



COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS: INSTRUMENTO DE GESTÃO FACE À VULNERABILIDADE DA ÁGUA POTÁVEL

COLLECTION OF THE USE OF WATER RESOURCES: MANAGEMENT TOOL IN THE FACE OF VULNERABILITY OF DRINKING WATER

<i>Recebido em:</i>	08/09/2014
<i>Aprovado em:</i>	13/10/2014

Deise Marcelino da Silva¹

Zulmar Fachin²

RESUMO

Compreender os recursos hídricos como um bem finito, vulnerável e que deve ser gerido de forma planejada e participativa é um desafio do nosso tempo. Para atender a esse novo paradigma, a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH lançou mão do instituto da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Trata-se de um importante instrumento, visto que confere à água valor econômico e indica ao usuário seu valor intrínseco. Contudo, este é um mecanismo de gestão que tem sido objeto de regulamentação conturbada. O presente artigo

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS; Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá (UniCesumar); Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC; Professora.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; Mestre em Direito e em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina - UEL; Professor no Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Londrina - UEL e no Curso de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Maringá (UniCesumar); Presidente do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania; Membro eleito da Academia Brasileira de Direito Constitucional.



é uma reflexão sobre o significado e a aplicação da cobrança pelo uso das águas, em paulatina execução nas principais bacias hidrográficas dos Estados e da União. Estuda a necessária interação desse instrumento com os demais, previstos na PNRH, e os mecanismos jurídicos de proteção do meio ambiente, os quais garantem a efetiva aplicação da lei na defesa da sustentabilidade dos corpos de água. O texto trata ainda sobre o procedimento para a criação de um comitê de bacia hidrográfica, considerado o parlamento das águas é imprescindível como instância de discussão. Nesse sentido, procura-se identificar a importância institucional do sistema de gestão e a aplicabilidade do instrumento da cobrança como meio de garantir o direito fundamental à água potável, para assegurar à atual e às futuras gerações o acesso a esse bem, conferindo padrões de qualidade adequados aos múltiplos usos.

Palavras-chave: Cobrança; vulnerabilidade; água potável.

ABSTRACT

Understanding water resources as well as a finite, vulnerable and should be managed in a planned and participatory is a challenge of our time. To meet this new paradigm the National Water Resources Institute resorted charging for the use of water resources. This is one of the most important instruments of Law 9433 of 1997 aims to recognize water as an economic good and indicate to the user its intrinsic value, but on the other hand, has been the instrument of management regulations more troubled. This article examines the meaning and application of billing for the use of water in gradual implementation in major watersheds of the states and the federation. Studies the interaction needed this instrument with other legal mechanisms of protection of the environment which ensures the effective application of the law in defense of the sustainability of water bodies. The text is still on the



procedure for creating a Basin Committee, essential for water management and the implementation of billing. Accordingly, we seek to identify the positive and negative sides of the implementation of charging through the analysis of its consequences in basins which have already established that instrument, like the São Francisco River that since July 2010, requires payment for the capture and dilution waters. Thus, the work aims to study the impact of charging in the management of water resources of the country, in order to extract bibliographic data a diagnosis on paper charging forward to everyone's right to water. Finally, recognizing access to water as a fundamental right, we seek to realize the importance of charging for the use of water resources to ensure the current and future generations the availability of water quality standards suitable for multiple uses.

Key-words: Billing; vulnerability. drinking water.

1 INTRODUÇÃO

Para garantir o uso equitativo da água aos vários setores sociais, bem como proteger esse recurso escasso em qualidade e quantidade, a Política Nacional dos Recursos Hídricos – PNRH instituiu dois importantes instrumentos de gestão: a outorga de direito de uso e a cobrança do uso de recursos hídricos. O presente trabalho volta-se para a análise desse último instrumento, a interação com os demais mecanismos previstos na Lei e como ocorre sua efetivação.

A cobrança pelo uso da água tem aplicabilidade alinhavada aos demais instrumentos instituídos pela PNRH. A implementação desse mecanismo, necessariamente, deve ser estabelecida por uma instituição gestora de todo o processo necessário para sua efetivação. No caso das águas das bacias hidrográficas de domínio da União, a Agência Nacional de Águas - ANA é a responsável pela análise e tramitação processual. Esta envolve



procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos, articulados e bem definidos, para o acompanhamento e aplicabilidade financeira dos recursos arrecadados com a cobrança.

