



Fundação de Apoio à Universidade Federal de Viçosa

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO  
Nº 37/2012

ATO CONVOCATÓRIO Nº 11/2012  
CONTRATO DE GESTÃO Nº 072/ANA/2011

RELATÓRIO TÉCNICO  
Produto 4 – Relatório Parcial 04

## ESTUDOS DE APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE COBRANÇA DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE

VIÇOSA – MG  
SETEMBRO, 2013



**CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO**  
Nº 37/2012

**ATO CONVOCATÓRIO Nº 11/2012**  
**CONTRATO DE GESTÃO Nº 072/ANA/2011**

**RELATÓRIO TÉCNICO**  
**Produto 4 – RELATÓRIO PARCIAL 04**

**ESTUDOS DE APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE COBRANÇA DA BACIA**  
**HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE**

**COORDENAÇÃO TÉCNICA**

**Instituto Bioatlântica (IBIO – AGB DOCE)**  
**Diretor Geral**  
Carlos Augusto Brasileiro de Alencar

**Coordenador de Apoio ao Sistema de**  
**Gestão de Recursos Hídricos**  
Fabiano Henrique da Silva Alves

**Diretor Técnico**

**Coordenador de Tecnologia da Informação**  
Rossini Pena Abrantes

**Diretor Administrativo Financeiro**  
Edson de Oliveira Azevedo

**Comissão de Acompanhamento dos Produtos**

Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão (CACG) da Agência Nacional de Águas  
(ANA)

Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Doce) – A definir

**EQUIPE EXECUTORA / FUNARBE**

**Coordenador/Especialista I**

Fernando FalcoPruski

**Especialista II**

Demetrius David da Silva

**Especialista III**

Alisson Carraro Borges

**Especialista IV**

Silvio Bueno Pereira

**Especialista V**

Márcio Pereira e Tácito Matos

**Especialista VI**

Luiz Antônio Abrantes

**Setembro de 2013**

## Índice

1. Introdução .....	5
2. Cobrança Pelo Uso Dos Recursos Hídricos .....	6
2.1 Qualificação jurídica da água como bem público de uso comum do povo .....	6
2.2. Remuneração pelo uso do bem público .....	13
2.3. Preço público .....	15
2.4. Recolhimento da receita .....	21
2.5. A cobrança na Política Nacional de Recursos Hídricos .....	23
2.6. Mecanismos e valores da cobrança .....	26
2.7. Críticas à legislação vigente .....	27
2.7.1. Legalidade .....	27
2.7.2. Isonomia .....	29
2.7.3. Proporcionalidade e interesse público .....	30
3. Mecanismo diferenciado de pagamento .....	31
3.1. Bacia do Rio Paraíba do Sul .....	32
3.2. Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá .....	33
3.3. Bacia do Rio São Francisco .....	34
3.4. Limitações para implementação do mecanismo diferenciado de pagamento .....	34
3.5. Pagamento por serviço ambiental como mecanismo diferenciado de pagamento .....	36
3.6. Proposição de deliberação: ações a serem aceitas como mecanismo diferenciado de pagamento .....	39
3.7. Minuta de deliberação para instituição de mecanismo diferenciado de pagamento na Bacia do Rio Doce .....	42
3.8. Rateio de custos como pagamento pelo uso dos recursos hídricos .....	42
4. Crowdfunding .....	47
5. Universalização do acesso aos recursos financeiros .....	49
5.1. Fundo de investimento da bacia .....	50
5.2. Fundo de Recuperação, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO) .....	52
5.3. Fundo Financeiro para Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Espírito Santo - (FUNDÁGUA) .....	57
6. Mecanismo de financiamento com recursos da cobrança .....	58
6.2. Linha saneamento ambiental e recursos hídricos .....	60
6.3. Linha BNDES estados .....	61
6.4. Linha Investimentos sociais de empresas .....	62
6.5. Linha projetos multissetoriais urbanos – PMI .....	64
6.6. Modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básico-PMAT .....	65

6.7. BNDES – Linhas para MPMEs .....	69
6.8. Conclusão sobre a constituição de um fundo .....	70
7. Referências.....	70
Anexos .....	72
Anexo I.....	73
Anexo II.....	78

## 1. Introdução

A cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do rio Doce, no que se refere à captação e lançamento de efluentes, prevê a ponderação do valor devido pelos usuários em razão de um coeficiente multiplicador  $K_t$ , definido como “coeficiente que leva em conta a natureza do uso e/ou as boas práticas de uso e conservação da água”.

O mecanismo diferenciado de pagamento é referido no § 2º do artigo 7º da Resolução CNRH nº 48, de 21 de março de 2005, que faculta a criação de “incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo comitê”.

Diante do exposto e com base no disposto nos artigos 38, IX, e 44, XI da Lei 9.433 (de oito de janeiro de 1997) que tratam do rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, foi elaborado o Ato Convocatório nº 011/2012 que faz referência à apresentação de proposição de “mecanismo diferenciado de pagamento e reconhecimento de rateios voluntários de custos como pagamento pelo uso dos recursos hídricos na bacia do rio Doce”. O referido ato também prevê o aprimoramento dos mecanismos existentes no intuito de: (i) contemplar os diferentes segmentos de usuários pagadores; (ii) estendê-los ao valor total de cobrança de cada usuário; e (iii) induzir ações proativas de usuários com vistas a recuperação da bacia e ações cruzadas entre usuários, como, por exemplo, investimento de uma indústria em uma estação municipal de tratamento de esgoto prevista no plano de recursos hídricos da bacia e investimento de uma empresa de saneamento em Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA previsto no plano de recursos hídricos da bacia”.

Em suma, o Ato convocatório nº 011/2012 determina: (i) o aprimoramento do  $K_t$  visando o reconhecimento de boas práticas de uso e conservação da água que resultem em um aumento da disponibilidade hídrica, ou na melhoria da qualidade de água da bacia; e/ou (ii) a proposição de “mecanismos diferenciados de pagamento”

para reconhecimento dessas práticas, considerando-se o PIRH-DOCE e o seu respectivo Plano de Aplicação Plurianual.

## **2. Cobrança Pelo Uso Dos Recursos Hídricos**

Para investigar a forma jurídica adequada de implementação do mecanismo diferenciado de pagamento na Bacia do Rio Doce, faz-se necessário tratar dos aspectos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, qualificando-o juridicamente, de modo a dar o contexto institucional e os contornos legais a que se submete aquele mecanismo e definir formas de implementação do mesmo com segurança jurídica.

### **2.1 Qualificação jurídica da água como bem público de uso comum do povo**

O sistema jurídico brasileiro, de tradição romano-germânica, caracteriza-se pelo positivismo, qual seja a formalização das regras em normas escritas e integradas de forma sistêmica. Nesse sentido, é a Constituição Federal que estabelece o arcabouço ou a estrutura fundamental do sistema jurídico pátrio. Essa estrutura basilar é complementada e ordenada por leis (complementares ou ordinárias) que, por sua vez, são reguladas, detalhadas e comentadas através de atos infralegais ou administrativos (decretos, instruções, portaria, resoluções, etc). Sendo assim, é recomendável iniciar a qualificação jurídica da água pela revisão das normas constitucionais aplicáveis.

A Constituição trata a água como um bem público da União ou do Estado<sup>1</sup>. Como se pode facilmente notar, o legislador constituinte abraçou o conceito de que a água é um recurso essencial, estratégico e que deve ser compartilhado por toda a

---

<sup>1</sup> Constituição, artigos 20, III, e 26, I.

sociedade, razão pela qual o classificou como de um dos bens mencionados daqueles entes públicos<sup>2</sup>.

Vale esclarecer, todavia, que o fato da água ser um bem da União ou dos Estados não significa que cabe exclusivamente a essas entidades estatais o direito de uso, fruição e disposição dos mesmos. A água deve ser entendida como um bem de todos, um bem que a todos pertence sem pertencer individualmente a ninguém.

As normas infraconstitucionais seguem idêntica orientação. O artigo 1º da Lei 9.433/97 é expreso ao estabelecer que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico<sup>3</sup>. De forma similar, o Código Civil vigente estabelece que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, constituindo de uso comum do povo os rios e mares<sup>4</sup>.

Uma vez que estamos a tratar de um bem público, é necessário definir a que tipo de bem público nos referimos. O Prof. José dos Santos propõe explicação bastante didática sobre o conceito e a classificação dos bens públicos, como se reproduz<sup>5</sup>: *“Considerando a destinação, vale dizer, o objetivo a que se destinam, os bens públicos classificam-se em: bens de uso comum do povo; bens de uso especial; e bens dominicais. Essa classificação não é nova. Ao tratar dos bens públicos e particulares, o Código Civil procedeu à distinção entre essas três categorias de bens, procurando explicá-la no art. 99 do Código Civil. Vejamos os dados mais significativos dessa classificação. Como deflui da própria expressão, os bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais ou municipais. Nessa categoria de bens não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto no Direito. Aqui o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. Por outro lado, o fato de servirem a*

---

<sup>2</sup> A propósito, tratou do tem José Marcos Domingues, no artigo Cobrança de Água. Regime Jurídico-Financeiro dos Recursos Hídricos, publicado na obra Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – Direito Ambiental Estadual – Editora Lumen Juris – volume XXI – página 113

<sup>3</sup> Artigo 1º, I e II.

<sup>4</sup> Artigo 98 e 99, I.

<sup>5</sup> Carvalho Filho, José dos Santos – “Manual de Direito Administrativo” – Editora Lumen Juris – 21º edição – páginas 1078 a 1080.

*esse fim não retira do Poder Público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou até mesmo impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público. (...) Bens de uso especial são aqueles que visam a execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. A denominação não é muito precisa, mas indica que tais bens constituem o aparelhamento material da Administração para atingir os seus fins. (...) Quanto ao uso em si, pode dizer-se que primordialmente cabe ao Poder Público. Os indivíduos podem utilizá-los na medida em que alguma vez precisam estar presentes nas repartições estatais, mas essa utilização deverá observar as condições previamente estabelecidas pela pessoa pública interessada, não somente quanto à autorização de horário, preço e regulamento. (...) De acordo com o antigo Código Civil, os bens dominicais eram 'os que constituem o patrimônio da União, dos estados e dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades' (art. 66, III). O novo Código Civil alargou um pouco o conceito, substituindo a alusão a União, Estados e Municípios pela expressão 'pessoas jurídicas de direito público' (art. 99, III), à evidência mais abrangente e compatível com a própria ideia de bens públicos trazida no art. 98. (...) Desse modo, são bens dominicais as terras sem destinação pública específica (entre elas, as terras devolutas, adiante estudadas), os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa. Esses que constituem objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público.”*

O Professor Diogo de Figueiredo, ao tratar da classificação dos bens públicos em função de sua utilização, leciona no mesmo sentido<sup>6</sup>: *“É a clássica tríplice divisão, mantida no art. 99 do Código Civil: 'bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais'. Se o uso é aberto ao público, como o das ruas, praças, avenidas, estradas, praias, etc., têm-se os 'bens públicos de uso comum'. Se o uso é restrito, de modo a atender à execução ou apoio de atividades públicas, incluídos os serviços públicos de execução transferida, têm-se os 'bens públicos de uso especial', como são os edifícios públicos, as praças militares, os navios e aeronaves de guerra, as vias férreas, os aeroportos, os artefatos bélicos, os veículos oficiais,*

---

<sup>6</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Editora Forense – 15ª edição – página 385.

*etc. Finalmente, se os bens públicos ainda não receberam ou perderam uma destinação pública – comum ou especial – mas podem vir a ser utilizados de futuro para qualquer fim administrativo, têm-se os ‘bens públicos dominicais’, pertencendo a esta categoria, as terras devolutas e os bens que decaíram da necessária qualidade para atender a determinados tipos de utilização.”*

Das lições anteriormente reproduzidas, concluímos que a água não é um bem público de uso especial, pois não é um instrumento para a realização da atividade estatal. Tampouco é um bem dominical, uma vez que não constitui objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público. É, por exclusão, um bem de uso comum do povo, uma vez que se possibilita a sua utilização efetiva pelos membros da coletividade (destinação pública), conforme a regulamentação do seu uso pelo Poder Público, restringindo-o ou até mesmo impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público.

Muito embora seja usual sustentar que os bens de uso comum do povo são inalienáveis e não são passíveis de apropriação pelo indivíduo, não se pode desconsiderar a realidade dos fatos, contemplada em exceções estipuladas pela legislação vigente. O Código Civil admite expressamente essa possibilidade, ao mencionar que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar<sup>7</sup>. No mesmo sentido, a Lei 9.433/97 dispõe expressamente sobre a possibilidade de apropriação de parte da água<sup>8</sup>.

Os comentários do Prof. José dos Santos são úteis para aclarar o tema<sup>9</sup>: *“É comum, ouvir-se que os bens públicos têm como característica a inalienabilidade. Na verdade, porém, a afirmação não resulta de análise precisa do tema. Se é certo que, em algumas situações especiais, os bens públicos não podem ser alienados, não é menos certo que, na maioria das vezes, podem ser alteradas tais situações de modo a tornar possível a alienação.(...) O novo Código Civil disciplinou a matéria com maior precisão e exatamente nos termos que deduzimos acima. No art. 100, dispõe o novo diploma: ‘Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso*

---

<sup>7</sup> Artigo 100.

<sup>8</sup> Artigo 12, incisos I e II.

<sup>9</sup> Ob. cit. páginas 1.084 e 1.085

*especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar'. (...) Emanam de tais preceitos que a regra é a alienabilidade na forma em que a lei dispuser a respeito, atribuindo-se a inalienabilidade somente nos casos do art. 100, e assim mesmo enquanto perdurar a situação específica que envolve os bens.”.*

No mesmo sentido o Prof. Diogo de Figueiredo arremata<sup>10</sup>: *“Em princípio, todos os bens públicos são indisponíveis. Todavia, há exceções. Esta classificação distingue aqueles bens que, em determinadas circunstâncias, sempre de previsão legal, poderão ser divertidos para outros fins e até alienados. Assim são ‘absolutamente indisponíveis’, como regra, os bens públicos de uso comum e os bens públicos de uso especial, vinculados que se encontram, por definição, a interesse público caracterizado e atual. (...) Os ‘bens públicos de uso comum do povo’ e os de ‘uso especial’ são ‘inalienáveis’, enquanto conservarem sua qualificação (afetação), na forma que a lei determinar (art. 100 do Código Civil), e os ‘bens públicos dominicais’ podem ser alienados, observadas as exigências legais (art. 101 do Código Civil). A alienação de bens públicos, conforme, aliás, dispõe o Código Civil, no seu art. 100, só pode ser feita ‘nos casos e na forma que a lei prescrever’.”.*

As lições acima reproduzidas se amoldam adequadamente ao caso da água. Como anteriormente sustentado, esse recurso é, por princípios consagrados mundialmente e como regra, um bem do povo, de uso comum, a ser compartilhado sem ser apropriado por ninguém. Não obstante, também é fato que, em situações especiais, esse bem é, e deve ser, apropriado por um ente privado, como nas hipóteses de consumo humano ou de incorporação da água a um novo bem a ser produzido. Essa exceção à regra é possível, nos termos da lei, porque há um interesse público e coletivo de flexibilização do conceito de inalienabilidade desse bem. É do interesse da sociedade que cada cidadão possa matar sua sede e que um indivíduo possa se apropriar de parte da água disponível para produzir outros

---

<sup>10</sup> Ob. cit. páginas 385 e 387.

bens também necessários à coletividade. Portanto, o Código Civil e a Lei 9.433/97 dão fundamento legal à apropriação da água.

Exemplo disso, a outorga, instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>11</sup>, visa assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso e ela<sup>12</sup>. Coerentemente, essa Lei condiciona a outorga às prioridades de uso estabelecidas nos planos de recursos hídricos e à observância da classe em que o corpo de água encontrar-se enquadrado<sup>13</sup>. Ou seja, a outorga não pode ser dissociada da gestão da bacia hidrográfica como um todo, nem do planejamento de uso das águas da bacia conforme deliberado pelo respectivo Comitê ao definir o respectivo Plano de Recursos Hídricos. O instrumento permite um controle dos usos das águas e da forma como afetam sua qualidade e quantidade, de forma a conciliar as múltiplas demandas de uso e manter a destinação pública desse bem de uso comum do povo.

Seguindo essa lógica, e embora a Lei 9.433/97 reforce que a outorga<sup>14</sup> não importa em alienação das águas, mas simples atribuição do direito de uso<sup>15</sup>, o artigo 12 da mencionada Lei permite a (i) “captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo”, (ii) e a “extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo”. Portanto, a própria Lei 9.433/97 permite a apropriação da água na exata medida da parcela que é outorgado a um particular o direito de captação ou extração.

Outros exemplos de apropriação de bens públicos por entes privados reforçam a tese ora sustentada. Assim como a água, os recursos minerais, inclusive os hidrocarbonetos, e o potencial hidráulico (hidrelétrico) também são

---

<sup>11</sup> Lei 9.433/97, artigo 5º, III.

<sup>12</sup> Lei 9.433/97, artigo 11.

<sup>13</sup> Lei 9.433/97, artigo 13, e Resolução CNRH 16/2001, artigo 12.

<sup>14</sup> A outorga constitui ato de competência do Poder Executivo, sendo permitido à esfera federal delegá-la aos Estados e ao Distrito Federal (Lei nº 9.433/97, artigo 14 e § 1º). A outorga do uso de águas de domínio da União é atribuição da Agência Nacional de Águas (ANA), que o faz através de autorização (Lei nº 9.984/00, artigo 4º, IV). Os Estados podem delegar às respectivas Agências de Água a recepção e análise técnica dos pedidos de outorga e a emissão de parecer sobre os ditos requerimentos (art. 29 da Resolução CNRH nº 16/2001).

<sup>15</sup> Lei 9.433/97, artigo 18. Disposição reiterada pelo § 1º do artigo 1º, da Resolução CNRH 16/2001.

constitucionalmente qualificados como bens públicos, mas não resta dúvida de que sua apropriação pelos entes privados é permitida nos termos das leis aplicáveis a cada setor.

Além da hipótese de alienação da água a um ente privado, o legislador ordinário também reconheceu a possibilidade de conceder a um ente privado o direito de uso desse bem de uso comum. O artigo 103 do Código Civil regula expressamente essa hipótese: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

A Lei 9.433/97 também trata expressamente dessa hipótese<sup>16</sup>. Em determinadas situações, é do interesse coletivo que um determinado indivíduo possa usar a água para gerar outros bens também necessários à coletividade, como nos casos também previstos no artigo 12 da mencionada lei, a saber: (i) “lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de diluição, transporte ou disposição final”; (ii) “aproveitamento dos potenciais hidrelétricos”; e (iii) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Em suma, é possível extrair duas conclusões relevantes sobre a qualificação jurídica da água, que são: (a) é um bem público de uso comum do povo e, como regra, não passível de alienação/apropriação; (b) entretanto, em situações específicas, o uso desse bem público ou a sua apropriação pelo ente privado podem ser (e de fato são) autorizadas por lei, mediante outorga. Tais conclusões são importantes para derivar a natureza jurídica da cobrança pelo uso da água, bem como os aspectos legais referentes à definição de seu valor.

