



NOTA JURÍDICA Nº 081/2012

EMENTA: DESEQUIPARAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ – CONSÓRCIO PCJ – FUNÇÕES DE AGÊNCIA DE BACIA – EQUIPARAÇÃO POR ATO DO CERH/MG – LEI ESTADUAL Nº 13.199/99 – DECRETO ESTADUAL Nº 44.046/2005 – DELIBERAÇÃO NORMATIVA CERH/MG Nº 22/09 – CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS – POSSIBILIDADE.

1 – Relatório

Vieram-nos os autos referentes ao processo de desequiparação do Consórcio PCJ, entidade equiparada para o exercício das funções de agência de bacia do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari – UPGRH PJ1, para manifestação acerca da possibilidade jurídica do pedido, bem como análise da viabilidade do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM assumir as funções de agência.

O processo em comento encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- 1 – Documentação pertinente ao processo de equiparação do Consórcio PCJ (fls. 01/34);
- 2 – Nota Jurídica nº 038/2011 sobre a legitimidade da equiparação da Fundação Agência PCJ à Agência de Bacia do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari (fls. 35/38);
- 3 – Ofício P-024/2011 – Manifestação sobre a prorrogação do Contrato de Gestão (fls. 39/40);



- 4 – Ofício encaminhando a Deliberação do Comitê que aprovou a desequiparação do Consórcio PCJ (fls. 41/42);
- 5 – Deliberação dos Comitês PCJ nº 131/11 (fls. 43);
- 6 – Justificativa Técnica referente à desequiparação do Consórcio PCJ (fls. 44);
- 7 – Parecer Técnico nº 007/2012/GECOB/DGAC/IGAM/SISEMA (fls. 45).

De posse dos documentos acima listados, passamos a opinar.

2 – Histórico

O Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Consórcio PCJ foi equiparado por ato do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais – CERH/MG, por meio da Deliberação CERH nº 118, de 28 de outubro de 2008, para o exercício das funções de agência de bacia hidrográfica do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari – UPGRH PJ1, estabelecidas no artigo 45, da Lei Estadual nº 13.199/99.

Importante esclarecer que o processo de equiparação foi pautado na viabilidade econômico-financeira do Consórcio PCJ, assegurada pelo compartilhamento de 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos oriundos da Cobrança pelo Uso da Água no âmbito dos rios de domínio federal das Bacias PCJ, conforme disposto no artigo 22, da Lei Federal nº 9.433/97:

*Art. 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:*



Governo do Estado de Minas Gerais
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
PROCURADORIA

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.

*§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é **limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.***

§ 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados 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 de água. (grifos nossos).

Ademais, conforme preconiza a Deliberação Normativa CERH-MG nº 19/06, o Estado deve estimular, sempre que seja possível, a integração dos Comitês de Bacias Hidrográficas, com o escopo de garantir a otimização das despesas, à maximização dos benefícios e à viabilidade econômico-financeira para manutenção e operacionalização das agências de bacia. Além disso, em seu artigo 7º, §4º, recomendava um estudo de viabilidade da assinatura do Contrato de Gestão com a atual entidade delegatária do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.

Art. 2º O Estado de Minas Gerais, por meio da SEMAD e do IGAM, e até que se cumpra o determinado no art. 1º desta Deliberação, deve estimular a instituição de entidades equiparadas às Agências de Bacia, conforme prevê o art. 37, §2º da Lei n.º 13.199/99, sempre que for observada uma comprovada capacidade financeira de um ou mais Comitês, por meio do processo de implementação da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, para suportar as despesas de implantação, custeio para manutenção técnica e administrativa, a médio e longo prazos, e para a manutenção da rede de monitoramento, nos limites legais.

DB

X



*§ 1º Para a estimulação prevista no caput e de acordo com o art. 37 da Constituição Brasileira, a SEMAD e o IGAM poderão buscar a **integração dos Comitês de Bacias Hidrográficas**, com vistas à otimização das despesas, à maximização dos benefícios e à viabilidade econômica-financeira no atendimento ao disposto no art. 45 da Lei n.º 13.199/99, que trata das competências das Agências de Bacias ou entidades a elas equiparadas.*

(...)

