



A ÁGUA COMO BEM JURÍDICO ECONÔMICO

THE WATER AS WELL ECONOMIC LEGAL

Natacha Zanghelini Borba

Bacharel em Direito pela Faculdade Metropolitana de Guaramirim, FAMEG de Santa Catarina, Brasil.
contato@eeb.adv.br

Diego Augusto Bayer

Aluno regular do Doutorado em Direito Penal pela Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Professor no Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Jaraguá do Sul, UNERJ;
Faculdade Meridional, IME; e no
Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI), Brasil.
diegobayer@uol.com.br

Resumo

Antigamente tinha-se a ideia da água como um recurso ilimitado, que nunca se acabaria. Devido ao uso descontrolado e irresponsável do ser humano, essa visão mudou e hoje diversos locais do mundo e do Brasil enfrentam com a escassez deste recurso. Esse artigo visa apresentar as principais mudanças nesse segmento da justiça, com enfoque na mudança das leis para cobrança da água.

Palavras chaves: escassez de água; lei; recursos hídricos.

Abstract

Previously we had the idea of water as an unlimited resource that never ends. Due to the uncontrolled and irresponsible use by the human beings, this view has changed and today many parts of the world including Brazil face the scarceness of this resource. This article has the intent to present the main changes in the laws about water charges.

Keywords: scarceness of water; law; water resources.

1. Introdução

O presente artigo científico visa evidenciar a situação da água, um recurso essencial a todas as espécies de vida em nosso planeta que, até recentemente, carecia de atenção no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo é mostrar uma das principais mudanças atuais para amenizar a escassez e mau uso dos recursos hídricos, que é a possibilidade de sua cobrança pelo uso, por ser entendido como bem de valor econômico e gerando seus efeitos neste sentido.

Serão brevemente apresentados alguns aspectos geográficos, para ser possível compreender com maior facilidade o tema quando chegar às questões principais do tema. Após, será discorrido sobre a legislação pertinente aos recursos hídricos, em ordem cronológica e de relevância, a aparição deles ao longo das Constituições Federais e os códigos e leis de maior destaque. E assim chega-se ao tema em si, narrando aspectos relevantes para tornar possível o entendimento do que é a cobrança pelo uso da água e demais indagações pertinentes.

Diversos doutrinadores, que se aprofundaram neste assunto e escreveram obras que foram objeto de estudo para este artigo, analisaram pontos diferentes acerca dos recursos hídricos: enquanto Granziera se volta mais em direção às competências e especificidades legislativas, Sirvinskas observa com mais afinco os efeitos práticos e com visão mais global, diferenças que tornam o texto mais dinâmico e proveitoso.

2. Aspectos geográficos

O Planeta Terra, apesar de ter esse nome, é constituído principalmente por água, sendo que 97% dela é salgado, apenas 3% é doce, e desta pequena parcela, 73% são utilizados na agricultura, 21% na indústria e míseros 6% são considerados água potável (ANTUNES, 2009, p. 715).

De acordo com o Dicionário Michaelis (2004), diz-se potável da água que se pode beber, embora na realidade esta água em muitos lugares do mundo é de qualidade precária, pois a exemplo dos países pobres do chamado Terceiro Mundo, mais de 80% das doenças e mais de um terço da taxa de mortalidade são decorrentes da má qualidade da água utilizada pela população para atender as suas diversas necessidades. Mas ainda pior do que isto, é que cerca de 1,5 bilhão de pessoas não tem acesso a água potável, mesmo de má qualidade

(ANTUNES, 2009, p. 715-716).

O consumo de água também evidencia tamanho contraste pelo mundo. Em média, a quantidade de água consumida por um cidadão europeu é setenta vezes maior do que a de um habitante de Gana, e um norte-americano consome 300 vezes mais água que um ganense (ANTUNES, 2009, p. 715).

Quanto à localização da água com relação ao solo, existem as águas subterrâneas: lençóis freáticos localizados a certa profundidade no subsolo; e as superficiais: as que se mostram na superfície da Terra, que dividem-se em internas (rios, lagos e mares internos) e externas (mar territorial, alto-mar, águas contíguas). Serão objeto de estudo do artigo, especificamente, as águas consideradas superficiais internas, presentes nas bacias hidrográficas.