---

<sup>16</sup> A Lei 9.433/97 delimitou diretrizes sobre a outorga de direitos de uso da água (artigos 11 a 18) e atribuiu ao CNRH competência para estabelecer seus critérios gerais (artigo 35, X), o que fez pelas suas Resoluções 1616, de 8 de maio de 2002, e 3716, de 26 de março de 2004. Porém, pode-se discutir se tais critérios gerais deveriam ser matéria reservada a lei, cabendo ao CNRH apenas regulamentá-los.

## 2.2. Remuneração pelo uso do bem público

A possibilidade de pagamento, remuneração ou contraprestação pela apropriação ou uso de bens públicos foi expressamente prevista no artigo 20, § 1º da Constituição Federal de 1988 nas hipóteses de petróleo e gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia e de outros recursos minerais<sup>17</sup>.

Muito embora não haja expressa previsão constitucional para a cobrança pela apropriação e uso da água, não está o legislador ordinário impedido de estabelecer dita remuneração, compensação ou contraprestação. Como já dito, o Código Civil, em seu artigo 100 já admite a alienação de bens de uso comum, em circunstâncias especiais previstas em lei. Em adição, o artigo 103 do mesmo Código expressamente estabelece que o uso de um bem público pode ser gratuito ou oneroso. Não restam dúvidas, portanto, de que a apropriação ou uso da água pode ser objeto de remuneração, contraprestação ou compensação.

Esse pagamento, remuneração ou contraprestação não tem em sua gênese o elemento da compulsoriedade (obrigatoriedade), ou seja, não se trata da hipótese do Estado intervindo em uma relação privada e usando seu poder de império para impor um ônus a uma das partes (ou a ambas) participantes na transação. Nos termos do artigo 20 da Lei 9.433/97, esse ônus só será cobrado daqueles que solicitarem a outorga de uso da água<sup>18</sup>. Nos casos de usos de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, bem como as derivações, captações, lançamentos e acumulações de água considerados insignificantes, essa contraprestação não é cobrada<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> “Art. 20 (...) § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”.

<sup>18</sup> Artigo 20: “Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga”, o que, conforme anteriormente examinado, não se refere apenas ao uso, mas também pode envolver a cobrança pela “apropriação” da água captada ou extraída.

<sup>19</sup> Lei 9.433/97, artigo 12, § 1º., I, II e III, c/c artigo 20.

Portanto, entendemos que o pagamento, remuneração ou contraprestação deriva de uma relação bilateral (indivíduo x sociedade), onerosa e sinalagmática. O ente público cobra, na qualidade de representante do povo, pela alienação de um direito seu a outrem. Aquele que se apropria de um bem público, ou toma o seu uso, se dispõe a pagar por isso.

E nem se diga que o fato do pagamento, remuneração ou contraprestação ser preestabelecido em lei implicaria em uma imediata compulsoriedade da relação jurídica. A um, porque a necessidade de previsão legal para a referida cobrança deriva da condição da parte cedente ou alienante da água (um ente público). A dois, porque a lei não estabelece, de forma definitiva, o valor da contraprestação, mas apenas indica os critérios que deverão ser adotados pelo ente estatal na valoração do bem público alienado ou cedido<sup>20</sup>.

Essa contraprestação é uma renda patrimonial e originária dos entes públicos aos quais os bens estão afetados por determinação constitucional. Em outras palavras, se a contraprestação for pela apropriação ou uso de águas sob domínio da União, dita receita pertencerá à União; se for de águas sob domínio de um determinado Estado, será receita originária dessa unidade federada. Essa contraprestação é uma renda que tem uma finalidade e uma destinação predefinidas. Isso significa que, embora recolhidas ao Erário (Federal ou Estadual), são repassadas e aplicadas na consecução dos fins previstos nos artigos 19 e 22 da Lei 9.433/9721, combinado com artigo 4º da Lei 10.881/04<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> A questão da aplicação do princípio da legalidade à hipótese ora em comento será discutida oportunamente nesse trabalho.

<sup>21</sup> Artigo 19: “A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.”

Artigo 22: “Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

<sup>22</sup> Artigo 4º: “Às entidades delegatárias poderão ser destinados recursos orçamentários e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão. § 1º São asseguradas 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 art. 12

Posto isto, entendemos possível partir para a qualificação jurídica da cobrança pelo uso da água: (i) trata-se de remuneração ou contraprestação pela apropriação ou uso de um bem público de uso comum; (ii) não compulsória e de origem eminentemente contratual, na medida em que, por meio da outorga, o ente privado declara a sua livre vontade de se apropriar ou usar a água e, por sua vez, o ente público consente; (iii) devida à União ou aos Estados e qualificada como renda patrimonial originária desses entes; e (iv) com destinação específica.

### 2.3. Preço público

Dúvidas poderiam surgir sobre a eventual caracterização dessa cobrança como uma obrigação de natureza tributária. Ainda que se admita a controvérsia, não entendemos que a mesma deva prosperar e, portanto, essa hipótese deve, desde logo, ser afastada. Isso porque, a primeira característica das exações tributárias é a compulsoriedade e a atividade de império do ente público (intervenção do ente público nos atos privados). Todos os tipos tributários (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições de seguridade social e empréstimos compulsórios) são qualificados por tais características.

Entretanto, conforme anteriormente examinado, tais características não são elementos definidores ou qualificadores da hipótese ora em estudo. Não custa repetir: em nosso entendimento, a cobrança pela apropriação ou uso da água resulta de uma relação jurídica bilateral, consensual e sinalagmática. O indivíduo quer se apropriar ou usar um recurso natural que pertence ao povo e se dispõe a pagar pela cessão do bem público.

---

*da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas.*

(...)

*§ 3º Aplica-se às transferências a que se refere o § 1º deste artigo o disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”*

Ainda que assim não fosse, não se poderia entender essa cobrança como um imposto porque nesse tipo tributário não há uma contraprestação estatal e tampouco é lícita a destinação dos recursos arrecadados. Também não se trata de taxa, pois esse tipo tributário pressupõe uma contraprestação por um serviço público usado ou colocado à disposição do contribuinte (pagador) ou ainda uma indenização pelo exercício do poder de polícia.

No presente estudo, estamos a tratar da hipótese de apropriação da água ou cessão de seu uso ao ente privado (cessão de um bem material), não de um serviço prestado pelo ente público. A água está disponível na natureza e alguém dela se apropria ou a usa, sem uma necessária atividade prévia do poder estatal, exceto a própria outorga. Tampouco se trata de indenização pelo exercício do poder de polícia, pois a atividade estatal de fiscalização da observância das regras pertinentes ao meio ambiente já é indenizada ou suportada por outras taxas pagas pelos contribuintes.

Por fim, não custa lembrar que, nos termos da jurisprudência reinante, a taxa tem por base de cálculo o custo incorrido na execução do serviço público ou exercício do poder de polícia, ao passo que a cobrança da água tem por parâmetro a quantidade e qualidade do bem público apropriado e usado. Por conseguinte, não estamos a tratar de taxa.

Julgamos desnecessário alongar explicações sobre as figuras do empréstimo compulsório e da contribuição de melhoria, sendo fácil concluir que também não se aplicam ao caso. O primeiro instituto, como o próprio nome expressa, se qualifica como uma expropriação temporária do bem privado, o que nada tem a ver com o caso em estudo. O segundo instituto é uma exação exigida do ente privado quando o Estado realiza uma obra que o beneficia, o que também é uma hipótese diversa da apropriação ou uso da água.

Da mesma forma, não há de se cogitar na qualificação de contribuições para a seguridade social, pois os elementos dessa exação (hipótese de incidência, fato gerador, base, alíquota e contribuintes) são indiscutivelmente diversos da cobrança ora em análise.

Sendo assim, a única das figuras tributárias previstas na Constituição Federal que poderia suscitar dúvidas é a contribuição de intervenção no domínio econômico (ou CIDE). A CIDE é uma exação tributária compulsória, exigida de membros de um determinado setor econômico e destinada a intervir economicamente no domínio desse setor. O fato de ser exigida apenas de alguns entes privados e ter destinação vinculada poderia ensejar alguma comparação com a cobrança pela apropriação ou uso da água. Entretanto, acreditamos que uma análise mais acurada da questão permite concluir pela inaplicabilidade desse instituto tributário.

Como já dito, a cobrança pela apropriação ou uso da água não tem a compulsoriedade e o exercício do poder de império como elementos inerentes à relação jurídica. Reitere-se: na CIDE, há relações jurídicas entre entes privados que sofrem a intervenção do ente público. Na cobrança da água, não há relação entre dois entes privados, mas sim entre um ente público (a sociedade) e um privado (aquele que usa ou se apropria da água). Outrossim, em atenção ao princípio da isonomia, a CIDE deve ser cobrada de todos aqueles que estão incluídos no grupo econômico que é objeto da intervenção, enquanto a cobrança pela apropriação ou uso da água será exigida de qualquer ente privado que deseje se apropriar ou usar o bem público, independentemente do grupo econômico a que pertence. Por fim, a CIDE tem seus recursos aplicados na intervenção de um determinado setor econômico, enquanto a cobrança pela apropriação ou uso da água será destinada à manutenção do próprio bem público explorado e do SINGREH, não tendo essa premissa de intervenção econômica em qualquer setor específico.

Se descartada a natureza tributária da cobrança pela apropriação ou uso da água, restaria rememorar o artigo 20 da Constituição Federal para concluir que a mesma só pode ser qualificada como uma remuneração, contraprestação ou indenização pela privatização ou uso de um bem do povo. Trata-se, por conseguinte, de preço público.

Por se tratar de tema bastante novo, não há jurisprudência dos Tribunais Superiores tratando especificamente da questão. Como parâmetro para apoiar nossa linha de raciocínio, vale citar as interpretações do Supremo Tribunal Federal

(STF) sobre a qualificação da cobrança pelo fornecimento de água tratada (esse sim um serviço público).

Já em 1963, ou seja, antes mesmo da Constituição de 1988, o STF firmara a seguinte posição: *“As contraprestações cobradas pelo Departamento Sanitário do Estado pelos usuários das redes de água e de esgoto de Recife, são preço público, pois nem toda contribuição por serviços prestados é taxa, conforme está no art. 30 da Constituição que diz competir à união, ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios cobrar contribuição de melhoria, taxas e quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. À contraprestação pela utilização da rede de águas e esgotos corresponde a utilização de um bem e serviço instalado e operado pelo Estado. A renda dessas contraprestações não vem de taxa, mas de um pagamento que, na técnica fiscal, se denomina preço público.”*. Em seu voto, o Ministro Hermes Lima (relator) arremata: *“Ora, a contraprestação pela utilização da rede de águas e esgotos corresponde à utilização de bem e serviços instalados e operados pelo Estado. A renda dessas contraprestações não vem de taxas, mas de um pagamento que, na técnica fiscal-administrativa, se denomina preço público. A renda, assim obtida é classificada como renda industrial. Pode ter destinação específica, particularmente, como, por exemplo, para exclusivo custeio do próprio serviço a que corresponde”*<sup>23</sup>.

Mais recentemente, a Ministra Ellen Gracie (relatora) adota a mesma linha de raciocínio ora esposada e sustenta em seu voto: *“Por entender correta essa posição, neguei seguimento ao extraordinário, pelo despacho ora impugnado, que se fundou em jurisprudência já há muito consolidada nesta Corte, no sentido de que o serviço de fornecimento de água é submetido ao regime de preço público e não de taxa, como manifestado no ERE 54.491/PE e nos RREE 85.268/PR e 77.162/SP, para concluir que também o acréscimo cobrado para fins de controle de consumo não possui caráter tributário”*<sup>24</sup>.

A *rationale* dessas decisões do STF está na qualificação da remuneração do serviço de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto como preço público, e

---

<sup>23</sup> RE nº 54.491/PE.

<sup>24</sup> Acórdão AGRG no RE 201.630-6/DF, de 11 de junho de 2002.

não como taxa. Note-se a similaridade em relação ao objeto de nosso estudo: O ilustre Ministro Hermes Lima, já na década de 60, sustentava que o indivíduo que usasse um bem público – no caso a rede de esgoto – se obrigava a pagar uma contraprestação ou remuneração ao Erário por esse uso e que essa cobrança se qualificava como preço público. Essa linha de entendimento vem sendo aplicada pelo STF até os dias atuais.

Cumprе reiterar que o serviço público de fornecimento de água tratada não é equivalente ou similar à apropriação ou uso da água objeto de nosso estudo, como bem assevera o Prof. José Marcos Domingues<sup>25</sup>: *“No caso de aproveitamento de recursos hídricos, há que se distinguir preliminarmente entre duas atuações estatais: a outorga para captação de água e para lançamento de efluentes (concessão de uso); e a distribuição de água e coleta de esgoto (serviço público) – que não é o foco dessa Consulta. A natureza jurídica (se taxa ou preço) da cobrança por distribuição de água e coleta de esgoto firmou-se na jurisprudência do STF como sendo preço público. A rigor essa discussão não se relaciona com o objeto dessa Consulta. A captação de água bruta em corpos hídricos não se confunde com o serviço público de distribuição de água, assim como o lançamento de efluentes nos corpos de água não se confunde com o serviço público de coleta de esgoto. Os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga e cobrança nos termos da Lei das Águas (art. 12 c/c art. 20) não representam prestação de serviços, senão a utilização de um bem público material. É dizer, usuário de recursos hídricos não recebe um serviço do Poder Público; ele adquire, através de outorga, o direito de uso desses recursos naturais, pertencentes à União e aos Estados.”*

Muito embora o fornecimento de água tratada ou a coleta de esgoto não seja hipótese idêntica à apropriação de água e lançamento de efluentes, julgamos possível adotar a mesma linha básica de entendimento para todos os casos, a fim de se concluir que a cobrança, em qualquer dessas hipóteses, é caracterizada como preço público.

---

<sup>25</sup> Domingues, José Marcos – no artigo “Cobrança de Água. Regime Jurídico-Financeiro dos Recursos Hídricos”, publicado na obra “Direito Ambiental Estadual – Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro” – Editora Lumen Juris – volume XXI, 2009 – páginas 120 e 121.

Esse tema já foi objeto de estudo por outros doutrinadores. O grande mestre Ricardo Lobo Torres explica, de forma simples<sup>26</sup>: *“Nas últimas décadas modificou-se o sistema de tributação, que se baseava na cobrança pelo fornecimento da prestação do serviço público ao consumidor final e na gratuidade de captação da água nos mananciais, que não raro se realizavam pelas empresas estatais. Passou-se a cobrar também pela captação e pela utilização industrial ou energética da água. As principais causas da mudança de atitude, aqui e no estrangeiro, foram a privatização das empresas e a emergência de novos riscos ambientais, nomeadamente o esgotamento das fontes e a poluição. A cobrança abandonou definitivamente a categoria da taxa, inadequada à incidência na captação e na utilização, e concentrou-se na figura do preço público, sob diversas figurações: participação no resultado da exploração; compensação financeira; tarifas diversas pelo uso de recursos hídricos.”*

Recorremos, uma vez mais, às precisas lições do Prof. José Marcos para reforçar a qualificação jurídica dessa cobrança, como a seguir<sup>27</sup>: *“Por sua vez, os preços públicos, receitas originárias, destinam-se a remunerar a aquisição do direito de propriedade ou de uso e gozo efetivo de bens públicos – patrimônio do estado (bens materiais) assim como serviços públicos (bens imateriais) efetivamente prestados sem caráter de compulsoriedade. Quando se trata de vender bens ou permitir sua utilização, não há dúvida: o Estado cobra o pagamento de um ‘preço’ porque aqui não se põe o dilema da natureza ‘coativa’ ou não da atuação estatal ‘imaterial’: aliena-se ou loca-se uma ‘coisa desejada’ pela outra parte. Tampouco o Estado age como potestade pública, não praticando ato de império atinente a um serviço público essencial, até porque a outorga é ‘requerida’ pelo interessado. (...) Não se cogita, pois, de taxa visto que a outorga de água não corresponde a exercício de poder de polícia, nem a prestação de serviço público. Ora, os recursos hídricos são passíveis de outorga para captação, diluição de efluentes e produção de energia elétrica. Seu respectivo valor se traduz num preço; e preço é receita originária, patrimonial, voluntariamente prestada – verdadeira contraprestação que o*

<sup>26</sup> Torres, Ricardo Lobo – no artigo “A Fiscalidade da Água”, publicado na obra “direito tributário ambiental” – Editora Lumen Juris – 2006 – páginas 6 e 7.

<sup>27</sup> Ob. cit. – páginas 120 e 212.

*outorgado paga ao dono do recurso natural ou ambiental (o Estado); o que faz livremente, quando se dispõe a utilizá-lo. A retribuição pelo uso da água constitui 'receita pública originária' ou 'receita patrimonial', decorrente da exploração do patrimônio público. Adequa-se a esses ingressos públicos o instituto do preço público, remunerando o uso efetivo de bens materiais do Estado.”.*

A Professora Clarissa Ferreira, citando dois outros doutrinadores, conclui em sentido idêntico<sup>28</sup>: *“Diante do silêncio dos tribunais brasileiros, a doutrina se manifesta, pautada em estudos comparados, em sentido equiparado de negar o caráter tributário da cobrança pelo uso da água, posições dentre as quais podemos sintetizar as de Machado, Tomanik e Granziera, esses dois últimos apontando a natureza jurídica da cobrança como de 'preço público', sem, necessariamente, distinguir o instrumento de cobrança e do preço atribuído.”.*

Por todo o exposto, entendemos não restar mais dúvidas sobre a qualificação jurídica da hipótese em comento. Vale lembrar: O ente privado expressa a intenção de se apropriar de um bem público (água) ou fazer uso privado dela. É do interesse da sociedade ceder a propriedade ou uso desse bem material ao ente privado, mas exige-se dele um pagamento, remuneração ou contraprestação por essa cessão. Tal cobrança é um preço público, receita originária e patrimonial do ente público<sup>29</sup>.

#### **2.4. Recolhimento da receita**

Uma vez que entendemos que a água é um bem público de uso comum e que são os entes estatais (União e Estados) quem tem competência constitucional para, representando a sociedade, autorizar a apropriação ou uso desse bem, pode-se concluir, por derivação, que a contraprestação, remuneração ou compensação

---

<sup>28</sup> D'Isep, Clarisse Ferreira Macedo – “Água Juridicamente Sustentável” – Editora Revista dos Tribunais – 2010 – páginas 274 e 275.