Art. 7º Para o atendimento ao disposto no art. 2º, § 1º desta Deliberação, o IGAM deverá avaliar, por meio de estudos técnicos, econômicos, políticos e financeiros e com ampla participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a hipótese de integração das seguintes unidades ou circunscrições hidrográficas:

(...)

§ 4º - Para a unidade de gestão PJ1, recomenda-se um estudo de viabilidade da assinatura do contrato de gestão com a atual entidade delegatária do Comitê das Bacias Hidrográficas do Piracicaba, Capivari e Jundiá. (grifos nossos).

Em decorrência do processo de equiparação da entidade, foi assinado em 22 de outubro de 2009 o Contrato de Gestão nº 001/09 entre o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e o Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Consórcio PCJ, com a interveniência do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari, estabelecendo metas e resultados a serem alcançados, por meio de indicadores de desempenho, com o objetivo de garantir a aplicabilidade dos recursos arrecadados com a Cobrança pelo Uso da Água em planos, programas e projetos para melhoria quali-quantitativa das águas na região hidrográfica, conforme disposto em seu Plano Diretor de Recursos Hídricos.



Governo do Estado de Minas Gerais
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
PROCURADORIA

No entanto, por força de dispositivos legais constantes das Leis nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991 e nº 10.020, de 03 de julho de 1998, do Estado de São Paulo, foi criada a Fundação Agência das Bacias PCJ, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos¹, que passou a exercer as funções de agência de bacia nos rios de domínio do Estado de São Paulo pertencentes à bacia PCJ.

Posteriormente, por meio da Resolução CNRH nº 111, de 13 de abril de 2010, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos delegou à Fundação Agência PCJ as atribuições de agência de bacia no âmbito federal.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, conforme determina o artigo 37, §2º, da Lei nº 13.199/99, somente podem ser equiparadas a agência de bacia as Associações Regionais e Multissetoriais de Usuários de Recursos Hídricos e os Consórcios ou Associações Intermunicipais de Bacias Hidrográficas, o que impossibilitou a equiparação da referida entidade. Ademais, a própria Constituição do Estado de Minas Gerais não permite que o Estado subsidie fundações de direito privado, de acordo com seu artigo 14, §5º.

Importante esclarecer que a manutenção da entidade equiparada depende do repasse no montante de 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos da Cobrança pelo Uso da Água, conforme artigo 28, da Lei Estadual nº 13.199/99. Além disso, a manutenção e operacionalização do Consórcio PCJ, enquanto entidade equiparada do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari, somente era viável devido a previsão de repasse dos recursos da cobrança federal, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)².

¹ Conforme Estatuto aprovado por meio da Deliberação Comitês PCJ nº 033/2009.

² Repasse aprovado na 2ª Reunião Ordinária dos Comitês PCJ, realizada em 12/12/08, publicada por meio da Deliberação Comitês PCJ nº 013/08.



Sendo assim, o reconhecimento da Fundação Agência PCJ como entidade delegatária das funções de agência de bacia pela Agência Nacional das Águas – ANA impossibilitou o repasse dos recursos da cobrança federal para instituição diversa, levando o Consórcio PCJ manifestar perante o órgão gestor, por meio da Deliberação dos Comitês PCJ nº 131/11, o interesse pela sua desequiparação, tendo em vista que a entidade não tem como exercer as atribuições previstas no artigo 45, da Lei Estadual nº 13.199/99, bem como executar o Contrato de Gestão assinado com o IGAM com o aporte anual de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), advindos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na bacia hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari.

Nesse sentido, passamos a nos manifestar acerca dos requisitos legais exigidos para o ato de desequiparação da entidade, bem como a possibilidade do IGAM assumir tais funções, evitando-se prejudicar todo o processo de cobrança já implementado na respectiva bacia hidrográfica.

3 – Da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

A cobrança pelo uso da água, definida como um instrumento econômico da política de recursos hídricos, tem dentre os seus objetivos elencados no artigo 24, da Lei nº 13.199/99, o reconhecimento da água como um bem dotado de valor econômico, o incentivo ao seu uso racional e múltiplo, a conservação de seus aspectos quantitativos e qualitativos para as presentes e futuras gerações, bem como a efetivação da gestão descentralizada e integrada dos recursos naturais.

