sendo fundações de direito privado, poderiam inserir-se no disposto no inciso V do artigo 47 da Lei nº 9.433/97, que prevê, além das organizações civis expressamente

relacionadas, “outras organizações, reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos”.

2.3 OUTROS ENTES DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Se, tradicionalmente, apenas os entes federativos, por meio de suas entidades, possuíam competência para administrar as águas, bens de domínio público, formulando o planejamento e implantando as metas a serem alcançadas e tomando as medidas julgadas necessárias ao alcance das mesmas, a partir das novas regras, a atuação dos detentores do domínio hídrico ficou limitada, compartilhando com os municípios, usuários da água e a sociedade civil, no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas e dos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos, uma parcela das decisões sobre o planejamento.

2.3.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Órgão colegiado, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República, com atuação no gerenciamento ou no uso dos recursos hídricos, representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes dos usuários dos recursos hídricos e representantes das organizações civis de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97, artigo 34). O Poder público federal detém 51% dos votos.

Embora dele participem representantes não vinculados à Administração Pública, trata-se de órgão instituído no âmbito da Administração Pública Federal, como manifestação da já mencionada tendência de permitir a participação da sociedade em certas decisões da Administração, no que toca às políticas públicas.

Embora o Decreto nº 2.612, de 03.06.98, disponha que o Conselho Nacional é órgão consultivo e deliberativo, as suas atribuições possuem caráter técnico de articulação política, consultivo, normativo, deliberativo e de função decisória.

Ao CNRH compete estabelecer, por deliberação, os critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em corpos hídricos de domínio da União e para a cobrança de seu uso (Lei nº 9.433/97, artigo 34, inciso X), assim como definir os valores a serem cobrados, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacias Hidrográfica, na forma do artigo 38, inciso VI, da Lei nº 9.433/97 (Lei nº 9.984, de 17/07/00).

Importante consignar que estão sujeitos às normatizações do CNRH, os entes/órgãos e CBH's conexos e pertencentes à União. Os Estados sujeitam-se às resoluções do CNRH apenas quando estas tratarem de normas gerais, conforme disposto na CF/88.

2.3.2 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, criado pelo Decreto nº 27.576, de 11/11/87 e modificado pelos Decretos nº 36.787, de 18/05/93, nº 38.455, de 21/03/94, nº 39.742, de 23/12/94 e nº 43.265, de 30/06/98, com atribuições deliberativas, consultivas, decisórias, e também de articulação política, é o órgão responsável pela aprovação dos valores relativos à cobrança pelo

uso de recursos hídricos. O PL nº 676/00 estabelece também como atribuição do CRH, a aprovação dos limites e condicionantes da cobrança.

A composição do CRH corresponde à dos Comitês de Bacia Hidrográfica instituídos com base na Lei nº 7.663/91, quer dizer, 1/3 de representantes do Estado, 1/3 de representantes dos municípios e 1/3 da sociedade civil.

Ao CRH compete receber as propostas dos Comitês de Bacia Hidrográfica e referendá-las, encaminhando as mesmas ao Governador, para a publicação do competente Decreto, nos termos do artigo 6º, inciso III, do PL nº 676/00.

2.3.3 Comitês de Bacia Hidrográfica

2.3.3.1 Natureza Jurídica

O sistema de gestão de recursos hídricos é descentralizado e participativo. Vale dizer que o Poder Público, como gestor do domínio das águas, descentralizou suas atividades, para compartilhar algumas decisões especialmente ligadas ao planejamento com outros entes, como os municípios, os usuários e a sociedade civil organizada.

Pode-se apontar, como razão dessa alteração, a necessidade de solucionar os problemas advindos da poluição e escassez, em que o Poder Público, como ente gestor do domínio das águas e responsável por seu planejamento, gestão, guarda e proteção, não obteve o necessário êxito.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com funções consultivas e deliberativas dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, vinculados ao Poder Público e subordinados aos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos, órgãos de mesma natureza, porém de nível hierárquico superior. Constituem fóruns de decisão sobre a utilização e proteção da água, no âmbito das respectivas bacias hidrográficas.

Criados com o intuito de prover a necessária gestão descentralizada entre todos os órgãos e entidades atuantes na política de recursos hídricos, constituem a instância mais importante de participação e integração do planejamento e gestão da água, sob o enfoque das bacias hidrográficas.

Como órgãos, não possuem personalidade jurídica. Trata-se de um colegiado, que promove reuniões periódicas, sem qualquer função executiva, daí a necessidade de uma Secretaria Executiva, para operacionalizar as decisões proferidas nessas reuniões.

No Estado de São Paulo, as funções de Secretaria Executiva dos Comitês, vem sendo exercidas pelo DAEE e pela CETESB, desde a edição da Lei nº 7.663/91.

Embora não tenha personalidade jurídica, não há dúvida quanto à sua natureza de ente integrante da Administração Pública, criada por lei, vinculando-se, administrativamente, ao Poder Público. A

participação da sociedade civil decorre de uma decisão política, consubstanciada em lei, cabendo ao Poder Público a sua instituição formal e sua manutenção.

As atribuições atinentes ao exercício do poder de polícia das águas, todavia, como a concessão de outorgas, a fiscalização e a aplicação de penalidades, permanecem ínsitas ao Poder Público – ANA e DAEE, não cabendo à Agência nenhuma atividade inerente a essa função.

No que se refere aos usuários, a existência dos Comitês de Bacia Hidrográfica alterou uma relação antiga entre o Poder Público no exercício do poder de polícia e o particular. Se antes, na obtenção do licenciamento ambiental e da outorga do direito de uso da água, o particular assumia compromissos apenas perante o órgão competente, o fato de participar de um Comitê, no âmbito de uma bacia hidrográfica, pode significar que o compromisso não vigora apenas perante o Poder Público controlador, mas perante todos os que desenvolvem atividades na mesma bacia hidrográfica e que nela têm interesse.

Nessa linha de raciocínio, embora o Comitê não possua qualquer tipo de função relacionada com o poder de polícia em matéria de recursos hídricos, a proximidade dos representantes dos diversos segmentos com assento no Comitê de Bacia Hidrográfica da própria região já é, por si, um instrumento de vigilância sobre as ocorrências na respectiva bacia hidrográfica. O fato de que, na composição dos comitês, está prevista a participação dos representantes dos órgãos e entidades competentes em matéria de recursos hídricos, que compõem a quota do poder público, configura um estímulo a esse “controle”.

O funcionamento dos Comitês, no tocante às Secretarias Executivas, observa os princípios do procedimento formal e do processo administrativo, decorrendo da lei a sua atuação. O procedimento de criação de um Comitê de Bacia Hidrográfica é de natureza pública.

2.3.3.2 Os Comitês na Lei nº 7.663/91

No Estado de São Paulo, as 22 Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI, indicadas no Anexo I da Lei nº 9.034/94, que instituiu o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH para o período 1994/95, orienta a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Lei nº 9.034/94, artigo 7º, inciso II). Em tese, a cada UGRHI corresponde um comitê. Nada obsta, contudo, que a atuação de um comitê abranja o território de mais de uma UGRHI.

A criação de órgãos colegiados encontra-se determinada no artigo 22, como órgãos consultivos e deliberativos, de nível estratégico, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento da lei em tela.

Os Comitês paulistas garantem a participação tripartite para todos os segmentos, Estado, Municípios e Sociedade Civil, conforme indica o artigo 24 da Lei nº 7.663/91. Nos termos desse artigo, os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, serão compostos por representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidades da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente.

Compõem também os Comitês representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente, representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; b) usuários das águas, representados por entidades associativas; c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.

Os comitês de bacia hidrográfica instituídos com base na Lei nº 7.663/91 (artigo 26) têm funções de caráter técnico, como é o caso da aprovação da proposta de plano de bacia hidrográfica (inciso I), da proposta de programas de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras relacionados com a água (inciso II), assim como da proposta do plano de utilização de recursos hídricos, em especial o enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes (inciso III). Para tanto, dispõe o artigo 24, § 5º, que os Comitês devem criar Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, para o tratamento de questões específicas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos. Já a função de fórum de articulação e de negociação encontra-se na promoção de entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre usuários de recursos hídricos (inciso V).

2.3.3.3 Os Comitês na Lei nº 9.433/97

A área de atuação dos Comitês, prevista no artigo 37, da Lei nº 9.433/97, mostra-se flexível, abrangendo:

- 1) a totalidade de uma bacia hidrográfica;
- 2) a sub-bacia hidrográfica do tributário do curso d'água principal da bacia, ou de tributário desse tributário ou
- 3) grupo de bacias hidrográficas contíguas.

A razão dessa flexibilidade pode ser atribuída à preocupação do legislador em acomodar as várias bacias hidrográficas e a articulação política possível em cada região do País.

O artigo 38 da Lei Federal nº 9.433/97 estabelece as competências dos Comitês na área de sua abrangência. Cabe ao Comitê “promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes” (inciso I), em que se discutem e se resolvem, ao menos em primeira instância, as questões atinentes ao uso. Essas questões serão mais ou menos extensas ou complexas, à medida da escassez do recurso.

Tem-se aí uma função política e administrativa, para ordenar e conduzir as questões de forma que se garanta a continuidade da gestão de recursos hídricos, seja no andamento dos processos, seja no encaminhamento das decisões.

“O arbitramento, em primeira instância administrativa, dos conflitos relacionados aos recursos hídricos” (inciso II), enseja a formação de um processo administrativo em que as partes, ao

estabelecerem o conflito, devem ter direito à ampla defesa e o contraditório, na forma do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Da decisão do Comitê cabe recurso ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

As competências do Comitê, visando “aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia” (inciso III) e “acompanhar a sua execução, sugerindo as providências necessárias ao cumprimento de suas metas” (inciso IV), assim como “propor 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), possuem caráter técnico e também político. A aprovação de um plano de bacia hidrográfica encerra uma das mais importantes etapas de uma política de águas.

O mesmo se pode afirmar em relação a “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados” (inciso IX) e “estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo” (inciso IX).

Além, disso, o plano deve conter as prioridades para outorga do direito de uso dos recursos hídricos (artigo 7º, inciso VIII). Esse dispositivo revela uma decisão fundamental do Comitê, à medida que direciona a utilização da água na bacia hidrográfica, o que supõe a solução, ao menos temporária – porque o plano é um processo que se desenvolve ao longo do tempo – dos conflitos de uso das águas.

2.3.3.4 Os Comitês e as Leis nº 7.663/91 e nº 9.433/97

Abordar o tema dos comitês de bacia hidrográfica no Estado de São Paulo enseja, primeiramente, uma descrição e análise da relação existente entre a Lei federal nº 9.433/97 e a Lei estadual nº 7.663/91, tendo em vista que a composição dos comitês, nesses dois diplomas legais, diverge.

Em face de não haver qualquer posicionamento jurisprudencial sobre o caso, o que resolveria em última análise essa questão, será feito um breve relato da questão jurídica, e do encaminhamento adotado com vistas a contornar as dificuldades. Ressalta-se, assim, que a discrepância entre a Lei estadual de São Paulo e a Lei federal sobre recursos hídricos, no que tange aos comitês de bacia hidrográfica não teve uma solução propriamente jurídica, mas política.

A questão se resume no que segue. A Lei nº 7.663 foi editada em 1991, saindo o Estado de São Paulo à frente, inclusive da União, em matéria de legislação sobre o gerenciamento de águas.

Editada a lei paulista, deu-se início à implantação da mesma, com a alteração do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO e do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, tudo de forma bastante eficiente, de modo que o sistema passou a funcionar em pouco tempo, passando o FEHIDRO a receber os repasses de recursos advindos da compensação financeira pela geração de energia elétrica, como ocorre até o presente momento.

No Estado de São Paulo, portanto, falta implantar a cobrança pelo uso da água para que se possa dizer que a Política Estadual de Recursos Hídricos encontra-se totalmente em vigor. Daí, inclusive, a realização deste trabalho.

Quando a Lei nº 9.433 foi editada, em 1997, todo o Sistema Estadual de Recursos Hídricos em São Paulo estava implantado e em funcionamento, com exceção da cobrança pelo uso da água.