<sup>29</sup> De mesma opinião, Nelson Luís Sampaio de ANDRADE, *A Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos*, in Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, 1996, v. 4, pp. 88-90 (p.89). Para Eduardo Coral Viegas esta é a opinião dominante (*Visão Jurídica da Água*, Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2005, p. 109).

cobrada é receita patrimonial e originária desses entes (receita pública). Aliás, a qualificação dessa receita prescinde de maiores dúvidas e assim vem sendo reconhecida tanto na doutrina quanto na jurisprudência pátrias, como já exposto anteriormente nesse parecer.

Partindo dessa premissa, cumpre analisar a legislação aplicável. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 163, que lei complementar disporá sobre finanças públicas. Em atenção ao mandamento constitucional, foi editada a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (usualmente conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”), que entendemos ser aplicável ao tema em estudo. Isso porque, sendo a cobrança pela apropriação ou uso da água uma receita patrimonial do ente público, está sujeita às regras aplicadas às finanças públicas. Em adição, o artigo 164 desse mesmo diploma constitucional determina que as disponibilidades de caixa da união serão depositadas no Banco Central e as dos Estados, órgãos ou entidades do poder Público em instituições financeiras oficiais.

Nesse sentido, os artigos 26 e 43 da referida lei complementar devem ser considerados:

*“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.*

*§ 1º. O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.*

*(...)*

*Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.”*  
(grifamos).

Dessa leitura, é razoável concluir que a receita derivada da cobrança pela apropriação ou uso da água deve ser arrecadada<sup>30</sup> ao erário do ente federativo competente, ainda que, a seguir, por determinação legal, tenha destinação vinculada.

## 2.5. A cobrança na Política Nacional de Recursos Hídricos

De forma a dar a necessária uniformidade para as ações administrativas dos titulares de corpos de água, a Constituição conferiu à União a competência exclusiva para se estabelecer um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso<sup>31</sup>.

A Lei 9.433, de oito de janeiro de 2007, visando regulamentar o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e definiu os objetivos e a composição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)<sup>32</sup>, assim como a composição e as competências de órgãos que este integram, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)<sup>33</sup>, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs)<sup>34</sup> e as Agências de Água<sup>35</sup>.

Com a criação do SINGREH, o País adotou um modelo descentralizado e participativo de gestão de águas como fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>36</sup>. Sem se ater ao funcionamento completo do SINGREH, analisaremos as atribuições dos principais órgãos públicos e entidades que o integram, com foco

---

<sup>30</sup> Obviamente o termo “arrecadada” deve ser entendido no seu sentido material, qual seja, no sentido da apropriação jurídica dessa receita – não no seu sentido instrumental. Isso significa que, por óbvio, a União e os Estados podem celebrar convênios com instituições bancárias que processarão a burocracia de arrecadação (leitura de documento de cobranças, processamento de meios de pagamento e envio dos recursos arrecadados ao erário), mas uma vez que os recursos decorrentes do pagamento esteja, disponíveis, os mesmos devem ser encaminhados ao erário.

<sup>31</sup> Artigo 21, inciso XIX: “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*”.

<sup>32</sup> Lei 9.433/97, artigos 32 e 33.

<sup>33</sup> Lei 9.433/97, artigos 34 e 35.

<sup>34</sup> Lei 9.433/97, artigos 38 e 39.

<sup>35</sup> Lei 9.433/97, artigo 44.

<sup>36</sup> Lei 9.433/97, artigo 1º, VI.

exclusivamente no que é de interesse ao presente trabalho: a cobrança pelo uso da água.

Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH<sup>37</sup> compete estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso<sup>38</sup>, bem como definir os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos do domínio da União e, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, as prioridades de aplicação dos recursos decorrentes da cobrança<sup>39</sup>.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados com funções consultivas e deliberativas, vinculados ao Poder Público e subordinados aos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos. Cabe aos Comitês, como marca da descentralização, “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados”<sup>40</sup>. Constituem competências das Agências de Águas<sup>41</sup>, no que se refere ao tema em estudo, propor, ao(s) respectivo(s) Comitê(s) de Bacia Hidrográfica, os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos.

Nesse cenário institucional, a cobrança pelo uso da água é um instrumento econômico que tem como objetivo melhorar a eficiência na alocação dos recursos hídricos. Pretende-se que a cobrança pela utilização das águas seja adotada como meio para distribuir os custos de administração entre usuários, proporcionar incentivos adequados ao seu uso eficiente e, conseqüentemente, restringir o mau uso, os despejos e a contaminação das águas. É uma remuneração, portanto, pela utilização de recursos hídricos<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Órgão colegiado, composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República, com atuação no gerenciamento ou no uso dos recursos hídricos; indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; e por representantes dos usuários dos recursos hídricos e das organizações civis de recursos hídricos (artigo 34 da Lei 9.433/97).

<sup>38</sup> Lei 9.433/97, artigo 35, X.

<sup>39</sup> Lei 9.433/97, artigo 35, IX, Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, de Artigo 4º, VI, e Decreto Federal 4.613, de 11 de março de 2003, artigo 2º, inciso XVI.

<sup>40</sup> Lei 9.433/97, artigo 38, VI.

<sup>41</sup> Artigo 44, III, IV, V e XI, letra “b” e “c”. Ainda, segundo o art. 42 da Lei n. 9.433/97, as Agências de Águas terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

<sup>42</sup> Artigo 4º, III da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Assim, a exigência de retribuição financeira pelo uso de recursos hídricos não constitui inovação do artigo 20 da Lei 9.433/97. O caráter inovador desse diploma legal consiste em caracterizar esta cobrança como um instrumento de gestão<sup>43</sup>, a ser aplicado em conjunto com os demais instrumentos, como os Planos de Recursos Hídricos, nos quais devem estar previstos as diretrizes e critérios para a cobrança, e a outorga dos direitos de uso, uma vez que só serão passíveis de cobrança os usos sujeitos a outorga. Com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, criam-se condições para (i) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (ii) incentivar a racionalização do uso da água; e (iii) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos (art. 19)<sup>44</sup>.

Os critérios gerais para a cobrança foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, em razão de sua competência na matéria, editou a Resolução 48, de 21 de março de 2005. Esse ato normativo definiu que a cobrança será efetuada pela entidade ou órgão gestor de recursos hídricos ou, por delegações destes, pela Agência de Águas ou entidade delegatária. Também, previu a aprovação da cobrança pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, com base em proposta, tecnicamente fundamentada, do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica<sup>45</sup>. Por fim, estabeleceu a possibilidade de instituir mecanismos de incentivo e redução do valor cobrado pelo uso da água, em razão de investimentos voluntários para ações de qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo Comitê<sup>46</sup>.

Em suma, a cobrança pelo uso das águas, como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, embora prevista em lei federal, não teve sua

---

<sup>43</sup> Lei 9.433/97, artigo 5º, IV.

<sup>44</sup> O reconhecimento do valor econômico da água, consolidado como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 1º, II), não fere a sua natureza de bem público (art. 1º, I), de uso comum do povo, nem lhe atribui características mercantis. Sua finalidade principal é conscientizar os usuários de que a água é um recurso natural limitado, cujo uso deve ser racional e sustentável, tendo em consideração à multiplicidade de demandas de uso (art.1º, IV) - para fins domésticos, agrícolas, industriais, paisagísticos, de navegação, produção de energia, atividades desportivas, lazer, etc.

<sup>45</sup> Artigo 6º, IV.

<sup>46</sup> Artigo 7º, § 2º.

hipótese de incidência, base de cálculo, alíquota e demais elementos objetivos previstos na mesma norma. A definição dos elementos que devem suportá-la juridicamente foi delegada a diferentes órgãos e entidades que compõem o SINGERH, gerando dificuldades práticas na operação de arrecadação, repasse e aplicação desses recursos, como será abordado no próximo item deste trabalho.

## 2.6. Mecanismos e valores da cobrança

É de competência dos Comitês estabelecer os mecanismos e propor valores para a cobrança pelo uso da água em sua área de atuação. A proposição dos Comitês é submetida à aprovação dos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos, que, normalmente, têm acatado o que foi proposto, a menos que seja identificado erro legal ou flagrante erro técnico.

Até o momento, os mecanismos básicos usualmente propostos partem de uma definição de valor para o PPU (preço por m<sup>3</sup> de água). Esse preço-parâmetro é ponderado em uma equação de três variáveis que se somam: água captada + água consumida + água lançada (efluente).

Nesse sentido, a definição do valor a ser pago pelo usuário resulta da multiplicação do PPU por coeficientes, definidos para cada parcela e para cada um dos principais segmentos usuários (indústria, agricultura, saneamento), que aumentam ou reduzem o PPU. Nessa lógica, o preço/m<sup>3</sup> final para a água captada é sempre menor do que o da água consumida, que por sua vez é menor do que o preço do efluente lançado.

Há poucas variações dos elementos dessa equação propostos por cada Comitê – verifica-se forte tendência dos Comitês proporem metodologias de cálculo muito similares, não sendo necessário aprofundar essa questão. A maior variação de critérios está na bacia do rio Doce, onde a parcela de consumo foi incorporada à de captação. Os volumes adotados nos cálculos, ou as unidades, advêm dos atos de outorga e da declaração do próprio usuário.

Passados cerca de uma década desde a primeira experiência de implantação da cobrança, dois fatos chamam à atenção: (i) a ausência de uma lei que estabeleça

critérios gerais para fixação do PPU, outros fatores de ponderação do valor cobrado e demais garantias e obrigações correlatas; e (ii) a adoção de um único parâmetro (demanda bioquímica de oxigênio – DBO) como base de cálculo da cobrança referente ao lançamento de efluente (uso outorgado).

Em relação ao PPU, há que se destacar diferencial adotado na bacia do Rio Doce, qual seja a adoção de mecanismos que resultam em uma progressão do valor unitário para o m<sup>3</sup> de água, ano a ano, de 2012 a 2015, condicionado à eficiência na aplicação, à facilidade de acesso aos recursos pelo setor privado e à aplicação da cobrança para lançamento sobre outros parâmetros, além da DBO.

## **2.7. Críticas à legislação vigente**

Uma vez dados os contornos dos principais aspectos jurídicos da cobrança no contexto do SINGREH, cumpre-nos apresentar algumas críticas sobre a legislação vigente, que justificarão a forma jurídica considerada mais adequada para atendimento das diretrizes do Ato Convocatório n<sup>o</sup>. 11/2012, seja quanto ao mecanismo diferenciado de pagamento, seja quanto à necessidade de se adotar outros caminhos ou orientações não consignados no referido Ato.

### **2.7.1. Legalidade**

Como dito, a Constituição Federal não regulou, de forma expressa, a cobrança pela apropriação ou uso da água. Não obstante, no legítimo exercício da atividade legislativa, o Congresso Nacional aprovou o Código Civil (regra geral) a Lei 9.433/1997 (regra especial), sendo essa última, marco regulatório básico para essa hipótese. Falhou, contudo, o legislador ao estabelecer os pressupostos ou elementos delimitadores dessa cobrança.

Isso porque a Lei 9.433/1997 dispõe sobre os objetivos (ou fundamentos de natureza jurídico-filosófica) da cobrança<sup>47</sup>; define o polo passivo da relação jurídica<sup>48</sup>; e determina onde serão aplicados os recursos derivados da cobrança<sup>49</sup>, mas não estabelece os critérios de cálculo aplicáveis. Há apenas um dispositivo<sup>50</sup> tratando dos elementos delimitadores dessa cobrança e, mesmo assim, no referido artigo, se verificam apenas mandamentos de natureza programática, que apenas indicam que, a definição dos valores a serem cobrados deverá observar: (a) nas derivações, captações e extrações, o volume de água retirado e seu regime de variação; (b) nos lançamentos de esgotos e demais resíduos, o volume lançado, seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Não tendo a lei definido os elementos objetivos da cobrança, tentou o CNRH cobrir tal lacuna com a edição da Resolução 48/2005<sup>51</sup>. Uma leitura sumária dessa Resolução revela a diversidade e multiplicidade de elementos objetivos e concretos definidores da cobrança que foram ofertados pelo Poder Executivo, mas que foram ignorados pelo Poder Legislativo. O artigo 6º do referido ato trata das condições precedentes à imposição da cobrança. O artigo 7º é ainda mais específico, listando variáveis objetivas (ou elementos de ponderação) a serem consideradas na definição do preço público a ser cobrado. Nas hipóteses de derivação, captação e extração são 15 variáveis; enquanto nas hipóteses de lançamento de efluentes são 17 variáveis. O artigo 7º da Resolução 48/2005 sugere ainda 11 variáveis para os demais tipos de usos ou interferências que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água – hipótese que nem mesmo foi tratada pela Lei 9.433/97, na parte em que esta define os critérios gerais para determinação dos valores de cobrança.

Não nos cumpre, nesse estudo, aprofundar uma crítica sobre os critérios e as variáveis adotadas na referida resolução. Não obstante, não se pode deixar de avaliar se o arcabouço legal ora existente está em estrita consonância com a melhor prática legislativa. Como antecipado, existem princípios fundamentais, constantes do

---

<sup>47</sup> Artigo 19.

<sup>48</sup> Artigo 20.

<sup>49</sup> Artigo 22.

<sup>50</sup> Artigo 21.

<sup>51</sup> Reitere-se, contudo, que se trata de ato administrativo sem fundamento em lei, o que resulta na insegurança jurídica da cobrança.

artigo 5º da Constituição Federal, que, por serem formadores do sistema jurídico pátrio, são aplicados à hipótese em estudo.

O inciso II do artigo citado no parágrafo anterior estabelece como princípio que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei. A doutrina adota como premissa que os atos públicos derivam necessariamente de lei, enquanto os atos privados decorrem da livre vontade das partes materializada em alternativas não vedadas em lei – indicando que os atos públicos são vinculados enquanto os atos privados têm prevalência da autonomia da vontade.

No caso em tela, tem-se uma relação híbrida público-privada, pois a cobrança decorre da outorga (ato público) de apropriação ou uso da água para um ente privado. Isso, por si, bastaria para concluir que tais atos devem ser resultantes de dispositivo legal – isto é, de norma com status de lei. Todavia, não é o que ocorre na situação atual.

### **2.7.2. Isonomia**

O artigo 5º, caput, da Constituição também estabelece como princípio que todos são iguais perante a lei. Esse princípio é objeto de consagrada interpretação que toma por base as lições do magistral Rui Barbosa, segundo o qual a isonomia não se traduz em tratar todos de modo igual, mas tratar de modo igual aqueles que são iguais e de modo desigual aqueles que são desiguais.

À Lei 9.433/1997 não pode ser imputada nenhuma flagrante violação do princípio da igualdade. Muito ao revés, a lei reconheceu existirem diferentes formas de apropriação da água (derivação, captação e extração), distinguindo-as entre si e das hipóteses de mero uso desse recurso (lançamento de efluentes, aproveitamento de potencial hidrelétrico e outros que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água).

Não obstante a lei ter reconhecido a diferença entre os desiguais, ao definir a contraprestação, remuneração ou compensação pela apropriação ou uso da água adotou critério extremamente limitado que não reflete a desigualdade das hipóteses com precisão. Assim, equiparou, para fins da cobrança, as extrações, as captações

e as derivações, imputando a todas essas hipóteses os mesmos elementos definidores do pagamento, remuneração ou contraprestação (artigo 21, I da lei). Outrossim, deixou de reconhecer que, em uma mesma espécie (por exemplo, captações), pode haver circunstâncias específicas que recomendariam tratamento desigual (a captação para irrigação não deve ser equiparada à captação para produção de um bem de consumo, por exemplo). Por fim, em um país com dimensões continentais, há também desigualdades regionais que não estão concretamente previstas ou reconhecidas na lei.

O fato é que, ainda que de forma indireta, a questão da igualdade está intrinsecamente relacionada com a controvérsia da legalidade. Uma vez que seja editado ato com força de lei regulando efetivamente os elementos definidores da cobrança, deve-se também atentar para que o princípio da igualdade também seja estritamente observado.

### **2.7.3. Proporcionalidade e interesse público**

Além dos princípios constitucionais da legalidade e igualdade, há de se lembrar que essa cobrança também deve estar fundamentada e observar o elemento da proporcionalidade e do interesse público, que são princípios implicitamente previstos no artigo 37 da nossa Carta Magna, quando determina que a administração pública obedecerá aos princípios da moralidade e eficiência. Tais princípios indicam que a administração pública deve perseguir os melhores interesses da sociedade, de forma lícita, transparente e adotando os meios e as formas estritamente necessárias a atingir os fins ou objetivos necessários ao bem comum.

Diante dessa orientação genérica, releva o conceito da proporcionalidade. Tal conceito aplicado à cobrança da água nos leva a concluir que a lei regulamentadora deveria reconhecer o valor da água como um bem econômico essencial e escasso<sup>52</sup>, mas também estabelecer uma cobrança que não seja social-excludente.

---

<sup>52</sup> Artigo 19, I da Lei 9.433/97.

Em outras palavras, o legislador deveria garantir que a cobrança pela apropriação ou uso da água não torne o referido bem público acessível apenas àqueles que tem recursos financeiros capazes de sustentar essa cobrança. Ao revés, a cobrança deve ser ponderada de forma a incentivar o uso múltiplo e a universalização desse recurso. Nesse sentido, a norma legal deve autorizar a apropriação ou uso desse bem público a um custo que viabilize a criação ou produção de outros bens, também necessários à sociedade.

Nesse contexto, releva destacar o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 7º da Resolução 48/2005. Os §§ 1º e 3º reconhecem a existência de circunstâncias excepcionais ou peculiaridades que podem não ser antecipadas pelo legislador e que podem não se adaptar adequadamente aos critérios de definição da cobrança previstos na lei. A intenção é louvável, mas da mesma forma que os critérios de cobrança precisam constar de ato com força de lei, idêntica regra se aplica à exceção – ou seja, a regra contida nesses parágrafos também deve constar de lei.

Em adição, o § 2º trata da possibilidade de concessão de incentivos de redução do valor cobrado pelo uso dos recursos hídricos. Não obstante esse seja um tema a ser abordado de forma mais específica em fase posterior de nossos trabalhos, desde já se deve alertar que essa matéria também é da competência de lei. Em outras palavras, por aplicação do princípio da legalidade, qualquer elemento que afete a definição do preço público deve ter origem em norma com status de lei, tanto mais se estivermos a tratar de elementos que implicam em desoneração da cobrança (redução da receita pública), como se passa a detalhar.

### **3. Mecanismo diferenciado de pagamento**

Muito embora não exista dispositivo legal expresso a suportar os mecanismos de incentivo (redução) da cobrança em função de boas práticas adotadas pelos usuários, é fato que tais instrumentos são adotados em diversas bacias hidrográficas, como a seguir se detalha (em resumo no Anexo I).