Ademais, é por meio dos recursos arrecadados que serão financiadas obras, planos e projetos contidos nos Planos Diretores da bacia hidrográfica, cumprindo-se as metas estabelecidas e aprovadas pelos



Governo do Estado de Minas Gerais
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
PROCURADORIA

respectivos Comitês, o que garante a aplicação dos recursos em ações prioritárias na região hidrográfica.

No que se refere à distribuição desse recurso, a Lei Federal nº 9.433/97, em seu artigo 22, estabelece que os valores arrecadados com a cobrança serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, devendo ser utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos, assim como no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Entretanto, conforme determinam o artigo 28, da Lei Estadual nº 13.199/99, o artigo 42, do Decreto Estadual nº 41.578/01, bem como o artigo 13, do Decreto Estadual nº 44.046/05, os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais serão aplicados na bacia hidrográfica em que foram gerados.

Dos valores auferidos com a cobrança, 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado serão aplicados em despesas de monitoramento dos corpos de água e custeio dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/MG. O restante equivalente aos 92,5% (noventa e dois e meio por cento) serão aplicados em planos, obras e projetos que alterem a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Os valores arrecadados serão depositados e geridos em conta bancária específica, mantida em instituição financeira oficial, nos termos do artigo 18 c/c artigo 20, do Decreto nº 44.046/05.



Nesse sentido, a cobrança assume relevante papel como instrumento de gestão dos recursos hídricos, tornando-se fundamental para a implantação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH-MG.

Quanto à natureza jurídica da Cobrança é unânime na doutrina sua caracterização como preço público, já que sua utilização atende ao interesse particular, tendo como destinatários pessoas determinadas, que utilizam privativamente um bem público em benefício próprio, considerando que o fato gerador da cobrança é o uso outorgável da água, nos termos artigo 18, da Lei nº 13.199/99, beneficiando apenas secundariamente a coletividade, quando analisamos a forma de aplicação dos recursos oriundos da cobrança.

Sendo assim, a coletividade se beneficia a medida que os recursos arrecadados com a cobrança são aplicados na bacia hidrográfica onde foram gerados, financiando estudos, programas e projetos destinados a melhoria dos aspectos quali-quantitativos dos corpos hídricos e para o custeio administrativo do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

4 – Do Contrato de Gestão

A Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, estabeleceu, em seu artigo 3º, inciso XII, que para viabilizar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos deve ser observado o Princípio da Descentralização da gestão. De fato, todo o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi estruturado de forma a assegurar a participação do Poderes Públicos Estadual e Municipais, das entidades que representam os diversos interesses da sociedade civil e do setor de usuários de recursos hídricos.



Governo do Estado de Minas Gerais
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
PROCURADORIA

Em decorrência da descentralização preconizada dentre os fundamentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, dispôs a mencionada Lei, em seu artigo 47, §2º, que a Agência de Bacia ou entidade a ela equiparada celebrará contrato de gestão com o Estado, que definirá as metas e indicadores que deverão ser alcançados pela entidade para o exercício da gestão descentralizada dos recursos hídricos.

Do mesmo modo, o Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001, que regulamentou a Lei nº 13.199/99, estabeleceu, em seu artigo 21, que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM poderá firmar contrato de gestão com as Agências de Bacia ou entidades a elas equiparadas, após aprovação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, visando à descentralização, à fiscalização e ao controle das ações relacionadas com a gestão de recursos hídricos.

Insta ressaltar que a entidade equiparada torna-se apta a exercer as atribuições próprias de uma Agência de Bacia de Hidrográfica, arroladas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99, a partir do momento em que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH delibera e aprova a equiparação da entidade indicada pelo Comitê de Bacia, mediante prévia análise jurídica e técnica elaboradas pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

Entretanto, é o contrato de gestão que define as diretrizes para o gerenciamento dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, pactuando as obrigações que deverão ser mutuamente cumpridas pelo Poder Público e pela entidade equiparada à Agência de Bacia. Assim, quando se tratar de contrato de gestão entre o Estado e a Agência de Bacia, cuja personalidade jurídica é de direito público, o objetivo principal é conceder maior autonomia gerencial,



operacional e financeira para a entidade gerenciar os recursos arrecadados com a cobrança.