No que tange à cobrança de uso das águas das bacias hidrográficas de domínio dos Estados e do Distrito Federal, a implantação será de competência dos órgãos gestores dos sistemas estaduais, que seguem as diretrizes estabelecidas em legislações específicas de cada Estado, com a participação dos conselhos estaduais e dos comitês de bacias instituídos. Esses poderão instituir agências de águas com a função de secretaria executiva e competência para gerir todo o sistema, bem como acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança em sua área de atuação.

Nesse sentido, procura-se identificar a importância institucional do sistema de gestão e a aplicabilidade do instrumento da cobrança como meio de garantir o direito fundamental de acesso à água potável, para assegurar à atual e às futuras gerações a disponibilidade de água em padrões de qualidade e quantidade adequados aos múltiplos usos.

2. A PROTEÇÃO JURÍDICA DA ÁGUA

A legislação brasileira vigente sobre água é ampla e variada. Inclui-se nessa teia normativa a Constituição Federal de 1988, as codificações e as leis esparsas. Podem-se citar como documentos jurídicos sobre as águas, além da proteção constitucional, aqueles que constam na esfera penal e civil, bem como no âmbito do direito processual. A Constituição colocou a água sob a proteção dos membros do pacto federativo ao garantir o meio ambiente como direito fundamental (artigo 225). No artigo 26, inciso I, o legislador constituinte estabeleceu como bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas. Nas palavras de Édis Milaré, o referido texto inclui todo o ciclo hidrológico ao se referir às



nascentes, fluentes e dormentes³. Ademais, a Carta Maior estabeleceu a competência da União para instituir sistema de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso (artigo 21, inciso XIX).

Por outro lado, a tutela penal das águas se dá por meio do Decreto-lei n. 2.848, de 1940, que instituiu o Código Penal (artigos 270 e 271), a Lei n. 9.605, de 1998, que estabeleceu sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (artigo 54), e a Lei n. 7.960, de 1989, que prevê a possibilidade de prisão temporária para a hipótese de envenenamento de água potável (artigo 1º, inciso III, alínea “J”). Já no âmbito civil, identifica-se vasta proteção jurídica à água, sendo os principais documentos o Código de Águas, editado pelo Decreto n. 24.642, de 1934, o Código Civil, instituído pela Lei n. 10.406, de 2002⁴, o Controle de Qualidade da Água de Sistema de Abastecimento, publicado pelo Decreto n. 5.440, de 2005, e a Lei n. 9.966, de 2000, que dispôs sobre a prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

Além do arcabouço jurídico ora apresentado, é necessário mencionar a Lei n. 9.984, de 2000, que criou a ANA. Essa Agência tem por finalidade implementar, nos limites de sua esfera de atribuições, a PNRH, integrando a coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH.

³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 34.

⁴ Ver artigo 1.228, § 1º do Código Civil de 2002.



De acordo com a professora Norma Sueli Padilha, “a leitura atual de toda essa legislação exige a abordagem holística do meio ambiente [...], pois passa a alicerçar toda a sistematização da juridicidade ambiental”⁵.

2.1 Política Nacional de Recursos Hídricos

Em meio às várias leis que tratam sobre a água destaca-se a Lei n. 9.433, publicada em 8 de janeiro de 1997, que instituiu a PNRH, criou o SINGRH e regulamentou a norma do artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal. A edição dessa lei exprime a coroação dos debates, seminários, audiências públicas e *workshops* promovidos pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos, que desde 1987 vinha atuando para concretizar os aspectos institucionais do gerenciamento dos recursos hídricos⁶. Ressalta-se que foi em 1991 que o Poder Executivo enviou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.249 sobre recursos hídricos, o qual veio a ser aprovado seis anos depois.

A Lei foi reconhecida entre os magistrados, advogados e ambientalistas como sendo uma inovação rumo à gestão hídrica, como descreve Édis Milaré:

Engana-se quem se contenta em ver na Lei 9.433, de 08/01/1997, conhecida como Lei das Águas, apenas um instrumento disciplinador do uso das águas sob o aspecto jurídico-formal. O estudioso ou observador atento vislumbrará, de pronto, uma formulação

⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 315.

⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS. **Comissão de Gestão: Política e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos**. Apresentação. São Paulo, 1997, p. 05.



cabalmente inovadora, quer na doutrina do Direito, quer nos rumos da gestão⁷.

A PNRH foi elaborada com base nos seguintes fundamentos: a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da PNRH e atuação do SINGREH; e f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (artigo 1º).