### 3.1. Bacia do Rio Paraíba do Sul

O Comitê para a integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) foi instituído pelo Decreto 1.842/1996 e, em 2008, teve sua área de abrangência e nomenclatura alterada. A partir de então, o CEIVAP passou a ser denominado Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul abrangendo 184 cidades nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

A Deliberação CEIVAP 70/2006 estabeleceu mecanismo diferenciado de pagamento pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul com o intuito de incentivar ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia. Tais mecanismos permitiram aos usuários públicos ou privados optar por compensar valores devidos pelo uso da água com investimentos aprovados pelo CEIVAP, que venham a contribuir com a melhoria das condições da bacia. Tal mecanismo foi aprovado pela Resolução 64/2006.

Nesse sentido, os valores devidos em função de lançamentos de carga orgânica poderão ser compensados com investimentos realizados, com recursos próprios ou de terceiros, por usuários públicos e privados, em ações de redução da carga orgânica lançada que resultem na efetiva melhoria da qualidade da água. As parcelas referentes à captação e ao consumo também poderão ser compensadas com investimentos em ações de melhoria da quantidade de água ou do regime fluvial, que resultem em efetivos benefícios à disponibilidade de água na bacia.

Em ambos os casos, a compensação está limitada a, no máximo, 50% do valor cobrado de cada usuário, a serem pagos no exercício. Outrossim, a soma das previsões de pagamento diferenciados não poderá exceder a 15% do montante arrecadado no exercício anterior. Caso existam propostas, no mesmo exercício, de ações visando o pagamento diferenciado para lançamento, captação e consumo, haverá uma limitação de 5% do montante arrecadado no exercício anterior para os dois últimos.

Os investimentos antes referidos deverão ter por objeto obras de construção, ampliação ou modernização de Estações de Tratamento de Efluentes e respectivos

Sistemas de Transporte de Efluentes, não sendo aceitos aqueles destinados somente à construção de redes coletoras.

### 3.2. Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí

Os Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, foram criados e instalados com base na Lei Estadual 7.663/1991 da Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (CBH-PCJ), na Lei Federal 9.433/1997 (PCJ Federal) e na Lei Estadual 13.199/1999 da Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (CBH-PJ).

Os mecanismos diferenciados de pagamento aprovados pela Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ 078/07 foram revistos e aprovados pela Resolução CNRH 78/2007. Tais mecanismos objetivam “incentivar investimentos, com recursos do próprio usuário, em ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia”.

Por meio destes mecanismos, os usuários de recursos hídricos responsáveis pelo lançamento da carga orgânica (DBO) poderão solicitar o abatimento (ou tecnicamente, a compensação) do valor devido pelo lançamento em função de propostas de investimento em obras que venham a contribuir com a melhoria das condições hídricas da bacia. De acordo com o artigo 12 da Deliberação Conjunta, este abatimento somente será possível se observados os seguintes quesitos:

- 1. o usuário apresentar proposta de investimentos, com recursos próprios, em obras e equipamentos de sistemas de afastamento e tratamento de efluentes, excluindo redes coletoras, bem como medidas estruturais que propiciem a redução de cargas poluidoras lançadas;*
  - 2. as ações propostas estejam previstas no Plano das Bacias PCJ;*
  - 3. as ações propostas sejam priorizadas anualmente pelo Comitê PCJ.*
- III. o usuário poderá pleitear o abatimento do valor devido até o limite do “Valor<sub>DBO</sub>” a ser pago em um exercício; ou seja, do valor apurado em 1 (um) ano;*

*IV. o usuário não terá direito a recebimento de créditos para abatimentos dos valores devidos em anos posteriores ou em decorrência de outros usos de recursos hídricos por ele praticados;*

*V. as regras e os procedimentos para apuração dos investimentos feitos pelo usuário devem ser estabelecidos pela ANA, por proposição da Agência de Água ou entidade delegatária de suas funções.*

Com este mesmo intuito, para os usuários da água que captam e consomem água no meio rural foi instituído o mecanismo diferenciado de pagamento do “ValorRural”. Neste caso, os usuários poderão optar por pagar pelo uso da água com a realização de investimentos, com recursos próprios, em ações de melhoria da qualidade e da quantidade da água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia (em verdade, também se trata de compensação). Poderá haver o abatimento (compensação) do valor devido até o limite de 100% do “ValorRural” a ser pago em um exercício.

### **3.3. Bacia do Rio São Francisco**

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) foi criado pelo Decreto Presidencial de 05 de junho de 2001. Os mecanismos de definição de valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos foram estabelecidos pela Deliberação CBHSF 31/2008. Não houve previsão de mecanismos diferenciados de pagamento da cobrança do CBHSF.

### **3.4. Limitações para implementação do mecanismo diferenciado de pagamento**

Da análise dos exemplos acima referidos, entendemos ser possível extrair um elemento comum. Muito embora o verbete usado nos atos administrativos possa variar (“abatimento” ou “dedução”), há sempre, em nosso pensar, o conceito de compensação como forma de pagamento da cobrança.

Ora, o instituto da compensação (previsto no Código Civil) pressupõe a existência de créditos e débitos recíprocos entre as partes envolvidas. Em outras palavras, na relação jurídica ora em estudo, ter-se-ia que assumir que o ente público é credor do ente privado em relação ao pagamento pelo uso dos recursos hídricos. Ao mesmo tempo, o ente privado, ao fazer investimentos em ações de boas práticas, tornar-se-ia credor do ente público (teria direito a créditos), o que viabilizaria a compensação.

Ocorre que, como dito, a Lei 9.433/1997 apenas dispõe sobre os objetivos (ou fundamentos de natureza jurídico-filosófica) da cobrança<sup>53</sup>; define o polo passivo da relação jurídica<sup>54</sup>; e determina onde serão aplicados os recursos derivados da cobrança<sup>55</sup>. O dispositivo<sup>56</sup> que trata dos elementos delimitadores dessa cobrança, já detalhado, contém apenas mandamentos de natureza programática e não prevê quaisquer instrumentos de incentivo a boas práticas, sejam na forma de créditos para compensação, seja a destinação de recursos a fundos públicos, ou outros.

Diante desse cenário, entendeu por bem o CNRH sugerir os instrumentos de incentivo antes comentados. O artigo 7º da Resolução 48/2005 consigna, no § 2º, o seguinte:

*“Art. 7º Para a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos deverão ser observados, quando pertinentes, os seguintes aspectos relativos:*

*(...)*

*§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê.”*

---

<sup>53</sup> Artigo 19.

<sup>54</sup> Artigo 20.

<sup>55</sup> Artigo 22.

<sup>56</sup> Artigo 21.

Note-se que o artigo 19 da Lei 9.433/1997 estabelece, em seu inciso II, a possibilidade de “incentivar a racionalização do uso da água”, mas não dispõe sobre o cômputo de fatores de ponderação no cálculo da cobrança nem a forma admitida como mecanismo diferenciado de pagamento (créditos passíveis de compensação). Logo, de um ponto de vista estritamente jurídico, são passíveis de crítica os modelos adotados nos Comitês, exatamente porque, à míngua de previsão legal, estabeleceram uma forma de crédito compensável perante o ente arrecadador, sem prévia definição legal a respeito de critérios, procedimentos e garantias. O ente público ou agente delegatário (os comitês, as agências ou entidades delegatárias) deliberaram a dispensa de parte da cobrança da receita pública sem fundamentação legal adequada.

Diante desse cenário, surge inegável insegurança jurídica para o investimento em obras a ser convertido em créditos para compensação da cobrança pelo uso da água. Explica-se: como o pretense direito à compensação resulta de um ato administrativo sem fundamento legal, pode acontecer, em um pior cenário, do ato de reconhecimento dos créditos ser julgado ilegal, invalidando os créditos correspondentes. Por óbvio nenhum ente privado estará disposto a fazer um investimento relevante, com previsão de recuperação a longo prazo, se não houver garantia jurídica da licitude e exequibilidade dos créditos.

Não fosse tal insegurança suficiente, têm-se adotado restrições ou limitações à compensação que desestimulam o investidor, sejam tais limites temporais ou econômico-financeiros.

### **3.5. Pagamento por serviço ambiental como mecanismo diferenciado de pagamento**

De pronto cumpre antecipar que não nos afigura haver fundamentos jurídicos para adotar o pagamento por serviço ambiental como mecanismo diferenciado de pagamento pelo uso dos recursos hídricos.

Nosso entendimento tem por fundamento basilar o fato de que a cobrança pelo uso da água se diferencia do pagamento por serviços ambientais, no que se refere à suas relações jurídicas básicas.

O pagamento por serviços ambientais tem como fundamento e objeto da relação jurídica oferecer contrapartidas financeiras (remuneração) àqueles sujeitos (credores) que desenvolverem atividades de proteção ou preservação ao meio ambiente, inclusive de proteção de recursos hídricos. A parte devedora dessa relação é a entidade que foi beneficiada, o que, em matéria de recursos hídricos, gera uma dificuldade adicional na sua individualização, bem como na mensuração monetária do benefício alcançado.

Note-se que a ideia contida no pagamento por serviços ambientais é que a conservação do meio ambiente gere benefícios pecuniários à parte que protege ou deixa de explorar determinado bem ambiental. A rigor, portanto, o montante arrecadado a título de pagamento por serviço ambiental constitui uma remuneração relativa a um serviço de conservação, prestado por um particular<sup>57</sup>. Há duas questões a considerar: (i) o valor pago ao ente privado não individualiza, a princípio, uma mensuração de aumento de disponibilidade hídrica resultante dos referidos atos

---

<sup>57</sup> Não se pode confundir o conceito jurídico de prestação de serviço ambiental, que diz respeito à relação jurídica entre indivíduos cujo objeto envolve ações de conservação ambiental, com o conceito técnico de serviços prestados pela natureza adotado pelo *The Economy Ecosystem and Biodiversity* – TEEB (2010), os serviços ambientais são assim classificados: Serviços de Abastecimento: a função de serviços ambientais de produção está relacionada à provisão de vários recursos naturais de uso direto, em sua maioria, para o bem estar humano frente a processos de transformação e geração de produtos finais ao consumidor podendo-se, inclusive, perceber preços de mercado já bem estabelecidos. Serviços de Regulação: esta função refere-se aos processos ecológicos de manutenção da sustentabilidade ecossistêmica e depende da interação de vários outros processos ecológicos sensíveis, e ainda, ao controle e à mecanismos regulatórios. Ecossistemas naturais sem perturbação demonstram máxima eficiência para regular qualquer perturbação ou impacto ambiental possível de ocorrência, permitindo ainda vários benefícios ao bem estar humano. Estas funções estão associadas à manutenção das condições de equilíbrio ecológico. Serviços Amenidades e de Cultura: esta função está associada ao uso indireto, ao usufruto de serviços ambientais e sua existência depende diretamente da manutenção das demais funções. Provê oportunidades de bem estar, desenvolvimento cognitivo, enriquecimento espiritual, inspiração e arte, e diversas oportunidades de educação e realização de pesquisas científicas. Serviços de Habitat: espécies que requerem particularidades ambientais específicas para sua sobrevivência em ecossistemas naturais, e necessitam de meios físicos, químicos e biológicos para manutenção de ciclos de vida de espécies migratórias e diversidade genética (<http://www.teebweb.org> - acesso em Abril de 2012).

de proteção do meio ambiente. De outro lado, quem recebe tal remuneração não é, necessariamente, um usuário dos recursos hídricos. Por fim, a cobrança pelo uso da água constituiu em receita pública originária da exploração patrimonial de bem público por um ente privado, cuja relação jurídica básica é diferente e envolve o uso de um bem de dominialidade do Poder Público. Ou seja, quem se apropria ou usa um bem público tem que pagar por isso, independente de outros direitos que provenham de normas derivadas do direito ambiental.

Não obstante o entendimento antes esposado, o conceito de pagamento por serviços ambientais tem sido utilizado para remunerar o produtor de água, na forma de um programa de controle da poluição difusa rural, dirigido normalmente à redução da erosão, melhoria da qualidade da água e regulação do regime hidrológico dos rios, por meio de práticas mecânicas e vegetativas de conservação de solo e água<sup>58</sup>.

O programa é voluntário e utiliza o instrumento de pagamentos por serviços ambientais, remunerando produtores rurais que, por meio de práticas e manejos conservacionistas e de melhoria da cobertura vegetal, que contribuem efetivamente para o abatimento efetivo da erosão e da sedimentação, bem como para o aumento da infiltração de água. Os pagamentos, que são sempre efetuados após a implantação do projeto proposto, são baseados em custos de referência e metodologia pré-estabelecidos. Para efetivação do pagamento, as metas estabelecidas são verificadas e certificadas por equipe técnica, sendo esse um pré-requisito para o pagamento dos incentivos.

A formalização e operacionalização do processo são feitos por meio de contratos com os proprietários das áreas dos projetos selecionados, segundo critérios estabelecidos nos editais de seleção, nos quais são estabelecidas metas a serem alcançadas, metodologia para avaliação dos projetos elegíveis e os respectivos valores a serem pagos.

No entanto, algumas ponderações sobre tais programas devem ser feitas. Em primeiro lugar, como já dito, essa hipótese de incentivo deveria constar de expressa

---

<sup>58</sup> [http://www.riodoce.cbh.gov.br/Materia\\_PagamentosServicosAmbientais.asp](http://www.riodoce.cbh.gov.br/Materia_PagamentosServicosAmbientais.asp)

disposição com hierarquia de lei. Além disso, há dificuldades na implementação desse tipo de programa em face da inconsistência da fonte de recursos financeiros para o efetivo de pagamento dos incentivos. Por exemplo, no início da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas do Paraíba do Sul e PCJ, vislumbrou-se a possibilidade de utilização de parte desses recursos no pagamento desses incentivos, viabilizando a primeira experiência prática do programa produtor de água no ano de 2006. No Espírito Santo, na bacia do Rio Benevente, Guandu e São José, o programa remunera proprietários rurais por serviços ambientais, utilizando recursos provenientes de royalties do petróleo e gás<sup>59</sup>.

Note-se, porém, que essa prática tem, como explicado, fragilidade legal e regulatória face à destinação de recursos públicos diretamente a particulares, o que dependeria de critérios objetivos previstos em lei.

Em tese, um usuário pagador da cobrança pelo uso de recursos hídricos, ou um conjunto destes, poderia(m) assumir o pagamento por serviços ambientais prestados por produtores rurais da bacia hidrográfica se os valores por eles pagos pudessem ser compensados, sob a forma de créditos, com os valores devidos a título de cobrança pelo uso da água. Contudo, só haveria segurança jurídica se tal dispositivo estivesse suportado por previsão legal para tanto. A falta de mandamento legal nesse sentido, uma vez mais, inibe a adoção dessa alternativa em larga escala.

### **3.6. Proposição de deliberação: ações a serem aceitas como mecanismo diferenciado de pagamento**

Muito embora estejamos em face de uma lacuna legal quando se trata da concessão de incentivos para redução da cobrança pelo uso da água, não se pode desconsiderar que há orientação do CNRH no sentido de se desenvolver tais alternativas. A Resolução 48/2005 propõe que tais benefícios sejam construídos “em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da

---

<sup>59</sup> [http://www.riodoce.cbh.gov.br/Materia\\_PagamentosServicosAmbientais.asp](http://www.riodoce.cbh.gov.br/Materia_PagamentosServicosAmbientais.asp)

quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê”.

Nesse contexto, seria razoável sustentar a aplicabilidade do  $K_t$ , na forma indicada no Relatório 02, pautado em critérios técnico-científicos que representem “investimentos voluntários” em “boas práticas” que resultem, ainda que de forma indireta na “melhoria da qualidade ou quantidade” de recursos hídricos ou na “sustentabilidade ambiental da bacia”, como ora se propõe.

Muito embora o presente estudo tenha considerado o uso do  $K_t$  como fator de dedução do valor da cobrança, há de se notar que, de um ponto de vista jurídico-tributário, seria recomendável ponderar alternativa mais conservadora, qual seja, uso do  $K_t$  como fator de cálculo de incentivos na forma de créditos a serem usados na compensação dos valores devidos em função da cobrança.

Isso porque manter-se-ia uma característica básica dos incentivos, qual seja, a aplicação voluntária pelo beneficiado. Em adição, ter-se-ia maior segurança jurídica aos entes públicos, na medida em que o incentivo só seria aprovado e usufruído mediante processo administrativo compartilhado (entre o Comitê de Bacia e a entidade delegatária), como será detalhado no item 3 desse estudo.

Neste caso, e em comparação aos demais mecanismos diferenciados de pagamento adotados por outros Comitês, o usuário teria uma fórmula simples de cálculo da cobrança pelo uso da água (volume x PPU). Uma vez apurado seu débito, poderia pleitear e receber créditos, na forma de incentivos, caso pudesse comprovar que adota as práticas que são consideradas no Relatório Parcial 02 para definição do  $K_t$ .

Embora o efeito matemático seja similar, podem ser vislumbradas as seguintes vantagens na conversão do  $K_t$  em elemento de incentivo (como, aliás, é referido no item 2.1.1, página 8 do Relatório Parcial 02).

Por se tratar de incentivo (que por sua natureza intrínseca é facultativo), a ser definido em função de uma realidade fática comprovada, o mecanismo diferenciado de pagamento torna-se menos sujeito a questionamentos legais e, na prática, viável, pois apresenta um custo de transação mais adequado e sem as limitações do modelo atualmente implantado em outros Comitês.

Sendo o fator de ponderação  $K_t$  um incentivo de redução da cobrança pelo uso da água derivada de boas práticas adotadas pelos diversos setores econômicos, não se justificaria uma total desoneração da cobrança, senão em casos muito específicos. Vale lembrar que a referida cobrança representa uma contraprestação à sociedade pela apropriação (ou uso) por um ente privado de um bem público. Logo, caberia ao referido ente privado contraprestar algum valor, sob pena de se consolidar efetiva doação de bem público não consonante com os mandamentos constitucionais e legislativos aplicáveis.

Esse fundamento jurídico-filosófico só não se aplicaria no caso de boas práticas que, de forma comprovada, gerem mais disponibilidade de recursos hídricos do que o volume captado em determinada bacia. Por conseguinte, deve-se concluir pela inexistência de fundamentos legais que justificariam o  $K_t$  como efetivo instrumento de isenção da cobrança. Não fosse o bastante, também há de se lembrar que os recursos da cobrança pelo uso da água devem atender a outras funções, quais sejam, de financiamento do sistema.

Ante todo o exposto, quer-nos parecer juridicamente procedente que o  $K_t$  seja um fator de incentivo, admissível como mecanismo diferenciado de pagamento, mas não de desoneração da cobrança.

