



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**

**INSTITUTO DE PESQUISAS HIDRÁULICAS – IPH**



**UM MODELO DE AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA PARA O  
ESTADO DO TOCANTINS.**

**BELIZÁRIO FRANCO NETO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Eduardo Leão Lanna.

**Porto Alegre**

**Abril de 2010**

Neto, Belizário Franco

Um modelo de agência de bacia hidrográfica para o Estado do Tocantins. Palmas,  
2010.  
88p.

Orientador: Antônio Eduardo Leão Lanna.

Dissertação (mestrado) – Um modelo de agência de bacia hidrográfica para  
o Estado do Tocantins.

Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento  
Ambiental – UFRGS/IPH.

Bibliografia

1. Agência de bacia. 2. legislação. 3. recursos hídricos. I. Lanna, Antônio Eduardo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Instituto de Pesquisas Hidráulicas. III.

Título.

Belizário Franco Neto

Orientador: Prof. Dr. Antônio Eduardo Leão Lanna

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental.

Porto Alegre, abril de 2010.

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jussara Cabral Cruz

---

Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

---

Prof. Dr. André Luiz Lopes da Silveira

---

Prof. Dr. Antônio Eduardo Leão Lanna

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me conceder a oportunidade de tornar possível o Curso de Mestrado.

Ao Orientador Prof. Dr. Eduardo Lanna, pela ajuda na viabilização desse MINTER e por ter me recebido no curso e se disponibilizado a enfrentar comigo este desafio.

A equipe de professores do IPH/UFRGS e da UFT pela realização do MINTER.

Ao Prof. Dr. Lívio Carvalho pela viabilização desse Mestrado por parte da então Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente do Tocantins.

Ao Prof. Dr. Jaildo Pereira pelas contribuições.

As minhas irmãs Ceci e Iraci e aos meus filhos Guilherme, Henrique e Gustavo pelo apoio e companheirismo em todos os momentos.

As colegas de trabalho, Ediclea e MSC. Dalvany pelas ajudas constantes.

À MSC. Raquel Lima pelo incentivo e pelas contribuições valiosas.



## ABSTRACT

### A MODEL OF WATER BASIN AGENCY FOR THE STATE OF TOCANTINS.

Belizário Franco Neto

This study was conducted at the Post-Graduate Engineering Water and Environmental Sanitation Institute of Hydraulic Research, Federal University of Rio Grande do Sul, under the supervision of Dr. Antônio Eduardo Leão Lanna.

This paper has the aim of getting to know the state of the art of water basin agencies and/or delegatory entities in Brazil, analyzing national and international experiences of water agencies, and proposing, from the legal point of view, a model of water basin agency and/or delegatory entity for the State of Tocantins, including the administrative, institutional and organizational models. In Tocantins, the water resources policy as well as the institutional organization of the water resources management system was defined in 2002 in Law no. 1.307. After the issuance of such Law, other rules were already approved, complementing the legal framework of the water resources management. Concerning the organizational model, the institutions expected to compose the management system, except for the basin agencies, were already installed and are in operation, despite some difficulties. The water resources legislation of Tocantins state has adopted an arrangement that considers the basin agency with attributions close to those established in the federal law, which was followed by most of the states. However, its institutional organization has some particularities for having a state secretariat with the mission of formulating water resources, environmental and irrigation policies, in addition to having an autocratic state-owned company responsible for the implementation of the environmental policy and part of the water resources policy, being directly connected to the Governor Cabinet. The institutional arrangement provided for in the water resources legislation of Tocantins, including a State Secretariat responsible for the formulation of water resources policies, an autocratic state-owned company directly connected to the Governor's Cabinet, responsible for implementing part of water resources policy, and the basin agencies, will be kept. An alteration in the institutional arrangement of the state shall be carried out, to promote alterations in the existing structures - SRHMA and NATURATINS -, so that they also assume the attributions of basin agencies. In case the answers for the previous questions lead to the creation of an organism to work with the Basin Committees (Agency or Delegatory Entity), of all considerations done, we conclude that there are two alternatives that can allow, in a consistent way, the achievement of the desired purposes: a) public consortium with legal personality of public law, in the model of water agency; or b) civil association, in the model of delegatory entity. In case the State of Tocantins adopts an alternative in which a single entity assumes the role of water resources manager and also the functions of Basin Agency, of all analyzed possibilities, the autocratic state-owned company is the only alternative that will allow attaining the purposes. However, issues regarding the participation of civil society (or of the Committee itself) in the conduction of such organism actions will remain unsolved, because the legislation does not provide for this type of activity done by autocratic state-owned companies.

Key – words: basin agency, legislation, water resources.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>x</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>xi</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>xi</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>xii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	<b>14</b>
2.1. Objetivo Geral .....	14
2.2. Objetivos Específicos .....	14
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	<b>15</b>
<b>4. O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins</b> .....	<b>16</b>
4.2 Comitês de Bacias Hidrográficas .....	19
4.3 Agências de Bacias Hidrográficas .....	21
4.4 Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Tocantins - SRHMA.....	23
4.5 Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS .....	25
<b>5. Experiências de Organismos de Bacias Hidrográficas</b> .....	<b>27</b>
5.1 Experiências Brasileiras em Organismos de Bacias.....	27
<b>5.1.1 Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP</b> .....	<b>27</b>
<b>5.1.2 Consórcio Intermunicipal: Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ</b> .....	<b>28</b>
<b>5.1.3 A Companhia de Gestão de Recursos Hídricos – COGERH</b> .....	<b>29</b>
<b>5.1.4 Associação Pró-Gestão de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Rio Coruripe AGERH</b> .....	<b>31</b>
<b>5.1.5 Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ</b> .....	<b>32</b>
5.2 Experiências Estrangeiras de Organismos de Bacias .....	35
5.2.1 Agências Francesas de Bacia.....	35
<b>5.2.2 Confederação Hidrográfica do Ebro (Espanha)</b> .....	<b>38</b>
<b>6. Modelos de Organismos de Bacias Hidrográficas Previstos no Arcabouço Jurídico Brasileiro</b> .....	<b>40</b>
6.1 Modelos de Agência de Bacia .....	41
<b>6.1.1 Autarquia</b> .....	<b>41</b>
<b>6.1.2 Fundação Pública</b> .....	<b>43</b>

<b>6.1.3 Consórcio Público de Direito Público .....</b>	<b>47</b>
6.2 Modelos de Entidades Delegatárias.....	56
<b>6.2.1 Fundação de Direito Privado.....</b>	<b>56</b>
<b>6.2.2 Consórcio Público de Direito Privado .....</b>	<b>59</b>
<b>6.2.3 Associação Civil Sem Fins Lucrativos .....</b>	<b>62</b>
<b>6.2.4 Organizações Cíveis de Recursos Hídricos .....</b>	<b>65</b>
7. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS ORGANISMOS DE BACIA .....	67
7.1 A Cobrança Pelo Uso da Água.....	68
7.2 A Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos no Tocantins - CFURH.....	71
7.3 A Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos em PCH's.....	73
8. ALTERNATIVAS DE ARRANJO INSTITUCIONAL E DE MODELO DE ORGANISMO DE BACIA PARA O ESTADO DO TOCANTINS .....	76
8.1 As Agências de Bacia e sua relação com alguns entes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins .....	77
<b>8.1.1 O Papel da Agência de Bacia .....</b>	<b>77</b>
<b>8.1.2 Relação entre Comitê e Agência.....</b>	<b>77</b>
<b>8.1.3 Relação entre Agência e Órgão Gestor.....</b>	<b>79</b>
8.2 Análises das Alternativas .....	81
<b>8.2.1 Agência de Água .....</b>	<b>82</b>
8.2.2 Entidade Delegatária.....	83
8.3 Resultado da Análise .....	84
<b>9. CONCLUSÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>89</b>

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Organograma da SRHMA .....	24
Figura 2 - Organograma do NATURATINS .....	26
Figura 3 - Organograma da AGEVAP. ....	28
Figura 4 - Organograma do PCJ. ....	29
Figura 5 - Organograma do COGERH. ....	30
Figura 6 - As seis grandes bacias hidrográficas francesas.....	37
Figura 7 - Bacia Hidrográfica do Rio Ebro. ....	39
Figura 8 - Relação da cobrança pelo uso da água e alguns dos entes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.....	68

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins, 2009.....	16
Quadro 2 - Composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins. .....	19
Quadro 3 - Composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas .....	21
Quadro 4 - Demonstrativo de Pessoal da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente.	25
Quadro 5 - Demonstrativo de Pessoal do NATURATINS.....	26
Quadro 6 - Despesas de custeio de uma Agência da Bacia .....	70
Quadro 7 - Agência de Bacia do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.....	70
Quadro 8 - Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos.....	72
Quadro 9 - Histórico anual dos valores efetivamente pagos ao Tocantins de Compensação Financeira pelo uso de recursos hídricos.....	73
Quadro 10 - Características das alternativas de Agência de Bacia ou Entidade Delegatária...	82
Quadro 11 - Vantagens e Fragilidades dos Modelos de Agência de Bacia.....	83
Quadro 12 - Vantagens e Fragilidades dos Modelos de Entidade Delegatária .....	83