Nos termos do artigo 39 da Lei nº 9.433/97, os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação, dos usuários das águas de sua área de atuação, das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. De acordo com o § 1º, é limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

A Resolução CNRH nº 05, de 10/04/00, alterada pela Resolução CNRH nº 24, de 24/05/02, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, estabelece diretrizes para formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Esta norma prevê que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê, que a somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e que os representantes da sociedade civil organizada devem ser no mínimo de 20%.

A questão jurídica colocou-se em face de como ficariam os dispositivos da Lei 7.663/91 não coincidentes com os termos da Lei federal. Afinal, os Comitês fundamentados na Lei paulista são compostos por 1/3 de representantes do Estado, 1/3 de representantes dos Municípios e 1/3 por representantes da sociedade civil, dividida em universidades, associações profissionais, organizações não governamentais e usuários.

O fulcro da questão é a diferença, entre as duas normas, da participação dos setores usuários de recursos hídricos, que efetivamente sujeitam-se à cobrança. Além disso, não se prevê na lei paulista a participação da União e de outros Estados nos Comitês de Bacias Hidrográficas com rios de domínio da União.

Note-se a sutileza do impasse: o Estado tem competência para legislar sobre seus bens e sobre sua estrutura administrativa, da mesma forma que a União.

Basicamente, o problema colocou-se em bacias formadas por corpos hídricos de diferentes domínios, como é o caso, por exemplo, as bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e Paraíba do Sul.

Independentemente da solução jurídica dessa dúvida, deixou-se de abordar a matéria sob o aspecto da interpretação constitucional, buscando-se uma saída que considera as convergências da legislação e contorna os entraves jurídicos.

Cita-se, por exemplo, o caso do PCJ. Desde 1991, com a edição da Lei nº 7.663/91, foi criado o CBH-PCJ paulista. Posteriormente, instituiu-se um segundo Comitê de Bacia Hidrográfica,

fundamentado na Lei nº 9.433/97, com a representatividade da lei federal. O modelo prevê que os dois órgãos gravitem em um mesmo eixo, convergindo as eleições, as datas de reunião, o presidente e demais membros, de modo a que as decisões sejam correspondentes. Entende-se que essa estratégia, de manter o comitê criado pela lei estadual, e instituir um segundo comitê, na forma da lei federal, não tem questionamento sob o aspecto jurídico. Frise-se que o maior objetivo a ser atingido, é a articulação dos entes federativos.

Entende-se ainda que a solução adotada foi correta, na busca de uma interpretação positiva da norma jurídica, em que se pudesse viabilizar a implementação das políticas de gestão de recursos hídricos. Todavia, isso não significa que ocorrerá a mesma solução em outras bacias. Cada caso deverá ser analisado isoladamente, buscando-se alternativas que atendam à situação que vigora em cada bacia hidrográfica.

Concluindo, em bacias hidrográficas formadas por rios de domínio da União, enquanto houver acordo nas decisões, sobretudo no que se refere aos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos, não há o que propor em termos de alteração de norma. Aliás, o consenso é a essência das políticas de recursos hídricos pois, se não fosse privilegiada essa sistemática, não teria sentido a existência dos comitês e conselhos de recursos hídricos, ficando tais decisões, como outrora, sob a égide apenas do Poder Público da União e dos Estados.

Todavia, se ocorrer o desacordo, será então necessário aventar a possibilidade de 1. alterar a Lei nº 9.433/97, para flexibilizar suas regras, de modo a adotar outros modelos já implementados, como no caso de São Paulo ou 2. alterar a Lei nº 7.663/91, com vistas a estabelecer a mesma composição dos comitês “federais”, nas bacias formadas também por rios de domínio da União.

2.3.3.5 Os Comitês na Implantação da Cobrança

No que tange à cobrança pelo uso da água, a função do comitê é de fundamental importância, à medida que a este cabe aprovar o plano de bacia hidrográfica, os planos e programas a serem executados com recursos da cobrança pela utilização de recursos hídricos e propor os valores a serem cobrados dos usuários. O comitê, nesse aspecto, é o agente da descentralização, em matéria de gestão de águas.

Nos termos do PL nº 676/00, a cobrança pela utilização dos recursos hídricos será vinculada à implementação de programas, projetos, serviços e obras, de interesse público, da iniciativa pública ou privada, definidos nos Planos de Recursos Hídricos, aprovados previamente pelos respectivos Comitês de Bacia e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (artigo 2º).

Além disso, determina o § 1º do artigo 2º que o produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado, e será aplicado em financiamentos, empréstimos, ou a fundo perdido, em conformidade com o aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia.

De acordo com o artigo 3º, a implantação da cobrança será feita com a participação dos comitês, de forma gradativa e com a organização de um cadastro específico de usuários de recursos hídricos.

O artigo 6º, que estabelece o procedimento para a fixação dos valores para a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, prevê a proposta, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, dos programas quadrienais a serem efetivamente realizados, das parcelas dos investimentos a serem cobertos com o produto da cobrança, e dos valores a serem cobrados na Bacia.

Além disso, dispõe o artigo 9º, em seu § 2º, que os Comitês de Bacia poderão propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de critérios e parâmetros definidos em regulamento, que abranjam a qualidade e disponibilidade de recursos hídricos, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas. Ressalta-se, aqui, a necessidade de haver convergências no tocante aos valores da cobrança, nos rios estaduais e nos rios de domínio da União.

Nos termos do § 2º, do artigo 6º do PL nº 676/00, uma inovação em relação à composição tripartite dos órgãos colegiados do Estado de São Paulo – Conselho Estadual e Comitês de Bacia Hidrográfica: as decisões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia, sobre a **fixação dos limites, condicionantes e valores da cobrança** pela utilização dos recursos hídricos serão tomadas por maioria simples, levando-se em consideração o critério diferencial adotado para os representantes da Sociedade Civil, dos Municípios e do Estado.

Essa composição privilegia as decisões daqueles que, efetivamente, arcarão com os ônus da cobrança, conferindo maior consistência e garantia ao mecanismo desta.

No que se refere à regulamentação do Projeto de lei nº 676/00, dispõe o artigo 20 que a mesma se fará no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação, mediante proposta do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ouvidos os Comitês de Bacias Hidrográficas.

2.3.4 A Agência Nacional de Águas – ANA

A Agência Nacional de Águas – ANA interfere, diretamente, nos processos de cobrança do Estado de São Paulo, apenas nas bacias hidrográficas que possuem corpos hídricos de domínio da União.

Na continuidade da regulamentação da Lei nº 9.433/97, inclusive para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a Lei nº 9.984, de 17/07/00, dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do artigo 3º.

Nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.984/00, compete à ANA, dentre outras atribuições, supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos. Em matéria de exercício de poder de polícia, cabe à ANA disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União.

São competências da ANA fiscalizar os usos dos recursos hídricos de domínio da União; elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, 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, na forma do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 9.433/97; estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica; implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no artigo 22 da Lei nº 9.433/97; planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos das secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios; promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos; definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas; promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão dos recursos hídricos, prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos e propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

No que se refere à implantação da cobrança no Estado de São Paulo, é fundamental a articulação entre os órgãos estaduais com a ANA, nas bacias hidrográficas que contêm rios de domínio da União, para garantir a convergência das ações, e decisões, sobretudo no que toca aos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

A ANA e o DAEE devem estar em constante articulação, tendo em vista suas competências no tocante às outorgas de direito de uso de águas. A distinção dos domínios, em matéria de águas, não pode e não deve ser fonte de qualquer espécie de descontrole no uso de recursos hídricos.

3. COMPATIBILIZAÇÃO COM MODELOS EXISTENTES

3. COMPATIBILIZAÇÃO COM MODELOS EXISTENTES

3.1 IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA EM BACIAS CRÍTICAS

3.1.1 Bacia do Rio Paraíba do Sul

Com uma área de drenagem de cerca de 55.500 km², a bacia do Rio Paraíba do Sul localiza-se na Região Sudeste entre os Estados de São Paulo (39 municípios, 13.900 km²) na região conhecida como Vale do Paraíba Paulista, Minas Gerais (88 municípios, 20.700 km²) na Zona da Mata Mineira e metade da área do Rio de Janeiro (53 municípios, 20.900 km²), totalizando 180 municípios, 36 dos quais estão parcialmente inseridos na bacia.

Pelo Decreto n.º 1.842, de 22/03/96, o Presidente da República instituiu o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), instalado em 18/12/97, com a finalidade de promover a viabilização técnica e econômico-financeira de programas de investimentos e apoio à consolidação de políticas pública ou privada, visando ao desenvolvimento sustentável, à conservação e à proteção das águas de sua bacia e ao apoio para criação de instâncias regionais de gestão de recursos hídricos da mesma.

Na linha do desenvolvimento de uma gestão conjunta, foi celebrado, em março de 2002, um Convênio de Integração entre a Agência Nacional de Águas e os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, visando à gestão integrada dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, independentemente de sua dominialidade, mediante a integração técnica e institucional para a implantação e operacionalização dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, efetivando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão.

A Resolução CNRH n.º 26, de 29/11/02, autorizou o Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP a criar sua agência de água – Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, para desempenhar as funções e atividades inerentes à Agência de água, inclusive as de Secretaria Executiva do CEIVAP.

Os mecanismos e valores de cobrança foram objeto das Deliberações CEIVAP n.º 08, de 6/12/01 e n.º 15, de 4/11/02. A Deliberação n.º 08/2001 aprovou o início da implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul a partir do ano 2002 (artigo 1º) e fixou os critérios aplicáveis aos setores industrial e de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) (artigo 2º, § 1º), entre outras condições.

O início da cobrança ficou condicionado ao atendimento das exigências legais e das medidas preparatórias relacionadas em cronograma específico e ao cumprimento pleno das condições estabelecidas (artigo 1º, § 1º).

A primeira condição consistiu na aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, formatado com base nos Programas Estaduais de Investimentos do Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica e no Programa Inicial de Investimentos aprovado pela Deliberação CEIVAP n.º 02/00. A aprovação do Plano formalizou-se por meio da Deliberação CEIVAP n.º 16, de 4/11/02.

A segunda condição referia-se à Instituição da Agência de Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul, ou entidade com atribuições a ela assemelhada, conforme Deliberação CEIVAP nº 05/01. A Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul foi instituída com a finalidade de, entre outros objetivos, exercer as funções de Secretaria Executiva do CEIVAP.

A terceira condição dizia respeito à definição, pelo CEIVAP, dos usos considerados insignificantes para a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. A Deliberação CEIVAP nº 15/02, em seu artigo 4º, fixou os usos de recursos hídricos de domínio da União na Bacia do rio Paraíba do Sul, considerados insignificantes para fins de outorga e cobrança.

A quarta condição para o início da cobrança consistia na conclusão, pela Agência Nacional de Águas e pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, do processo de regularização de usos de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. A Resolução ANA nº 210, de 11/09/02 dispõe sobre os procedimentos para a regularização dos usos da água na Bacia do Paraíba do Sul por meio de cadastramento, outorga e cobrança.

Por fim, a quinta e última condição referia-se à definição, pelo CEIVAP, da metodologia de cobrança para os usos previstos em lei. A Deliberação CEIVAP nº 15, de 4/11/02, aprovou a metodologia e os critérios para o cálculo da cobrança sobre os demais usos de recursos hídricos - setor agropecuário, atividades de aquicultura, setor de geração de energia elétrica em pequenas centrais hidrelétricas (PCH's), atividades de mineração tipificados como industriais - em complemento aos aplicáveis ao setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário e ao setor industrial, definidos pela Deliberação nº 08/01 (artigo 1º).

De acordo com o artigo 9º da Deliberação CEIVAP nº 15/02, estabeleceu-se o encaminhamento da mesma ao:

- 1) Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para análise e aprovação das proposições relativas aos usos considerados insignificantes e demais critérios e valores para a cobrança pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul;
- 2) à Agência Nacional de Águas, para a implementação das medidas administrativas necessárias para a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul e
- 3) aos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, respectivos conselhos estaduais de recursos hídricos e organismos de bacia, recomendando que, em articulação com a Agência Nacional de Águas, avancem nas medidas necessárias à implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio estadual na bacia do rio Paraíba do Sul e, sobretudo, promovam a integração e compatibilização das suas legislações, normas e critérios, de modo a estabelecer as condições para que a bacia hidrográfica seja, efetivamente, a unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos.