Quanto ao uso predominante (conforme resolução do CONAMA n. 20/86), a água será considerada salobra quando tiver salinidade inferior à oceânica, salina quando tiver salinidade oceânica e doce quando for desprovida de salinidade, sendo que usaremos para este estudo apenas a água doce.

O Brasil desfruta de situação privilegiada, com cerca de 12% da produção mundial de água doce (LANFREDI, 2002, p. 159). Mas, sobre este aspecto, Cordeiro Netto (2002, p. 29) afirma:

A água é um problema seríssimo no mundo todo. No Brasil, se tem a falsa sensação de que é um país muito rico em água, mas na verdade nós temos uma falsa riqueza, porque a abundância de água doce está situada na Amazônia, longe do grande centro produtor, consumidor e longe da grande concentração da população brasileira.

O país é uma potência incontestável quando se fala em água (16% da água utilizável no mundo). Possui a maior bacia hidrográfica do planeta, entretanto, mesmo assim, sofre com a falta de água potável nas grandes cidades (REBOUÇAS, 1999, p. 31).

3. Legislação e competências

3.1 Constituições Brasileiras

Conforme Canotilho e Leite (2011, p. 78), “a primeira menção sobre as águas no ordenamento jurídico brasileiro surgiu em 1828, quando o país ainda estava sob o regime

político imperial, com a lei que disciplinou as atribuições das Câmaras Municipais”, atribuindo aos vereadores competência para deliberar sobre aquedutos, chafarizes, poços, tanques e esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de águas infectas.

Em 1834 foi promulgado o Ato Adicional, que estabeleceu a competência das Assembleias Legislativas provinciais para legislar sobre obras públicas, estradas e navegação no interior de seus respectivos territórios, o que, evidentemente, tinha reflexos sobre a política a ser adotada quanto às águas.

Já no período republicado, a Constituição de 1891 também não enfatizou este tema, limitando-se a definir a competência federal para legislar sobre Direito Civil, incluída neste atribuição legislativa sobre as águas. Em consequência, o Código Civil de 1916 era dotado de um vasto número de artigos voltados ao assunto.

A primeira Constituição que abordou com clareza e considerou os aspectos econômicos e de desenvolvimento das águas foi a de 1934. Nesta Carta, foi atribuída à União competência privativa para legislar sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, bem como atribuído à União o domínio de lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros.

Outrossim, a água foi enfocada, nos artigos 118 e 119, sob o posto de vista de que se constituía em elemento essencial para a geração de riquezas econômicas e desenvolvimento, em especial como fonte de energia elétrica.

A Constituição de 1964 inovou quando, em seu artigo 153, determinou que o aproveitamento de recursos minerais e de energia hidráulica dependia de autorização ou concessão, conforme definido em lei, e estas autorizações ou concessões podiam ser dadas somente a brasileiros ou a empresas organizadas no país.

Nas Constituições de 1967 e 1969, ficaram incluídas como bens pertencentes à União as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países. Dentre os bens dos Estados e Territórios estavam incluídos os lagos em território de seu domínio, bem como os rios que neles têm nascentes e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no domínio federal.

Já a atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, trouxe mais especificidades

sobre o assunto em sua redação.

Quanto aos bens da União, acrescentou aos demais os terrenos marginais e praias fluviais, e quanto ao domínio, ficou determinado na forma dos incisos IV, V, VI, VII e VIII do artigo 20.

Quanto aos bens pertencentes aos Estados, estes são mais bem definidos no art. 26, sendo eles: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiveram no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União.

A competência legislativa continua sendo privativa à União, contudo o parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de que lei complementar, obviamente federal, possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionados neste artigo.

No que concerne às competências administrativas, o artigo 23 determina a solidariedade entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para combater a poluição, em qualquer de suas formas, e a defesa do meio ambiente.