De outro lado, cumpre também lembrar a inviabilidade legal do uso do  $K_t$  como elemento de agravamento ou oneração do PPU. A resolução do CNRH é expressa ao prever incentivos – que por óbvio só podem resultar em desoneração, nunca em agravamento do pagamento. Além disso, os tribunais superiores já tem jurisprudência firmada no sentido da ilegalidade de meios coercitivos indiretos, em sucedâneo as sanções, que estão previstas em lei. Agravar a cobrança pelo uso de recursos hídricos como penalidade por descumprimento de normas ambientais, por exemplo, poderia facilmente ser qualificada como um meio coercitivo indireto não condizente com a legislação brasileira.

### **3.7. Minuta de deliberação para instituição de mecanismo diferenciado de pagamento na Bacia do Rio Doce**

Considerando o exposto anteriormente, sugere-se, no Anexo II, uma minuta de deliberação para a instituição do mecanismo diferenciado de pagamento.

### **3.8. Rateio de custos como pagamento pelo uso dos recursos hídricos**

Conforme já ponderado, a água é um bem público, dotado de valor econômico. Como consequência lógica, a cobrança pelo uso da água não se qualifica juridicamente como um rateio de custos para manter um sistema hídrico. Trata-se da remuneração devida pelo ente privado que se apropria ou usa um bem que é de todos, consoante prevê a Carta Magna e o Código Civil de 2002<sup>60</sup>. Ademais, a exigência de retribuição financeira pelo uso de recursos hídricos apresenta-se como um instrumento de gestão<sup>61</sup>, na medida em que se cria condições para (i) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (ii) incentivar a racionalização do uso da água; e (iii) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. Destarte, não há de se falar no conceito da cobrança como rateio de custos de gestão da Bacia.

A evidenciar isso, vale mencionar que a Lei 9.433/1997 determinou a gestão descentralizada da água por meio da criação de comitês formados por representantes de diversas esferas da sociedade. Entre as competências dos comitês em sua área de atuação, destaca-se: (i) a aprovação, acompanhamento e execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, (ii) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos (iii) sugerir os valores a serem cobrados e estabelecer critérios e (iv) promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de

---

<sup>60</sup> Artigo 103, que reproduz o artigo 68 do Código Civil de 1916.

<sup>61</sup> Lei 9.433/97, artigo 5º, IV.

interesse comum ou coletivo. Neste mesmo aspecto, a alínea “d” do inc. XI do art. 44 da mesma Lei atribui à Agência de Bacia a competência de propor ao comitê “o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo”. Apesar da previsão (equivocada, a nosso ver) do rateio, o artigo 28 da Lei, que previa o rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, por todos os beneficiários diretos foi vetado sob o seguinte argumento: *“A redação do artigo é falha. É impositiva em relação aos beneficiários para que estes participem do rateio dos custos das obras, obrigação a que estes não estão necessariamente sujeitos. Não parece razoável, na tarefa de legislar, a inclusão de situações que possam, eventualmente, não ocorrer na prática. De resto, o rateio é previsto no inciso IX do art. 38”*.

Em face disso, não existem experiências institucionalizadas de rateios de custos de obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Em Minas Gerais, tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 2.955/2012 que dispõe sobre a outorga coletiva do direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências. A Comissão de Constituição e Justiça, após ajustes, concluiu por sua juridicidade, constitucionalidade e legalidade e encaminhou a matéria para a Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial. O referido projeto discorre sobre instrumentos de participação social na gestão de recursos hídricos, alçando ao ordenamento legal dispositivos sobre outorga coletiva de direito de uso de recursos hídricos, alocação negociada de água, sazonalidade da outorga e parceria público-privada em obras de uso múltiplo de águas e regulamenta o rateio dos custos inerentes às obras de uso múltiplo de recurso hídricos, estabelecendo o instrumento do termo de rateio com as respectivas obrigações das partes e sanções aplicáveis no caso do seu descumprimento, como estabelecidos nos artigos 6º e 7º.

*“Art. 6º – O rateio dos custos inerentes às obras de uso múltiplo de recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo, será firmado por meio de termo de rateio, o qual especificará as obrigações dos usuários beneficiários e as sanções a eles aplicados nos casos de inadimplência ou descumprimento dos deveres acordados.*”

*Parágrafo único – Entre as obrigações a que se refere o “caput” deste artigo, incluem-se:*

*I - o rateio dos custos de implantação, manutenção e modernização dos serviços e infraestruturas coletivos; e*

*II - a fixação de sanções administrativas por inadimplência ou descumprimento dos deveres acordados no termo de rateio, de acordo com a gravidade da infração, as quais compreenderão os casos de:*

*a – advertência;*

*b – multa em percentual previamente definido;*

*c – suspensão da outorga do direito de uso dos recursos hídricos e do acesso aos serviços e infraestruturas coletivos; e*

*d – rescisão unilateral do termo de rateio.*

*Art. 7º – Fica o Estado autorizado a celebrar, em consonância com a legislação aplicável, parceria público-privada para fins de realização de obras de uso múltiplo das águas.”*

Neste caso, em uma análise geral, a Comissão de Constituição e Justiça teceu as seguintes observações: *“No que toca ao termo de rateio das obras de uso múltiplo, compartilhamos a posição da resposta à diligência de que ao Estado não cabe intervir com sanções em contratos firmados entre particulares. Tal ação feriria o princípio da relatividade dos efeitos do contrato, o qual estatui que a avença (termo de rateio) vincula apenas as partes que nela intervieram, não aproveitando a terceiros. De forma a tornar o dispositivo adequado aos princípios do direito contratual, consideramos necessário prever que as sanções especificadas no texto legal apenas poderão ser aplicadas nos casos em que o poder público for participante do termo de rateio. Tal alteração não prejudica a intenção original do projeto de trazer um ambiente de maior segurança jurídica para as parcerias público-privadas em obras de uso múltiplo das águas”.*

Ora, se a comissão entendeu que dito dispositivo se refere a uma relação jurídica entre particulares, por óbvio não deveria tratar de instituto relacionado à cobrança pelo uso da água.

Entretanto, a proposição antes citada apontou para a alteração da Lei 13.199/1999 e da Lei 14.868/2003, que dispõe sobre o Programa Estadual de

Parcerias Público-Privadas. Ao dispor sobre o rateio de custos das obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo, propôs a inclusão do artigo 30-A, assim definido:

*“Art. 30 - (...)*

*§ 3º - O rateio dos custos inerentes às obras de uso múltiplo de recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo, quando celebrado entre particulares e o poder público, será firmado por meio de termo de rateio que especificará as obrigações dos usuários beneficiários e as sanções a eles aplicadas nos casos de inadimplência ou descumprimento dos deveres acordados.*

*§ 4º - Entre as obrigações a que se refere o § 3º, inclui-se o rateio dos custos de implantação, manutenção e modernização dos serviços e das infraestruturas coletivos.*

*§ 5º - No termo de rateio a que se refere o § 3º, constarão expressamente as sanções por inadimplência ou descumprimento dos deveres nele acordados, as quais consistirão, de acordo com a gravidade da infração, em:*

*I - advertência;*

*II - multa em percentual previamente definido;*

*III - suspensão da outorga do direito de uso de recursos hídricos e do acesso aos serviços e infraestruturas coletivos;*

*IV - rescisão unilateral do termo de rateio.*

*Art. 30-A - Para os fins desta lei, entendem-se como obras de uso múltiplo de recursos hídricos aquelas destinadas à implantação, à manutenção e à modernização de infraestruturas de reserva e distribuição de água, com o objetivo de incrementar a disponibilidade dos recursos hídricos para fins econômicos e sociais, de forma a beneficiar coletivamente os usuários e a assegurar a manutenção dos ecossistemas.*

*Parágrafo único - Entre as obras de uso múltiplo, incluem-se:*

*I - barramentos e seus reservatórios;*

*II - transposição de bacias;*

*III - infraestruturas de reúso das águas;*

*IV - perímetros de irrigação;*

*VI - demais infraestruturas coletivas que beneficiem mais de um usuário dos recursos hídricos.”.*

*Art. 2º - Fica acrescentado ao “caput” do art. 5º da Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, o seguinte inciso VII:*

*“Art. 5º - (...)*

*VII - as obras de uso múltiplo de recursos hídricos, nos termos dos arts. 30 e 30-A da Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999.”.*

De pronto deve-se considerar que estamos a discorrer apenas sobre uma proposta de lei ainda não eficaz. Além disso, por preceito constitucional, as obras, serviços, compras e alienações públicas (pagas com recursos públicos) devem ser contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste caso deverá ser observada a Lei 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal instituindo normas para licitações e contratos da administração pública, bem como a Lei 11.079/2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Assim, em nossa opinião, poderia o Estado legislar sobre estes contratos (de compartilhamento de custos) desde que fossem observadas as normas gerais estabelecidas pela União.

Vale lembrar que o Estado de Minas Gerais, através da Lei 14.868/2003, instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, destinado a disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública estadual, mas não há, por ora, disposição expressa que viabilize a aplicação desse regime à implementação dos planos de bacia.

Temos ainda conhecimento de discussões informais nas quais se cogita a alteração da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratação (conjunto especial e simplificado de regras para

contratação em regime de licitação pública), mas ainda não há disposição legal aprovada nesse sentido.

Por todo o exposto, entendemos que o conceito de compartilhamento de custos, por um lado, não é consonante com o conceito jurídico-filosófico da cobrança (remuneração pela apropriação ou uso do bem público). Por outro lado, também não vislumbramos legislação que suporte essa alternativa.

#### 4. Crowdfunding

O mecanismo de *crowdfunding* consiste na captação coletiva de recursos financeiros que seriam aplicados na realização de investimentos da bacia hidrográfica. De pronto deve-se notar que não há dispositivo legal na legislação vigente que viabilize atualmente essa estrutura.

Em verdade, o que o mercado discute atualmente é um sistema de geração de créditos resultantes de investimentos privados na execução de obras previstas no plano de bacia, independente da forma de captação desses recursos.

Os créditos gerados poderiam funcionar como um mecanismo de compensação dos valores devidos pelo uso da água<sup>62</sup>. O ente público (por exemplo, uma Prefeitura) ou privado apresentaria à Agência ou entidade delegatária a proposta de investir recursos próprios (ou obtidos em financiamentos, por exemplo, do Fundo Nacional de Recursos Hídricos) em projetos já aprovados do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e que ainda não tenham sido realizados pelas Agências de Bacias e entidades delegatárias<sup>63</sup>. Essa proposta passaria pelo crivo técnico da

---

<sup>62</sup> À semelhança disso, o Senado Federal aprovou o PLV 18/2012, que transforma em lei a Medida Provisória (MP) 563/2012. Com isso, conclui-se a tramitação no Congresso da MP, que entre outras coisas possibilita que o executivo troque investimentos privados feitos em projetos estratégicos de interesse público por créditos tributários referentes ao Fistel recolhido pelas operadoras de telecomunicações. Na prática, é uma autorização para que o governo troque Fistel (taxa de fiscalização cobrada das operadoras de telecomunicações e que arrecada, ao ano, cerca de R\$ 3,5 bilhões) por investimentos em projetos de seu interesse. A MP 563/2012 praticamente não coloca limitações a essa troca de investimentos por créditos tributários, de forma que o poder de manobra do governo sobre esse recurso será discricionário.

<sup>63</sup> A referida proposta incluiria orçamento vinculativo, engenharia básica detalhada, cronograma físico

Agência ou entidade delegatária e seria submetida à aprovação do Comitê. Uma vez executada a obra, caberia à Agência de Bacia ou entidade delegatária emitir parecer de gestão comprovando e aprovando, ou não, a execução do projeto.

Comprovada a realização do projeto, o Comitê de Bacia emitiria, em benefício da entidade pública ou privada realizadora do projeto, certificados de créditos – tais certificados seriam informados à ANA para fins de controle. Os créditos poderiam ser livremente transacionados com base no m<sup>3</sup> (captação) ou no volume de carga orgânica lançada ou, ainda, em dinheiro dentro da bacia beneficiada.

Há também de se considerar a possibilidade de reconhecer créditos em montante superior aos investimentos feitos como forma de incentivo pela antecipação de gastos que, em tese, o ente público ou privado só teriam em longo prazo com o pagamento da cobrança pelo uso da água.

Considerando que caberia ao ente público, por exemplo, o Comitê, reconhecer o direito de crédito decorrente dos investimentos, estaria assegurado o controle estatal da origem dos mesmos, bem como de sua eventual circulação.

A nosso ver, seria possível qualificar esse certificado, desde que com o devido amparo em lei, como um título de crédito, transferível por endosso e compensável com a cobrança pela apropriação ou uso da água. A possibilidade de negociação desses créditos poderia viabilizar também o investimento de terceiros que não sejam contribuintes pagadores. Trata-se, portanto, de um crédito financeiro decorrente de um investimento prévio realizado pelo credor originário, que, por disposição legal, seria passível de compensação com a cobrança pelo uso da água.

Esses benefícios pretendem estimular o agente contribuinte ou mesmo não contribuintes (de forma individual ou associada) a tomar iniciativas próprias objetivando a melhoria do local onde tem acesso ao recurso hídrico, em troca de compensação do valor cobrado pelo uso dos referidos recursos hídricos. Essa hipótese parte do princípio de que vivemos numa sociedade organizada, cada vez mais complexa, onde restam poucos espaços para que as ações de racionalidade

---

de execução, instrumentos de garantia de execução, dentre outros documentos relevantes a definir com precisão os direitos e obrigados derivados.

das necessidades sociais possam ser praticadas por um único agente, no caso em tela, o agente arrecadador (público).

A criação dos créditos e os financiamentos à iniciativa privada com recursos de um Fundo, a ser tratado adiante neste estudo, poderão conferir maior agilidade e capacidade de execução dos recursos disponíveis e dos projetos aprovados para cada bacia.

Muito embora esse incentivo possa se tornar muito atrativo e contribuir para agilizar e facilitar a execução das obras do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, reiteramos que esse caminho dependeria da promulgação de uma lei que, alterando a Lei 9.433/97, estabelecesse os critérios objetivos para adoção desse mecanismo e as garantias de créditos gerados ao investidor privado.

## 5. Universalização do acesso aos recursos financeiros

Embora a Lei 9.433/1997 destine os recursos da cobrança para financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos, sem distinções, as visões mais conservadoras acerca do arcabouço jurídico brasileiro conduzem à interpretação de que os recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, por sua natureza pública, não podem ser direcionados para os empreendimentos privados.

Toda a principiologia que rege a Política Nacional e o Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos, fundamentada na Lei antes referida, leva ao entendimento de que os recursos obtidos a partir da cobrança pelo uso da água encontram-se adstritos a uma destinação específica, que seria a aplicação (i) no financiamento de estudos, programas projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e (ii) no pagamento das despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>64</sup>. Daí decorre a necessidade de se buscar outros meios legais para garantir

---

<sup>64</sup> Lei 9.433/97, artigo 22.

a aplicação integral dos recursos, que são disponibilizados à bacia hidrográfica, com mecanismos que ampliem a participação do usuário-pagador.

Essas alternativas devem ser vistas considerando uma interpretação lógico-sistêmica com a Lei 9.984/00 que estabelece que as receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão mantidas à disposição da Agência Nacional de Águas, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações<sup>65</sup>. É facultado ao Ministério da Fazenda a regulamentação da aplicação financeira dos recursos disponíveis. Por sua vez, caberá ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos definir a prioridade de aplicação de recursos. Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal assegura a transferência automática (de natureza vinculante) dessa parcela dos recursos financeiros do Tesouro Nacional (quer dizer, a parcela pertinente à arrecadação da cobrança pelo uso da água), para a aplicação na recuperação e manutenção das bacias.

Sendo assim, entendemos ser possível criar um novo mecanismo legal (um fundo público) que, gerido por um agente financeiro, operacionalize a destinação vinculada dos referidos recursos e viabilize sua efetiva aplicação em estudos, programas e obras contidos nos planos de recursos hídricos, devidamente aprovados pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. O referido mecanismo poderia estabelecer um fluxo financeiro transparente, permitindo maior rapidez e facilidade na aplicação dos recursos orçamentários, com acesso ao setor de usuários privados.

### **5.1. Fundo de investimento da bacia**

Em nenhum dos mandamentos legais ora vigentes, há previsão da constituição de um fundo a receber e destinar os recursos da cobrança. Para atender ao escopo do trabalho, propõe-se a criação, por meio de lei<sup>66</sup>, de um Fundo

---

<sup>65</sup> Lei 9.984/00, artigo 21.

<sup>66</sup> Note-se que a Constituição, em seu art. 167, IX, veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.

de Investimento na Bacia<sup>67</sup>, em que os recursos da cobrança (bem como outras dotações que podem ser previstas em lei) ficariam alocados (no todo ou em parte) em uma conta específica da respectiva bacia hidrográfica. Esse fundo seria de natureza pública e financeiramente gerido por uma instituição financeira (por exemplo, o BNDES ou Banco do Brasil). Os recursos depositados no fundo estariam disponíveis à Agência de Bacia, Entidade Delegatária ou outros entes públicos ou privados, mediante contratos de financiamentos com juros subsidiados – conforme regras a serem definidas e incluídas na lei de regência e no regulamento do fundo.

De forma prática, as Agências de Bacias, entidades delegatárias ou mesmo outros entes públicos e privados (interessados em desenvolver projetos) submeteriam seus pleitos a aprovação do Comitê de Bacia ou apenas comprovariam que tais projetos já estão aprovados no Plano de Recursos Hídricos. Caberia ao agente financeiro uma análise da viabilidade legal do pleito (comprovando que o projeto está aprovado) e o enquadramento da demanda em uma das hipóteses de destinação (repasse em contrato de gestão, empréstimo reembolsável ou empréstimo a fundo perdido). Uma vez classificado o projeto, a disponibilização dos recursos seria aprovada por um Conselho Curador do Fundo (como acontece, por exemplo, no Fundo da Marinha Mercante ou no FGTS) e, então, os recursos seriam disponibilizados ao interessado. Caberia também ao agente financeiro o controle preliminar da efetiva aplicação dos recursos disponibilizados ou a verificação do descumprimento das regras aplicáveis, inclusive com a definição de garantias para os casos de inadimplência nos contratos de financiamento. Os relatórios de gestão antes referidos poderão ser apresentados pelo agente financeiro aos Comitês de Bacia e à ANA, estando ainda sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União, garantindo meios e instrumentos adequados de fiscalização e controle.

---

<sup>67</sup> Proposta para a criação de um Fundo Nacional de Recursos Hídricos foi apresentada pela Fundação Getúlio Vargas em estudo realizado para a ANA em dezembro 2003, intitulado "Ultrapassando barreiras da má gestão de recursos hídricos - Resumo Executivo - RE CIDS/EBAP/FGV -011/18/2002 - Convênio de Cooperação Técnica 18/2002 - Estudos de Apoio à Implementação de Agências e de Cobrança pelo Uso da Água Aplicados à Bacia do Rio Paraíba do Sul. Paralelamente, cabe ainda mencionar que projetos de lei visando à criação de fundo nacional tramitam em Comissões do Congresso Nacional, todavia sem perspectiva concreta de encaminhamentos finais".