Tendo a lei fornecido todos os elementos necessários – competências e procedimentos – para o início da cobrança nos rios de domínio federal localizados na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, e tendo sido cumpridos todos os passos legalmente previstos para isso, iniciou-se a cobrança em corpos hídricos de domínio da União em 2003.

Todavia, a legislação então em vigor, que não garantia o não contingenciamento das quantias pagas pelos usuários da água, pôs em risco a continuidade da cobrança, questão que foi resolvida com a edição da Lei nº 10.881/04.

Na esteira da nova norma, em setembro de 2004 foi celebrado contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, entidade delegatária do CNRH para exercer funções de agência de água, na forma do disposto na Lei nº 10.881/04, viabilizando a descentralização.

Cabe, ainda, implantar a cobrança nos corpos hídricos de domínio do Estado de São Paulo e Minas Gerais, localizados nessa bacia hidrográfica. O Rio de Janeiro já editou lei implantando a cobrança.

Tendo em vista que os critérios para fixação de valores diferem no plano federal e no plano estadual paulista, e considerando que já se encontra em vigor a cobrança no Rio Paraíba do Sul e nos rios de domínio do Estado do Rio de Janeiro, recomenda-se que, para o Estado de São Paulo, o respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, ao propor os parâmetros a serem considerados, faça-o de modo a aproximar o máximo possível os valores a serem cobrados na bacia hidrográfica, sob pena de ferir o princípio constitucional da isonomia, fragilizando o modelo das políticas de águas em vigor.

Outro ponto a destacar refere-se a quem vai cobrar nos rios estaduais. Nos rios de domínio da União, a ANA é a entidade que procede à cobrança, pois a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul é entidade de direito privado e, como tal, não tem autorização legal para cobrar pelo uso de um bem público, não obstante possua delegação, por meio de contrato de gestão, para realizar uma série de atividades, conforme disposto na Lei federal nº 10.188/04.

Nos rios de domínio do Estado de São Paulo, não há base legal para que a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul assuma as funções de Agência de Bacia, para os rios de domínio do Estado, pois a sua natureza jurídica distingue-se daquela prevista na Lei nº 10.020/98, qual seja a de fundação.

Dessa forma, poderá ser instituída uma Agência “estadual”. A alternativa é que o DAEE assuma as funções relativas à cobrança, nessa bacia hidrográfica. Nesse caso, o DAEE procederá à cobrança, cujo produto seria contabilizado na subconta do FEHIDRO e aplicado na forma de seu regulamento.

Há que ressaltar que, nos rios de domínio da União, os recursos podem ser aplicados em qualquer local da bacia, independentemente do território estadual. Em outras palavras, não há como garantir que os recursos arrecadados pela ANA no Rio Paraíba do Sul, no território de São Paulo, sejam aplicados na parte “paulista” da bacia. Sendo recursos arrecadados pela União, por intermédio da Agência Nacional de Águas, serão aplicadas de acordo com o plano de aplicação aprovado pelo Comitê. Por outro lado, nada impede que, no plano de aplicação, sejam eleitos programas projetos e obras no Estado de São Paulo, por decisão do Comitê e não por garantia legalmente instituída.

3.1.2 Um sistema a implantar: Piracicaba, Capivari e Jundiaí

As bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, totalizam uma área de drenagem de 15.320 km² e abrangem o território de 59 municípios no Estado de São Paulo e 5 no Estado de Minas Gerais. A região é altamente desenvolvida, respondendo por mais de 7% do PIB brasileiro, sendo o segundo pólo industrial do país. Na porção central dessas bacias encontra-se a Região Metropolitana de Campinas, criada em 2000.

A região é pioneira em ações de gerenciamento de recursos hídricos, sobretudo pelo fato de ter atingido, já na década de 70, níveis de poluição e escassez alarmantes, com riscos às atividades econômicas, ao meio ambiente e à própria saúde pública. Nesse cenário, o Decreto nº 28.489, de 09/06/88, declarou a bacia do Piracicaba crítica e modelo de gestão de recursos hídricos.

A falta de tratamento de esgotos domésticos e efluentes industriais, assim como os resíduos agrícolas, como o vinhoto - resíduo da cultura da cana-de-açúcar - causou, ao longo do tempo, grandes dificuldades no abastecimento urbano, pois os pontos de captação encontram-se próximos dos pontos de despejos, pela própria conurbação.

A situação agravou-se ao longo do tempo, principalmente pelo aumento da população e das atividades econômicas, que cada vez demandam mais água. Em face dos conflitos pelo uso da água e pela recuperação do meio ambiente, muitas medidas foram tomadas, seja na área pública, seja no setor privado.

Além da busca de novas tecnologias, focadas principalmente no reúso das águas, experiências no campo institucional foram implantadas, tendo em vista o forte comprometimento da sociedade civil com essa questão.

Das associações civis constituídas, com finalidades voltadas aos recursos hídricos, destaca-se o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Fundado em outubro de 1989, seu objetivo é a recuperação de mananciais e o desenvolvimento sustentável na região.

Participam dessa associação civil sem fins lucrativos 42 municípios e 36 empresas, públicas e privadas, que repassam ao Consórcio recursos financeiros, destinados tanto ao custeio da instituição como à execução de projetos voltados às finalidades do Consórcio. Sendo entidade de direito privado, pode receber recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, advindos da compensação financeira pela geração de energia elétrica, enquanto não se implementa a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de São Paulo.

Das iniciativas do Consórcio, seja no campo da Educação Ambiental, seja na contratação de projetos destinados à recuperação e melhoria dos recursos hídricos, aponta-se o Programa R\$ 0,01/m³. Participam dessa iniciativa os prestadores de serviços de água e esgoto da região, pagando ao Consórcio a quantia de R\$ 0,01/m³ da água fornecida, para aplicação nos planos e programas desenvolvidos pela entidade, servindo de fonte alternativa de recursos. Esse pagamento é voluntário e independe de qualquer norma legal sobre cobrança de recursos hídricos.

No âmbito dos Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a experiência na bacia em tela consiste na implantação de dois comitês. O Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, criado pela Lei paulista nº 7.663/91, e instalado em novembro de 1993.

O outro comitê instalado na bacia foi instituído pelo Decreto federal de 20/05/02, no âmbito das medidas de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433/97, visando à sua integração com a Política Estadual, já consolidada, que inovou ao incorporar os princípios mais modernos de gestão de águas.

A instituição do Comitê Federal teve por fundamento confirmar a prática do gerenciamento integrado, descentralizado e participativo na região, com o entrosamento entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais e o Governo Federal, por intermédio da Agência Nacional de Águas, necessário à implantação desse novo comitê em região onde se situam corpos hídricos de domínio federal e estadual, dificuldade de ordem jurídica que impõe a integração e a negociação permanentes.

Como forma de minimizar essas dificuldades, relativas ao domínio das águas e ao gerenciamento das bacias hidrográficas, os dois colegiados funcionam da forma mais articulada possível, considerando que ambos tratarão, em grande parte, de decisões sobre um mesmo território – as bacias hidrográficas que, não sendo bens, mas um conceito geográfico, não se submetem a domínio.

O Comitê “Estadual” tem por área de atuação as bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, excluídos o território de Minas Gerais e os rios federais. A área de atuação do “Comitê Federal” inclui os rios de domínio da União na bacia, em São Paulo e em Minas Gerais. Há, pois, uma intersecção entre as atividades de ambos os comitês, na qual coincidem as bases de decisão, para garantir um resultado harmônico na atuação de ambos os colegiados, em temas de interesse comum.

Nessa ordem de idéias, há assuntos específicos do PCJSP, como por exemplo o valor da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nos rios de domínio do Estado de São Paulo e outros específicos do PCJFED, como as deliberações acerca do enquadramento dos rios federais da bacia. Há, também, temas como os estudos de uso e ocupação do solo que constituem matéria comum a ambos os comitês. Não há como tratar distintamente as matérias, pois da harmonia das decisões depende a continuidade do processo de gestão na bacia.

A formatação do regimento interno do Comitê Federal foi elaborada de modo que se considerem, nas decisões, o Comitê Estadual, evitando-se paralelismos. Um dos caminhos foi buscar estabelecer, em ambos os comitês, e na medida do possível, em função das diferentes normas aplicáveis, os mesmos representantes, o que assegura a convergência em ambas as casas.

A coincidência em certas decisões é fundamental, à medida que, embora composta por rios de domínio da União e de domínio dos Estados, as Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí constituem um todo indivisível.

Um fator preponderante em relação aos recursos hídricos da região é outorga de direito de uso de recursos hídricos, concedida em 1974 pelo Ministério de Minas e Energia, à SABESP- Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, que corresponde ao direito de derivar até 33 m³/s dos rios Jaguari, Atibainha e Juqueri, no sistema Cantareira, visando ao abastecimento público na Região Metropolitana de São Paulo, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

Tendo vencido o prazo dessa outorga em 2004, a negociação realizada culminou em um acordo para a operação dos reservatórios Jaguari-Jacaré, Cachoeira e Atibainha, localizados na Bacia do Rio Piracicaba, pertencentes ao Sistema Cantareira, objeto da Resolução Conjunta ANA/DAEE nº 428, de 04/08/04.

Nessa Bacia Hidrográfica, propõe-se a instituição de uma Agência de Bacia com fulcro na Lei nº 10.020/98, que tanto poderá servir de Agência para os rios de domínio da União, por meio do contrato de gestão previsto na Lei nº 10.881/04, como para os rios de domínio do Estado.

Uma única Agência, passível de exercer as funções de Secretaria Executiva dos comitês de bacia hidrográfica, atuando em rios de domínio seja do Estado, seja da União, parece ser a alternativa mais razoável, muito embora a estrutura administrativa e financeira da Agência, nesse caso, deva ser mais complexa, para cuidar distintamente dos recursos hídricos de domínio federal e dos de domínio estadual.

Por meio da Deliberação CRH nº 21, 08/09/98, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, com base na Deliberação nº 60/98, de 21/08/98, do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, aprovou a criação da Agência de Bacia Hidrográfica com atuação nas áreas de abrangência do Comitês de Bacia Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, nos moldes preconizados pela Lei nº 10.020/98. Embora não esteja ainda instituída, a aprovação já existe.

3.1.3 Alto Tietê

A Agência de Bacia do Alto Tietê foi instituída em janeiro de 2003 e conta com recursos financeiros de Municípios e da sociedade civil, enquanto não se implanta a cobrança.

A escritura pública de constituição da Agência de 27/12/2002 lhe confere a natureza jurídica de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com estrutura administrativa e financeira próprias, instituída com a participação do Estado de São Paulo, dos Municípios e da sociedade civil.

A composição do Conselho Curador da instituição corresponde à dos Comitês de Bacias Hidrográficas e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sendo formado por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, distribuídos nas seguintes categorias:

I – 05 (cinco) permanentes, indicados pelo Governo do Estado;

II – 01 (um), indicado pelo Governo do Estado, entre os usuários de recursos hídricos e 12 (doze) eletivos.

Os membros do Conselho Curador poderão ser substituídos sempre que houver alterações no segmento do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) que representam. São permanentes os membros designados pelo Governo do Estado de São Paulo, representando: a Secretaria da Fazenda; Economia e Planejamento; Recursos Hídricos, Saneamento e Obras; Meio Ambiente e Energia. São eletivos os 12 (doze) membros indicados pelo CBH-AT, seus integrantes ou não, dentre os representantes dos seguintes segmentos: 06 (seis) representantes dos Municípios da Bacia, eleitos por seus pares no segmento e 06 (seis) representantes da sociedade civil eleitos por seus pares no segmento.

Na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, assim como em todas as outras bacias hidrográficas formadas por rios unicamente de domínio estadual, aplica-se somente a legislação estadual, relativa à cobrança pelo uso de recursos hídricos. Aplicam-se, pois, à Agência do Alto Tietê as observações efetuadas para as Agências de Bacia instituídas com fulcro na Lei nº 10.020/98.

A articulação com a Agência Nacional de Águas ocorrerá em questões mais abrangentes, tendo em vista que a maior parte das bacias de hidrográficas com rios estaduais é parte de bacias maiores, com rios de domínio federal.