## LISTA DE SIGLAS

- ABRH** – Associação Brasileira de Recursos Hídricos
- AGERH** – Associação Pró-Gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Coruripe, AL
- AGEVAP** - Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul
- ANA** – Agência Nacional de Águas
- ATM** – Associação Tocantinense de Municípios
- CBH** - Comitê de Bacia Hidrográfica
- CBH** - Comitê de Bacia Hidrográfica
- CEIVAP** – Comitê de Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul
- CERH** - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- CF** – Constituição Federal
- CNRH** - Conselho Nacional de Recursos Hídricos
- COGERH** - Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos
- CONERH** – Conselho Estadual de Recursos Hídricos da Bahia
- FERH** - Fundo Estadual de Recursos Hídricos
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INGÁ** – Instituto de Gestão das Águas e Clima
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- ONG** – Organização Não Governamental
- PCJ** – Piracicaba, Capivari e Jundiá
- PDRH** - Plano de Bacia Hidrográfica
- PDRS** - Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins
- PERH** – Plano Estadual de Recursos Hídricos
- PIB** - Produto Interno Bruto
- PNRH** – Plano Nacional de Recursos Hídricos
- SINGREH** - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- SRHMA** - Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal 9.433/1997 previu a criação de agências de bacia hidrográfica encarregando-as de prestar apoio executivo aos seus correspondentes comitês. Porém, diferentemente do Modelo Francês onde se inspirou, a legislação federal e a legislação do Estado do Tocantins não definiram a priori o número de comitês e agências. A Lei Federal 9.433/1997 e a Lei Estadual 1.307/2002 indicam apenas que os comitês devem se formar nas bacias onde a ocorrência de conflitos os justifiquem, e que as agências devem apresentar viabilidade econômico-financeira para serem criadas. Até por isso, a Lei Federal 9.433/1997 limita em até 7,5% da arrecadação oriunda da cobrança pelo uso da água, os gastos administrativos e de monitoramento do sistema de gestão.

Por outro lado, a dupla dominialidade dos rios, a abrangência regional dos principais conflitos, o nível de mobilização em torno dos recursos hídricos, entre outros, são fatores que tornam o sistema de gestão por bacia hidrográfica extremamente complexo e que tendem a induzir uma fragmentação da gestão. Até que ponto uma bacia pode ser subdividida em sub-bacias, para efeito de formação de comitês e agências, sem comprometer a sustentabilidade econômica e financeira do sistema como um todo? Esta é uma questão para a qual não existem, e não cabem, critérios estritos. As decisões vão depender de diversos fatores.

Na tentativa de propor a estruturação técnica, jurídico-institucional e administrativa de uma Agência de Bacia Hidrográfica para o Estado do Tocantins, foram empreendidas análises envolvendo as experiências internacionais e nacionais de criação de agências de bacia, bem como um estudo piloto para a futura agência de bacia do Estado do Tocantins. Estas análises contemplam aspectos relativos à abrangência geográfica, a estrutura organizacional, funções arrecadação e custos administrativos das agências, entre outros aspectos. Esta dissertação apresenta os resultados desta análise e a proposta de um modelo de agência de bacia hidrográfica para o Estado do Tocantins.

Na base do sistema de gestão de recursos hídricos brasileiro estão as agências de bacia ainda embrionárias. Para garantir que o conceito de gerenciamento sustentável dos Recursos Hídricos, já incorporado tanto na Lei Nacional de Recursos Hídricos nº 9.433/97, como na Lei Estadual de Recursos Hídricos nº 1.307/2002, seja efetivamente implantado no Estado do Tocantins será necessário definir não só o formato legal, mas também as

atribuições e a envergadura de uma agência. Considera-se que a estrutura física e organizacional da agência de bacia para o Estado do Tocantins deve minimamente garantir:

- Um corpo técnico-administrativo com competência nas diversas áreas envolvidas na gestão integrada de recursos hídricos, meio ambiente, economia, finanças, comunicação, entre outras;
- Domínio sobre um sistema de monitoramento e de informações que viabiliza o aprimoramento constante da gestão;
- Presença na bacia: mobilidade dos técnicos e dirigentes, sistema de comunicação interna, sistema de acompanhamento das intervenções e demais ações decorrentes da implementação do plano de bacia, interlocução com os usuários e com a comunidade, presença da mídia local.

O desempenho das atividades da agência deverá exigir ainda no seu corpo dirigente e principais técnicos a presença nos cenários nacional e estadual; interlocução com outras entidades de gestão, órgãos governamentais, entidades financeiras, acadêmicas, organizações sociais, políticas, e presença da mídia estadual.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

Propor a estruturação técnica, jurídico-institucional e administrativa de uma Agência de Bacia Hidrográfica para o Estado do Tocantins.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- a) analisar as experiências nacionais e internacionais de agências de água;
- b) analisar a sustentabilidade técnica e econômica de organismos de bacias;
- c) elaborar um estudo piloto para um organismo de bacia hidrográfica e/ou entidade delegatária para o Tocantins contemplando o modelo administrativo, institucional e organizacional.

### 3. METODOLOGIA

Pretende-se desenvolver este trabalho levantando o estado da arte das agências de bacias hidrográficas e/ou entidade delegatária no Brasil (marco legal; arranjo institucional; fontes de financiamento, além de questões referentes à governança da água.

De modo complementar ao levantamento do estado da arte pretende-se também analisar as experiências nacionais e internacionais de agências de água. Esta etapa deverá envolver uma análise das agências de água em operação na Europa e no Brasil, enfocando principalmente os aspectos relativos à criação dessas instituições, funcionamento e seus grandes desafios. Para esta análise serão selecionadas as agências Seine-Normandie, da França e a Confederação do Ebro, da Espanha, como representativas da experiência internacional. O Brasil, em sua ainda parca experiência, conta com a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, Consórcio Intermunicipal: Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ, Companhia de Gestão de Recursos Hídricos – COGERH, Associação Pró-Gestão de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Rio Coruripe – AGERH e Instituto de Gestão das Águas e Clima da Bahia – INGÁ.

Com base nas análises realizadas a partir das informações obtidas no levantamento do estado da arte das agências de bacias hidrográficas e/ou entidade delegatária, bem como nas avaliações das experiências brasileira e estrangeira, deverá ser elaborada uma proposta preliminar do modelo de agência de bacia hidrográfica e/ou entidade delegatária para o Estado do Tocantins contemplando o modelo administrativo, institucional e organizacional.

Com base nas análises realizadas a partir das informações obtidas no levantamento do estado da arte das agências de bacias hidrográficas e/ou entidade delegatária, bem como nas avaliações das experiências brasileira e estrangeira, foi elaborada uma proposta preliminar do modelo de agência de bacia hidrográfica e/ou entidade delegatária para o Tocantins contemplando o modelo administrativo, institucional, organizacional, jurídico e financeiro.

#### 4. O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins

O sistema de gerenciamento de recursos hídricos do Tocantins, criado pela Lei Estadual nº 1.307, em 22 de março de 2002, acompanha o desenho institucional apresentado no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

O art. 30 da Lei Estadual 1.307/2002, que instituiu o sistema tem por objetivos: executar a Política Estadual de Recursos Hídricos; formular, atualizar e aplicar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os planos de bacias hidrográficas; coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; e promover a cobrança de taxa pelo uso dos recursos hídricos.

No art. 31 da mesma Lei, o sistema tocantinense de recursos hídricos é composto por:

- Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH);
- Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH);
- Agências de Bacia Hidrográfica; e
- Órgãos dos poderes públicos estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão dos recursos hídricos.

A Quadro 1 apresenta o organograma do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins.

Quadro 1 - Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins, 2009.

ÂMBITO	FORMULAÇÃO DA POLÍTICA		IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	
	ORGANISMO COLEGIADOS	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	PODER OUTORGANTE	ENTIDADE DA BACIA
NACIONAL	CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA	
ESTADUAL	CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E MEIO AMBIENTE	NATURATINS	
BACIA	COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA			AGÊNCIA DE BACIA

Fonte: SRHMA, 2009.