Segundo Paulo de Bessa Antunes, o principal aspecto destes fundamentos é que a nova concepção legal busca encerrar com apropriação privada dos recursos hídricos⁸.

Os objetivos da PNRH são: a) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; b) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e c) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (artigo 2º). As diretrizes gerais dessa Política se configuram pela: a) gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; b) adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; c) integração da gestão de

⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 899.

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 902.



recursos hídricos com a gestão ambiental; d) articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; e) articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; e f) integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (artigo 3º).

Ademais, a lei em comento elegeu os seguintes instrumentos da PNRH: a) os Planos de Recursos Hídricos; b) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; c) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e) a compensação a municípios – vetado; e f) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (artigo 5º). Cada instrumento da Política foi criteriosamente debatido em encontros sobre o tema, bem como em sede do Congresso Nacional. Entretanto, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é o instrumento que, para sua aplicabilidade, exige a implementação dos demais. Além disso, tem sido aquele de regulamentação mais conturbada, merecendo estudo específico em capítulo próprio.

2.2. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

Compreendem-se em cinco os instrumentos da PNRH, destinados a executar ou efetivar a gestão das águas no país: o Plano de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança do uso dos recursos hídricos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Os artigos 6º, 7º e 8º da Política são destinados a conceituar, apontar a estrutura e estabelecer a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos⁹. Esse instrumento constitui-se de um plano de estratégia gerencial que visa articular a implementação da PNRH, bem como

⁹ Os Planos serão elaborados pelos Estados (plano estadual) ou país (plano nacional), existindo ainda neste contexto, os planos de bacias hidrográficas, que por sua vez compõem os planos estaduais e o plano nacional.



o gerenciamento desses recursos. Conforme incisos do artigo 7º, os Planos devem apresentar o diagnóstico da situação dos recursos hídricos; a análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; o balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; entre outros itens¹⁰.

Assim, na construção dos Planos de Recursos Hídricos, se federal, o Comitê deve observar as diretrizes previstas na legislação federal, e se estadual, deve seguir o constante na legislação federal e estadual, podendo propor outras diretrizes de acordo com as suas especificidades¹¹. Em 2006 foi aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, compreendendo o período de 2005 a 2010, com a proposição de diretrizes, metas e programas a serem implementados para o gerenciamento das águas no Brasil¹². Percebe-se, portanto, que se trata de um planejamento em longo prazo. Ademais, durante a elaboração do Plano deve ser considerada a proposta de enquadramento dos corpos de água.

O enquadramento dos corpos de água em classes¹³ é o segundo instrumento da Política e visa adequar o corpo hídrico segundo os usos preponderantes de suas águas. Previsto nos artigos 9º e 10 da PNRH, o enquadramento é necessário para assegurar às

¹⁰ Artigo 7º da PNRH.

¹¹ POMPEO, Cid Tomanik. **Direito de Água no Brasil**. 2 ed. rev. atual e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 210.

¹² De acordo com a redação do Plano Nacional, esse visa estabelecer a aperfeiçoar o sistema de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, adequando-o às peculiaridades regionais e de forma negociada entre comitês, órgãos gestores e usuários, destinando a aplicação dos recursos na bacia de origem.

¹³ As classes dos corpos de água estão estabelecidas na Resolução 357 de 2005 e 396 de 2008 do CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, bem como na Resolução 91 de 2008 do CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos.



águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que foram destinados e diminuir o custo de combate à poluição, mediante ações preventivas permanentes.

As águas quando enquadradas, valendo dos usos múltiplos preponderantes, diferenciam-se em classe especial e classes de 1 a 5, a depender da qualidade de cada trecho do corpo de água. O enquadramento ainda consiste em integrar os usos das águas superficiais e subterrâneas. Com relação ao trâmite do processo de enquadramento, as agências de água ou as entidades delegatárias das suas funções, em articulação com os órgãos gestores de recursos hídricos e os do meio ambiente, elaborarão e submeterão as propostas de alternativas de enquadramento aos respectivos comitês, para discussão, aprovação e posterior enquadramento, para deliberação, ao Conselho de Recursos Hídricos – CNRH competente¹⁴.

Os órgãos e as entidades responsáveis pela gestão dos recursos hídricos de domínio da União, dos Estados e do Distrito Federal devem articular-se para que os respectivos enquadramentos, em uma mesma bacia, sejam compatíveis entre si¹⁵. Ademais, as classes em que estiver enquadrado o corpo hídrico devem servir de orientação para a outorga de direito de uso da água. A outorga de direitos de uso de recursos hídricos, prevista no artigo 5º, inciso III da PNRH, é o terceiro instrumento de gerenciamento dos corpos de água, pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito de disponibilidade hídrica para finalidades legalmente estabelecidas.