3.1.3.1 Estrutura Organizacional e Competências

De acordo com o Estatuto da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT, a sua estrutura básica é formada por :

I – órgãos colegiados:

- a) Conselho Curador
- b) Diretoria
- c) Conselho Fiscal

II - órgãos executivos:

- a) Presidente
- b) Diretoria Técnica
- c) Diretoria Administrativa e Financeira
- d) Gerências Regionais:
 - 1) Tietê-Cabeceiras
 - 2) Billings-Tamanduateí
 - 3) Cotia-Guarapiranga
 - 4) Juquerí-Cantareira
 - 5) Pinheiros-Pirapora

No que se refere às competências relativas à cobrança pelo uso de recursos hídricos, a Diretoria Técnica possui funções inerentes a estudos, planejamento e propostas a serem feitas ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – CBH-AT. De acordo com o disposto no artigo 27 do Estatuto, cabe à **Diretoria Técnica**:

- 1) dar **parecer** ao Conselho do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO sobre a **compatibilidade de obras e serviços** com o Plano da Bacia;
- 2) fornecer **subsídios ao Comitê** de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – CBH-AT, para que este **delibere sobre a cobrança** pela utilização dos recursos hídricos;
- 3) elaborar, em articulação com os órgãos e as entidades do Estado e dos Municípios interessados, o **Plano de Recursos Hídricos da Bacia**;
- 4) elaborar **relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos** na Bacia;
- 5) consolidar os pedidos de investimentos aprovados pelos sub-comitês regionais;
- 6) acompanhar a **execução e manutenção do cadastro geral de usuários** da bacia, cometidos a outros órgãos ou entidades;
- 7) acompanhar os dados de qualidade e quantidade dos recursos hídricos cometidos a outros órgãos ou entidades, com vista à sua cobrança;
- 8) assessorar os comitês e sub-comitês na criação de câmaras técnicas;
- 9) assessorar as câmaras técnicas.

No que se refere à **operacionalização da cobrança**, compete à **Diretoria Administrativa e Financeira**, nos termos do artigo 28 do Estatuto, as seguintes atividades:

- 1) efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, com base nas informações da Diretoria Técnica sobre os diversos segmentos representados por usuários domésticos, industriais, agrícolas e outros;

- 2) **receber e administrar os recursos** da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT, incluídos os empréstimos, as subvenções, os pagamentos originários de outras bacias, as cooperações nacionais e internacionais, assim como as transferências da União, dos Estados e dos Municípios;
- 3) aplicar recursos financeiros a fundo perdido, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – CBH-AT;
- 4) administrar a sub-conta do FEHIDRO, correspondente à Bacia do Alto Tietê.

Compete também à Diretoria Administrativa e Financeira, nos termos do artigo 28 do Estatuto, inciso II, **planejar, implementar e atualizar o sistema de informação e comunicação**, o que inclui as atividades de comunicação social relativas à implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O papel das Gerências Regionais instaladas nas sub-regiões da Bacia do Alto Tietê refere-se a uma séria de atividades relativas aos locais em que se encontram instaladas, funcionando como um braço regional da Agência do Alto Tietê, facilitando as relações com usuários e os sub-comitês de bacia hidrográfica.

Dessa forma, destacam-se as seguintes atividades, atribuídas às Gerências Regionais, de acordo com o artigo 29 do Estatuto:

- 1) prestar apoio administrativo, técnico e financeiro necessário ao funcionamento do Sub-comitê;
- 2) participar da elaboração do cadastro de usuários da sub-bacia para dar suporte à cobrança pela utilização dos recursos hídricos;
- 3) elaborar o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental - PDPA;
- 4) manter e operar o Sistema de Informações Técnicas da sub-bacia;
- 5) manter corpo técnico habilitado a atuar conjuntamente com organismos do estado e municípios responsáveis pelos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos;
- 6) analisar técnica e financeiramente os pedidos de investimentos, de acordo com as prioridades e os critérios estabelecidos pelos Sub-comitês.

Em termos de controle, o artigo 39 do Estatuto estabelece que a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT estará sujeita à **fiscalização do Tribunal de Contas do Estado** e ao Ministério Público Estadual, Promotoria de Justiça de Fundações da Capital.

Sem prejuízo da fiscalização dos órgãos próprios das demais esferas de poder que compõem a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT, o artigo 40 do Estatuto reitera as normas já mencionadas na Lei nº 10.020/98 e no PL 676/00, determinando que, no âmbito estadual, o controle de resultado será exercido pela Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras (atual Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento), e o de legitimidade dos atos de administração pela Secretaria da Fazenda, de acordo com o disposto no

artigo 30-A, do Decreto-lei Complementar nº 7, de 6 de novembro de 1969, acrescentado pela Lei Complementar nº 837, de 30 de dezembro de 1997.

Corroborando tudo o que já foi dito sobre a exclusão, das competências da Agência de Bacia, de toda e qualquer atividade inerente ao exercício do poder de polícia, o artigo 41 determina que a **Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT, não exercerá poder de polícia** sobre a quantidade e qualidade das águas, assim como a outorga de licenças, autorizações, permissões e concessões administrativas.

Deve ficar claro que a constituição e funcionamento da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT somente foi viabilizada em função da participação efetiva de municípios localizados na bacia hidrográfica em questão, devidamente indicados no artigo 3º das Disposições Transitórias do Estatuto, assim como da sociedade civil.

Todavia, a partir da criação da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABH-AT, os recursos financeiros estaduais referentes às dotações orçamentárias do FEHIDRO destinadas à Bacia serão a ela transferidos, na periodicidade prevista na legislação sobre execução orçamentária, para repasse, com base no parágrafo único do artigo 7º da Lei no 10.020/98 e no artigo 46 do Estatuto.

3.2 ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Um dos pontos fundamentais para garantir a eficácia de uma norma da natureza do PL nº 676/00, que institui uma nova sistemática nas relações entre a sociedade e os recursos hídricos, pois será somente a partir de sua edição que se poderá iniciar a cobrança, consiste na articulação institucional. Nesse passo, cabe tecer alguns comentários sobre a matéria, que se aplicam não apenas, mas também à cobrança.

A palavra articulação pode parecer, à primeira vista, subjetiva demais para servir de regra para a implantação de um instrumento de política pública. De fato, inexistente um sentido específico, ou um manual sobre o que estaria contido na articulação: o que fazer, como fazer e com quem fazer.

Mesmo inserida nos textos legais, a obrigação de articular-se não constitui regra exequível, pois não há sanção para seu descumprimento. A ordem, portanto, é incompleta, cabendo às entidades públicas e privadas, com atuação em meio ambiente e recursos hídricos, nas esferas federal, estaduais e municipais, buscarem meios de articulação, com vistas a promover a cooperação em nível técnico e institucional.

Os métodos modernos de administração pública repudiam o desperdício de recursos humanos e financeiros por falta de comunicação e cooperação. Em que pese a previsão, no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, de uma lei complementar que estabeleça regras para que se dê a cooperação entre União, Estados e Municípios, a inexistência dessa norma não pode ser uma desculpa para que não haja, efetivamente, articulação e cooperação.

Mesmo considerando a figura do convênio, instrumento que estabelece as regras, entre os partícipes, para troca de informações, a cooperação técnica, o repasse de verbas e outros temas

correlatos, há situações que não necessitam de qualquer formalidade jurídica para dar suporte às ações da Administração Pública.

Por exemplo, nada impede que as instituições públicas competentes para a gestão ambiental ou de recursos hídricos troquem informações, organizem simpósios ou seminários, com vistas a disseminar o conhecimento sobre os procedimentos adotados, os problemas que se enfrentam no dia a dia, os encaminhamentos dados às dificuldades encontradas, aproveitando os pontos positivos das experiências e tomando providências para não repetir os erros.

Não há metodologia específica para que ocorra a articulação, e nem poderia existir. É a troca de informações, a curiosidade sobre os temas correlatos ao próprio trabalho, que alimenta esse conceito.

A forma de superar essa dificuldade consiste na contratação e treinamento de pessoal, fornecendo, especificamente para as pessoas envolvidas com a gestão de recursos hídricos, os meios, no âmbito das competências administrativas, para que se dê a articulação.

Nessa ordem de idéias, a implantação de políticas deve ser encarada como um empreendimento, com a formulação de estratégias de atuação e o desenvolvimento de uma cultura empreendedora, que aceite o desafio de fazer acontecer os resultados, mantendo-se a transparência nas decisões.

Nas bacias hidrográficas em que já se tenha instalado uma Agência de Bacia, na forma da Lei nº 10.020/98, será necessária a articulação das mesmas com o DAEE, com vistas a compatibilizar os procedimentos de outorga com os de cobrança.

Nesse sentido, há que enfatizar que todos os instrumentos da política de recursos hídricos, juntamente com o licenciamento ambiental, no que se refere aos despejos de efluentes, estão necessariamente inter-relacionados, não podendo haver desconexão, por exemplo, entre a outorga e a cobrança.

Daí a necessidade de compatibilizar esses dois instrumentos, um já tradicional, instituído pelo Código de Águas, como é o caso da outorga, e outro, de prática muito recente, como é o caso da cobrança. A alternativa de instituir um sistema de cadastramento e outorgar o uso provisoriamente, por um prazo determinado, constitui uma solução para as dificuldades aparentemente estabelecidas pelo direito administrativo.

Dessa forma, a articulação é uma peça fundamental para o sucesso e perenidade do procedimento de cobrar pelo uso da água, sobretudo entre os órgãos e entidades da área ambiental, responsáveis pelo controle dos despejos de efluentes, e as entidades responsáveis pelas outorgas, em nível estadual e federal.

Essas são as providências a serem tomadas em um primeiro momento. Todavia, a implantação da cobrança constitui um processo que avançará ao longo do tempo, sendo que a cada etapa surgirão questões inéditas, dificuldades a exigir a correção do rumo, cabendo a atenção e a energia dos atores envolvidos. Uma política não se estabelece sozinha. Não é uma lei de direito privado que, a partir de sua vigência, já altera a vida das pessoas. Uma política de águas pode

demorar décadas para ser implementada, com sérios riscos de perder-se, se não houver uma determinação, tanto do poder público como da sociedade, em fazer com que a mesma se concretize de modo sustentável.

4. PROGRAMAÇÃO DA CAMPANHA DE DIVULGAÇÃO E ESCLARECIMENTOS

4. PROGRAMAÇÃO DA CAMPANHA DE DIVULGAÇÃO E ESCLARECIMENTOS

A Campanha de Divulgação e Esclarecimentos objetivando a implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos deve tomar em conta uma estratégia que considere, no mínimo, os seguintes tópicos, os quais serão abordados em maior detalhe em seguida:

- a) Critérios para priorização no âmbito do estado das bacias em que será implantada a cobrança.
- b) Proposição dos mecanismos, critérios e valores da cobrança pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, devidamente suportada pelos necessários estudos técnicos de apoio e discussões no âmbito dos Comitês.
- c) Planejamento das atividades de implementação da cobrança, constando da concepção, elaboração, implementação, testes de operacionalização.
- d) Planejamento da campanha de esclarecimento à sociedade, utilizando-se das mídias escrita, falada e televisiva, incluindo o chamamento oficial para o cadastramento de novos usuários ou recadastramento dos atuais.
- e) Implementação de um sistema de atendimento telefônico gratuito (call center), para esclarecimentos aos usuários.
- f) Publicação de edital de chamamento de usuários para cadastramento digital.
- g) Planejamento de campanhas de campo de esclarecimento à população em geral através de seminários e reuniões em cidades-pólo, considerando-se a concentração da população, usos prioritários regionais dos recursos hídricos e distâncias para deslocamento dos usuários-alvo.
- h) Organização e disponibilização das equipes de coordenação geral e apoio nos escritórios de campo nas cidades-pólo.
- i) Coleta, sistematização e avaliação das informações fornecidas pelos usuários.