#### 4.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, vinculado à Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, criado pela Lei Estadual nº 1.307/2002, e reformulada pela Lei Estadual nº 2.097/2009, é o órgão superior de caráter consultivo, normativo e deliberativo, com competências para:

I. articular em âmbito municipal, regional e estadual e com os setores usuários o planejamento de ações diversas acerca dos recursos hídricos do Tocantins;

II. arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Comitês de Bacia Hidrográfica;

III. deliberar sobre:

a) a regulamentação e alteração da Política Estadual de Recursos Hídricos;

b) a instituição de Comitês e Agências de Bacias Hidrográficas;

c) a definição de prioridades e diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FERH/TO;

d) aprovação de projetos que visem o uso racional e sustentável dos recursos hídricos;

e) o percentual a ser aplicado em cada exercício fiscal, na consecução dos objetivos previstos na Lei que trata do FERH/TO;

f) a forma de aplicação dos recursos do FERH/TO, quando realizada pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, ou por meio de acordos, convênios, termos de parcerias, ajustes ou quaisquer outros instrumentos;

g) os recursos administrativos que lhe forem interpostos em última instância pelos Comitês de Bacias Hidrográficas;

h) os critérios para outorga do direito de uso de recursos hídricos e para cobrança decorrente deste;

i) as matérias que lhe tenham sido submetidas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

j) o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

k) o enquadramento, em classes, dos corpos de água, na conformidade: das diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; e da classificação estabelecida na legislação ambiental;

l) o valor cobrado pelo uso dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas, proposto pelos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas;

m) os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas;

n) o reconhecimento de organizações civis de recursos hídricos;

IV. estabelecer diretrizes complementares para a implementação: da Política Estadual de Recursos Hídricos e da utilização de seus instrumentos; do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e critérios gerais para a elaboração dos regimentos dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V. propor medidas para o cumprimento das metas e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos;

VI. alterar o próprio regimento interno, submetendo-o à aprovação do Chefe do Poder Executivo;

VII. baixar resoluções, proposições, recomendações e moções, visando ao cumprimento dos objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos;

VIII. delegar, quando couber, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, dotadas de autonomia administrativa e financeira, o exercício e as funções de competência das Agências de Bacia Hidrográficas enquanto estas não forem constituídas.

Conforme estabelece a Lei Estadual nº 2.097, de 13 de julho de 2009, o CERH/TO é composto por dos diferentes segmentos de usuários, do Poder Público e da Sociedade Civil, totalizando 26 membros.

O CERH/TO é presidido pelo Secretário de Estado de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, em sua ausência sendo substituído pelo Presidente do Instituto Natureza do Tocantins NATURATINS, e sua secretaria executiva é de responsabilidade do Diretor de Recursos Hídricos e Meio Ambiente da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente SRHMA. O Quadro 2 apresenta a composição do CERH/TO.

Quadro 2 - Composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

		DESCRIÇÃO	FUNÇÃO
P O D E R  P Ú B L I C O	1	Secretário de Estado da SRHMA	Presidente
	2	Diretor da Política de Recursos Hídricos e Meio Ambiente da SRHMA	Secretário
	3	Presidente do NATURATINS	(Substituto do Presidente)
	4	01 Prefeito Municipal (ATM)	
	5	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	
	6	Secretaria de Ciência e Tecnologia	
	7	Secretaria da Fazenda	
	8	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano	
	9	Secretaria de Indústria e Comércio	
	10	Secretaria da Infra-estrutura	
	11	Secretaria do Planejamento	
	12	Secretaria da Saúde	
	13	Procuradoria Geral do Estado	
	14	Agência de Desenvolvimento Turístico	
	15	Ministério Público Estadual	
	16	Comissão de Saúde e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa	
U S U Á R I O	1	Concessionária do Serviço Público de Abastecimento de Água	
	2	Concessionária de Fornecimento de Energia Elétrica	
	3	Federação da Agricultura e Pecuária do TO - FAET	
	4	Federação dos Indústrias - FIETO	
	5	Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia - AHITAR	
S O C I E D E	1	Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAET	
	2	Organizações Cíveis de Recursos Hídricos	
	3	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA	
	4	Comunidade Científica	
	5	Organização Não-Governamental	
<b>TOTAL DE MEMBROS (16 + 5 + 5)</b>			<b>26</b>

Fonte: adaptada da Lei Estadual nº 2.097/2009

A reunião de instalação do CERH/TO foi realizada em 31 de julho de 1998 e desde então esse conselho tem realizado suas reuniões com certa frequência. Entre a instalação, em 1998, e 2005, foram realizadas 8 encontros ordinários. As Atas dessas reuniões estão disponíveis no sítio da SRHMA (SRHMA, 2009).

#### 4.2 Comitês de Bacias Hidrográficas

Assim como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacias Hidrográficas são entidades colegiadas, formados por representantes dos diferentes segmentos de usuários, do Poder Público e da Sociedade Civil, com atribuições normativa, deliberativa e consultiva, reconhecidos e qualificados por ato do Chefe do Poder Executivo, mediante

proposta do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e têm as seguintes atribuições (Art. 32 da Lei no 1.307/2002):

I. submeter à homologação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos: a) a constituição da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica; b) a aprovação do Plano de Bacia Hidrográfica; c) o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica, em classe de uso e conservação; d) os valores a serem cobrados e os critérios da respectiva cobrança de taxa pelo uso da água da bacia hidrográfica; e) as propostas de acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

II. acompanhar a execução do Plano de Bacia Hidrográfica;

III. elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos de sua respectiva bacia hidrográfica;

IV. aprovar: a) a previsão orçamentária anual da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica e o seu plano de contas; b) os programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras de interesse dos Recursos Hídricos, obedecido o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica;

V. ratificar convênios e contratos relacionados aos respectivos Planos de Bacias Hidrográficas;

VI. implementar ações conjuntas com o órgão competente do Poder Executivo visando a definição dos critérios de preservação e uso das faixas marginais de proteção de rios, lagoas e lagoas;

VII. dirimir, em primeira instância, eventuais conflitos relativos ao uso da água.

A Resolução do CERH/TO no 005/2005 estabelece que os Comitês de Bacias Hidrográficas serão constituídos por representantes (Art. 9º):

I. dos usuários da água da sua área de atuação, cujos usos dependam de outorga, por meio de suas entidades de representação de classe;

II. da sociedade civil organizada, através de associações, instituições de ensino e pesquisa, organizações e entidades, constituídas há pelo menos 2 (dois) anos, com atuação relacionada e comprovada com recursos hídricos e meio ambiente, devidamente reconhecidos pelo CERH/TO;

III. do Poder Público do Estado e dos Municípios situados, no todo ou em parte, na bacia, e, a critério do Comitê, organismo federal, atuante na região, relacionado com recursos hídricos.

A Resolução CERH/TO no 005/2005 determina que cada uma das três categorias anteriormente mencionadas – Usuários, Sociedade Civil e Poder Público – deverão ocupar um mínimo de 20% e um máximo de 40% do total das vagas do Comitê. O quadro 3 ilustra a composição dos CBH's.

Quadro 3 - Composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas

SEGMENTO	QUANTIDADE
Usuários da Água	20 a 40%
Sociedade Civil Organizada	20 a 40%
Poder Público	20 a 40%
<b>TOTAL DE MEMBROS</b>	<b>100%</b>

Fonte: Baseado na Resolução do CERH/TO nº 005/2005

Até o momento, não existe nenhum Comitê de Bacia Hidrográfica legalmente constituído no Estado do Tocantins, embora já exista alguma movimentação em pró da criação desses organismos nas bacias dos rios Lontra e Corda, Palma e Manuel Alves.

#### 4.3 Agências de Bacias Hidrográficas

De acordo com a Lei Estadual nº 1.307, em 22 de março de 2002, as Agências de Bacia Hidrográfica são entidades executivas de apoio aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, com personalidade jurídica de direito privado e de intuito não lucrativo (Art. 33). Esses órgãos representam o braço executivo dos comitês de bacia e tem por competência (Art. 35 da Lei Estadual 1.307/2002):

- a) manter o balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos e o cadastro de usuários dos recursos hídricos;

- b) efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- c) emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança de taxa pelo uso dos recursos hídricos;
- d) encaminhar balanço à instituição financeira responsável pela administração dos recursos;
- e) acompanhar a administração dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- f) implementar o Sistema Estadual de Informações sobre os Recursos Hídricos;
- g) celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços;
- h) elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- i) promover os estudos necessários à gestão dos recursos hídricos;
- j) elaborar as propostas dos planos de bacia hidrográfica para apreciação pelos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- k) propor, aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos; os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos; o plano de aplicação dos valores arrecadados com a cobrança de taxa pelo uso dos recursos hídricos; o rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A lei tocantinense de recursos hídricos também acompanhou a federal, no que se refere à criação das agências de Bacias Hidrográficas. Define o artigo 34 da Lei Estadual 1.307/2002 que a criação dessas entidades será autorizada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, atendida a viabilidade financeira assegurada pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação, comprovada nos respectivos Planos de Bacia Hidrográfica.

A legislação tocantinense de recursos hídricos faculta que sejam criadas Agências para atender um ou mais Comitês de Bacias, desde que demonstrada a viabilidade financeira

assegurada pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação. Como consequência, a quantidade de Agências que poderão ser criadas é uma questão em aberto.

#### **4.4 Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Tocantins - SRHMA**

No Estado do Tocantins as políticas de recursos hídricos, do meio ambiente e de irrigação estão abrigadas numa mesma secretaria: a Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SRHMA.

Compete a SRHMA planejar, coordenar e acompanhar as políticas de recursos hídricos, do meio ambiente, de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas (Art. 4º, inciso XX do Decreto Estadual nº 3.460, de 12/08/2008). Porém, a implementação dessas políticas está sob responsabilidade de outra entidade, o NATURATINS, exceto no que se refere a rede hidrometeorológica, cuja implementação também está sob responsabilidade da SRHMA.

Também estão incluídas entre as competências da SRHMA formular e conduzir a política estadual de irrigação, em conjunto com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e planejar, implantar, operar, manter e recuperar obras de infraestrutura hídrica e estruturas hidráulicas (Art. 4º, Inciso XX do Decreto Estadual nº 3.460, de 12/08/2008).