A Resolução do CNRH assim define esse instrumento como “o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante o

¹⁴ Artigo 8º da Resolução CNRH 91/2008.

¹⁵ Artigo 11 da Resolução CNRH 91/2008.



direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes”.¹⁶.

Assim, a outorga se revela como um ato administrativo que possibilita aos administrados (pessoas físicas, empresas privadas ou empresas públicas) a utilização das águas superficiais ou subterrâneas em condições preestabelecidas. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo, dos Estados ou do Distrito Federal.

O ato administrativo do direito de uso pode se configurar em tipos diferentes: outorga preventiva, outorga individual e outorga coletiva. O artigo 12 da PNRH dispõe os sujeitos à outorga, sendo que alguns casos de consumo de água dos corpos hídrico independem de outorga, como é o caso do uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural^{17,18}

O regime de outorga de direitos de usos de recursos hídricos objetiva assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, preservar o uso múltiplo desse elemento e garantir o efetivo exercício dos direitos de acesso à água¹⁹.

¹⁶ § 1º A outorga não implica alienação total ou parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso. § 2º. A outorga confere o direito de uso de recursos hídricos condicionado à disponibilidade hídrica e ao regime de racionamento, sujeitando o outorgado à suspensão da outorga. § 3º O outorgado é obrigado a respeitar direitos de terceiros. § 4º A análise dos pleitos de outorga deverá considerar a interdependência das águas superficiais e subterrâneas e as interações observadas no ciclo hidrológico visando à gestão integrada dos recursos hídricos (Artigo 1º da Resolução do CNRH nº 16/2001).

¹⁷ Artigo 12, § 1º da Política Nacional de Recursos Hídricos, e artigo 5º da Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH nº 16/2001.

¹⁸ O CNRH determina que os Comitês de Bacia ou, na sua falta, a ANA e os órgãos gestores, podem definir o que é acumulação insignificante. “Os critérios específicos de vazões ou acumulações de volumes de água consideradas insignificantes serão estabelecidos nos planos de recursos hídricos, devidamente aprovados pelos correspondentes comitês de bacia hidrográfica ou, na inexistência destes, pela autoridade outorgante”.

¹⁹ Artigos 11 e 13, § único da PNRH.



O processo de outorga inicia-se a partir da protocolização do requerimento de outorga e vai até a fase de publicação da outorga de direito de uso de recursos hídricos. A figura 1 apresenta a síntese desse fluxo²⁰.

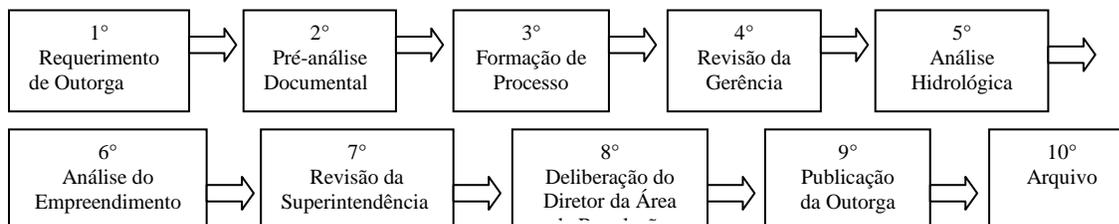


Figura 1. Processo de outorga de direito de uso de recursos hídricos

A outorga de direito de uso de recursos hídricos não é definitiva, sendo que a lei estipulou a sua validade máxima em 35 (trinta e cinco) anos²¹. Por outro lado, o direito de uso de recurso hídrico poderá ser suspenso parcial ou totalmente, em definitivo ou por tempo certo, em situações determinadas pela lei²².

A cobrança do uso dos recursos hídricos é o quarto instrumento previsto na PNRH e será tratado na seção seguinte por ser a temática principal deste estudo. A Lei 9.433/1997 também definiu o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos²³ como um dos instrumentos da PNRH, mencionado no artigo 5º, inciso VI, sendo este o quinto e último mecanismo de gestão das águas nacionais.

²⁰ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA. **Manual de Procedimentos Técnicos e Administrativos de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas**. Brasília. 2009. p. 25.

²¹ Artigo 16 da PNRH.