No âmbito territorial do Estado de São Paulo, há que se estabelecer critérios para a priorização da implantação da cobrança. Tais critérios passam, necessariamente pela manifestação da vontade da sociedade local de cada bacia hidrográfica revelada no parlamento do respectivo Comitê. Entende-se que essa manifestação aflora na medida em que a própria sociedade toma conhecimento e consciência de que os corpos hídricos se encontram poluídos, degradados e com claros reflexos na oferta e qualidade, clamando por providências para sua recuperação e preservação. Nesse instante, compreende que a gestão de seus próprios recursos hídricos deve ser participativa, cooperativa e que a cobrança aos usuários, revertendo em seu próprio benefício é **uma** das formas de contribuir para a solução do problema. Portanto, é natural que os principais critérios de prioridade para a implementação da cobrança estejam relacionados com a qualidade e oferta dos recursos hídricos, que de forma generalizada se manifesta nas grandes áreas urbanas conurbadas, onde ocorre grande concentração da população e industrialização em geral. No Estado de São Paulo pode-se citar as regiões metropolitanas de São Paulo, que compreendem a Bacia do Alto Tietê; Campinas, Sumaré, Paulínia, Jundiaí, Americana, Piracicaba e outros

municípios da Bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiá; São José dos Campos, Jacareí, Taubaté e outros municípios da Bacia do Paraíba do Sul; e, de forma mais isolada, bacias que compreendem os municípios de maior porte do Estado de São Paulo, como Ribeirão Preto, Sorocaba, São José do Rio Preto, São Carlos, Araraquara, Bauru, etc.

Uma vez priorizada pelo Estado ou diretamente pela sociedade através dos Comitês, a implantação da cobrança, o próximo passo será a proposição dos mecanismos, critérios e valores da cobrança pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e aprovação pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, devidamente suportada pelos necessários estudos técnicos de apoio e discussões no âmbito dos Comitês. Este processo demanda um certo tempo, pois a definição sobre a implantação da cobrança, para que tenha o aval e credibilidade, necessita de ampla discussão democrática no âmbito da sociedade da bacia, considerando todas as legítimas representações no parlamento representado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas. Os estudos técnicos tendo em vista definir os mecanismos, critérios e valores são fundamentais para que as Câmaras Técnicas dos Comitês possam bem estudar o assunto, simular, calcular os montantes, etc., dando suporte às deliberações do plenário dos Comitês.

Uma vez resolvida a implementação da cobrança, deve-se elaborar um cuidadoso planejamento da campanha de esclarecimento à sociedade, utilizando-se das mídias, escrita, falada e televisiva, incluindo o chamamento oficial para o cadastramento de novos usuários ou recadastramento dos atuais. Cabe comentar que a mídia televisiva é, de longe, a de maior custo, caso venha a ser contratada para divulgar informações pagas (inserções de vinhetas), principalmente nos conhecidos horários nobres. É possível que a estratégia de chamar a mídia televisiva para os eventos da campanha, com entrevistas, venha a ser a melhor opção. Quanto à mídia escrita, artigos em jornais de grande circulação local são importantes no esclarecimento à população. Folhetos e folders com informações sobre o processo de implementação da cobrança devem ser preparados para distribuição aos usuários e em locais de ampla visitação (prefeituras, sindicatos, associações de usuários, confederações de indústria, confederações de agricultura, associações de classe e órgãos públicos em geral). A mídia falada (radiodifusão) é extremamente eficiente na divulgação da campanha, onde inserções de 20 ou 30 segundos produzem grande impacto na população, atingindo milhares de pessoas, sendo seu custo relativamente baixo pela eficiência que desempenha. É recomendável que as radiodifusoras, regionais e locais possam atuar, lembrando-se que setores de usuários específicos são igualmente ouvintes em horários específicos (por exemplo, agricultores e pecuaristas são ouvintes nas primeiras horas da manhã e à noite). Em todo caso, é recomendável a contratação de uma empresa especializada em comunicações para auxiliar no planejamento e realização da campanha, principalmente na montagem das peças publicitárias.

Em tempo, no planejamento geral das atividades de implementação da cobrança, por obviedade, há que se conceber, elaborar, implementar, testar a operacionalização do sistema informatizado de cobrança, arrecadação e controle. Caso este sistema assim o tenha que ser desenvolvido, um prazo da ordem de 6 a 8 meses é necessário para que se encontre em condições operacionais. Considerando-se todo o sistema de cadastro, outorga, cobrança, arrecadação e controle, conforme abordado no item 7.8, há que se pensar em um sistema totalmente integrado, porquanto

as modificações dos dados de cadastro implicam em modificações na cobrança. O sistema deve ser integrado, dinâmico e amigável para os usuários.

A implantação de um sistema de atendimento telefônico gratuito para o esclarecimento de dúvidas aos usuários, do tipo call center 0800, é também muito eficiente no processo. Seu dimensionamento dependerá do público-alvo previsto.

Com certeza, as atividades de esclarecimento direto à população, através de encontros, reuniões e seminários, são aquelas que exigem maior esforço de planejamento, treinamento e disponibilização de equipes técnicas para realizá-las, bem como custos indiretos e diretos de infraestrutura. A escolha das cidades-pólo deve ser cuidadosamente planejada, tendo em vista quais serão os usos que serão cobrados, os quantitativos de usuários em cada região e as distâncias de deslocamento dos mesmos para participar dos eventos. A título de exemplo, na campanha de regularização dos usos da Bacia do rio Paraíba do Sul, em sua abrangência nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, compreendendo 180 municípios e cerca de 55 mil quilômetros quadrados, foram estabelecidos 12 escritórios regionais em cidades-pólo. Evidentemente, para cada bacia, peculiaridades próprias irão determinar a densidade e distribuição das cidades-pólo.

Um Edital de Chamamento de Usuários para um cadastro digital é necessário para que os mesmos se regularizem, declarando, independentemente de suas dominialidades e quantidades utilizadas, os usos que efetivamente fazem dos recursos hídricos. Tal edital deverá ser subscrito pelas autoridades constituídas, quais sejam o Órgão Gestor (DAEE), Governo Estadual e Comitê de Bacia Hidrográfica, informando os motivos, prazos e formas de resposta dos usuários ao fornecimento de informações sobre seus usos da água.

Finalmente, a uma equipe de coordenação caberá gerir e dar curso a todas as operações, reavaliando constantemente os resultados obtidos e reprogramando as atividades para atingir os objetivos propostos.

Na realidade, essa campanha é uma excelente oportunidade para “passar a limpo” o efetivo uso da água na bacia. É o momento propício para conhecer efetivamente quem são os usuários, onde e em que quantidade e sazonalidade efetuam suas captações, que uso ou manuseio fazem e onde e em que condições de quantidade e qualidade lançam seus efluentes. Tal inventário, realizado em curto espaço de tempo, permitirá conhecer o efetivo uso dos recursos hídricos na bacia em questão, bem como avaliar todo o sistema hídrico e confrontá-lo em resposta ao monitoramento que é realizado na bacia. Para a cobrança é essencial, porquanto buscará todos os elementos necessários e atualizados para calculá-la em conformidade com as deliberações do Comitê. As questões de dominialidade (federal e estadual) seriam também dirimidas para cada usuário, de forma a aplicar a cobrança corretamente, lembrando-se que para muitos usuários poderá haver tanto cobrança em domínio estadual como federal.

As macro-atividades do processo de implementação da cobrança encontram-se listadas em um Cronograma Geral, no Anexo III.

5. DOCUMENTAÇÃO

5. DOCUMENTAÇÃO

5.1 MINUTA: DELIBERAÇÃO CRH

No campo normativo, é proposta uma minuta de Deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, estabelecendo limites e condicionantes para os valores da cobrança, nos termos do disposto no PL nº 676/00.

Nesse instrumento, constam condições relativas à outorga provisória, aplicáveis aos usuários que não possuem outorga de direito de uso de recursos hídricos, e que não poderão ser beneficiados por estarem irregulares junto ao poder público, deixando de pagar os valores aprovados para o uso da água.

5.2 MINUTA: DELIBERAÇÃO DE COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA

Na mesma linha, é proposta uma minuta de Deliberação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, acerca dos valores a serem cobrados. Essa minuta tem caráter genérico, devendo constar, em anexo, os critérios adotados em cada bacia hidrográfica especificamente, para os diversos usos, dentre aqueles indicados nº PL nº 676/00.

Releva notar a necessidade de compatibilização com os valores cobrados pela ANA, na hipótese de existência de corpos hídricos de domínio da União. Cabe lembrar ainda a possibilidade, aventada na Lei nº 9.433/97, de a União delegar aos Estados as competências relativas à concessão de outorgas em corpos hídricos de domínio da União.

Nessa minuta de Deliberação consta uma cláusula que estabelece os volumes a serem adotados como limites, abaixo dos quais poderão ser as outorgas simplificadas, e que servirá como recomendação ao DAEE, na formatação de suas normas. Note-se que se fala em recomendação. Se houver interesse em tornar vinculante essa decisão do comitê, é necessário que uma lei o faça, em lugar de Deliberação.

5.3 MINUTA: DECRETO DO GOVERNADOR

Um outro instrumento legal cuja minuta é objeto de proposta consiste no Decreto do Governador, autorizando os valores a serem cobrados, e instituindo regras para a outorga provisória.

6. RESUMO DAS PROPOSTAS PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA - ATIVIDADES

6. RESUMO DAS PROPOSTAS PARA IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA - ATIVIDADES

A partir do estudo efetuado, há uma série de ações a serem desenvolvidas no âmbito do Estado de São Paulo, com vistas à efetiva implementação da lei de instituição da cobrança pelo uso de recursos hídricos, como um instrumento da política pública de águas do Estado de São Paulo.

6.1 COMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO DE USUÁRIOS

Competências:

DAEE e CETESB, para todo o Estado. Agências de Bacia, junto com DAEE e CETESB, nas Bacias Hidrográficas providas de Agência.

Base Legal:

Artigo 10 do PL nº 676/00.

Articulação Institucional entre DAEE, CETESB e Agências:

Convênio, com base na Lei nº 8.666/93, artigo 116.

6.2 EDITAL DE CHAMAMENTO PARA CADASTRAMENTO DE USO

Competência:

DAEE.

Base Legal:

Artigo 9º, da Lei nº 7.663/93.

6.3 OUTORGA PROVISÓRIA

Competência:

DAEE.

Base legal:

Artigo 9º, da Lei nº 7.663/93, para as outorgas. Uma Portaria do DAEE é necessária, para explicitar esse procedimento excepcional e temporário.

6.4 ESCOLHA DOS PARÂMETROS E PROPOSTA DOS VALORES

Competência:

Comitês de Bacia Hidrográfica, de acordo com os limites e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Apoio técnico:

DAEE (órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos no Estado; não há necessidade de norma específica para tanto) ou Agências de Bacia (artigo 4º, VI, Lei nº 10.020/98).

Base legal:

PL nº 676/00, artigo 6º, incisos I e II.

6.5 APROVAÇÃO DOS VALORES DA COBRANÇA

Competência:

Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Referenda: Base Legal: PL nº 676/00, art. 6º, inciso III).

Ato jurídico de início da cobrança:

Decreto (Aprovação).

Competência:

Governador do Estado.

Base Legal:

PL nº 676/00, artigo 6º, inciso IV.

6.6 CÁLCULO DOS VALORES E EMISSÃO DOS BOLETOS

Competência:

Agências de Bacia ou DAEE, nas Bacias desprovidas de Agência.

6.7 RECEBIMENTO DOS VALORES DA COBRANÇA

Competência:

FEHIDRO, na subconta de cada Bacia Hidrográfica.

Base legal:

Artigo 36, inciso V, da Lei nº 7.663/91.

6.8 APLICAÇÃO DOS VALORES DA COBRANÇA

Competência:

Os valores creditados ao FEHIDRO, na subconta de cada Bacia Hidrográfica são aplicados, por determinação do DAEE ou Agência de Bacia, conforme Planos de Recursos Hídricos. Por intermédio do Agente Financeiro do FEHIDRO, os recursos são destinados aos Beneficiários.

Critério:

Vinculação à bacia hidrográfica em que os valores foram arrecadados e aos planos de aplicação pré-definidos para a bacia.

Base legal:

Artigo 2º do PL nº 676/00. Deliberação COFEHIDRO nº 072/05 (Manual de Procedimentos Operacionais).

6.9 ANÁLISE TÉCNICA E FINANCEIRA DOS PEDIDOS DE INVESTIMENTO

Competência:

DAEE ou Agência de Bacia.

Base técnica:

Prioridades e critérios fixados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Base legal:

Artigo 7º, Lei nº 7.663/91.