Assim como sintetiza Canotilho e Leite (2011, p. 84), a atual Constituição adotou uma concepção extremamente moderna, caracterizando a água como um recurso econômico de forma bastante clara e importante. Além disso, os rios foram compreendidos a partir do conceito de bacias hidrográficas e não como um elemento geográfico isolado. Por fim, é previsto ainda o fim da privatização dos recursos hídricos, visto que até hoje grandes usuários destes recursos se apropriando das águas para as suas finalidades privadas, auferindo lucro com elas, sem gastar sequer um único centavo. O estabelecimento de um preço pela utilização das águas serve de parâmetro para impedir que toda a sociedade arque com os custos de benefícios que são, claramente, identificáveis.

3.2. Código de Águas

FARIAS (2005, p. 391) afirma que “a diferença fundamental entre a normatividade estabelecida pelo Código Civil Brasileiro e pelo Código de Águas está, exatamente, no fato de que o Código de Águas enfoca as águas como recursos dotados de valor econômico para a coletividade e, por isto, merecedores de atenção especial do Estado”.

Trechos dos considerandos que servem de base para a instituição do Código de Águas:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional; considerando que se torna necessário modificar este estado de coisas, dotando o País de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao Poder Público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas; considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional.

3.3. Política Nacional de Recursos Hídricos

O legislador federal, com a promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu uma nova norma que possibilitou o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e que complementa a Política Nacional do Meio Ambiente (ANTUNES, 2009, p. 738).

Os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos estão estabelecidos já no art. 1º da lei, e são os seguintes:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Antunes (2009, p. 739) diz que “o principal aspecto que pode ser compreendido destes princípios é que a nova concepção legal busca encerrar com a verdadeira apropriação privada e graciosa dos recursos hídricos”.

Já os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos estão estabelecidos no art. 2º da lei, e são os seguintes:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Os Planos de Recursos Hídricos, que estão inseridos na Política Nacional de Recursos Hídricos, são Planos Diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política, conforme art. 8º da Lei nº 9.433/2007. Estes planos são elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país, e são planos a longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implementação de seus programas e projetos (SILVA, 2010, p. 133-134).

3.4. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A lei citada anteriormente, Lei nº 9.433/2007, cria também o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que tem seus objetivos elencados no art. 32 dela, sendo eles:

- I- coordenar a gestão integrada das águas;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assim como exposto no art. 33 da mesma norma: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os órgãos dos Poderes Público Federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e, por fim, as Agências de Águas.

3.5. Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Silva (2010, p. 138), explica que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos tem “competência para promover a articulação dos planejamentos nacionais, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídrico”, bem como formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433/2007.

3.6. Agência Nacional de Águas

A Agência Nacional de Águas – ANA surgiu com a edição da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e é entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A edição desta lei foi de grande importância para a complementação da Lei nº 9.433/1997, abordada no tópico anterior.

Conforme mencionado por Antunes (2009, p. 747), a ANA “tem o papel de ser a entidade encarregada de dar execução às decisões políticas capazes de definir usos adequados para os recursos hídricos brasileiros”, e atender as diferentes necessidades nacionais de forma equilibrada, contemplando todos os usos e cuidando para que uns não se sobreponham aos outros, assegurando o equilíbrio entre as diferentes demandas dos diferentes usuários.

4. A água como bem jurídico econômico

4.1. Água, recurso limitado

Pensava-se, anteriormente, que os recursos hídricos eram inesgotáveis, tendo-se em vista o aspecto cíclico da água. Mas agora é inquestionável que a água é um recurso natural limitado. Sirvinskas (2011, p. 309) diz que “tal limitação está relacionada com a poluição das bacias hidrográficas, com os escassos mananciais ainda existentes e o aumento do consumo pela população”.

O Brasil é um país extremamente farto em recursos hídricos, no entanto, necessita que os mesmos sejam geridos de forma racional e capaz de preservá-los para as presentes e futuras gerações. Assim como a renda, a distribuição de recursos hídricos em nosso território é bastante desigual e, portanto, carecedora de uma intervenção que possa promover o equilíbrio e as necessárias compensações entre as regiões e os diferentes usuários do recurso (ANTUNES, 2009, p. 747).