²² Artigo 15 da PNRH.

²³ Tal instrumento está disciplinado nos artigos 25, 26 e 27 da PNRH, os quais conceituam, definem os princípios e objetivos do Sistema.



O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão²⁴. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do SINGREH²⁵ - serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos²⁶. O Sistema objetiva, entre outros, reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil²⁷.

3. A COBRANÇA DO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Concebida nos moldes da legislação francesa, a cobrança pelo uso das águas é um dos principais instrumentos na defesa da sustentabilidade dos corpos de água. No Brasil, a cobrança do uso dos recursos hídricos tem como escopo estimular o uso racional da água e gerar recursos financeiros para investimentos na recuperação e preservação dos mananciais das bacias.

O valor é cobrado daqueles que auferem vantagens e dividendos com a utilização da água em grande escala para atender suas atividades, sejam privadas ou de interesse social. Os usuários devem se cadastrar na Secretaria do Meio Ambiente a partir da declaração do

²⁴ Artigo 25, *caput*, da Política Nacional de Recursos Hídricos.

²⁵ São integrantes do SINGREH: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Água, os Comitês de Bacia Hidrográficas, os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais, distritais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e as Agências de Águas (Artigo 33 da PNRH).

²⁶ São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos: I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações; II - coordenação unificada do sistema; III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade (Artigo 26, da PNRH).

²⁷ Artigo 27, da PNRH.



uso que fazem dos recursos hídricos. Chama-se esse processo de regularização autodeclaratória²⁸.

Trata-se de um instrumento de reduções de externalidades negativas, que tem como pressuposto o valor econômico da água e a negociação entre o poder público e a coletividade sobre sua fruição. O instrumento se fundamenta a partir da necessidade igualitária dos usos múltiplos dos recursos hídricos, visando garantir o uso comedido.

Essa ferramenta legal é colocada em prática após outorga do direito de uso dos recursos hídricos, realizada em decorrência dos trabalhos do Comitê de Bacia Hidrográfica. Assim, o colegiado que torna possível o processo de outorga é o mesmo que, com o apoio técnico da ANA, efetiva a cobrança. Logo, esse instrumento é implementado a partir da aprovação, pelo CNRH, dos mecanismos e valores de cobrança propostos pelos comitês instaurados para cada bacia hídrica.

Os recursos são arrecadados pela ANA e repassados à agência de águas da bacia (ou à entidade delegatária que exerce tal função), conforme determina a Lei nº 10.881, de 2004.

Relevante frisar que o valor que os grandes usuários pagam pelo aproveitamento da água não traduz em direito sobre esse recurso, tampouco sua poluição, mas apenas o direito de uso (art. 18, PNRH). A quantia a ser paga irá variar de acordo com as peculiaridades socioeconômicas e geográficas de cada bacia²⁹. A esse respeito, no caso da provisão de água, existem problemas adicionais para a precificação, como descreve a pesquisa de Ronaldo Seroa da Motta:

²⁸ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 148.

²⁹ DEMOLINER, Karina Silva. **Água e Saneamento Básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 72.



- a) *Conflito setorial*: geralmente a indústria e a agricultura apresentam elasticidades preço maiores do que os usuários urbanos devido às opções tecnológicas de suas funções de produção. Nesses casos, com o uso da regra de preços públicos, os preços da cobrança de consumo urbano serão maiores do que de outros usuários, criando-se assim uma fonte de conflito setorial.
- b) *Interligação entre bacias (sub-bacias ou trechos)*: quase sempre o consumo de um usuário numa sub-bacia afeta o de outros em outra bacia, sub-bacia ou trecho³⁰.

Pelo motivo exposto, observa-se mais um critério de cobrança, que, a depender da bacia, paga-se valores diferentes pela utilização da mesma quantidade de água. Certo é que a quantia deve ser aplicada na mesma bacia em que fora gerada para assim promover a sustentabilidade daquela massa hídrica.

A cobrança pelo uso da água está paulatinamente sendo executada em rios de domínio da União. Citam-se ainda como exemplos de cobrança alguns Estados brasileiros como: Minas Gerais (Bacia do Rio São Francisco, Bacia do Rio Paranaíba, Bacia do Rio Doce); Rio de Janeiro (Bacia do Rio Paraíba do Sul, Bacias do Rio Guandu, Bacia da Ilha Grande, Bacia da Baía de Guanabara) e São Paulo (Bacia do Piracicaba Capivari e Jundiá, Bacia do Rio Paraíba do Sul, Bacia dos Rios Sorocaba e Médio Tietê)³¹.