Evidentemente, na regulamentação desse Fundo, deve ser evitada a adoção de mecanismos excessivamente burocráticos e que possam dificultar o acesso aos recursos arrecadados e disponíveis<sup>68</sup>, sem que isso implique na perda de controle no gerenciamento desses recursos.

Cabe lembrar que a esse Fundo poderiam ser destinados outros recursos, como: os “royalties” do setor elétrico; outros recursos financeiros do Tesouro Nacional; as transferências de Estados integrantes de bacias hidrográficas compartilhadas com a União, destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum; as multas cobradas dos infratores da legislação de águas e de controle ambiental, no que se refere à poluição hídrica; indenizações pagas em ações civis públicas com o objetivo de reparar ou remediar danos resultantes de poluição hídrica; dentre outros.

Note-se que essa proposição de fundo diferencia-se operacionalmente das modalidades de fundos atualmente instituídas pelos Estados, conforme analisado a seguir.

## **5.2. Fundo de Recuperação, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO)**

O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas de Minas Gerais (FHIDRO) foi criado pela Lei Estadual 13.194/1999 e alterado pelas Leis Estadual 15.910/2005 e 18.024/2009. Os projetos devem ser protocolados no Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, acompanhados de toda a documentação exigida pela Resolução SEMAD 542/2006,

---

<sup>68</sup> Note-se que, neste sentido, os Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apontou inúmeros problemas relacionados à operação do Fundo Estadual, consoante Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO (ação 1153 – “suporte ao funcionamento do fundo estadual de recursos hídricos” e 1989 – “financiamento de ações com recursos da cobrança pelo uso da água – lei nº 12.183/05”) TCA nº 12.821/026/11(TC 143/026/11).  
Conselheiro Relator: Edgard Camargo Rodrigues.

e submetidos à comissão de análise do IGAM, ao Grupo Coordenador do FHIDRO e ao Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG.

De acordo com o artigo 2º da Lei nº 15.910/2005 o FHIDRO tem por objetivo dar suporte financeiro a programas e projetos que promovam a racionalização do uso e a melhoria dos recursos hídricos, quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos, inclusive aqueles relacionados com a prevenção de inundações e o controle da erosão do solo, em consonância com as Leis Federais 6.938/1981, e 9.433/ 1997, e com a Lei Estadual 13.199/1999.

De acordo com o artigo 4º da Lei nº 15.910/2005 poderão ser beneficiários de programas financiados pelo FHIDRO, na forma do regulamento a ser baixado pelo Executivo:

- I - pessoas jurídicas de direito público, estaduais ou municipais, observada a legislação em vigor, em especial a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
- II - pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas usuárias de recursos hídricos, mediante financiamento reembolsável;
- III - concessionárias de serviços públicos municipais que tenham por objetivo atuar nas áreas de saneamento e meio ambiente;
- IV - consórcios intermunicipais regularmente constituídos que tenham por objetivo atuar nas áreas de saneamento e meio ambiente;
- V - agências de bacias hidrográficas ou entidades a elas equiparadas;
- VI - entidades privadas sem finalidade lucrativa dedicadas às atividades de conservação, preservação e melhoria do meio ambiente;
- VII - as seguintes entidades civis previstas nos arts. 46 a 49 da Lei nº 13.199, de 1999:
  - a) consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
  - b) associações de usuários de recursos hídricos;
  - c) organizações técnicas de ensino e pesquisa; e
  - d) organizações não-governamentais.

Os programas de financiamento podem ser classificados como reembolsáveis e não reembolsáveis. Os recursos reembolsáveis podem ser utilizados para a

elaboração de projetos, a realização de investimentos fixos e mistos, inclusive, a aquisição de equipamentos, relativos a projetos de comprovada viabilidade técnica, social, ambiental, econômica e financeira, que atendam aos objetivos do Fundo. O proponente deve apresentar contrapartida de no mínimo 20% do valor do projeto e caso seja pessoa jurídica de direito privado com finalidades lucrativas, os recursos não poderão incorporar-se definitivamente aos seus patrimônios.

Os recursos não reembolsáveis devem ser aplicados em pagamento de despesas de consultoria, elaboração e implantação de projetos ou empreendimentos de proteção e melhoria dos recursos hídricos aprovados pelos comitês de bacia hidrográfica da respectiva área de influência ou, na falta ou omissão destes, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH – e para custeio de ações de estruturação física e operacional dos comitês de bacia hidrográfica previstos e instituídos pelo Estado de Minas Gerais. Na definição das modalidades operacionais específicas dos programas de financiamento não reembolsável, o proponente deverá oferecer contrapartida de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor das despesas.

O Estado poderá assumir contrapartida financeira em operações de crédito ou em instrumentos de operação financeira que tenham como objeto o financiamento de programas e projetos de proteção e melhoria dos recursos hídricos.

São fontes do FHIDRO:

Cinquenta por cento (50%) da cota destinada ao Estado a título de compensação financeira por áreas inundadas por reservatórios para a geração de energia elétrica;

As dotações consignadas no orçamento do Estado e os créditos adicionais;

10% (dez por cento) dos retornos relativos a principal e encargos de financiamentos concedidos pelo Fundo de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e Onça – Prosam;

os provenientes da transferência de fundos federais, inclusive os orçamentários da União que venham a ser destinados ao Fhidro;

os provenientes de operação de crédito interna ou externa de que o Estado seja mutuário;

os retornos relativos a principal e encargos de financiamentos concedidos com recursos do Fhidro;

os provenientes da transferência do saldo dos recursos não aplicados pelas empresas concessionárias de energia elétrica e de abastecimento público;

os provenientes de doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

Para utilização destes recursos terão prioridades ações voltadas para:

I - implantar os instrumentos de gestão de recursos hídricos, nos termos da Lei 13.199/1999;

II - proteger, conservar e recuperar bacias hidrográficas; e

III - proteger, conservar e recuperar áreas de recarga de aquíferos e com mananciais estratégicos para a garantia do abastecimento público de água de populações urbanas e rurais.

Também poderão ser aplicados recursos não reembolsáveis do FHIDRO para a elaboração de projetos que visem à destinação final de resíduos sólidos urbanos, na forma a ser estabelecida em regulamento (Lei Estadual 18.024/2009).

A implantação de sistemas de esgotamento sanitário, só poderá ser financiada com recursos reembolsáveis do Fundo, desde que os projetos estejam de acordo com os Planos Diretores de Recursos Hídricos, quando houver, ou por deliberação dos respectivos comitês (Decreto Estadual 45.230/2009). Também poderão ser utilizados recursos não reembolsáveis do Fundo para a elaboração de projetos de sistemas de esgotamento sanitário, bem como para a execução das obras em comunidades com até 200 (duzentos) habitantes, preferencialmente as localizadas na região do semi-árido do Estado e em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, mediante prévia aprovação do Grupo Coordenador do FHIDRO.

Do total dos recursos não reembolsáveis reservados anualmente ao FHIDRO, 1,5% (um e meio por cento) são destinados à Secretaria Executiva. Conforme estabelecido pelo Decreto Estadual 45.230/2009, será aplicado um percentual de até 7,5% (sete e meio por cento) do valor total anual do FHIDRO em ações de estruturação física e operacional de todos os Comitês de Bacia Hidrográficas,

previstos e instituídos, no Estado de Minas Gerais, com vistas ao fortalecimento de sua atuação.

Para o ano de 2013 a SEMAD juntamente ao IGAM publicaram um edital que tem como objetivo selecionar programas, projetos e ações que visem promover a implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, a racionalização do uso e a melhoria dos recursos hídricos, quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos, a prevenção de inundações e o controle da erosão do solo (Edital SEMAD/IGAM nº 01/2013).

As linhas de ação para os projetos previstos nesse edital são:

- a) Prevenção e mitigação das cheias (obras de regularização de vazão, como barramentos e bacias de contenção de enxurradas, dragagens, recomposições do leito natural, além de práticas mecânicas e vegetativas de conservação do solo e da água);
- b) Convivência com a seca e mitigação da escassez hídrica;
- c) Recuperação de nascentes, áreas de recarga hídrica, áreas degradadas e revegetação (incluindo produção de mudas) de matas ciliares, topos de morro e demais APPs;
- d) Saneamento e drenagem urbana (reservatórios de amortecimento de cheias, adequação de canais para a redução da velocidade de escoamento, sistemas de drenagem por infiltração, controle de sedimentos e recuperação de várzeas e a renaturalização de cursos de água);
- e) Realização de estudos, diagnósticos e pesquisas para o desenvolvimento tecnológico e adaptação de aplicativos e plataformas de monitoramento voltado para:
  - e.1- a gestão e preservação de recursos hídricos;
  - e.2- os impactos de mudanças climáticas nos recursos hídricos;
  - e.3- a previsão de tempo e clima;
- f) Monitoramento hidrometeorológico e hidrossedimentométrico, físico, químico e biológico dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos;
- g) Capacitação técnica ambiental e em recursos hídricos.

Em relação à linha de ação de Prevenção e mitigação das cheias, somente serão atendidas regiões não assistidas por Programas do Governo, que contemplem o mesmo objeto.

Os repasses dos recursos financeiros estão assegurados na dotação orçamentária, correspondente ao ano/exercício 2013, fonte do Tesouro resultante do Fundo de Recuperação, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais, no valor orçamentário de R\$ 20.000.000,00 (Vinte milhões de reais).

74,88% (setenta e quatro vírgula oitenta e oito por cento), correspondente ao valor de R\$ 416.000,00 igualmente distribuído para as 36 Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos – UPGRHs.

25,12% (vinte e cinco vírgula doze por cento): valor a ser distribuído para projetos estruturantes ou entre UPGRHs.

### **5.3. Fundo Financeiro para Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Espírito Santo - (FUNDÁGUA)**

O FUNDÁGUA, criado pela Lei 8.960/2008 e regulamentado pelo Decreto 2167-R/2008 é um fundo financeiro público que tem como objetivo: dar suporte financeiro a programas, projetos e ações que visem à racionalização do uso e à melhoria dos recursos hídricos, quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos; a prevenção de inundações e o controle da erosão do solo; a implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos; o custeio, quando necessário, de ações de estruturação física e operacional dos comitês de bacia hidrográfica, previstos e instituídos pelo Estado de Minas Gerais, pelo prazo máximo de três anos, contados do início da implementação do instrumento de cobrança pelo uso da água da respectiva bacia.

As principais fontes de recursos do fundo são constituídas pela parcela de 3% (três por cento) do total da parcela do produto da arrecadação proveniente da compensação financeira dos *royalties* do petróleo e do gás natural e a parte integral

da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos além de recursos do governo. A instância de decisão do Fundo é o Conselho Gestor tem por competência julgar as solicitações de apoio a projetos. Este Conselho é composto por representantes do poder público, usuários de recursos hídricos e sociedade civil organizada.

Os recursos do Fundo, reembolsáveis ou não, serão aplicados nas modalidades de programas e projetos; programa de pagamento por serviços ambientais e financiamentos.

## **6. Mecanismo de financiamento com recursos da cobrança**

Conforme já detalhado no item 4.4 desse estudo, o instrumento jurídico adequado para a aplicação dos recursos da cobrança em financiamentos de entes públicos e privados seria a constituição de um fundo público previsto em lei. Cumpre reiterar, uma vez mais, que a legislação vigente estabelece diversos destinos para tais recursos públicos, dentre os quais a própria manutenção do sistema, mas não prevê a constituição de um fundo. Sem embargo, nova lei poderia destinar parte do valor arrecadado a um fundo que financiaria ações de entes públicos ou privados que sejam de interesse da bacia, assim como obras aprovadas no Plano de Investimento da bacia hidrográfica.

A propósito do tema, e de modo a atender o Ato Convocatório n.º. 11/2012, passamos a análise dos mecanismos de financiamento existentes.

### **6.1. Recursos públicos do BNDES – Linhas de financiamento**

O BNDES apresenta algumas linhas de financiamento a empreendimentos (BNDES FINEN) fixadas em valor igual ou superior a R\$ 10 milhões, realizado diretamente pelo BNDES ou por meio das Instituições Financeiras Credenciadas

Mais especificamente, as formas de apoio do BNDES se dividem em: direto, indireto e misto. Para o apoio direto a operação é realizada diretamente com o BNDES ou através de mandatário (sendo necessária a apresentação de Consulta Prévia). Para o apoio indireto a operação é realizada através de instituição financeira credenciada, podendo ser: Automático, Não automático (necessária a apresentação de Consulta Prévia) e por Cartão BNDES. O apoio misto consiste em uma operação que combina as duas formas anteriores, direto e indireto não automático.

Nestas modalidades de financiamento, poderão ser financiados investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária, observando os itens financiáveis em cada linha.

Estas linhas de financiamento poderão ser solicitadas por Sociedades com sede e administração no País, de controle nacional ou estrangeiro, cooperativas, associações, fundações e empresários individuais inscritos no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ e no Registro Público de Empresas Mercantis; Pessoas jurídicas de direito público; e Pessoas físicas, residentes e domiciliadas no país, caracterizadas como Produtor Rural, para investimento no setor agropecuário.

Como encargos, além das taxas de juros cobradas de acordo com a linha de financiamento, o BNDES cobra encargos específicos às características de suas operações, como comissões de estudos e de estruturação, que deverão ser integralmente pagas na apresentação do projeto ou descontadas da primeira liberação de recursos.

Destacam-se como linhas de financiamento que poderão ser pleiteadas por sociedades ou empresas de direito público ou privado:

Linha saneamento ambiental e recursos hídricos;

Linha BNDES Estados;

Linha Investimentos sociais de empresas; e

Linha projetos multissetoriais urbanos – PMI;

Modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básico-PMAT.

## 6.2. Linha saneamento ambiental e recursos hídricos

Na linha saneamento ambiental e recursos hídricos, o BNDES apóia projetos de investimentos, públicos ou privados, que contribuam para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e à recuperação de áreas ambientalmente degradadas, a partir da gestão integrada dos recursos hídricos e da adoção das bacias hidrográficas como unidade básica de planejamento.

A referida linha financia investimentos relacionados a: abastecimento de água; esgotamento sanitário; efluentes e resíduos industriais; resíduos sólidos; gestão de recursos hídricos (tecnologias e processos, bacias hidrográficas); recuperação de áreas ambientalmente degradadas; desenvolvimento institucional; despoluição de bacias, em regiões onde já estejam constituídos Comitês; e macrodrenagem.

O valor mínimo desta modalidade de financiamento é R\$ 10 milhões e seu custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. Os encargos totais são calculados da seguinte forma:

- Apoio direto (operação feita diretamente com o BNDES: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Taxa de Risco de Crédito);
- Apoio indireto (operação feita por meio de instituição financeira credenciada): Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Taxa de Intermediação Financeira + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada.

O prazo total de financiamento será determinado em função da capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa e do grupo econômico. A classificação de porte de empresa adotada pelo BNDES e aplicável a todos os setores está resumida no Quadro 1.

---

**Quadro 1 – Classificação do porte das empresas de acordo com o BNDES, 2013**

---

Microempresa	Menor ou igual a R\$ 2,4 milhões
Pequena empresa	Maior que R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões
Média empresa	Maior que R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões
Média-grande empresa	Maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$ 300 milhões

---

A participação máxima do BNDES é de 80% do valor dos itens financiáveis, mas pode ser ampliada até 100% para os municípios beneficiados pela Política de Dinamização Regional (PDR) e para os projetos de implantação de aterros sanitários.

### **6.3. Linha BNDES estados**

Nesta linha de financiamento, o BNDES apóia a formulação e a implantação de programas de desenvolvimento integrado dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Tais programas devem representar um conjunto de investimentos definidos a partir de um planejamento estratégico e de longo prazo, de caráter multissetorial, integrado e sustentável, observadas as seguintes prioridades:

- Desenvolvimento regional e socioambiental;
- Redução de desigualdades regionais e sociais, em bases sustentáveis;
- Promoção do trabalho e renda;
- Melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços públicos prestados à coletividade; e

- Desenvolvimento institucional e modernização da gestão dos entes federados.

O financiamento é destinado exclusivamente aos Estados e Distrito Federal, cujo valor mínimo desta modalidade de financiamento é R\$ 10 milhões e seu custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. Os encargos totais são calculados da seguinte forma:

- Apoio direto (operação feita diretamente com o BNDES: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES +Taxa de Risco de Crédito);
- Apoio indireto (operação feita por meio de instituição financeira credenciada: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES +Taxa de Intermediação Financeira +Remuneração da Instituição Financeira Credenciada).

A participação máxima do BNDES é de 90% do valor dos itens financiáveis e o prazo total de financiamento será determinado em função da capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa e do grupo econômico.

#### **6.4. Linha Investimentos sociais de empresas**

Esta linha de financiamento abrange investimentos destinados à implantação, expansão e consolidação de projetos e programas de investimentos sociais realizados por empresas ou em parceria com instituições públicas ou associações de fins não econômicos, que objetivem a elevação do grau de responsabilidade social empresarial e que sejam voltados para a articulação e o fortalecimento de políticas públicas desenvolvidas nos diferentes níveis federativos.

A linha se divide em duas modalidades: apoio a investimentos no âmbito da comunidade e apoio a investimentos no âmbito da empresa. No âmbito da Comunidade, os empreendimentos apoiáveis devem ser preferencialmente

articulados com o poder público local e/ou que visem somar esforços com programas ou políticas públicas, voltados para os seguintes grupos de ações:

- Ambiente externo com influência local e microsocial: ações que tenham como público-alvo as populações localizadas em comunidades do entorno ou das áreas de influência geográfica das empresas;
- Ambiente macrossocial: ações que beneficiem segmentos da população nacional, não diretamente associados a iniciativas empresariais ou em suas áreas de influência.

No âmbito da empresa, os investimentos sociais abrangem o ambiente corporativo, em que o público-alvo são os empregados e seus dependentes ou familiares, os empregados de fornecedores de insumos, materiais e serviços ou clientes.

Para ambas as modalidades desta linha são financiáveis obras civis destinadas à instalação, expansão, reforma e outras benfeitorias; aquisição de máquinas, equipamentos e materiais permanentes; serviços técnicos especializados, tecnologia da informação, capacitação e despesas pré-operacionais; e desenvolvimento, difusão e reaplicação de tecnologias sociais aprimradoras de políticas públicas.