Farias (2005, p. 400) explica que “a noção de que a água constitui um recurso natural limitado possibilitou a sua valoração econômica, em razão da sua escassez qualitativa, quantitativa, espacial ou temporal”.

Neste sentido, buscando a conscientização e preservação deste recurso tão importante à vida no Planeta Terra, ao longo dos anos o ordenamento jurídico vem se

desenvolvendo e criando normas cada vez mais efetivas para combater o desperdício e mau uso da água doce.

Antunes (2009, p. 732) pontua que:

A legislação brasileira é pródiga em normas cujo objetivo é a proteção dos recursos hídricos. O combate à poluição dos recursos hídricos se faz, portanto, a partir do multifacético valor assumido pelas águas no Direito brasileiro. O reconhecimento do valor econômico tem sido assumido desde a vigência do Código de Águas e ganhou nível constitucional desde a Carta de 34.

Em outra perspectiva, Lanfredi (2002, p. 158) também apresenta:

A propósito da crise desse precioso recurso natural, o Segundo Fórum Internacional da Água, realizado em Haia, teve o ambicioso objetivo de garantir suprimentos de água limpa e fresca para os próximos 25 anos e, na declaração final do encontro, “os 130 países presentes comprometeram-se a buscar alternativas e a promover mudanças em suas políticas de recursos hídricos, de forma a manter a segurança da água para o século XXI”.

Como visto nos tópicos anteriores, a água é definida como bem de domínio público, sendo extinta a idéia de águas particulares no Brasil, substituída pela idéia de bens dos Estados e da União, com fundamento constitucional. Esse domínio estatal, porém, prende-se à função de administrar, como explica FARIAS (2005, p. 399), cuidar de algo que não é seu, mas sim da coletividade. O art. 18 da Lei 9.433/97 deixa isto claro quando dispõe que “a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de uso”.

Lanfredi (2002, p. 158) reforça esta questão, quando cita que a água é um

bem de uso comum¹ de todos. Não se trata de *res nullius*, razão por que, sendo um bem de uso comum de todos, deve ser considerado um patrimônio coletivo desta e das futuras gerações.

Farias (2005, p. 400), em sua explanação, diz que “a nova legislação hídrica brasileira busca, por um lado, dar uma solução ‘privada’ para a escassez pelo estabelecimento de uma hidroeconomia, só que não de acordo com a utilização absoluta

¹ Bem de uso comum: modalidade de bem público, especialmente destinado ou afetado (vinculado) ao uso comum e geral de toda a comunidade, por se encontrar aberto à livre utilização de todos, caracterizando-se e distinguindo-se de outras espécies afins (bem de uso especial e bem dominical) pela destinação específica ao uso coletivo. São exemplos de bens de uso comum os rios, os mares, as estradas, as ruas e as praças (CC, art. 99, I), para a utilização dos quais não se exige autorização do Poder Público, desde que os usuários deles se sirvam em “concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar” (Bandeira de Mello). O seu uso pode ser gratuito ou oneroso, conforme dispuser a lei da entidade a cuja administração pertencer (CC, art. 103) (JUNIOR, 2012, p. 71).

das regras de mercado”.

4.2. A cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso da água está inserida em um princípio geral do Direito Ambiental que impõe àquele que, potencialmente, auferirá os lucros com a utilização dos recursos ambientais, o pagamento dos custos. Ela está, portanto, plenamente inserida no contexto das mais modernas técnicas do Direito Ambiental e é socialmente justa. Não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, é um instrumento utilizado para o alcance de finalidades precisas, e não tem natureza de tributo (ANTUNES, 2009, p. 742).

Granziera (2003, p. 209) introduz acerca da cobrança da água, dizendo que:

Segundo Rubens Gomes de Sousa, apoiado em ensinamentos de Seligman, o ponto de partida do estudo de finanças é que toda atividade financeira do Estado se traduz por um conflito entre interesse público e interesse particular. Em sede de recursos hídricos, as ponderações efetuadas ao longo de todo este trabalho apontam para isso: o conflito de interesse sobre uso da água, em razão do risco de escassez, e da crescente demanda, torna-a um bem de valor econômico, cujo uso é passível de ser cobrado.