Diante da pressão exercida pelos usos múltiplos das águas em uma única bacia, é necessário que o órgão gestor estabeleça critério bem definidos de utilização, evitando problemas entre os usuários ou litígios a serem resolvidos pelo Poder Judiciário.

³⁰ MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 112.

³¹ ANA. Conjuntura, 2012.



Segundo Vladimir Passos Freitas, para que os juízes estejam capacitados a enfrentar esse novo desafio do milênio – usos múltiplos da água - é preciso a introdução do estudo da água nos cursos, a promoção da conscientização dos cidadãos e dos juízes e a especialização de Varas de Direito Ambiental, ou de Direitos Difusos³².

3.1 Os Princípios Ambientais e Econômicos da Cobrança.

Podem ser mencionados vários princípios do direito ambiental que dão azo ao instrumento da cobrança. Cita-se o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito fundamental da pessoa humana; o princípio da solidariedade intra e intergeracional e o princípio do desenvolvimento sustentável.

A cobrança se baseia ainda nos princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador. Este alude à responsabilidade de o poluidor arcar com os custos da reparação dos danos causados pela poluição; aquele se caracteriza quando o usuário, pelos custos da manutenção ou preservação dos bens ambientais utilizados, contribui, afastando o “custo zero” da utilização dos recursos naturais. Em outras palavras, se a água é utilizada, o consumidor deve arcar com o ônus de sua prevenção. O princípio do usuário-pagador mantém correlato com os usos não consultivos da água quando não há perdas entre o que é retirado e o que retorna ao curso natural. Os exemplos são a geração de energia, o transporte aquaviário, a pesca e a piscicultura, o turismo e o lazer e a assimilação de esgotos urbanos e industriais.

Por outro lado, o poluidor pagador está mais vinculado aos usos consultivo quando há perdas de água entre o que é retirado e o que retorna ao curso natural. Isso ocorre em casos como a agricultura (irrigação e abastecimento animal), abastecimento industrial e

³² FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p.32.



saneamento (abastecimento humano direto e doméstico). Ambos os princípios acima são de natureza econômica com fim de proteção dos corpos hídricos nacional.

Importante observar que, na maioria dos casos, o pagamento feito pelo consumidor final da água se refere aos serviços públicos de saneamento que envolve a captação, tratamento e distribuição do líquido. Nesse caso, a fatura que se recebe é, portanto, relativa à prestação de serviços de saneamento. Entretanto, nos casos de a empresa concessionária fazer uso de bacias hidrográficas onde a cobrança já tenha sido implementada, o abastecimento público será tarifado. Assim, a empresa concessionária que pagou pelo uso ao órgão gestor repassará para a população não só o valor dos serviços, mas também, o custo gerado pela cobrança do uso dos recursos hídricos³³.

Interessante seria se, futuramente, as faturas de água fossem específicas ao detalharem nos boletos o custo da água em separado do custo dos serviços, oferecendo ao consumidor uma visão dos gastos da água limpa e da água servida.

De acordo com a corrente doutrinária majoritária, a natureza jurídica da cobrança não se encaixa em nenhuma categoria tributária, sendo considerada preço público, pois o usuário paga pela utilização de um bem comum do povo. Sobre isso, registram-se as palavras da professora Maria Luiza Machado Granziera:

A natureza do produto da cobrança é a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Em sede de recursos

³³ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 148.



hídricos, há uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos³⁴.

Reafirma a autora que o “produto da cobrança pelo uso da água constitui, sob o aspecto jurídico-financeiro, uma receita pública, em que é importante estabelecer o tipo de relação jurídica entre o Estado e o particular”³⁵.

3.2. Comitê de Bacia Hidrográfica

O comitê de bacia hidrográfica é considerado o parlamento das águas de determinada região. É o espaço de interação para o gerenciamento do aspecto quali/quantitativo das águas de um rio principal e ou seus afluentes. Sua missão precípua é a gestão das águas da bacia hidrográfica envolvida. A bacia hidrográfica tem como conceito estabelecido por Cid Tomanik Pompeu ser uma “área geográfica dotada de determinada inclinação em virtude da qual todas as águas se dirigem, direta ou indiretamente, a um corpo central de água”³⁶.