Para cumprir sua missão, a SRHMA/TO conta com as seguintes diretorias:

- Recursos Hídricos e Meio Ambiente;
- Infra-Estrutura Hídrica;
- Aproveitamento de Usos Múltiplos das Águas;
- Irrigação;
- Unidade Técnica Setorial de Desenvolvimento Regional e Gestão Ambiental; e
- Administração e Finanças;

A SRHMA/TO conta ainda com a Superintendência de Unidade Gestora do PRODOESTE e, junto do Gabinete do secretário, com duas assessorias: jurídica e técnica de planejamento.

A Figura 1 apresenta o organograma da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Tocantins.

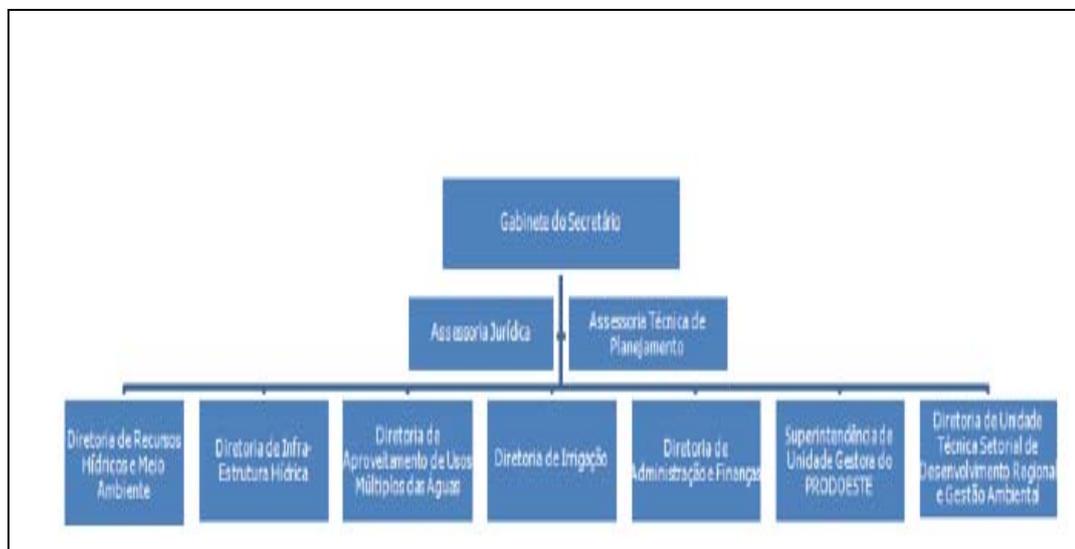


Figura 1- Organograma da SRHMA  
Fonte: SRHMA, 2009.

A SRHMA/TO tem entre suas atribuições atividades relacionadas com o desenvolvimento e implementação das políticas de recursos hídricos, meio ambiente e irrigação. Esse conjunto tão amplo de atividades faz com que a SRHMA/TO necessite de uma quantidade de recursos humanos e material bastante expressivo, o que, não necessariamente, corresponde com a realidade.

Em julho de 2009 a SRHMA/TO dispunha de um quadro de pessoal composto por 108 servidores, desses apenas 19 alocados na Diretoria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. O Quadro 4 apresenta essa distribuição.

Quadro 4 - Demonstrativo de Pessoal da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente.

SETORES	EFEATIVO	CARGO EM COMISSÃO	TERCEIRIZADO	TOTAL
Gabiente do Secretário	5	15	0	20
Diretoria de Infra-Estrutura Hídrica	1	10	0	11
Diretoria de Irrigação	4	6	0	10
Diretoria de Aproveitamento de Usos Múltiplos	2	5		7
Diretoria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente	9	10	0	19
Diretoria de Administração e Finanças	15	26	0	41
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>36</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>108</b>

Fonte: SRHMA, 2009.

#### 4.5 Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS

O Instituto Natureza do Tocantins, criado pela Lei Estadual nº 858, de 26 de julho de 1996, sob a forma de autarquia, em substituição a Fundação Natureza do Tocantins, tem por competência (Art. 3º da Lei Estadual nº 858/1996): a execução da política ambiental do Estado; o monitoramento e o controle ambiental; a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental; a prestação de serviços correlatos que lhe sejam atribuídos resultante de convênios, acordos e contratos.

Com a edição do Decreto Estadual nº 1.015, em 25 de agosto de 2000, passou a fazer parte das competências do NATURATINS a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, a fim de garantir a implementação de seus instrumentos.

Cumprir destacar que, diferentemente do que acontece com outros Estados onde os órgãos responsáveis pela formulação e implementação da política ambiental e/ou de recursos hídricos estão vinculados a Secretaria de Estado que trata do tema, o NATURATINS está vinculada diretamente ao Gabinete do Governador.

A estrutura do NATURATINS é formada pelo Gabinete do Presidente, Assessorias, uma Coordenadoria de Contabilidade e mais oito diretorias (Administração e Finanças; Biodiversidade de Áreas Protegidas; Fiscalização Ambiental; Licenciamento Ambiental; Monitoramento Ambiental; Planejamento; Recursos Florestais; e Recursos Hídricos). A Figura 2 apresenta o organograma do NATURATINS.

O quadro de pessoal do NATURATINS, em julho de 2009, totalizava 527 servidores, dos quais 219 efetivos (42%) e 308 comissionados (58%). Em relação à distribuição espacial desses servidores, 339 estão alocados na sede (64%) e 188 nas Agências e Parques (36%). A Figura 2 apresenta o demonstrativo de pessoal do NATURATINS.

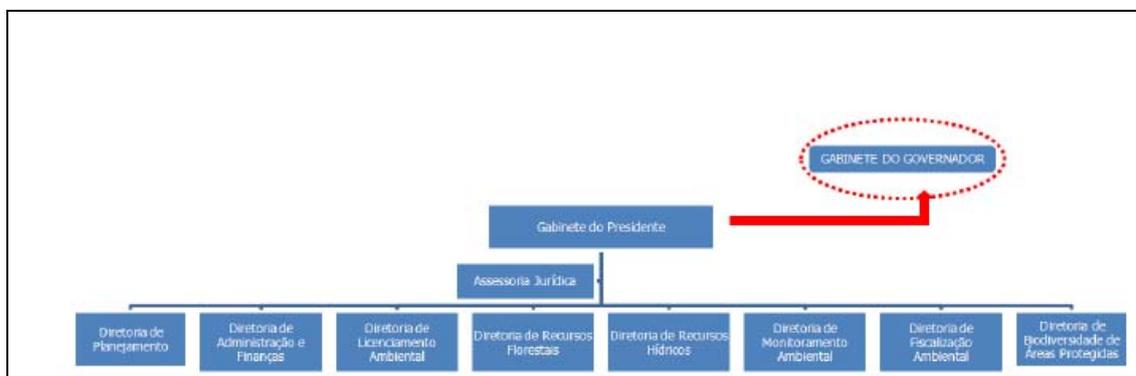


Figura 2 - Organograma do NATURATINS  
Fonte: NATURATINS, 2009.

Quadro 5 - Demonstrativo de Pessoal do NATURATINS.

SETORES	SEDE			AGÊNCIAS E PARQUES			TOTAL
	EFETIVO	CARGO EM COMISSÃO	TOTAL	EFETIVO	CARGO EM COMISSÃO	TOTAL	
Presidência / Assessorias	9	27	36				36
Diretoria de Planejamento	6	5	11				11
Diretoria de Administração e Finanças (*)	43	79	122				122
Diretoria de Licenciamento Ambiental	12	25	37				37
Diretoria de Recursos Florestal	9	23	32				32
Diretoria de Recursos Hídricos	2	7	9				9
Diretoria de Monitoramento Ambiental	16	10	26				26
Diretoria de Fiscalização Ambiental	17	16	33	72	72	144	177
Diretoria de Biodiversidade de Áreas Protegidas	27	6	33	6	38	44	77
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>141</b>	<b>198</b>	<b>339</b>	<b>78</b>	<b>110</b>	<b>188</b>	<b>527</b>

Nota: (\*) - Exclui 34 servidores (14 à disposição, 4 inativos e 16 em licença)

Fonte: NATURATINS, 2009.

## **5. Experiências de Organismos de Bacias Hidrográficas**

### **5.1 Experiências Brasileiras em Organismos de Bacias**

Apesar dos esforços que estão sendo empreendidos em todo País para implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ainda que em algumas áreas os avanços sejam notáveis (por exemplo, na utilização da outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e na elaboração dos planos de bacias), até o momento pouco se avançou na definição do modelo de entidade delegatária e/ou Agência de Bacia. O País conta com poucos exemplos de entidade delegatária de agência de bacia, sendo a AGEVAP e o Consórcio PCJ os pioneiros, além de experiências como a do Estado do Ceará, que criou a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos – COGERH, com atuação em todo seu território. Essas experiências serão apresentadas a seguir.