O valor que se paga pela utilização da água corresponde à prestação dos serviços de captação e tratamento, tendo estes valor econômico, e a água, propriamente dita, valor nenhum. Com a implementação das leis federais e estaduais de valoração econômica da água, PAULO diz que “*per si*, haverá a majoração dos valores das atuais contas de água com parcelas de natureza jurídica remuneratória distintas. [...] A água tornar-se-á, pois, o bem principal e os serviços serão acessórios”.

A cobrança pelo uso da água consiste no instrumento econômico da política de recursos hídricos. É econômico em dois sentidos: o primeiro, relativo ao financiamento de obras contidas no plano de recursos hídricos; o segundo, no que tange ao entendimento da água como bem de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada (GRANZIERA, 2003, p. 207).

Nos termos do art. 19 da Lei nº 9.433/97, constituem objetivos da cobrança:

- 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.

Dando continuidade, Granziera (2003, p. 209), diz que

A natureza do produto da cobrança é, pois, a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negociar, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Em sede de recursos hídricos, há uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito de Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A utilização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é uma das formas de se aplicar o Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992: "As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais" (MACHADO, 2002, p. 79).

Para Trigueiro (2005, p. 140), "a cobrança pelo uso da água bruta serve como estímulo para a utilização de tecnologias que permitam produzir mais com menos água. Tanto na agricultura como na indústria".

A água agora passa a ser mensurada dentro dos valores da economia. Mas, isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel-prazer. A valorização econômica da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem (MACHADO, 2002 p. 32).

A própria lei aponta os critérios para a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos. Devem ser observados, dentre outros critérios:

- I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;
- II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Além disso, deve existir um Plano de Recursos Hídricos para ser legal a cobrança, pois sem a sua existência, ou se este plano for inadequado ou incompleto, não existe modo legal de se aplicarem os recursos arrecadados pelo uso da água.

Finalizando este tópico, Sirvinskis (2011, p. 310) cita que "não há alternativa senão a implantação da cobrança do uso da água". Essa cobrança já é realizada em vários países, e no Brasil, ela ocorre no Estado do Ceará, por exemplo, e no rio Paraíba do Sul. A cobrança do uso da água tem resolvido muitos problemas e é uma solução importante. A

Comunidade Econômica Européia tem promovido o reuso da água pelas indústrias e funciona como instrumento para estimular a economia (SIRVINSKAS, p. 310).

4.2.1. *Competências administrativas para efetuar a cobrança*

Yoshida (2007, p. 49), de forma breve, explica que a definição dos valores da cobrança “é feita pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com base nos mecanismos quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, e nos estudos técnicos elaborados pela Agência Nacional de Águas”.

Granziera (2003, p. 208) reforça e complementa, quando cita que:

À ANA cabe implementar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, assim como arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança quanto ao uso de recursos hídricos de domínio da União, conforme dispõe o art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 9.984/2000.

O outorgante consiste no detentor do domínio do recurso, vale dizer, a União ou os Estados, que deverá delegar à Agência, ou à entidade que estiver exercendo essa função, a capacidade administrativa para proceder à cobrança. As regras para essa delegação de competência devem ser objeto de regulamentação.

Conforme o art. 44, inciso IX, alínea b da Lei nº 9.433/1997, “competem às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação: XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos”.

Caberá à ANA elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei n. 9.433, de 1997 (art. 4º, VI, da Lei 9.984/2000). Temos, assim, duas instâncias para estudar os valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos da União – os Comitês de Bacia Hidrográfica e a Agência Nacional de Águas, e uma instância para definir os valores - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (MACHADO, 2002, p. 83).

4.2.2. *Aplicação dos valores arrecadados*

A cobrança analisada nos tópicos anteriores tem como objetivos reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a

racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (YOSHIDA, 2007, p. 49).