Artigo 4º, inciso V, Lei nº 10.020/98.

6.10 REPASSE AOS BENEFICIADOS PELA COBRANÇA

Competência:

Agência de Bacia e DAEE.

Critério:

De acordo com os planos e programas aprovados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

Base legal:

Lei nº 7.663/91, artigo 37, II e III. Lei nº 7.663/91, artigos 37-A e 37-B, introduzidos pela Lei nº 10.843/01. Artigo 2º do PL nº 676/00.

6.11 CONTROLE

Competências:

Secretaria de Energia, Recursos Hídricos, Saneamento e Obras - controle de resultados obtidos pelo órgão que realiza a cobrança.

Secretaria da Fazenda - controle de legitimidade dos atos de administração.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – controle sobre o órgão que realiza a cobrança.

Base legal:

Lei Complementar nº 837, de 30/12/97.

Controle das Agências de Bacia - Lei nº 10.020/98, artigo 1º, § único.

Legislação que dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado.

7. QUADRO GERAL DA LEGISLAÇÃO RELATIVA À COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

7. QUADRO GERAL DA LEGISLAÇÃO RELATIVA À COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

7.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS RELACIONADOS COM A COBRANÇA

7.1.1 Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador

✓ Constituição Federal:

Art. 225, § 3º - responsabilidade por dano ambiental.

✓ Constituição Estadual:

Art.195 - responsabilidade por dano ambiental.

✓ Código de Águas, arts. 109 e ss. (poluidor – pagador)

✓ Lei nº 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 4º - objetivos da política.

✓ Lei nº 6.938/81:

Art. 3º - conceito de poluição.

7.1.2 Valor Econômico da Água

✓ Lei nº 7.663/91:

Art. 3º, inciso III - reconhecimento do recurso hídrico como bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada.

✓ Lei nº 9.433/97:

Art. 1º, inciso II - água é recurso natural limitado dotado de valor econômico.

7.1.3 Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento e Gerenciamento

✓ Lei nº 7.663/91:

Art. 3º, inciso II - adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento.

✓ Lei nº 9.433/97:

Art. 1º, inciso I - bacia hidrográfica é unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

7.1.4 Gestão Participativa e Descentralizada

✓ Lei nº 7.663/91:

Art. 3º, inciso I - gerenciamento descentralizado, participativo e integrado.

✓ Lei nº 9.433/97:

Art. 1º, inciso VI - gestão dos recursos Hídricos deverá ser descentralizada.

7.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA E SUA RELAÇÃO COM A COBRANÇA

7.2.1 Planos de Bacias Hidrográficas

✓ Lei estadual de São Paulo - Lei nº 7.663/91:

Art. 16 - instituído, em São Paulo, sob a forma de lei.

✓ Lei federal nº 9.433/97:

Art. 6º - finalidade do plano.

Art. 7º - conteúdo do Plano.

Art. 38, inciso III - fluxo de decisões acerca do Plano cabe aos Comitês de Bacia Hidrográfica.

7.2.2 Classificação e Enquadramento

✓ Lei Federal nº 9.433/97:

Art. 5º, inciso II – enquadramento como instrumento da Política Nacional de RH.

Art. 21 - não contempla o enquadramento como fator a ser considerado na fixação dos valores a serem cobrados.

Art. 44, inciso XI - Agências de água possuem competência para propor aos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso.

✓ Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 357, de 17.03.05:

Art. 4º - classificação das águas doces.

✓ Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH nº 12, de 19.06.2000:

Art. 1º, inciso I - enquadramento = estabelecimento do nível de qualidade.

Art. 1º, inciso II - qualificação das águas.

✓ Lei estadual nº 7.663/91:

Art. 14 - enquadramento constitui critério de fixação de valores de cobrança de recursos hídricos.

Art. 17 - as propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante fazem parte do conteúdo dos planos de bacias hidrográficas.

Art. 25 - compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos efetuar o enquadramento.

✓ Decreto nº 8.468, de 08/09/76:

Art. 7º, incisos I a IV - classificação dos corpos de água.

✓ Decreto nº 10.755, de 22/11/77:

efetua o enquadramento dos corpos de água no Estado de São Paulo.

7.2.3 Outorga do Direito de Uso da Água

No presente quadro estão contidas as normas em vigor assim como o Projeto de Lei 676/00.

✓ Lei Federal nº 9.433/97:

Art 5º, inciso III.

Art. 11: objetivos do regime de outorga.

Art 12 , incisos I a V: usos sujeitos à outorga.

____, § 1º - usos independentes de outorga.

Art. 13: outorga condicionada às prioridades estabelecidas no Plano de Recursos Hídricos.

Art 15. incisos I a VI: casos de suspensão.

Art. 16: prazo.

Art. 20 - pagamento.

Art. 49, I a VII - infrações.

Art. 50 - penalidades.

✓ Lei Federal nº 9.984/00:

Art 4º, inciso IV: natureza jurídica da outorga: autorização.

Art 4º, inciso V: compete à ANA fiscalizar os usos dos recursos hídricos de domínio da União.

Art 5º: disposições sobre prazo das outorgas.

Art 6º: outorga preventiva.

✓ Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/97:

Art. 10, §1º - outorga durante licenciamento ambiental.

✓ Lei Estadual nº 7.663/91:

Art. 9º - implantação de qualquer empreendimento - recursos hídricos - autorização ou licença dos órgãos e entidades competentes.

Art.10 - cadastramento e outorga do direito de uso a derivação de água.

✓ Decreto Estadual nº 41.258, de 31/10/96 e Portaria DAEE nº 717, de 12/12/96:

disciplinam o uso dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do Estado de São Paulo.

✓ Decreto Estadual nº 41.258/96:

Art. 1º , incisos I a V - outorga.

Art.10 - prazo: 3 anos.

Art. 14 - custos.

✓ Portaria DAEE nº 717, de 12/12/96 -Procedimento para solicitação de outorga:

Art. 4º - execução de obras.

Art. 5º, incisos I e II.

✓ Portaria DAEE nº 1, de 03/01/98 - fiscalização, infrações e penalidades:

Art. 2º, I a IV - fiscalização.

Art 4º I a VII - infrações e penalidades.

Art 6º I e II - classificação das infrações.

Art. 7º - sujeição do infrator às penalidades incursas no art.12 da Lei Estadual.

✓ Projeto de Lei nº 676/00:

Art. 10 -entidades responsáveis pela outorga - cadastro.

Art. 17 - Penalidade para inadimplência da cobrança.

7.2.4 A Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos.

✓ Lei nº 9.433/97:

Art.19 - objetivos da cobrança.

Art.22, incisos I e II - destinação dos valores arrecadados com a cobrança.

✓ Constituição Estadual:

Art. 211 - cobrança segundo peculiaridade de cada Bacia e como devem ser aplicados os produtos.

Art. 205, incisos I a VII - finalidades da cobrança.

✓ PL nº 676/00:

Art. 1º - objetivos da cobrança.

§ 2º - veda o repasse aos destinatários finais enumerados na Lei.

7.2.4.1 *Corpos Hídricos de Domínio Estadual*

✓ Lei nº 7.663/91:

Art. 14 - critérios da cobrança.

✓ PL nº 676/00:

Art. 9º, incisos I, II e III - parâmetros para a fixação dos valores; § 2º coeficientes multiplicadores.

Art.11 - volume consumido - fator de consumo.

Art.12 - valor máximo por captação.

Art. 13 - parâmetros e cargas por atividade.

Art.14 - fator de tratamento.

Art. 15 - fixação do valor.

Art. 16 - quantidades poderão ser revistas.

7.2.4.2. *Corpos Hídricos de Domínio da União*

✓ Lei nº 9.433/97:

Art.21 - critérios a serem utilizados na fixação de valores.

Art. 35, inciso X - critérios gerais para a cobrança.

7.2.5 Usos Sujeitos à Cobrança

✓ Lei nº 9.433/97:

Art.12, I, §1º - não haverá cobrança quando o uso não depender de outorga.

Art. 20 - Recursos Hídricos sujeitos a outorga.

✓ PL nº 676/00:

Art. 5º - todos que se utilizam de recursos hídricos estão sujeitos à cobrança, §1º - não haverá cobrança quando o uso não depender de outorga.

Art. 9º, § 2º - Comitês proporem diferenciação nos valores a serem cobrados.

7.2.6 Natureza Jurídica do Produto da Cobrança

✓ Lei nº 9.433/97:

Art 12 - fato gerador da cobrança ⇒ uso privativo da água.

✓ Lei nº 10.020/98:

Art. 3º, inciso VI, 'a' e 'c' - recursos contabilizados por bacia hidrográfica do FEHIDRO, recursos mantidos em contas bancárias.

Art. 4º, incisos IV, VII e IX - FEHIDRO repassará o montante arrecado para a respectiva agência.

7.2.7 Aplicação dos Valores da Cobrança

7.2.7.1 Em Rios Estaduais

✓ Lei Estadual nº 7.663/91:

Art. 37, inciso II - A aplicação de recursos do FEHIDRO deverá ser orientada pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, observando-se que "o produto decorrente da cobrança pela utilização dos recursos hídricos será aplicado em serviços e obras hidráulicas e de saneamento, de interesse comum, previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos planos estaduais de saneamento, neles incluídos os planos de proteção e de controle das águas".

✓ PL nº 676/00:

Art. 2º, § 1º - A aplicação dos valores a serem cobrados vincula-se às bacias hidrográficas em que o valor for arrecadado, § 3º aplicação em outra bacia é excepcional.

7.2.7.2 Em Rios de Domínio da União

✓ Lei nº 9.433/97:

Art. 22, I e II - valores cobrados prioritariamente na bacia em que foram gerados.

✓ Lei nº 10.881/04:

Art. 4º, § 1º e §3º - assegura as transferências dos recursos de cada bacia hidrográfica à respectiva entidade que celebrou contrato de gestão à ANA.

Sanções

✓ Nível Federal:

não há norma relativa a sanções pelo inadimplemento.

✓ Em São Paulo:

✓ PL nº 676/00:

Art. 17 - suspensão ou perda do direito de uso.

7.3 IMPLANTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIA E O DAEE COMO AGENTES DE COBRANÇA

7.3.1 Departamento de Águas e Energia Elétrica- DAEE

✓ Lei nº 1.350, de 12/12/51:

Lei de criação do DAEE.

7.3.2 Competências do DAEE

✓ Decreto nº 52.636, de 03/02/71:

aprovou o Regulamento do Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE.

Art. 2º, incisos I a VI - competências.

Art. 3º, incisos I a III - princípios básicos.

_____, incisos I a XXII - atribuições.

✓ Lei nº 7663/91:

Art. 7º das disposições transitórias, incisos I a II - mais atribuições.

_____, § único - dispositivos sobre a reorganização do DAEE.

✓ Lei nº 10.020/98:

Art. 4º, inciso VIII - cobrança feita pela Agência de Bacia.

7.3.2.1 Propostas para Cobrança pelo DAEE

✓ PL nº 676/00:

cobrança caberá ao DAEE nas Bacias desprovidas de Agências de Bacia.

✓ Decreto 26.479/86:

Diretorias de Bacia subordinadas à autarquia.

7.3.3 Agências de Bacia - Agências de Água

✓ Lei nº 7.663/91:

Agências de Bacia.