#### **5.1.1 Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP**

Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP foi criada em 20 de junho de 2002, constituída para o exercício das funções de secretaria executiva do CEIVAP, desenvolvendo também as funções definidas no art. 44 da Lei Federal nº 9.433/97, que trata das competências das chamadas Agências de Água, ou Agências de Bacia, como são mais conhecidas, principalmente no que se refere à elaboração do Plano de Recursos Hídricos e à execução das ações deliberadas pelo Comitê para a gestão dos recursos hídricos da Bacia.

A partir da edição da Medida Provisória nº 165/04, posteriormente convertida na Lei Federal nº 10.881/04, a AGEVAP pôde, por meio do estabelecimento de Contrato de Gestão com a Agência Nacional de Águas – ANA, assumir as funções de uma Agência de Bacia, que são, essencialmente, receber os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água bruta na bacia e investi-los segundo o plano de investimentos aprovado pelo Comitê da Bacia – CEIVAP.

A AGEVAP tem a personalidade jurídica de uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, cujos associados são membros do CEIVAP, que compõe sua Assembléia Geral, administrada pelo Conselho de Administração, cujos membros são indicados pela Assembléia Geral, Conselho Fiscal e Diretoria, que é formada por um Diretor e dois Coordenadores. A Figura 3 apresenta o organograma da AGEVAP.

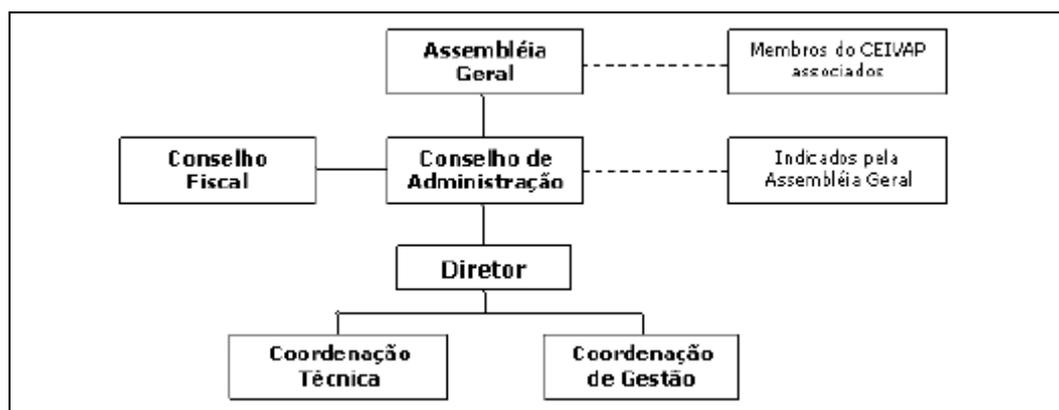


Figura 3 - Organograma da AGEVAP.  
Fonte: AGEVAP, 2006.

### 5.1.2 Consórcio Intermunicipal: Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ

O PCJ é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos compostos por municípios e empresas de sua área de abrangência. Este órgão foi fundado em 13 de outubro de 1989, mas somente em dezembro de 2005 o Conselho Nacional de Recursos Hídricos delegou o exercício de funções e atividades inerentes a Agência de Água para a região.

A sua estrutura organizacional é composta por quatro órgãos funcionais, que são: Conselho de Consorciados, formada por prefeitos e representantes das empresas associadas; Conselho Fiscal, cujos membros são representantes das câmaras municipais; Plenária de entidades, representando a sociedade civil e Secretaria Executiva, onde se encontra toda a equipe técnica e administrativa. Cabe ao Conselho de Consorciados o poder de decisão, as diretorias do conselho do consorciado e do conselho fiscal têm mandato de dois anos. A Figura 4 apresenta o organograma da PCJ.

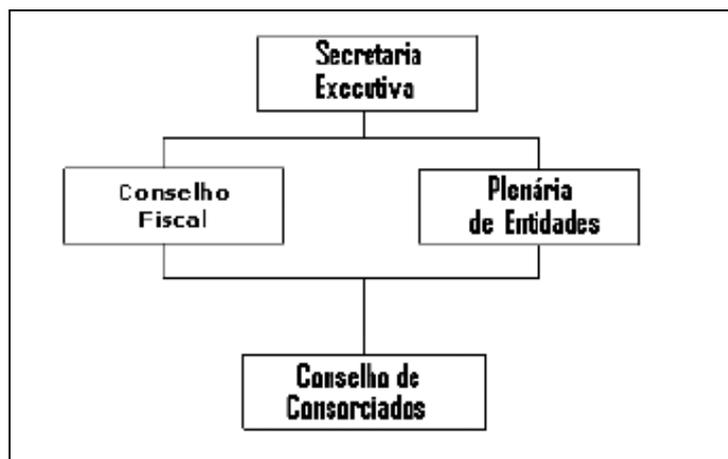


Figura 4 - Organograma do PCJ.  
Fonte: Consórcio PCJ, 2006.

### 5.1.3 A Companhia de Gestão de Recursos Hídricos – COGERH

A Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos - COGERH, criada pela Lei nº 12.217, de 18 de novembro de 1993, do Estado do Ceará, é uma entidade da Administração Pública Indireta, dotada de personalidade jurídica própria, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital autorizado, sendo que cinquenta e um por cento (51%) de seu capital social, com direito a voto, pertence ao Estado do Ceará.

Compete a COGERH a execução de ações voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos que englobam: operação e manutenção da infra-estrutura de oferta hídrica do estado; monitoramento dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; organização de usuários de água com vistas a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas; cobrança de tarifa de água bruta e realização de estudos diretamente ligados as suas funções, como por exemplo: plano de gerenciamento de bacias hidrográficas, estudos de perdas de água em trânsito.

Para cumprir sua missão a COGERH tem como receita (Art. 11 da Lei Estadual do Ceará 12.217/1993):

- Percentual da receita resultante da cobrança pela utilização dos recursos hídricos a serem repassados pelo FUNOR, de acordo com que fixar o Conselho de Recursos Hídricos do Ceará – COGERH;
- As rendas oriundas de convênios, ajustes e acordos;

- O produto de multas e taxas no que se referem a serviços de sua responsabilidade, definidas em lei ou regulamentos;
- O produto de operação de crédito que venham a realizar;
- O equivalente a depósito para aumento de capital;

A estrutura organizacional da COGERH está apresentada na Figura 5, a seguir:

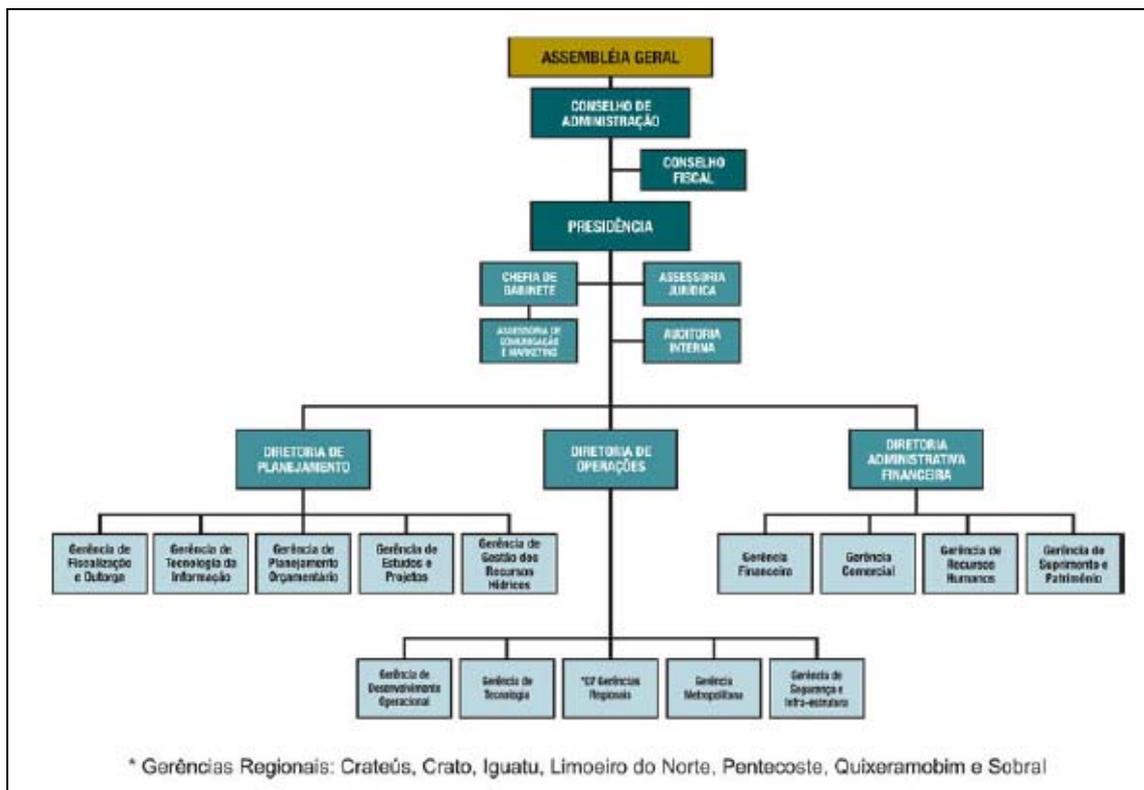


Figura 5 - Organograma do COGERH.