Esta cobrança deve ser realizada tendo por base os critérios legais fixados na lei. A aplicação dos recursos poderá ser feita a fundo perdido, ou seja, o dinheiro retorna a sua origem com vistas ao financiamento de projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão dos corpos de água (ANTUNES, 2009, p. 742).

Os valores arrecadados serão, conforme a Lei nº 9.433/1997, aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

- a. No financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos, sendo autorizada a aplicação a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo d'água (art. 22, I e §2º);
- b. No pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, limitado o gasto com esse dispêndio a 7,5% do total arrecadado.

Yoshida (2007, p. 50) diz que, afóra essa, outras providências salutares devem ser destacadas: enquanto não destinadas para as respectivas programações, as receitas da cobrança dos rios federais ficam à disposição da ANA (Agência Nacional de Águas), na Conta Única do Tesouro Nacional (art. 21, caput, da Lei nº 9.984/2000), cabendo a essa agência manter registros contábeis que permitam identificar e correlacionar as receitas com a bacia em que forem geradas, para facilitar o retorno das receitas. O registro deverá guiar a Diretoria Colegiada na liberação de recursos, responsável por eventuais desvios.

Como meio de se evitar o contingenciamento na forma prevista na Lei Complementar nº 101/2000, asseguraram-se à entidade delegatária das funções da ANA as transferências das receitas arrecadadas na(s) respectiva(s) bacia(s) hidrográfica(s) (art. 4º, da Lei nº 10.881/2004).

Por fim, Machado (2009, p. 458) diz que para evitar obstáculos à necessária distribuição das receitas hídricas, “consta na lei que a aplicação das receitas será feita por meio das Agências de Águas e só na ausência destas é que esses recursos poderão ir para outras entidades (art. 4º, §6º, da Lei nº 9.433/2007)”.

5. Considerações finais

Os recursos hídricos, em especial a água potável, vêm ganhando cada vez mais normas que os tutelam, devido à tardia preocupação em poupar estes recursos que estão se tornando escassos e limitados.

Como solução para esta situação, o ordenamento jurídico brasileiro decidiu dar à água um valor econômico, possibilitando sua cobrança pelo uso. Esse valor econômico encontra-se fundamentado na Constituição Federal de 1988, bem como na Política Nacional de Recursos Hídricos e outras normas referentes.

O presente artigo tentou esclarecer os principais objetivos de tal mudança, dentre os quais: dar ao usuário uma indicação do real valor da água, incentivar a racionalização de seu uso e obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções relacionados aos recursos hídricos.

Para esta cobrança ser legal, é necessário um Plano de Recursos Hídricos, que seja adequado e completo, e defina critérios básicos quanto à cobrança, além de explicitar de que forma será aplicado o montante arrecadado com ela.

Atualmente são poucos os locais no Brasil onde já acontece a cobrança pelo uso da água, na maioria ainda são cobrados apenas os serviços de captação e tratamento, por não terem sido criadas estas normas específicas necessárias à legalização da cobrança. Mas não falta muito para isto acontecer, tendo em vista que já há respaldo constitucional e em outras normas de competência federal.

6. Referência bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 ed. ampl. e ref. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2010.

FARIAS, Paulo José Leite. **Água: Bem Jurídico Econômico ou Ecológico?** Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10 ed. rev.,

atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das Águas** - Disciplina Jurídica das Águas Doces. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental** – Busca de efetividade de seus instrumentos. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos** - Direito Brasileiro e Internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

NETTO, Oscar Cordeiro. A abundância de água no Brasil é uma ilusão. **Folha do Meio Ambiente Cultura Viva**, Brasília, v. 12, n. 124, p. 9-10, mar. 2002.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. **Águas Doces no Brasil** – capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

TIGUEIRO, André. **Mundo Sustentável**: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação. São Paulo: Globo, 2005.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis** – Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. 1 ed. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Recursos Hídricos** – Aspectos Éticos, Jurídicos, Econômicos e Socioambientais. São Paulo: Alínea, 2007.

Recebido em: 02.05.2014

Aceito em: 02.06.2014