A atuação do comitê visa administrar a utilização dos recursos hídricos na bacia. De função deliberativa, é o comitê a instância superior do Sistema de Gestão das Águas de uma bacia hidrográfica. Cabe a ele a decisão global sobre os recursos hídricos, como a implementação dos instrumentos de gestão; tem ainda a incumbência do inter-relacionamento com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

³⁴ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.215.

³⁵ GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.213.

³⁶ TOMANIK Pompeu Cid. **Direito de águas no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 315.



Os órgãos públicos afetos às questões ambientais, juntamente com a população usuária da água, devem fomentar a formação de um comitê e atuar de forma voluntária para sua implantação. O Poder Público é a entidade que deve estar na vanguarda como articulador da formação do Comitê, e através de seus técnicos deve esclarecer a importância e as funções de um comitê. Após esse trabalho preparatório, com as propostas de composição formuladas pelos usuários e pelas comunidades da bacia, o comitê poderá ser criado através de decreto Estadual (comitê de bacia de nível Estadual) e/ou Federal (comitê de bacia de nível Federal). Segundo o artigo 9º da Resolução nº 05 do CNRH de 2000³⁷, a instituição de um Comitê de Bacia cujo rio principal é de domínio da União, necessita de propostas subscritas, pelo menos, por três das entidades a seguir:

a) Secretarias de Estado, voltadas à gestão de recursos hídricos e/ou meio ambiente, de pelo menos dois terços dos Estados inseridos na bacia;

b) Prefeituras de municípios com território (pelo menos quarenta por cento) na bacia hidrográfica;

c) Entidades legalmente constituídas (no mínimo cinco), sendo pelo menos três dos setores usuários: saneamento; industrial; agropecuário; hidroelétrico; hidroviário; pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos; e

d) Entidades civis de recursos hídricos, legalmente constituídas, com atuação comprovada na bacia, que poderão ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, com no mínimo dez entidades, podendo este número ser reduzido, a critério do Conselho, em função das características locais e justificativas elaboradas por pelo menos três entidades civis.

³⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. Recursos Hídricos: conjunto de normas legais. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2004. p. 94/95.



A proposta de criação do comitê deverá ser encaminhada ao CNRH com os seguintes documentos:

a) justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade de criação do comitê, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos na bacia, indicando os conflitos entre usos e usuários, riscos de racionamento dos recursos hídricos, de sua poluição e degradação ambiental;

b) caracterização da bacia hidrográfica com a identificação do uso e ocupação do solo;

c) indicação da Diretoria Provisória com Presidente Interino para a condução dos trabalhos de elaboração e aprovação do regimento interno do comitê, bem como, no prazo de seis meses, instituir e empossar a mesa diretora do respectivo Comitê com a posse ao Presidente e ao Secretário.

Estando todos os documentos em conformidade ao estipulado pelo artigo 10 da Resolução nº 5 do CNRH³⁸, o Comitê é criado mediante decreto do Presidente da República. Já para o caso da instituição de Comitês de Bacia de domínio dos Estados ou do Distrito Federal, cumpre-se a tarefa de considerar a legislação específica de recursos hídricos da respectiva Unidade Federativa.

4. A COBRANÇA PELO USO DO RECURSO HÍDRICO E O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL

À luz do direito fundamental de acesso à água, em consonância com o direito interno e internacional que trata sobre meio ambiente, especificadamente sobre água, não incide a

³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. Recursos Hídricos: conjunto de normas legais. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2004. p.95.



cobrança do uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais³⁹.

Discute-se ainda sobre a possibilidade de corte no abastecimento de água por falta de pagamento. A esse respeito, cresce o entendimento de se tratar de um bem fundamental para atender as primeiras necessidades humanas e, por isso, impera o princípio da continuidade de prestação dos serviços.

Diante de tais entendimentos, vale registrar que o acesso à água potável é considerado um direito fundamental, já que se trata de um elemento essencial à sadia qualidade de vida humana e não humana⁴⁰. O Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD concebe o acesso à água potável como um direito fundamental:

Converter a água num direito humano - e fazer com que seja cumprido. Todos os governos deveriam ir além dos vagos princípios constitucionais para a preservação do direito humano à água na legislação em vigor. Para ser cumprido, o direito humano deve corresponder a uma habilitação a um abastecimento de água seguro, acessível e a um preço razoável. A habilitação apropriada deverá variar por país e circunstâncias familiares. Mas implica, no mínimo, uma meta de pelo menos 20 litros de água potável por dia para cada

³⁹ Artigo 12, I, PNRH.