Não serão contemplados por esta modalidade de financiamento treinamento relacionado às atividades produtivas da empresa destinado a seus funcionários ou a processo seletivo de novos funcionários; e custeio e gastos com manutenção corrente, incluindo benefícios adicionais voltados para funcionários, que tenham caráter permanente e possam ser caracterizados como política de recursos humanos, tais como: planos de saúde, previdência, seguros, auxílio-moradia, de auxílio-educação, entre outros.

Esta linha de financiamento é destinada a sociedades com sede e administração no País, de controle nacional ou estrangeiro; empresários individuais; e associações e fundações, sendo que não há valor mínimo para pleitear o

financiamento. Seu custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, da seguinte maneira:

- Financiamento direto com o BNDES: 0% a.a., para investimentos no âmbito da comunidade; e 0,9% a.a., para investimentos no âmbito da empresa;
- Financiamento através de Instituição Financeira Credenciada: a taxa é negociada entre a instituição financeira e o cliente.

Os encargos totais são calculados da seguinte forma:

- Para operações diretas: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES;
- Para operações indiretas (não automáticas):Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada.

A participação máxima do BNDES para investimentos no âmbito da comunidade é de 100% do valor dos itens financiáveis, e , para investimentos no âmbito da empresa é de 80% do valor dos itens financiáveis.

## **6.5. Linha projetos multissetoriais urbanos – PMI**

O BNDES financia projetos multissetoriais integrados que representam conjuntos de projetos que integram o planejamento e as ações dos agentes municipais em diversos setores a fim de solucionar problemas estruturais dos centros urbanos.

O Projeto Multissetorial Integrado é um modelo alternativo de tratamento dos problemas sociais que abrange soluções para os variados tipos de carências, articulando, no âmbito municipal, investimentos em diversos setores sociais, como, por exemplo, saneamento básico e transportes.

Esta linha de financiamento destina-se a projetos de urbanização e implantação de infraestrutura básica no município, inclusive em áreas de risco e de sub-habitação; infraestrutura de educação, saúde, assistência social, esporte, lazer e serviços públicos; recuperação e revitalização de áreas degradadas, de interesse histórico ou turístico; saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana); e transportes públicos de passageiros (urbanos, metropolitanos e rurais; hidroviário, sobre trilhos e sobre pneus; equipamentos e infraestrutura).

O financiamento é destinado exclusivamente aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, cujo valor mínimo desta modalidade de financiamento é R\$ 10 milhões e seu custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. Os encargos totais correspondem a soma do Custo Financeiro, da Remuneração Básica do BNDES e da Taxa de Risco de Crédito. De acordo com as disposições do Decreto nº 2.233/9, a remuneração básica do BNDES é de 0,9% a.a. e , a taxa de Risco de Crédito é de 1,0% a.a.

A participação máxima do BNDES é de 80% do valor dos itens financiáveis e o prazo total de financiamento será determinado em função da capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa e do grupo econômico.

As garantias para apoio direto são definidas na análise da operação, e , para apoio indireto: negociadas entre a instituição financeira credenciada e o cliente.

## **6.6. Modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básico-PMAT**

O objetivo desta linha é apoiar projetos de investimento da Administração Pública Municipal voltados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, a fim de proporcionar aos municípios uma gestão eficiente, que gere aumento de receitas e/ou redução do custo unitário dos serviços prestados à coletividade.

Poderão ser financiados projetos de investimentos para o fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração municipal, com foco nas seguintes ações descritas no Quadro 2.

#### Quadro 2 – Projetos financiáveis pela linha PMAT do BNDES, 2013

Área da administração	Ações
Administração Geral	Gestão de recursos humanos, licitações e compras, gestão de contratos, protocolo e controle de processos, gestão energética
Administração Tributária	Arrecadação, cobranças administrativa e judicial, fiscalização, estudos econômicos e tributários, central de atendimento ao contribuinte
Administração Financeira e Patrimonial	Orçamento, execução financeira, contabilidade e dívida pública, auditoria e controle interno, gestão e segurança do patrimônio
Administração e Gestão das Secretarias, Órgãos e Unidades Municipais prestadoras de serviços à coletividade	Organização e gerência, sistemas e tecnologia de informação

Também poderão ser financiadas, desde que vinculadas a uma das quatro áreas enunciadas, as seguintes ações: visando planejamento, organização e gestão; legislação; sistemas e tecnologia de informação; central de atendimento ao cidadão; cadastros; georreferenciamento; relações intra e interinstitucionais; e integração de informações municipais, tanto na esfera intramunicipal quanto no intercâmbio de informações com os órgãos federais e estaduais.

Podem ser financiados os itens a seguir, não isoladamente, e desde que associados aos empreendimentos apoiáveis estabelecidos na seção anterior:

- Obras civis, montagem e instalações;
- Máquinas e equipamentos novos, incluídos os conjuntos e sistemas industriais, produzidos no País e constantes do Credenciamento de Fabricantes Informatizado – CFI do BNDES, incluídos:
- Equipamentos de informática: microcomputadores, estabilizadores, nobreaks, impressoras, roteadores, scanners, hubs, switches, thin

- clients, projetor multimídia, servidores, notebooks, antenas de rádio transmissão, estações rádio base;
- Equipamentos de apoio à operação e à fiscalização: rádio-comunicadores, leitoras de cartão, totens de atendimento;
  - Bens de informática e automação, abarcados pela Lei nº 8.248 (Lei de Informática), de 23.10.1991 [↗](#), que cumpram o Processo Produtivo Básico (PPB) e possuam tecnologia nacional na forma da Portaria MCT nº 950, de 12.12.2006 [↗](#), ou da que venha a substituí-la;
  - Móveis e utensílios;
  - Softwares nacionais, passíveis de apoio no âmbito do programa BNDES Prosoft – Comercialização, incluindo customização;
  - Motocicletas de até 300 cilindradas e automóveis de passeio com motorização de até 1.0, desde que exclusivamente voltados para atividades de fiscalização da área de administração tributária, em quantidade total limitada a 25% do número de servidores públicos efetivos que, comprovadamente, exerçam a função de fiscal e com valor total limitado a 10% do valor total do financiamento nas operações indiretas;
  - Investimentos em capacitação técnica e gerencial de servidores públicos efetivos do município, com valor limitado a 25% do valor total do financiamento nas operações indiretas;
  - Serviços voltados para Qualidade e Produtividade, Pesquisa e Desenvolvimento, estudos e projetos de engenharia relacionados ao investimento, com valor limitado a 20% do valor total do financiamento nas operações indiretas;
  - Serviços de atualização e modernização de cadastros e Tecnologia da Informação, com valor limitado a 35% do valor total do financiamento nas operações indiretas.

Não poderão ser financiados os itens a seguir:

- Obras civis, montagem, instalações e reaparelhamento de unidades municipais prestadoras de serviços à coletividade, como: escolas, postos de saúde e de assistência;
- Obras de infraestrutura não voltadas para o alcance do objetivo desta linha de financiamento;
- Programas de desligamento de servidores;
- Aquisição ou arrendamento de bens imóveis e benfeitorias;
- Aquisição de máquinas e equipamentos usados;
- Despesas com manutenção de atividades e de custeio da Administração Municipal, inclusive com pessoal ativo e inativo; e
- Gastos com pavimentação e iluminação pública.

O financiamento é destinado exclusivamente aos Municípios com população acima de 150 mil habitantes. O valor mínimo de financiamento para apoio direto é de R\$ 10 milhões, e , para apoio indireto (por meio de instituição financeira credenciada) é de R\$ 1 milhão. Os encargos totais são calculados da seguinte forma:

- Apoio direto (operação feita diretamente com o BNDES - solicitações acima de R\$ 10 milhões: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Taxa de Risco de Crédito);
- Apoio indireto (operação feita por meio de instituição financeira credenciada - solicitações de até R\$ 10 milhões: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Taxa de Intermediação Financeira + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada).

O custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, a remuneração básica do BNDES é de 0,9% a.a, e , a taxa de Risco de Crédito é 1% a.a.

A participação máxima do BNDES é de 90% do valor dos itens financiáveis e o prazo total de financiamento é de até 8 anos, incluído o prazo máximo de carência de 2 anos.

As garantias são determinadas em função da Cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e/ou receitas.

Além destas linhas de financiamento o BNDES disponibiliza uma linha específica para Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs).

### **6.7. BNDES – Linhas para MPMEs**

Nesta linha são financiáveis projetos de investimentos, incluindo capital de giro associado. Não serão passíveis de financiamento por esta linha projetos de internacionalização de empresas; e Projetos de internacionalização de empresas; e produção e leasing de bens de capital.

O financiamento é destinado exclusivamente às micro, pequenas e médias empresas e os encargos totais são calculados da seguinte forma:

- Apoio direto (operação feita diretamente com o BNDES: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES +Taxa);
- Apoio indireto (operação feita por meio de instituição financeira credenciada Risco de Crédito: Custo Financeiro + Remuneração Básica do BNDES + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada).

O custo financeiro é calculado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, a remuneração básica do BNDES é de 0,9% a.a, e , a taxa de Risco de Crédito é de até 4,18% a.a., conforme o risco de crédito do cliente.

A participação máxima do BNDES é de 90% do valor dos itens financiáveis e o prazo total de financiamento será determinado em função da capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa e do grupo econômico.

As garantias para apoio direto são definidas na análise da operação, e , para apoio indireto: negociadas entre a instituição financeira credenciada e o cliente.

## 6.8. Conclusão sobre a constituição de um fundo

Como dito, somos de opinião que a possibilidade de destinação de recursos da cobrança para um fundo poderia representar uma importante forma de acesso de tais recursos por diversos entes, inclusive privados. Entretanto, como se trata de alternativa que depende de lei, deixamos de apresentar qualquer minuta de resolução sobre o tema por não ser esse um ato competente para regulamentar essa alternativa.

## 7. Referências

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos.** Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/saneamento.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/saneamento.html)>. Acesso em agosto de 2013.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **BNDS Estados.** <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/bndes\\_estados.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/bndes_estados.html)>. Acesso em agosto de 2013.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **Investimentos Sociais de Empresas.** <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/investimentos\\_sociais.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/investimentos_sociais.html)>. Acesso em agosto de 2013.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos – PMI.** <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmi.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmi.html)>. Acesso em agosto de 2013.

**BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais – PMAE.**

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmae.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmae.html)>. Acesso em agosto de 2013.

**BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos - BNDES PMAT.**

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html)>. Acesso em agosto de 2013.

## Anexos

## Anexo I

<b>Mecanismos Diferenciados de Pagamento</b>	
<b>Critérios aprovados</b>	<b>Bacia Hidrográfica</b>
<p>- São reconhecidos como pagamento diferenciado pelo uso de recursos hídricos:</p> <p>I - Investimentos dos usuários a título de Pagamento por Serviços Ambientais prestados por um ou mais produtores rurais da bacia;</p> <p>II - Intervenções estruturais previstas no plano de bacia, a serem realizadas com recursos próprios, em ações que contemplem obras e equipamentos de sistemas de afastamento e tratamento de efluentes, excluindo redes coletoras, e medidas estruturais que propiciem a redução de cargas poluidoras lançadas;</p> <p>III - Outras ações que venham a ser indicadas nos estudos.</p>	<p>- Rio Guandu – ES (Deliberação Nº 01, DE 2011)</p>
<p>- Revisão de cálculo dos valores referentes ao pagamento pelo lançamento de carga orgânica caso a carga orgânica presente no lançamento de seus efluentes ser menor <i>ou igual</i> à carga orgânica presente na água captada.</p>	<p>- PCJ (Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ nº 078/07, de 05/10/2007)</p> <p>- Piracicaba e Jaguari – MG (Deliberação dos Comitês PCJ nº 021, de 2008)</p> <p>- Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco incluindo o Rio das Velhas (Deliberação Normativa CBH-Velhas nº 03, de 2009; Deliberação CBHSF Nº 40, de 2008)</p> <p>- Rio Araguari (Resolução CBH-Araguari Nº 12, de 2009)</p> <p>- Bacia do hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Deliberação CEIVAP N.º 65,</p>

	de 2006)
<p>- Revisão de cálculo dos valores referentes ao pagamento pelo lançamento de carga orgânica caso a carga orgânica presente no lançamento de seus efluentes seja menor que carga orgânica presente na água captada.</p> <p>- Previsão de que a agência de bacia deverá, no prazo de dois anos a partir do início da cobrança, apresentar ao comitê de bacia estudos visando instituição de Mecanismo Diferenciado de Pagamento dos valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos com o intuito de incentivar ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia, conforme § 2º do art. 7º da Resolução CNRH nº 48, de 21 de março de 2005.</p>	<p>- Bacia Hidrográfica do rio Doce incluindo: Caratinga – MG, Santo Antônio – MG, São José – ES, Piranga – MG, Rio Guandu – ES, Piracicaba – MG (Deliberação CBH-Doce Nº 26, de 2011; Deliberações Normativas Nº 01, 02, 08, 09 e 15 DE 2011)</p>
<p>- Os usuários públicos ou privados poderão pleitear pagamento diferenciado do valor devido ao <b>lançamento de carga orgânica</b> em um exercício, por meio de investimentos pré-aprovados pelo CEIVAP e efetivamente realizados no exercício anterior com recursos próprios ou onerosos nas ações previstas no caput, não sendo permitido o acúmulo de créditos para os exercícios subsequentes. O limite máximo de pagamento será de 50% do valor devido ao lançamento de carga orgânica a ser pago no exercício pelo respectivo usuário.</p> <p>Os investimentos nas ações previstas no caput deverão ter por objeto obras de construção, ampliação ou modernização de Estações de Tratamento de Efluentes e respectivos Sistemas de Transporte de Efluentes, não sendo aceitos aqueles destinados somente à construção de redes coletoras.</p>	<p>- Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (Deliberação CEIVAP Nº 70 de 2006)</p>
<p>- Os usuários públicos ou privados poderão pleitear pagamento diferenciado dos valores devidos à <b>captação e ao consumo de água</b> em um exercício, por meio de investimentos pré-aprovados pelo CEIVAP e efetivamente realizados no exercício anterior com recursos próprios ou onerosos nas ações previstas no caput, não sendo permitido o acúmulo de créditos para os exercícios subsequentes. O limite máximo de</p>	<p>- Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (Deliberação CEIVAP Nº 70 de 2006)</p>

<p>pagamento será 50% dos valores devidos à captação e ao consumo de água a serem pagos no exercício pelo respectivo usuário.</p> <p>Os investimentos nas ações previstas no caput deverão ter por objeto obras que promovam a melhoria da quantidade de água ou do regime fluvial da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, não sendo aceitos os investimentos feitos em estudos, programas e projetos.</p> <p>Obs.: A soma das previsões de pagamentos diferenciados de que trata esta Deliberação, aprovados pelo CEIVAP, não poderá exceder a 15% do montante arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul no exercício anterior ao da protocolização dos pedidos. No caso em que forem propostas no mesmo exercício ações visando o pagamento diferenciado dos valores devido ao lançamento de carga orgânica ou à captação e consumo, este último ficará limitado a um percentual de 5% do montante arrecadado no exercício anterior.</p>	
<p>- Abatimento do valor correspondente ao lançamento de cargas orgânicas, denominado “Valor<sub>DBO</sub>” caso: o usuário apresente proposta de investimentos, com recursos próprios, em ações que contemplem obras e equipamentos de sistemas de afastamento e tratamento de efluentes, e medidas estruturais que propiciem a redução de cargas poluidoras lançadas, excluindo redes coletoras. Essas ações devem ser previstas no plano da bacia e serem priorizadas anualmente pelo seu comitê. O limite do valor de abatimento será igual ao valor apurado em um exercício.</p> <p>O usuário não terá direito a recebimento de créditos para abatimentos dos valores devidos em anos posteriores ou em decorrência de outros usos de recursos hídricos por ele praticados.</p>	<p>- Bacia Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê (Decreto Nº 55.008, de 2009)</p> <p><i>As regras e os procedimentos para apuração dos investimentos feitos pelo usuário devem ser estabelecidos pelo CBH-SMT</i></p> <p>- Bacia Hidrográfica do Rio Araguari (Resolução CBH-Araguari Nº 12, de 2009)</p> <p><i>As regras e os procedimentos para apuração dos investimentos feitos pelo usuário devem ser estabelecidos pelo</i></p>

	<p><i>IGAM, por proposição da ABHA</i></p> <p>- PCJ (Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ n° 078/07, de 2007)</p> <p><i>As regras e os procedimentos para apuração dos investimentos feitos pelo usuário devem ser estabelecidos pela ANA, por proposição da Agência de Água ou entidade delegatária de suas funções.</i></p>
<p>- Abatimento do “Valor<sub>Rural</sub>” devido a consumo e captação de água será possível quando o usuário:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. possuir Reserva Legal Averbada, comprovada por cópia autenticada do registro em cartório; possuir Área de Preservação Permanente (APP) efetivamente preservada, comprovada por Laudo do Órgão Ambiental competente, ou ter aderido às ações implementadas por programas conservacionistas, mediante comprovação por meio de declaração do órgão ou entidade coordenadora/implementadora do programa;</li> <li>2. apresentar proposta de investimentos, com recursos próprios, em ações que contemplem a aplicação de boas práticas de uso e conservação da água na bacia, definidas pelas câmeras técnicas de comitês das bacias, conforme segue:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Prática, pelo usuário, na propriedade onde ocorre o uso dos recursos hídricos, de, pelo menos, uma das ações de controle da erosão relacionadas a seguir: plantio com curvas de nível; construção de bacias de contenção de água pluvial; terraceamento; plantio direto, faixas vegetadas; sendo que tais ações serão declaradas pelo usuário, ficando sujeitas à verificação por parte do IGAM ou da ABHA (bacia do Araguari), ou da ANA ou da entidade delegatária de</li> </ol> </li> </ol>	<p>- Bacia hidrográfica do rio Araguari (Resolução CBH-Araguari N° 12, de 2009)</p> <p>- Bacia do PCJ (Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ n° 078/07, de 2007)</p>

funções de Agência de Água (bacia do PCJ);

b. Prática, pelo usuário, na propriedade onde ocorre o uso dos recursos hídricos, de controle da água captada (por meio de equipamento medidor de volumes de água captados) e, no caso de irrigação, de controle da irrigação por meio de, pelo menos, uma das técnicas relacionadas a seguir: Tanque Classe A; tensiômetros; estação hidrometeorológica; sendo que tais ações serão declaradas pelo usuário, ficando sujeitas à verificação por parte do IGAM ou da ABHA.

Obs.:

I. As ações propostas devem estar previstas no plano da bacia e serem priorizadas anualmente pelo respectivo comitê.

II. O abatimento do valor será de até 80% do Valor<sub>Total</sub> (bacia do Rio Araguari) e 100% do Valor<sub>Rural</sub> (bacia do PCJ) a ser apurado em 1 (um) ano e o usuário não terá direito a recebimento de créditos para abatimentos dos valores devidos em anos posteriores;

III. As regras e os procedimentos para apuração dos investimentos feitos pelo usuário devem ser estabelecidos pelo IGAM (bacia do Araguari) ou pela ANA (bacia do PCJ), por proposição da ABHA (bacia do Araguari) ou Agência de Água ou entidade delegatária de suas funções.