✓ Lei nº 9.433/97:

Agências de Águas

**QUADRO 7.1
RESUMO**

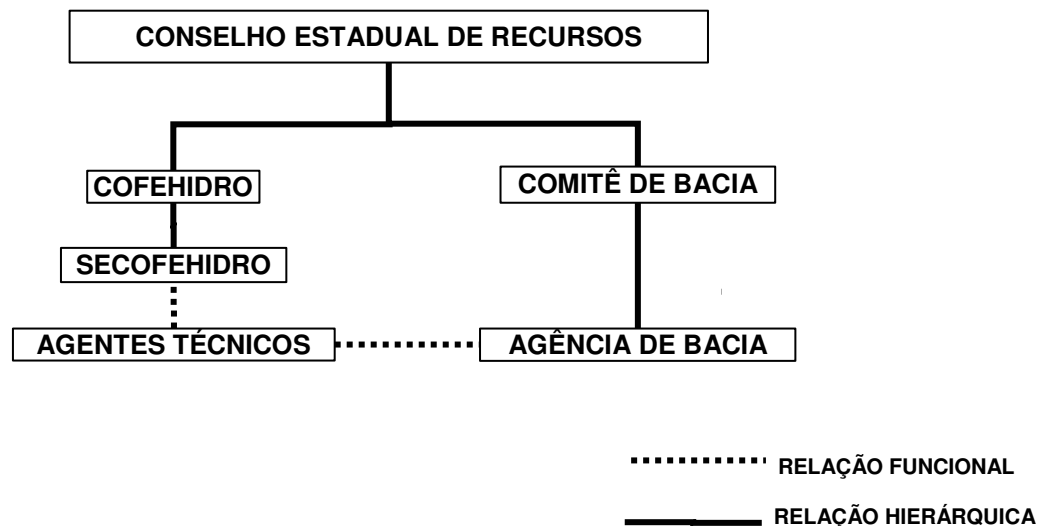
	SÃO PAULO	UNIÃO
OUTORGA	DAEE	ANA
USOS INSIGNIFICANTES	NÃO	SIM
LICENCIAMENTO AMBIENTAL (despejos)	SMA/CETESB	SMA/CETESB
COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS	AGÊNCIA DE BACIA OU DAEE	ANA OU ENTIDADES DELEGATÁRIAS
FUNDO DE SUPORTE À POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS	FEHIDRO	NÃO HÁ
APLICAÇÃO DOS VALORES DA COBRANÇA	VINCULADO A DECISÃO DO COMITÊ, NA BACIA HIDROGRÁFICA QUE ARRECADOU	REPASSE PRIORITÁRIO À BACIA QUE ARRECADOU
LIMITES E CONDICIONANTES	0,001078 UFESP'S POR M³ DE VOLUME CAPTADO COEFICIENTES MULTIPLICADORES: COMITÊ FAZ A PONDERAÇÃO	NÃO HÁ. COMITÊ DEFINE
DECISÃO FINAL SOBRE VALORES E INÍCIO DA COBRANÇA	DECRETO ESTADUAL	RESOLUÇÃO CNRH QUE APROVA DELIBERAÇÃO DO COMITÊ
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	TRIPARTITE ESTADO, MUNICÍPIOS, SOC. CIVIL	PARIDADE ENTRE USUÁRIOS (40%) E PODER PÚBLICO (40%). SOC. CIVIL (20%)
CONSELHOS DE RECURSOS HÍDRICOS	CRH : ESTABELECE LIMITES E CONDICIONANTES	CNRH: ESTABELECE CRITÉRIOS GERAIS
SANÇÕES PELO NÃO PAGAMENTO DA COBRANÇA	SUSPENSÃO OU PERDA DO DIREITO DE USO. VALORES PODEM SER INSCRITOS NA DÍVIDA ATIVA DO ESTADO	NÃO HÁ. O COMITÊ PODE ARBITRAR, DESDE QUE AUTORIZADO POR LEI

8. AGÊNCIA DE BACIA – CUSTOS OPERACIONAIS

8. AGÊNCIA DE BACIA – CUSTOS OPERACIONAIS

A criação de uma Agência de Bacia e o seu dimensionamento devem ser estudados e planejados com o devido cuidado, já que sua viabilidade técnica, financeira e operacional está diretamente vinculada ao montante arrecadado na cobrança pelo uso da água, na respectiva bacia. Deve-se levar em conta, a existência de um dispêndio mínimo para que uma Agência de Bacia possa funcionar com eficiência e cumprir sua missão. É provável que uma pequena bacia hidrográfica, com baixo potencial de arrecadação, não tenha condições de implantar e manter uma Agência de Bacia única. Porém, esta mesma bacia poderá associar-se a outras bacias contíguas que, em conjunto, poderão criar uma única Agência, cuja soma das arrecadações venha propiciar as condições de sustentabilidade técnica e financeira, permitindo dessa forma o funcionamento em caráter regular.

Uma Agência de Bacia, vinculada a um determinado Comitê de Bacia Hidrográfica, deve exercer relacionamento com os demais órgãos de gestão de recursos hídricos, como mostra a figura a seguir.



Nesse contexto, a Agência de Bacia deve ser criada com uma determinada estrutura, partindo-se de um modelo de gerenciamento viável e levando-se naturalmente em conta as limitações de orçamento que para ela podem ser destinados pela legislação vigente.

A Agência de Bacia é composta, entre outros, pela Presidência, pelo Conselho de Administração e pelo Conselho Fiscal, cujos “cargos” não devem ser remunerados. É conveniente que sejam ocupados por representantes dos segmentos de usuários, presentes no próprio Comitê de Bacia Hidrográfica. O Presidente do Conselho de Administração, escolhido entre seus pares, seria o Presidente da Agência de Bacia. Uma vez que, com a criação da Agência de Bacia, no âmbito de um determinado Comitê de Bacia Hidrográfica, extingue-se a Secretaria Executiva do respectivo Comitê, visto que a própria Agência passa a exercer essa função. De certa forma o próprio Presidente da Agência passa a desempenhar essa antiga função de Secretário Executivo do Comitê.

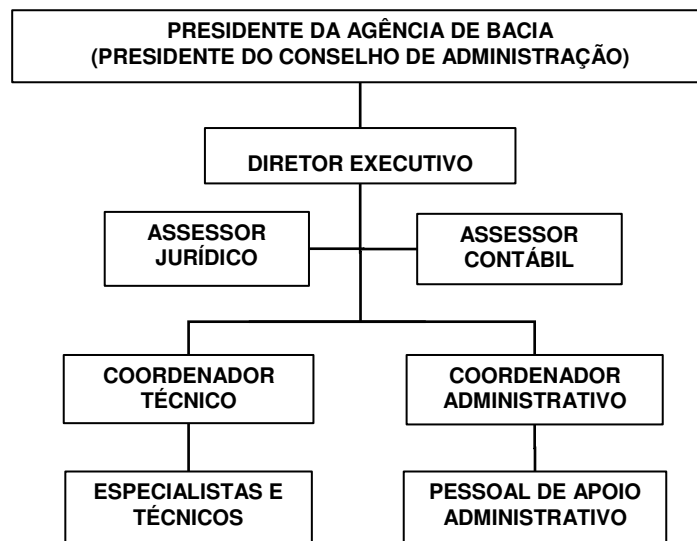
Esse modelo vai ao encontro do que estabelecem as leis e normas estaduais que regulamentam o tema (Lei Estadual de Recursos Hídricos - nº 7.663/91, Lei Estadual de Agência de Bacia - nº 10.020/98 e Deliberação nº 72/05 do COFEHIDRO).

Apresenta-se a seguir a seqüência de operações na Agência de Bacia, no contexto da cobrança:

1 - A Agência de Bacia, como “braço executivo” do Comitê, exerce suas funções de Secretaria Executiva e promove ações operacionais de cobrança (controle do cadastro e emissão das guias de cobrança), assegurando que a arrecadação seja enviada às contas vinculadas do FEHIDRO. Encaminha ao FEHIDRO o conjunto de projetos elencados em conformidade com o Plano de Bacia e o correspondente Plano de Aplicação pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

2 - A Secretaria Executiva do COFEHIDRO - SECOFEHIDRO, através de seus Agentes Técnicos, analisa a viabilidade dos projetos e as condições de elegibilidade dos executores. Além disso, analisa sob o ponto de vista técnico os projetos e acompanha a sua execução, permitindo dessa forma a elaboração de relatórios de andamento técnico e prestações de contas ao FEHIDRO. Conforme já comentado no capítulo 2 deste trabalho, uma Agência de Bacia poderia exercer as funções de Agente Técnico do FEHIDRO, desde de que a mesma esteja devidamente aparelhada para tanto.

O organograma típico de uma Agência de Bacia pode ser o seguinte:



Uma Agência de Bacia estabelecida, em conformidade com as leis estaduais, porém atuando em uma bacia hidrográfica cuja domínialidade do corpo d'água principal seja federal, deve promover ainda a perfeita integração com outros órgãos de gestão, tais como Comitê Federal de Bacia Hidrográfica, Agência Nacional de Águas - ANA, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Fazenda.

Os recursos arrecadados no âmbito dos rios de domínio federal seriam transferidos ao Tesouro Nacional e, em seguida, por meio do Contrato de Gestão (Lei federal nº 10.881/04), repassados

diretamente para a Agência de Bacia, que os aplicaria em conformidade com o Plano de Aplicação do Comitê Federal. Observe-se, portanto, a diferença entre os fluxos de recursos no caso estadual e no federal: recursos estaduais são recolhidos e aplicados pelo FEHIDRO, recursos federais recolhidos pela ANA e aplicados pela Agência de Bacia, por meio do Contrato de Gestão.

No QUADRO 8.1, são apresentados os custos mensais inerentes ao funcionamento de uma Agência de Bacia, nos moldes propostos.

QUADRO 8.1
CUSTOS OPERACIONAIS DE UMA AGÊNCIA DE BACIA

CARGO/FUNÇÃO	QUANTIDADE(S)	REMUNERAÇÃO	TOTAL
DESPESAS DE PESSOAL			
Diretor	1	R\$ 7.000,00	7.000,00
Coordenador Técnico	1	R\$ 5.500,00	5.500,00
Coordenador Administrativo	1	R\$ 5.500,00	5.500,00
Assessor Contábil	1 (parcial)	R\$ 3.000,00	3.000,00
Assessor Jurídico	1 (parcial)	R\$ 3.000,00	3.000,00
Especialistas *	3	R\$ 4.500,00	13.500,00
Técnicos *	3	R\$ 3.000,00	9.000,00
Secretária *	2	R\$ 2.000,00	4.000,00
Motorista *	1	R\$ 1.500,00	1.500,00
Auxiliar de serviços *	2	R\$ 1.000,00	2.000,00
Sub-Total			54.000,00
* - Encargos sociais (75%)			22.500,00
Sub-Total (R\$ mil/mês)			76.500,00
DESPESAS DE CUSTEIO			
Estimativa mensal (R\$/mês)			5.500,00
Aluguel de 2 veículos (R\$/mês)			3.500,00
Aluguel de espaço físico (R\$/mês)			5.000,00
Telefone, água, luz, etc...(R\$/mês)			4.000,00
Sub-total (R\$/mês)			18.000,00
TOTAL MENSAL			
Total geral (R\$/mês)			94.500,00
TOTAL ANUAL			
Total anual (R\$/ano)			1.134.000,00
Reserva operacional (estimada em 10%)			113.400,00
TOTAL GERAL ANUAL			
Total geral anual (R\$/ano)			1.247.400,00

No caso de uma Agência Estadual, o custeio total de administração e operacionalização é limitado a 10% do montante anual arrecadado pela cobrança do uso da água. Desta forma, um custo anual total de R\$ 1.247.400,00, somente é obtido caso a arrecadação seja de R\$ 12.474.000,00. No caso de uma Agência Federal, o limite é de 7,50% (Leis federais nº 9.433/97 e nº 10.881/04), implicando num montante anual de arrecadação igual a R\$ 16.632.000,00. Isto significa que, conforme o percentual legal estabelecido no Estado de São Paulo, para custeio de agência as arrecadações mensais e anuais na bacia hidrográfica devem ser substanciais, isto é, acima de R\$ 1.000.000,00 por mês, para que uma Agência venha ter condições de sustentabilidade financeira.

A título de exemplo, hoje em dia a AGEVAP – Agência de Bacia do Paraíba do Sul, de âmbito federal, encontra dificuldades operacionais, visto que o montante de arrecadação líquida se encontra na ordem de R\$ 8 milhões por ano, o que lhe permite receber o repasse de apenas R\$ 600 mil por ano. Sobre este valor, deve-se ainda considerar um percentual de inadimplência, pagamentos em juízo, etc., reduzindo ainda os valores previstos de receita.

Somente nas UGRHIs Piracicaba/Capivari/Jundiaí (PCJ), Alto Tietê (AT), Baixada Santista (BS), Mogi-Guaçu (Mogi) e Tietê/Jacaré (TJ), como pode ser observado no QUADRO 8.2, há uma perspectiva de arrecadação maior que R\$ 12.474.000,00, considerando que o potencial calculado pelo modelo de simulação seja arrecadado integralmente, aplicando preços unitários no limite de R\$ 0,01346 por metro cúbico de volume captado. A sustentabilidade financeira de agências instaladas nas demais UGRHIs seria inviável. Nada impede que agências instaladas em uma UGRHI possam realizar a cobrança em outras UGRHIs, porém isto somente seria viável em caso de proximidade e de arrecadação compensatórias.