⁴⁰ FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão**. 2 ed. Campinas/SP: Millennium Editora, 2012.



cidadão - e sem qualquer custo para as pessoas com falta de meios para o seu pagamento⁴¹.

Nessa linha, em situações de escassez do líquido, o uso prioritário deve ser para o consumo humano, garantindo o mínimo aceitável para a utilização humana. Assim, a instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos deve levar em consideração que o acesso à água potável é um direito fundamental. Isso implica em reconhecer que tal cobrança não pode privar as pessoas de usufruírem desse direito. Por outro lado, vê-se no instrumento um meio de garantir a gestão compartilhada das águas para atender às necessidades dos seres humanos de hoje e daqueles que virão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PNRH, instrumento de gestão, confere à água valor econômico e indica ao usuário seu valor intrínseco, prevendo a cobrança pelo seu uso.

O Comitê de Bacia Hidrográfica funciona como uma espécie de *parlamento das águas* e é imprescindível como instância de discussão e deliberação sobre a gestão das águas, bem como acerca das formas de cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Sua missão precípua é a gestão das águas da bacia hidrográfica envolvida.

As águas recebem ampla proteção jurídica no Direito brasileiro. Não apenas a Constituição Federal de 1988, mas também leis de caráter geral, de que é exemplo a Lei n. 6.938, de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), e leis de caráter específico, como é o caso da Lei 9.433, de 1997 (Lei de Águas), havendo ainda resoluções e decretos

⁴¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano - RDH/2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 01 jan. 2014.



regulamentadores das leis. A PNRH foi elaborada com base em diversos fundamentos, bem como contém diretrizes, objetivos e instrumentos a serem observados no processo de gestão dos recursos hídricos. A PNRH admite a cobrança pelo uso da água como um dos instrumentos de gestão das bacias hidrográficas nacionais e fronteiriças. Os princípios ambientais e econômicos que regem o uso da água são o princípio do poluidor-pagador e o princípio do usuário-pagador.

A instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos tem que levar em consideração que o acesso à água potável é um direito fundamental. Isso implica em reconhecer que tal cobrança não pode privar as pessoas de usufruírem desse direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS. Comissão de Gestão: Política e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Apresentação. São Paulo, 1997.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA. Manual de Procedimentos Técnicos e Administrativos de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas. Brasília. 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. Recursos Hídricos: conjunto de normas legais. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2004.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. Década Brasileira da Água. 2005-2015 (2007 – 10 anos da Lei de Águas). Plano Nacional dos Recursos Hídricos. Água: Manual de Uso. Brasília, 2006.



BENJAMIN, Antonio Hermam Vasconcelos. **Dano Ambiental:** prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DEMETRIUS, David da Silva; PRUSKI, Fernando Falco. **Gestão de recursos hídricos:** aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais. Brasília/DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.

DEMOLINER, Karina Silva. **Água e Saneamento Básico:** regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Versão Monousuário 3.0 - eletrônico. Editora Objetiva Ltda. Junho de 2009.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à Água Potável:** direito fundamental de sexta dimensão. 2 ed. Campinas/SP: Millennium Editora, 2012.

FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas; SILVA, Fernando Henrique Rugno. A ausência de discricionariedade na prestação dos direitos fundamentais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.

FREITAS, Vladmir Passos de. **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas:** disciplina jurídica das águas doces. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito Ambiental.** 3 ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

ILVA, D. D. PRUSKI, F. F. (editores). **Gestão de Recursos Hídricos:** aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa,



MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de recursos Hídricos, 2000.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Refletindo com Robert Alexy sobre liberdade e igualdade: subsídios teóricos para um debate em torno da inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 1, 2013.

MOTTA, Ronaldo Seroa. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Texto para Discussão N.º 556. Brasília: IPEA, 1998.

_____. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PALUMBO, Livia Pelli. A efetivação dos direitos das pessoas com deficiência pelos sistemas de proteção dos direitos humanos: sistema americano e europeu. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 2, 2013.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

RABELO, Érika Daniella Rodrigues Oliveira. A fundamentalidade dos direitos sociais: conciliação do “mínimo existencial” com a “reserva do possível”. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 1, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; POLEGATTI, Renato de Carvalho. Extradução: uma leitura sobre o viés das “penas”. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 1, 2013.



SIQUEIRA, Dirceu Pereira; VIANNA, Tatiana de Mendonça Villares. O Tribunal Penal Internacional sob a ótica contextual brasileira – avanços e retrocessos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.