Por outro lado, o contrato firmado entre o Poder Público e a entidade equiparada visa atribuir à instituição privada a competência para gerenciar recursos propriamente públicos, em especial os provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Nesse sentido, Ana Patricia Aguilar afirma que os objetivos do contrato de gestão variarão conforme a natureza das partes pactuantes:

Os objetivos a serem alcançados, com a formalização do contrato de gestão, serão variáveis, conforme se trate de pacto firmado entre a Administração Direta e seus órgãos, entre aquela e entidades da Administração Indireta ou entre o Estado e entidades paraestatais.

Nos primeiros casos, o contrato de gestão tem, como objetivo principal, a concessão de uma maior autonomia ao órgão da administração direta ou à entidade da administração indireta, para permitir que as metas estabelecidas no contrato sejam atingidas ao final do prazo, ali também definido. Mas não é só: presta-se ele também para fixar as metas a serem atingidas e os meios de redução de custo, bem assim para prever um controle de resultados, por meio do qual a Administração poderá decidir sobre a conveniência da manutenção ou da resolução do contrato. Ou seja, trata-se de um meio de adequar a prestação de serviços, de forma desconcentrada ou descentralizada, aos planos nacionais, conforme previstos na política de governo. Com efeito, leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro que, nesses casos, o contrato de gestão tem como objetivo a "flexibilização do regime jurídico administrativo", concedendo efetivamente às entidades da administração direta maior autonomia gerencial, operacional e financeira.

Todavia, quando se trata de contrato firmado com as entidades paraestatais, o contrato de gestão tem efeito contrário, já que "ao invés de permitir a submissão integral ao



regime jurídico privado, exige-se da entidade a obediência a determinadas normas e princípios próprios do regime jurídico publicístico". Assim, para que possam merecer o repasse de verbas públicas, resultante da realização do contrato, tais entidades submetem-se a um rígido controle de resultados. Há quem diga que o contrato de gestão seria uma forma de fugir do regime jurídico de direito público, em afronta à legalidade.

(<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5913> acesso em 08 de agosto de 2008)

Embora a Lei nº 13.199/99 defina, em seu artigo 47, § 3º, que o contrato de gestão é o acordo de vontades bilateral e de direito civil, a natureza e as características próprias do contrato de gestão celebrado entre o Estado e a Agência de Bacia ou entidade a ela equiparada afastam, de modo geral, as normas de direito privado contidas no Código Civil.

Nesse sentido, Justen Filho, sobre a natureza jurídica do contrato de gestão, apresenta a seguinte ensinância, *verbis*:

O ato apresenta natureza consensual, mas não contratual. Não se trata de um acordo de vontades destinado a gerar direitos e obrigações para uma ou ambas as partes, com natureza ampliativa do universo de relações jurídicas de que participam.

Os partícipes da avença não podem sequer ser considerados como partes distintas e autônomas. São sujeitos integrantes de uma mesma órbita jurídica, sem qualquer contraposição ou dissociação de interesses.

No que diz respeito ao instrumento previsto na Lei Estadual nº 13.199/99, em seu artigo 21, o objetivo comum que se pretende alcançar com o ajuste corresponde à aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água em financiamentos de



estudos, projetos, programas e obras, conforme prioridades definidas no Plano Diretor da Bacia Hidrográfica. Afinal, ambos os entes signatários – o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e a Agência de Bacia ou entidade a ela equiparada – compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, por isso, buscam efetivar e implementar a gestão descentralizada, participativa e integrada.

5 – Do Processo de Equiparação e Desequiparação

A Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos prevê em seu artigo 37 a possibilidade de se equiparar entidades à Agência de Bacia Hidrográfica que possuirão as mesmas competências atribuídas às Agências, dentre elas a de manter o cadastro atualizado de usos e de usuários de recursos hídricos em sua área de atuação e manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos, nos termos do artigo 45, da Lei Estadual nº 13.199/99.

Conforme o mesmo dispositivo legal poderão ser equiparados às Agências de Bacia, por ato do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, mediante proposta fundamentada de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias, assim como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, desde que atendidos os seguintes requisitos: prévia existência do respectivo Comitê, atendimento aos dispositivos da Deliberação Normativa CERH-MG nº 19/2006 e a comprovada viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.