Fonte: COGERH, 2009.

Atualmente estão sob a administração da COGERH 127 dos mais importantes açudes públicos estaduais e federais, além de reservatórios, canais e adutoras da bacia metropolitana de Fortaleza.

#### **5.1.4 Associação Pró-Gestão de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Rio Coruripe AGERH**

O Sistema Alagoano de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei Estadual de Alagoas 5.965/97, acompanhando o que já havia previsto a Lei Federal 9.433/97, introduz novos atores no cenário institucional brasileiro, no contexto da gestão dos recursos hídricos: os Comitês de Bacia - fóruns democráticos para os debates e decisões sobre as questões relacionadas ao uso das águas da bacia -, os órgãos executivos e de apoio aos Comitês de Bacia (Agências de Água) – braço executivo de um ou mais Comitê, que recebe e aplica os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água na bacia.

Diante da indefinição quanto ao modelo de Agência de Água que será adotado em Alagoas, o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Coruripe, o mais antigo do Estado, instituído em 2002, inovou e criou uma associação civil, sem fins lucrativos, com o propósito de servir como seu braço executivo.

O Comitê da Bacia do Rio Coruripe – CBH Coruripe foi instituído no dia 04 de Agosto de 2003, é composto por 26 membros, respeitando o princípio de paridade entre sociedade civil e poder público e abrange a área da bacia hidrográfica do rio Coruripe. Essa bacia, totalmente inserida no território alagoano, envolve total ou parcialmente 13 municípios: Arapiraca, Belém, Campo Alegre, Coité do Noia, Coruripe, Craíbas, Estrela de Alagoas, Feliz Deserto, Igaçi, Junqueiro, Limoeiro de Anadia, Mar Vermelho, Palmeira dos Índios, Paulo Jacinto, Piaçabuçu, Quebrangulho, Tanque D’Arca, Taquarama e Teotônio Vilela.

Desde sua criação do CBH Coruripe empreendeu importantes esforços para cumprir as obrigações que lhe foram atribuídas pela lei de recursos hídricos de Alagoas.

Porém, nesse processo enfrentou grandes dificuldades, sendo as mais notáveis a ausência de suporte financeiro e operacional. Diante desse quadro, o Comitê passou a voltar sua atenção para as discussões sobre algumas alternativas de Agência de Bacia.

Como parte desse processo de discussão, o CBH Coruripe, em parceria com a SEMARHN/AL, a Universidade Federal de Alagoas e seção alagoana da Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH/AL promoveram, em 13 e 14 de dezembro de 2005, a I Oficina sobre Alternativas para Agências de Bacias Hidrográficas no Estado de Alagoas,

cujo tema foi Consórcios Intermunicipais e Gestão de Recursos Hídricos: Uma Estratégia para Agência de Bacia no Contexto da Política Alagoana de Recursos Hídricos.

Como desdobramento das discussões realizadas na referida oficina, o CBH Coruripe decidiu pela criação de associação civil, sem fins lucrativos, para desempenhar o papel de sua agência de bacia. Nesse processo interno de discussão o CBH negociou uma contribuição voluntária que deveria ser paga por cada de seus membros, notadamente o setor da agroindústria (sulco-alcooleiro) e algumas prefeituras, de forma a assegurar os recursos para manter uma estrutura mínima.

No dia 14 de março de 2007, na sede do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, na Avenida Manoel Orgens nº 301, bairro Paraíso, na cidade de Palmeira dos Índios – Alagoas, foi realizada a assembléia de fundação da Associação Pró-Gestão de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Rio Coruripe - AGERH.

Desde sua fundação a AGERH tem sido mantido pelas contribuições voluntárias de seus associados, que varia de R\$ 100 a 3.000 reais, gerando um montante de recurso suficiente para suportar uma estrutura mínima, dotada de um técnico, um veículo, bem como do suporte financeiro a realização das atividades do Comitê.

### **5.1.5 Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ**

O Instituto de Gestão das Águas e Clima -INGÁ foi criado pela Lei Estadual da Bahia 11.050, de 06 de Junho de 2008, substituindo a Superintendência de Recursos Hídricos - SRH. O INGÁ é uma autarquia da Secretaria do Meio Ambiente do Estado - SEMA e tem como principal finalidade gerir e executar a Política Estadual de Recursos Hídricos e de Prevenção, Mitigação e Adaptação dos Efeitos das Mudanças Climáticas. Compete ao INGÁ (Art. 11 da Lei Estadual da Bahia 11.050/2008):

- I. participar da formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos e implementá-la, de forma integrada e participativa;
- II. desenvolver e executar as políticas públicas relativas à gestão das águas superficiais e subterrâneas de domínio do Estado da Bahia;

- III. elaborar, manter atualizado e implementar o Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- IV. exercer a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH;
- V. monitorar e fiscalizar os usos dos recursos hídricos, elaborando relatório periódico sobre a situação dos recursos hídricos no Estado;
- VI. fomentar e acompanhar a elaboração e execução de estudos, projetos e obras de infra-estrutura hídrica;
- VII. elaborar e manter atualizado o cadastro estadual de usuários de recursos hídricos e de obras de infra-estrutura hídrica;
- VIII. outorgar o direito de uso de recursos hídricos do domínio do Estado, na forma da regulamentação;
- IX. efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- X. gerir e operar o Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos;
- XI. acompanhar a implementação das metas progressivas e obrigatórias de enquadramento de corpo d'água em classes segundo seus usos preponderantes;
- XII. fomentar a organização, a criação e garantir o funcionamento de Comitês de Bacias Hidrográficas;
- XIII. acompanhar a implementação das metas dos planos de Bacias Hidrográficas estaduais;
- XIV. promover a elaboração de estudos e projetos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
- XV. promover a realização de pesquisas aplicadas na área de recursos hídricos e de estudos destinados à elaboração e execução de programas, projetos e ações integradas de preservação e conservação das águas;
- XVI. aprovar e fiscalizar as condições e regras de operação de reservatórios, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos;

XVII. elaborar e manter atualizado o cadastro estadual de obras de infraestrutura hídrica;

XVIII. implementar ações de mobilização social, educação ambiental e comunicação que possibilitem a participação da sociedade em ações voltadas ao aproveitamento sustentável, conservação e uso racional dos recursos hídricos e na promoção da sustentabilidade das Bacias Hidrográficas;

XIX. estimular a prática e o uso de técnicas e tecnologias adequadas à conservação e ao uso racional da água e outros recursos ambientais associados;

XX. exercer o poder de polícia administrativa no cumprimento da legislação relativa à utilização dos recursos hídricos estaduais e aplicar as respectivas sanções;

XXI. pesquisar e monitorar o tempo e o clima, as mudanças climáticas e combate à desertificação;

XXII. efetuar a previsão meteorológica e os monitoramentos hidrológicos, hidrogeológicos, climáticos e hidrometeorológicos;

XXIII. promover, amigável ou judicialmente, a desapropriação de bens necessários ao exercício de suas finalidades previamente declarados de utilidade pública;

XXIV. estabelecer normas técnicas e administrativas que assegurem a operacionalidade das suas atividades;

XXV. participar da gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, nos termos da Lei;

XXVI. exercer as atribuições que lhe forem delegadas e outras atividades correlatas.

As competências do INGÁ, conforme listado anteriormente vão desde aquelas normalmente destinadas a uma Agência de Bacia (estrutura prevista no sistema baiano), como a cobrança pelo uso da água, até o monitoramento, a operação e manutenção de diversas barragens no Estado, passando pelo poder de comando e controle dos aspectos quantitativos dos recursos hídricos (outorga de direitos de uso e licenças para obras hídricas). O INGÁ, enquanto persistem as indefinições quanto à criação das Agências de Bacias, tem assumido o papel de secretaria executiva dos comitês.

O exercício de todas essas competências pelo INGÁ é possível graças à cobrança pelo fornecimento de água bruta dos reservatórios por ela operados, iniciada no primeiro semestre de 2006, dos recursos aportados pelo PGRH, além dos recursos orçamentários.

O INGÁ, do ponto de vista administrativo, além de dispor de uma sede, localizada em Salvador, conta com o apoio das Casas de Recursos Naturais – CRN's, instaladas em diversas cidades do interior do Estado.

Para cumprir sua missão, o INGÁ conta com um quadro de pessoal que totalizava, no final de 2006, 310 pessoas. Em relação à vinculação, o quadro de pessoal do INGÁ é formado por efetivos concursados, cargos comissionados ou mesmo contrato de consultoria.

## **5.2 Experiências Estrangeiras de Organismos de Bacias**

### **5.2.1 Agências Francesas de Bacia**

Desde 1964, a França vem gerenciando suas águas de forma integrada e utilizando a bacia hidrográfica como unidade territorial. Em 1992, foi aprovada nova lei que afirmou os preceitos de 1964 e dentre eles destacam-se a doutrina que o poluidor deve pagar pela poluição e que a água faz parte do patrimônio da nação (LANNA, 2001).