Assim como prevê o PL nº 676/00, nos casos em que as Agências de Bacia não encontrem meios de se instalar, a entidade responsável pela outorga de direito de uso da água deverá promover a cobrança. Esta entidade, no Estado de São Paulo, é o DAEE, entidade de direito público a quem compete o exercício de poder de polícia sobre as águas de domínio do Estado.

Ainda sob a ótica da sustentabilidade financeira, nas UGRHIs possuidoras de rios de domínio federal, que representam a maioria no Estado, seria igualmente inviável a criação de agências federais para cobrança, inclusive pelo menor percentual destinado para seu custeio. Cabe ressaltar que o DAEE, nesse caso, por ser autarquia estadual e não entidade civil, não pode receber delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para atuar como agência de bacia, nos termos da Lei nº 10.881/04, criando-se uma lacuna institucional.

QUADRO 8.2
RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES COM O CADASTRO DAEE.

	Valores de PUF adotados em cada simulação					
PUB Cap (R\$/m³)	0,01346	0,01346	0,01000	0,00800	0,00800	0,01000
PUB Cons (R\$/m³)	0,01346	0,01346	0,01000	0,00800	0,00800	0,01000
PUB DBO (R\$/Kg)	0,01346	0,02692	0,01000	0,00800	0,01600	0,02000

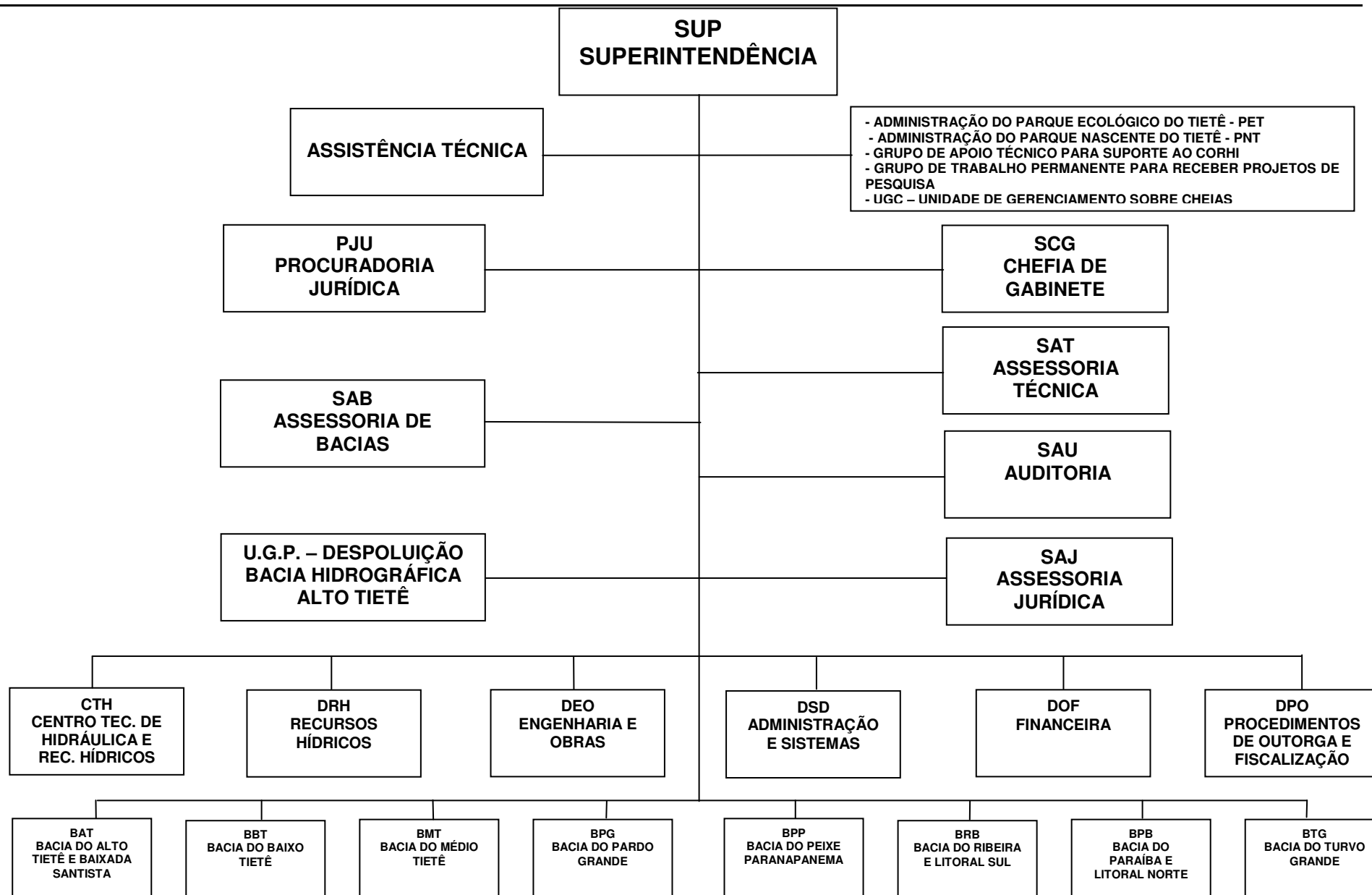
UGRHI	Arrecadação baseada no Cadastro do DAEE, com a cobrança em rios de domínio estadual					
Serra da Mantiqueira - SM	R\$ 524.594,19	R\$ 556.742,57	R\$ 389.743,08	R\$ 311.794,46	R\$ 330.901,98	R\$ 413.627,47
Paraíba do Sul - PB	R\$ 4.732.867,52	R\$ 4.897.661,40	R\$ 3.516.246,30	R\$ 2.812.997,04	R\$ 2.910.942,88	R\$ 3.638.678,60
Litoral Norte – LN	R\$ 980.421,30	R\$ 984.936,87	R\$ 728.396,21	R\$ 582.716,97	R\$ 585.400,82	R\$ 731.751,02
Pardo – Pardo	R\$ 6.046.576,04	R\$ 6.392.540,57	R\$ 4.492.255,60	R\$ 3.593.804,48	R\$ 3.799.429,76	R\$ 4.749.287,20
Piraciba/Capivari/Jundiá - PCJ	R\$ 19.760.932,89	R\$ 22.358.245,83	R\$ 14.681.228,00	R\$ 11.744.982,40	R\$ 13.288.704,80	R\$ 16.610.881,00
Alto Tietê – AT	R\$ 19.963.542,23	R\$ 22.465.052,27	R\$ 14.831.755,00	R\$ 11.865.404,00	R\$ 13.352.185,60	R\$ 16.690.232,00
Baixada Santista - BS	R\$ 13.547.084,85	R\$ 17.404.278,02	R\$ 10.064.699,00	R\$ 8.051.759,20	R\$ 10.344.296,00	R\$ 12.930.370,00
Sapucaí-Mirim/Grande - SMG	R\$ 2.971.194,45	R\$ 3.149.964,92	R\$ 2.207.425,30	R\$ 1.765.940,24	R\$ 1.872.193,12	R\$ 2.340.241,40
Mogi-Guaçu - Mogi	R\$ 16.411.194,51	R\$ 17.243.760,79	R\$ 12.192.566,50	R\$ 9.754.053,20	R\$ 10.248.892,00	R\$ 12.811.115,00
Sorocaba/Médio-Tietê - SMT	R\$ 4.861.032,83	R\$ 5.137.360,44	R\$ 3.611.465,70	R\$ 2.889.172,56	R\$ 3.053.408,88	R\$ 3.816.761,10
Ribeira – RB	R\$ 1.439.555,20	R\$ 1.479.127,02	R\$ 1.069.506,09	R\$ 855.604,87	R\$ 879.124,53	R\$ 1.098.905,66
Baixo Pardo/Grande - BPG	R\$ 7.975.233,33	R\$ 8.367.409,54	R\$ 5.925.136,20	R\$ 4.740.108,96	R\$ 4.973.200,32	R\$ 6.216.500,40
Tietê/Jacaré – TJ	R\$ 11.814.193,84	R\$ 12.273.131,93	R\$ 8.777.261,40	R\$ 7.021.809,12	R\$ 7.294.580,64	R\$ 9.118.225,80
Alto Paranapanema - ALPA	R\$ 2.263.165,60	R\$ 2.367.914,94	R\$ 1.681.400,89	R\$ 1.345.120,71	R\$ 1.407.378,86	R\$ 1.759.223,58
Turvo/Grande - TG	R\$ 7.426.552,04	R\$ 7.796.268,36	R\$ 5.517.497,80	R\$ 4.413.998,24	R\$ 4.633.740,48	R\$ 5.792.175,60
Tietê/Batalha – TB	R\$ 3.954.710,46	R\$ 4.113.252,71	R\$ 2.938.120,70	R\$ 2.350.496,56	R\$ 2.444.726,72	R\$ 3.055.908,40
Médio Paranapanema - MP	R\$ 4.256.217,42	R\$ 4.460.477,37	R\$ 3.162.122,90	R\$ 2.529.698,32	R\$ 2.651.100,96	R\$ 3.313.876,20
São José dos Dourados - SJD	R\$ 587.270,81	R\$ 701.681,42	R\$ 436.308,18	R\$ 349.046,54	R\$ 417.046,90	R\$ 521.308,63
Baixo Tietê – BT	R\$ 2.867.397,29	R\$ 2.967.991,84	R\$ 2.130.310,02	R\$ 1.704.248,02	R\$ 1.764.036,75	R\$ 2.205.045,94
Aguapeí	R\$ 1.722.525,75	R\$ 1.809.526,49	R\$ 1.279.736,81	R\$ 1.023.789,45	R\$ 1.075.498,66	R\$ 1.344.373,32
Peixe	R\$ 1.115.573,43	R\$ 1.190.215,06	R\$ 828.806,41	R\$ 663.045,13	R\$ 707.408,66	R\$ 884.260,82
Pontal do Paranapanema - PP	R\$ 613.388,20	R\$ 677.377,57	R\$ 455.711,89	R\$ 364.569,51	R\$ 402.601,82	R\$ 503.252,28
Total das UGRHIs	R\$ 135.835.224,17	R\$ 148.794.917,91	R\$ 100.917.699,98	R\$ 80.734.159,98	R\$ 88.436.801,14	R\$ 110.546.001,42

ANEXO I – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) DECLARAÇÃO DE DUBLIN – O.M.M. Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente: o desenvolvimento na perspectiva do século 21, Declaração de Dublin e Relatório da Conferência, 26/31 de janeiro de 1992, Dublin, Irlanda.
- 2) GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- 3) Jornal Oficial nº L 327 DE 22/12/2000 p.0001-0073. Disponível em 20/09/04 no site. http://europa.eu.int/environement/water/water-framework/index_en.html.
- 4) POMPEU, Cid Tomanik. *Aspectos Jurídicos da Cobrança pela Utilização dos Recursos Hídricos*. RDA 196.
- 5) SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

ANEXO II – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DAEE



ANEXO III – CRONOGRAMA GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA

CRONOGRAMA GERAL DE MACRO-ATIVIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA POR COMITÊ

MACRO-ATIVIDADE	MESES											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Proposta do Comitê de Implementação da Cobrança												
proposta do Comitê de mecanismos, critérios e valores												
proposta de cronograma de implementação												
Aprovação pelo CRH												
Publicação do Edital de Chamamento												
Sistema Digital de Cadastramento												
concepção e elaboração												
testes												
operacionalização												
Campanha de Divulgação e Esclarecimentos												
concepção (projeto)												
contratação empresa de comunicações												
elaboração do projeto para as mídias escrita e falada												
divulgação nas mídias escrita e falada												
definição dos escritórios regionais e cidades-pólo												
contratação de serviços de infra-estrutura para seminários												
estruturação das equipes de coordenação e de campo												
realização dos seminários												
Cadastramento Digital de Usuários												
Centro de Atendimento Telefônico (call center)												
projeto												
contratação												
implementação e testes												
treinamento da equipe de atendimento												
operacionalização												