## Anexo II

### DELIBERAÇÃO Nº (...), DE (...)

*Estabelece mecanismo diferenciado de pagamento pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Doce.*

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, criado pelo Decreto s/nº de 25 de janeiro de 2002, no uso de sua atribuição para estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados, conforme definido pela Lei 9.433 (de 8 de janeiro de 1997), artigo 38, VI;

Considerando a Resolução CNRH 48 (de 21 de março de 2005), que estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso de Recursos Hídricos, e define em seu artigo 7º, § 2º, que os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê; e

Considerando que, além dos mecanismos e valores atuais de cobrança estabelecidos na Deliberação 26 (de 31 de março de 2011) e aprovados pela Resolução CNRH 123 (29 de junho de 2011), o artigo 8º, incisos II e VI daquela Deliberação, preveem, respectivamente, o aperfeiçoamento do  $K_t$  com reconhecimento das boas práticas de uso e conservação das águas e a instituição de mecanismo diferenciado de pagamento, consonante com o § 2º do artigo 7º da Resolução CNRH 48 (de 21 de março de 2005).

#### **DELIBERA:**

Art. 1º Fica estabelecido mecanismo diferenciado para o pagamento dos valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Doce, com o intuito de incentivar as boas práticas de uso e conservação dos recursos hídricos, bem como ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, os valores cobrados pelo uso de recurso hídrico definida pela Deliberação CBH-DOCE nº 48, de 21 de março de 2005, poderão ser compensadas com créditos oriundos das ações de incentivo calculados com base no coeficiente  $K_t$ , segundo metodologia descrita no Anexo I desta Deliberação.

§ 2º O incentivo de que trata este artigo é facultativo ao usuário, sendo que, quando comprovadamente devido, constitui direito do usuário e torna vinculante a decisão do CBH-DOCE a respeito da sua concessão.

Art. 2º Somente poderão protocolar os pedidos mencionados no artigo 3º desta Deliberação os usuários que estiverem adimplentes em relação à cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Doce.

Art. 3º O incentivo referido no artigo 1º desta Deliberação somente será concedido se cumprido o devido procedimento, especificado nos artigos 3º e 4º desta Deliberação.

§ 1º Os usuários deverão formalizar seu interesse à Agência de Bacia ou entidade delegatária, para fins de comprovação da implementação de ações de boas práticas de uso e conservação de água, nos termos previstos no Anexo I desta Deliberação.

§ 2º Caberá ao CBH-DOCE, mediante proposta da Agência de Bacia ou entidade delegatária, estabelecer qual será a documentação comprobatória exigida para comprovar a efetiva implementação e manutenção das ações de boas práticas de uso e conservação de água.

§ 3º Uma vez cumprido o previsto no § 1º desse artigo, caberá à Agência de Bacia ou entidade delegatária:

- a) analisar a adequação das ações de boas práticas de uso e conservação de água descrita e comprovadas em face ao Anexo I desta Deliberação;
- b) requerer todas as informações e documentos adicionais, se necessários;
- c) emitir parecer técnico no qual deverá qualificar as ações de boas práticas de uso e conservação de água em face do Anexo I desta Deliberação e opinar, de forma justificada e fundamentada, sobre a adequação ou não da proposta, indicando o coeficiente  $K_f$  aplicável ao caso.

§ 5º Na hipótese das ações de boas práticas de uso e conservação de água serem consideradas não consonantes com essa Deliberação e, por conseguinte, não ser reconhecido o direito aos créditos referidos no artigo 1º dessa Deliberação, poderá o interessado retificar e alterar sua proposta e/ou apresentar informações e documentos complementares que justifiquem o requerimento aos referidos créditos.

§ 6º Caberá ao CBH-DOCE aprovar ou não o direito aos créditos referidos no artigo 1º dessa Deliberação, que sejam resultantes das ações de boas práticas de uso e conservação de água implementadas pelo interessado, observado o parecer técnico da Agência de Bacia ou entidade delegatária e o disposto nesta Deliberação.

§ 7º Todo o procedimento previsto nesse parágrafo deverá ser documentado na forma de procedimento administrativo, devidamente numerado, e, se possível, deverá ser facultado ao usuário que pleiteia os créditos referidos no artigo 1º dessa Deliberação o acesso a essas informações por meio de sistema de processamento de dados via *internet*.

§ 8º O parecer da Agência de Bacia ou entidade delegatária e a decisão do CBH-DOCE deverão ser disponibilizados pela *internet* e publicados no Diário Oficial.

§ 9º A Agência de Bacia ou entidade delegatária procederá à análise das ações de boas práticas de uso e conservação de água implementadas pelo interessado, bem como da

respectiva documentação, e encaminhará os respectivos pareceres ao CBH-DOCE, para aprovação, em até quinze dias após o cumprimento das exigências relativas ao protocolo do pedido.

§ 10º Em até quinze dias a contar do recebimento do parecer da Agência de Bacia ou entidade delegatária, o CBH-DOCE deverá deliberar sobre o pedido protocolado.

Art. 4º Uma vez aprovado o incentivo, fica o direito aos créditos previstos no artigo 1º dessa Deliberação condicionados à celebração de um termo de compromisso, de natureza contratual, entre o usuário e a Agência de Bacia ou entidade delegatária, no qual constará:

- I. as ações de boas práticas de uso e conservação de água, nos termos previstos no Anexo I desta Deliberação, assumidas e compromissadas pelo usuário;
- II. a definição do  $K_t$  correspondente ao incentivo concedido pelo CBH-Doce ao usuário;
- III. a especificação do prazo das ações de boas práticas de uso e conservação de água implementadas e do correspondente incentivo, que poderá ser por tempo determinado ou indeterminado;
- IV. a obrigação de observar o disposto no artigo 5º desta Deliberação, sem prejuízo da fiscalização rotineira do órgão ou entidade de recursos hídricos e da Agência de Bacia ou entidade delegatária;
- V. a hipótese de cancelamento dos créditos, já compensados e/ou a compensar, e a imposição de penalidade contratual, nos termos do Código Civil em vigor, pelo inadimplemento ou inobservância do termo de compromisso e/ou das ações de boas práticas de uso e conservação de água assumidas pelo usuário;
- VI. A qualificação do termo de compromisso como título executivo extrajudicial, devendo ser subscrito por duas testemunhas, nos termos da lei.

§ 1º Na hipótese do inciso V desse artigo, fica o usuário obrigado ao imediato pagamento dos seguintes valores:

- a) todas as parcelas da cobrança pelo uso da água que tiverem sido compensadas com os créditos referidos no artigo 1º dessa Deliberação no período ao qual o usuário recebeu o benefício sem fazer jus ao mesmo;
- b) juros moratórios aplicados sobre os valores devidos no item a) acima, calculados *pro rata die* com base na variação da taxa SELIC desde a data original de vencimento dos valores indevidamente compensados até a data do efetivo pagamento; e,
- c) multa equivalente a 50% (cinquenta por cento) do somatório dos valores devidos nos itens a) e b) acima.

§ 2º A suspensão temporária pelo usuário das ações de boas práticas de uso e conservação de água, geradoras de incentivos nos termos previstos no artigo 1º e Anexo I desta Deliberação, deverão ser comunicadas imediatamente à Agência de Bacia ou entidade delegatária, que deverá suspender o benefício pelo período correspondente.

§ 3º A suspensão definitiva pelo usuário das ações de boas práticas de uso e conservação de água deverá ser comunicada imediatamente à Agência de Bacia ou entidade delegatária, bem como ensejará a rescisão do termo de compromisso celebrado.

§ 4º A Agência de Bacia ou entidade delegatária poderá disponibilizar acesso via *internet* de modelo de termo de compromisso, a ser preenchido eletronicamente, com assinatura digital certificada.

Art. 5º Para fins de fiscalização, o usuário deverá enviar, a cada fechamento do trimestre do ano em exercício, relatório declarando e comprovando a continuidade da ação geradora do incentivo, sob pena de suspensão automática desse direito pela inobservância do prazo para entrega do mencionado relatório.

§ 1º A Agência de Bacia ou entidade delegatária poderá disponibilizar acesso via *internet* para entrega do relatório por meio eletrônico.

§ 2º A Agência de Bacia ou entidade delegatária deverá especificar as informações que deverão constar no relatório, para fins de comprovação das ações correspondentes ao  $K_t$ .

§ 3º Sem prejuízo do disposto no *caput* desse artigo e nos parágrafos anteriores, fica resguardado à Agência de Bacia ou entidade delegatária o direito de, a qualquer tempo, requerer provas ou documentos necessários à comprovação das ações de boas práticas de uso e conservação de água, realizando inclusive inspeções ou auditorias nas propriedades e estabelecimentos dos usuários incentivados sem a necessidade de agendamento prévio.

Art. 6º O direito à compensação dos créditos referidos no artigo 1º dessa Deliberação, como mecanismo de incentivo, não será transferível a terceiros ou passível de restituição ou reembolso financeiro de qualquer natureza ou compensação com quaisquer débitos de outros órgãos da administração pública direta ou indireta, podendo ser usados exclusivamente para compensação da cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica onde foram originados, observado o disposto no § 1º desse artigo.

Parágrafo único. O direito previsto nesta deliberação é passível de transferência quanto à sua titularidade legal, no caso de sucessão jurídica do usuário incentivado, o que deverá constar expressamente no termo de compromisso descrito no artigo 5º desta Deliberação.

Art. 7º Caberá aos Comitês de Bacia Hidrográfica, às Agências de Bacias e entidades delegatárias desenvolver sistema de processamento de dados e controle que identifique os incentivos concedidos, os beneficiários e as compensações efetuadas.

Art. 8º As Agências de Bacias e entidades delegatárias poderão cobrar taxa de emissão da análise técnica e fiscalização em valor proporcional aos custos incorridos para a execução da referida atividade e emissão de termo de compromisso.

Art. 9º As ações financiadas, no todo ou em parte, com recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos, seja de domínio da União ou dos Estados, além daquelas financiadas pelos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos ou outra fonte de financiamento a fundo perdido, não serão consideradas para fins de obtenção dos incentivos de que trata esta Deliberação.

Art. 10. A Agência de Bacia ou entidade delegatária deverá informar anualmente ao CBH Doce e à Agência Nacional de Águas – ANA o montante de créditos concedidos, em contrapartida às ações adotadas pelos usuários, na forma desta Deliberação.

Art. 11. A compensação dos créditos será considerada forma de pagamento dos valores devidos pelo uso dos recursos hídricos e, por conseguinte, não afetará o repasse de recursos às Agências de Bacias e entidades delegatárias previstos no § 1º do artigo 22 da Lei 9.433 (de 8 de janeiro de 1.997).

Art. 12. Esta Deliberação deverá ser encaminhada, para as providências pertinentes:

- I. À ANA – Agência Nacional de Águas;
- II. Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.

Art. 13. Esta Deliberação entra em vigor a partir de sua aprovação, sendo que, após sua ratificação pelo CNRH, as Agências de Bacias e entidades delegatárias terão o prazo de 6 (seis) meses para implementar o mecanismo diferenciado de pagamento.

## Anexo I

### Metodologia de cálculo do $K_t$

O cálculo do  $K_t$  será diferenciado para os setores usuários, conforme segue:

#### Agropecuária

$$K_t = K_{t\_DELIB} F_{BP}$$

Na qual:

- $K_{t\_DELIB}$  = coeficiente de uso e conservação da água e solo, conforme Deliberação de cada comitê com atuação na bacia do rio Doce; e
- $F_{BP}$  = fator de boas práticas.

O Fator de Boas Práticas é descrito pela equação:

$$F_{BP} = \sum_{i=0}^n \frac{A_c \text{ NCA}}{A_t}$$

Na qual:

- $F_{BP}$  = fator de boas práticas;  
 $A_c$  = área correspondente;  
 $\text{NCA}$  = número de classes acima da capacidade de uso; e  
 $A_t$  = área total da propriedade.

Obs: No caso de valores de  $F_{BP}$  inferiores a 0,7 será mantido o valor de 0,7; e para valores superiores a 1,0 será mantido o valor unitário. Para resultados entre 0,7 e 1,0, será mantido o valor obtido aplicando a metodologia.

No caso específico da irrigação o valor de  $K_t$  ainda deverá contemplar um fator multiplicador, calculado, em uma base mensal, utilizando o procedimento:

$$F_{ui} = \frac{q_{out, i}}{q_{u, i (tab)}}$$

Na qual:

- $q_{out, i}$  = vazão unitária outorgada para o uso para irrigação no mês  $i$ , em  $L s^{-1} ha^{-1}$ ;  
 $q_{u, i (tab)}$  = vazão unitária tabelada com base na demanda necessária para a cultura de interesse no mês  $i$ ,  $L s^{-1} ha^{-1}$ .

Os valores do coeficiente  $q_{u, i (tab)}$  serão:

	$q_{u, i (tab)}$ – Culturas Permanentes ( $L s^{-1} ha^{-1}$ )					Captação Superficial						
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
<b>DO1</b>	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,48	0,40	0,40	0,40	0,40
<b>DO2</b>	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,49	0,44	0,40	0,40	0,40
<b>DO3</b>	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,42	0,52	0,49	0,40	0,40	0,40
<b>DO4</b>	0,40	0,40	0,40	0,42	0,40	0,40	0,41	0,51	0,50	0,40	0,40	0,40
<b>DO5</b>	0,40	0,40	0,40	0,41	0,40	0,40	0,41	0,50	0,49	0,40	0,40	0,40
<b>DO6</b>	0,40	0,41	0,40	0,40	0,40	0,40	0,41	0,49	0,48	0,40	0,40	0,40
<b>DO-ES</b>	0,40	0,47	0,40	0,42	0,40	0,40	0,40	0,46	0,46	0,40	0,40	0,40

	$q_{u,i(tab)} - \text{Culturas Temporárias (L s}^{-1} \text{ ha}^{-1})$						Captação Superficial					
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
<b>DO1</b>	0,40	0,40	0,40	0,50	0,46	0,48	0,52	0,64	0,55	0,43	0,40	0,40
<b>DO2</b>	0,40	0,40	0,40	0,50	0,47	0,49	0,53	0,65	0,60	0,47	0,40	0,40
<b>DO3</b>	0,40	0,40	0,40	0,47	0,50	0,51	0,55	0,68	0,66	0,48	0,40	0,40
<b>DO4</b>	0,40	0,52	0,42	0,57	0,53	0,52	0,54	0,67	0,67	0,48	0,40	0,40
<b>DO5</b>	0,40	0,54	0,45	0,56	0,51	0,49	0,54	0,65	0,66	0,53	0,40	0,40
<b>DO6</b>	0,40	0,58	0,42	0,55	0,51	0,50	0,54	0,65	0,65	0,50	0,40	0,40
<b>DO-ES</b>	0,40	0,66	0,47	0,58	0,53	0,50	0,49	0,61	0,62	0,48	0,40	0,40

	$q_{u,i(tab)} - \text{Culturas Permanentes (L s}^{-1} \text{ ha}^{-1})$						Captação Subterrânea					
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
<b>DO1</b>	0,20	0,22	0,20	0,36	0,34	0,36	0,39	0,48	0,40	0,29	0,20	0,20
<b>DO2</b>	0,20	0,20	0,20	0,36	0,35	0,37	0,40	0,49	0,44	0,33	0,20	0,20
<b>DO3</b>	0,20	0,20	0,20	0,34	0,37	0,39	0,42	0,52	0,49	0,34	0,20	0,20
<b>DO4</b>	0,20	0,36	0,28	0,42	0,40	0,39	0,41	0,51	0,50	0,34	0,20	0,20
<b>DO5</b>	0,20	0,38	0,31	0,41	0,38	0,37	0,41	0,50	0,49	0,38	0,20	0,20
<b>DO6</b>	0,20	0,41	0,28	0,40	0,38	0,38	0,41	0,49	0,48	0,36	0,20	0,20
<b>DO-ES</b>	0,20	0,47	0,32	0,42	0,39	0,37	0,37	0,46	0,46	0,34	0,20	0,20

	$q_{u,i(tab)} - \text{Culturas Temporárias (L s}^{-1} \text{ ha}^{-1})$						Captação Subterrânea					
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
<b>DO1</b>	0,20	0,35	0,31	0,50	0,46	0,48	0,52	0,64	0,55	0,43	0,20	0,20
<b>DO2</b>	0,20	0,30	0,28	0,50	0,47	0,49	0,53	0,65	0,60	0,47	0,20	0,20
<b>DO3</b>	0,20	0,33	0,29	0,47	0,50	0,51	0,55	0,68	0,66	0,48	0,20	0,20
<b>DO4</b>	0,20	0,52	0,42	0,57	0,53	0,52	0,54	0,67	0,67	0,48	0,20	0,20
<b>DO5</b>	0,22	0,54	0,45	0,56	0,51	0,49	0,54	0,65	0,66	0,53	0,20	0,20
<b>DO6</b>	0,20	0,58	0,42	0,55	0,51	0,50	0,54	0,65	0,65	0,50	0,20	0,20
<b>DO-ES</b>	0,33	0,66	0,47	0,58	0,53	0,50	0,49	0,61	0,62	0,48	0,20	0,20

O valor do  $F_{ui}$  anual será a média aritmética dos seis maiores valores mensais ou, no caso do número de meses em que é solicitada a outorga ser menor que seis, apenas dos valores mensais existentes.

Obs: Assim como no caso do  $F_{BP}$ , para valores de  $F_{ui}$  inferiores a 0,7 será mantido o valor de 0,7; e para valores superiores a 1,0 será mantido o valor unitário. Para resultados entre 0,7 e 1,0, será mantido o valor obtido aplicando a metodologia.

## Indústria

$$K_t = 1 - (0,7 K_{\text{reuso}} + 0,3 K_{\text{chuva}})$$

Na qual:

$K_{\text{reuso}}$  = coeficiente de base anual que leva em conta a percentagem de reuso de água nas indústrias; e

$K_{\text{chuva}}$  = coeficiente de base anual que leva em conta a percentagem de captação de água de chuva nas indústrias em relação ao total captado.

## Saneamento

Propõe-se que o multiplicador  $K_t$  seja relacionado aos níveis de IARA<sub>Quantidade</sub> (Nota Técnica nº 118/2011/SAG), que poderá variar de 0,700 a 1,000. Na Tabela abaixo foram especificados os valores de  $K_t$  estabelecidos para cada classe IARA.

Classificação IARA	$K_t$
A	0,700
B	0,775
C	0,850
D	0,925
E	1,000