A gestão divide o território francês em 6 regiões hidrográficas (bacias): Adour-Garonne, Artois-Picardie; Loire-Bretagne-Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse e Seine-Normandie. Em cada uma das bacias há um conjunto de elementos interatuantes, a saber:

- A comissão interministerial do meio ambiente define as questões relativas a água e o meio ambiente de maneira integrada. Fazem parte desta comissão o Ministério da Saúde Pública, Indústria, Equipamentos, Agricultura, Interior, Meio Ambiente, Economia e Finanças;
- As Agências de Água tem por missão o aporte de financiamento aos empreendedores públicos e privados que pretendem executar obras e estudos de interesse comum na bacia;
- Comitês Técnicos de Água são responsáveis por estudos do potencial hídrico;

- Comitê de Bacia são tidos com um Parlamento das Águas, devendo ser consultados sobre as grandes opções da política dos recursos hídricos na bacia;
- As coletividades locais são organizadas em comunas, regiões e departamentos e participam das deliberações dos organismos de bacia ( LANNA, 2001).

O Ministério do Meio Ambiente (Serviço da Água) exerce tutelas sobre as Agências das Águas e os Comitês de Bacias das 6 regiões hidrográficas. O Ministério da Saúde Pública regula a qualidade da água potável e o Ministério da Economia e Finanças regula o nível das tarifas de água. Segundo LANNA (2001, p. 18) “trata-se de um sistema regulado pelo governo central, no que tange às grandes diretrizes, supervisionado regionalmente no âmbito das Regiões Hidrográficas pelos Organismos de Bacia, na forma de Comitês Colegiados, auxiliados técnica e financeiramente pelas Agências da Água, e descentralizado pela atuação das regiões, departamentos e comunas, que executam as ações de interesse local, diretamente ou por contrato”.

A França é uma república que possui regime unitário, no sistema parlamentar, com Chefe de Estado forte (LEAL, 2000, p.24), tendo para a gestão dos recursos hídricos os níveis bacia, regiões, departamentos e municípios. Já o Brasil é uma república federativa onde os estados, no que tange as leis ambientais, também tem poder de fazer cumprir as leis e punir que as infringem. O fato de ser uma república federativa impõe mais um nível administrativo para a gestão dos recursos naturais, diferenciando da França no sentido da aplicabilidade da bacia hidrográfica como unidade territorial.

Na França, apesar do governo central controlar questões relativas ao uso múltiplo da água, o controle direto sobre a execução dos serviços é descentralizado, propiciando a criação de um mercado altamente competitivo e oligopolizado para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (LANNA,1995).

Criadas por meio da Lei francesa nº 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, as agências são estabelecimentos públicos dotadas de autonomia administrativa e financeira, submetidas a dupla tutela dos Ministérios do Meio Ambiente e das Finanças (Journaux Officiels, 1999). As Agências se constituem no “braço” executivo do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos na escala da bacia e têm por missão estimular a utilização racional dos recursos hídricos: preservação dos recursos, equilíbrio entre os usuários. Sua ação se inscreve na política de água definida pelo Comitê de Bacia e expresso

no Plano Diretor de Gestão de Águas (SDAGE - Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux). A Figura 6 apresenta os limites geográficos das seis grandes bacias hidrográficas francesas.



Figura 6 - As seis grandes bacias hidrográficas francesas  
Fonte: (Journaux Officiels, 1999).

Cada Agência é administrada por um Diretor, nomeado pelo Primeiro Ministro, sob a proposição do Ministro do Meio Ambiente e de um Conselho de Administração. O Conselho de Administração, presidido por uma personalidade nomeada pelo Governo, é composto por 1/3 de representantes das Regiões e Coletividades Locais; 1/3 dos representantes dos usuários; 1/3 dos representantes do Estado e; um representante dos funcionários da Agência (Journaux Officiels, 1999).

O Comitê de bacia elege, dentre seus membros, o Conselho de Administração cuja quantidade de membros é a mesma para as seis Agências. Inicialmente, fixado em 16 pelo Decreto de 1966 (cuja metade pertencia ao Estado), passou a 25 (mais o Presidente) pelo Decreto de 15 de setembro de 1986 dando as coletividades territoriais e aos usuários a mesma quantidade de representantes que o Estado. A composição dos Comitês de Bacias e dos Conselhos de Administração das Agências foi novamente modificada em 1999, passando esse último a contar com 36 membros, 11 para cada uma das três categorias – Coletividades

Territoriais, Usuários e Estado, 01 representante dos funcionários da Agência, o Diretor e mais o Presidente do Conselho de Administração (Agence de l'Eau Seine-Normandie, 1999).

É na composição do Conselho de Administração e do Comitê de Bacia que se traduz a descentralização. Tanto em um quanto no outro, a maioria dos assentos não mais pertencem ao Estado. A composição dos Comitês de Bacia, detalhada na tabela a seguir, é função da extensão geográfica da bacia, com cada membro dispondo de um suplente.

A autonomia financeira das agências é assegurada pelos recursos obtidos com as “redevances”. O produto dessas “redevances” é redistribuído sob a forma de ajudas financeiras (empréstimos e/ou subvenções) às Coletividades Territoriais, às indústrias e aos agricultores para a realização de atividades na luta contra a poluição, proteção do meio aquático, melhorias no acesso aos recursos hídricos. Dada a importância das “redevances” para o funcionamento das Agências e do próprio sistema de gerenciamento dos recursos hídricos (PEREIRA, 2003).

### **5.2.2 Confederação Hidrográfica do Ebro (Espanha)**

A experiência espanhola na gestão de água mediante uma autoridade única no âmbito de uma bacia hidrográfica ou agrupamento de pequenas bacias remonta a 1926, ano em que foram criadas as Confederações Hidrográficas como organismos autônomos (Real Decreto-Lei, de 05 de março de 1926). O art. 1 do referido Real Decreto Lei estabelece que “Em todas as bacias hidrográficas em que a administração declare conveniente ou que seja solicitado por, ao menos 70%, de sua riqueza agrícola e industrial, afetada por aproveitamento de suas águas correntes, se formará a Confederação Sindical Hidrográfica”. Ficou estabelecida a participação dos usuários nos órgãos de gestão. Essas confederações têm, entre outros objetivos, elaborar um plano de aproveitamento geral das águas da bacia.

A Confederação Hidrográfica do Ebro, fundada em 1926, a mais antiga de toda Europa, é o organismo de gestão, regulação e responsável pela manutenção das águas e estrutura de uso comum de irrigação da bacia hidrográfica do rio Ebro. A sede dessa instituição está localizada em Zaragoza.

A bacia hidrográfica do rio Ebro, localizada no noroeste da Espanha, tem uma superfície de aproximadamente 85.000 km<sup>2</sup>, pertencente a diversas comunidades autônomas

(Cantabria, Castilla y Leon, Pais Vasco, Navarra, Aragon, Catalunha e Valencia) e ainda abrange uma pequena parte do território da França e de Andorra.

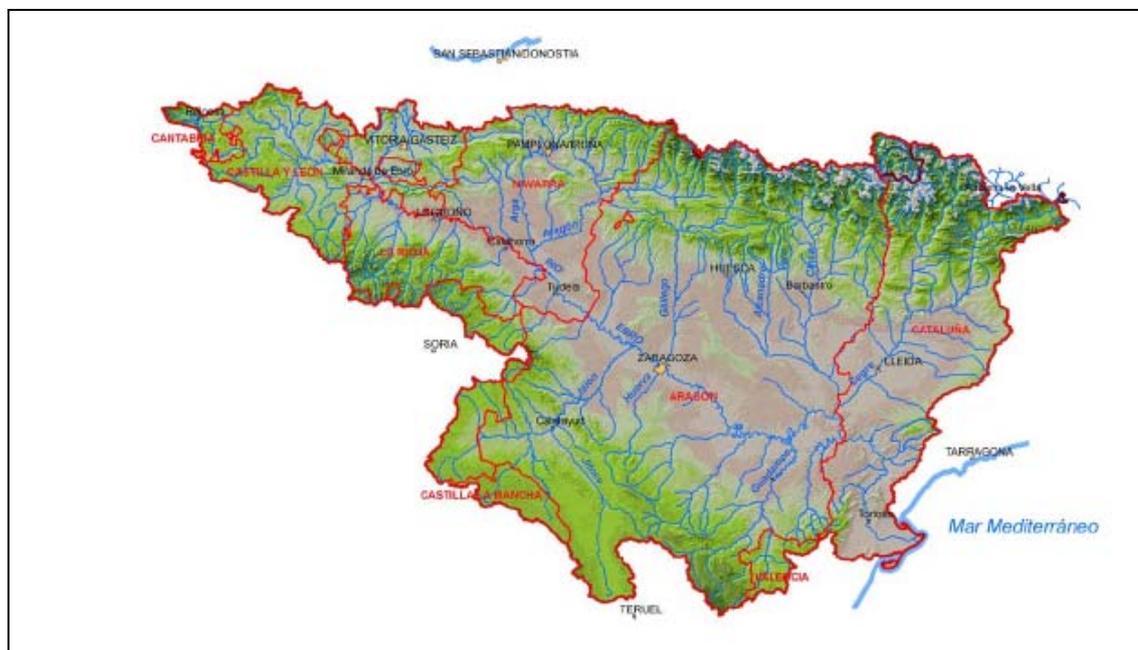


Figura 7 - Bacia Hidrográfica do Rio Ebro.  
Fonte: (Confederação Hidrográfica do Ebro, 2009).

A Confederação do Ebro é um organismo autônomo, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente da Espanha. As competências desse órgão estão expressas no art. 25 do Real Decreto 927/1988, que aprova o Regulamento da Administração Pública da Água e do Planejamento Hidrológico. Essas competências são:

- Elaboração do plano da bacia hidrográfica do rio Ebro, assim como as revisões;
- Administração e controle do domínio público da água;
- Administração e controle dos aproveitamentos de interesse geral que afetem mais de uma comunidade autônoma;
- Projeto, construção e exploração de obras realizadas com recursos próprios da Confederação e aquelas que sejam encomendadas pelo Estado;
- As que derivam dos convênios com Comunidades Autônomas, Corporações Locais e outras entidades públicas ou privadas.

A Confederação do Ebro tem competências também referentes a problemas econômicos e ambientais, por exemplo, atua na prevenção e no combate a entrada de espécies

invasoras, como o mexilhão dourado e outras espécies animais e vegetais que podem ser introduzidas pelas embarcações.

Quanto aos recursos financeiros que sustentam as atividades da Confederação, uma parte (cerca de 30% do total) provém do Governo Central e os demais pagamentos pelo uso da água efetuado pelos usuários.

## **6. Modelos de Organismos de Bacias Hidrográficas Previstos no Arcabouço Jurídico Brasileiro**

Diferente da Lei Federal 9.433/97, que não estabeleceu um modelo jurídico para as Agências, a lei tocantinense (Lei 1.307/2002), estabelece que essa entidade deve ter personalidade jurídica de direito privado. Entretanto, algumas das atribuições que foram atribuídas a essas Agências são incompatíveis com a personalidade jurídica de direito privado, revelando uma contradição.

Algumas das competências das Agências de Bacias Hidrográficas requerem o exercício do poder de polícia, que é inerente a uma estrutura de direito público, não sendo passível de transferência para uma entidade de direito privado.

Por conta disso, caso a opção seja criar uma entidade de direito privado algumas das atribuições destinadas às Agências de Bacias não poderão ser delegadas, como, por exemplo, efetuar a cobrança pelo uso da água.

Caso a opção seja criar uma entidade de direito público que poderá ser responsável por todas as atribuições destinadas às Agências de Bacias, será necessário promover uma alteração na Lei Estadual 1.307/2002, precisamente em seu artigo 33.

Considerando as restrições anteriores e tomando por referência as possibilidades contempladas no direito administrativo brasileiro, as possibilidades são:

- Agência de Bacia (personalidade jurídica de direito público): Autarquia; Fundação Pública; e Consórcio Público de Direito Público;
- Entidade Delegatária (personalidade jurídica de direito público): Fundação de Direito Privado; Consórcio Público de Direito Privado; Associação sem fins lucrativos.

É importante destacar que a seleção de um modelo de entidade delegatária não exclui as Agências de Bacia (ou de Água). A Lei Federal nº 10.881/04 dispõe que, instituída uma Agência de Águas, esta assumirá as competências estabelecidas pelos artigos 41 e 44 da Lei Federal nº 9.433/97, encerrando-se, em consequência, o contrato de gestão vigente referente à sua área de atuação. Nesse caso, a entidade delegatária perde essa condição junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

## **6.1 Modelos de Agência de Bacia**

### **6.1.1 Autarquia**

A figura jurídica da autarquia está definida no Decreto-Lei Federal nº 200/67, em seu art. 5º, inciso I. Trata-se de “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” As autarquias possuem personalidade jurídica própria, sujeitando-se a direitos e encargos, sempre como pessoa jurídica pública. O regime jurídico das autarquias é o que consta de cada lei específica, no ato de criação. Não existe, como no caso dos consórcios públicos, uma norma geral disposta sobre essa entidade, além do referido Decreto-Lei.

*Vinculação administrativa* - a autarquia vincula-se administrativamente ao ente Federativo que a criou. Se for uma autarquia federal, estará necessariamente vinculada a um Ministério, se estadual, a uma Secretaria de Estado e, se municipal, a uma Secretaria Municipal. Nas autarquias, a vinculação ocorre apenas com um único ente político: União, ou Estado, ou Município, inexistindo, no campo das autarquias, a possibilidade de vinculação a mais de um ente político. Entende-se que a vinculação tem como referência o órgão da Administração direta, cujas competências se coadunem com as finalidades da entidade.

*Procedimentos legais para criação da entidade* - a autarquia somente pode ser instituída por lei específica (CF/88, art. 37, XIX). Em termos de procedimento, cabe ao poder executivo propor a criação, encaminhando ao legislativo a proposta de criação da entidade, mediante minuta de anteprojeto de lei, resultante de um processo administrativo que tramitou na administração direta interessada em criar a nova entidade. A autarquia ingressa no mundo

jurídico quando o poder executivo sanciona e publica a lei de criação da fundação aprovada pelo Congresso Nacional, Assembléia Legislativa ou Câmara de Vereadores, de acordo com a entidade federativa que a criar.

*Patrimônio* - para atingir suas finalidades legais a autarquia possui patrimônio e receita próprios, fixados pela lei de sua criação, ou seja, os bens das autarquias não se confundem com os bens da administração direta a que estão vinculadas. Esses bens são geridos pelas próprias autarquias, consoante às normas de direito financeiro aplicáveis. A autarquia será vinculada a um único ente federativo (união ou estado), assim como sua contabilidade e sistema de direito financeiro. Poderá administrar recursos de outros Estados, em conta específica, desde que autorizada por leis estaduais para exercer essa atribuição. Nesse caso, cada estado reconhecerá, mediante lei, a entidade como sua Agência de Água, dispondo de suas atribuições.

*Estrutura organizacional* - a estrutura organizacional da autarquia é definida na lei de criação. Tendo em vista que se aplicam à autarquia os mesmos preceitos que informam a atuação dos órgãos da administração direta, qualquer que seja a estrutura organizacional não se prevê a participação da sociedade civil em seus conselhos. Em geral, possui um presidente e diretores ou superintendentes. Poderá ter conselho deliberativo ou consultivo.

*Dirigentes e pessoal* - os dirigentes das autarquias são livremente nomeados e exonerados pelo chefe do executivo da administração direta a que a entidade está vinculada. A contratação de pessoal deve ser precedida de processo seletivo e o vínculo é da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT ou dos funcionários públicos (CF/88, art. 37, II), conforme definido na lei de criação. Indepe de concurso público a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF/88, art. 37, IX).

*Contratações* - as autarquias submetem-se à Lei Federal nº 8.666/93 e legislação correlata para as licitações e contratações (arts. 1º, § único e 119).

*Controle* - a autarquia, como entidade da Administração Indireta se sujeita ao controle do Tribunal de Contas do ente político que a tiver criado (CF/88, arts. 704 e 715), assim como ao controle parlamentar.

### 6.1.2 Fundação Pública

Antes de tratar especificamente das fundações de direito público, cabe tecer algumas considerações sobre o instituto da fundação no direito brasileiro, que se aplicam tanto às fundações públicas como às de fundações de direito privado.

A figura da fundação origina-se no direito civil e tem por finalidade servir a um fim de utilidade pública. Seu elemento essencial é o patrimônio destinado à realização de certos fins, que ultrapassam o âmbito da própria entidade e de seus instituidores, indo beneficiar terceiros. Esse patrimônio é vinculado ao fim que irá beneficiar pessoas indeterminadas.

A fundação pode ser instituída por pessoas físicas ou jurídicas. As pessoas jurídicas são de direito público ou de direito privado. Interessa aqui tratar das fundações instituídas pelo Poder Público, denominadas fundações públicas.

As fundações públicas foram introduzidas pela Lei Federal nº 7.596/87, que alterou a redação dos arts. 4º e 5º do Decreto – Lei Federal nº 200/67, diploma legal que estabelece normas gerais sobre a organização da Administração Pública Federal e a Reforma Administrativa.

A expressão “normas gerais” significa que a aplicabilidade da lei possui abrangência em todo o território nacional. Não se restringe à união. E os estados podem detalhar as normas gerais estabelecidas, para adequação às necessidades e características locais, assim como os municípios, quando for o caso, mas sempre prevalecerá a norma geral.

Ainda em relação às fundações públicas, a lei determina que se trate de “entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da união e de outras fontes” (Lei Federal nº 7.596/87, art. 5º, inciso IV). Fazem parte da Administração Indireta (Lei Federal nº 7.596/87, art. 4º, I) e do ente político a que estão vinculadas. Note-se que a Lei Federal nº 7.596/87, que introduziu essa figura na Administração Pública nacional é anterior à Constituição de 1988. A nova Carta colocou a fundação, de um modo geral, sob as mesmas regras das autarquias, o que significa que as fundações públicas de direito privado

então existentes, que não se submetiam de forma estrita ao controle nem às regras do direito público, passaram a possuir natureza autárquica por força da CF/88.

Isso não eliminou a figura da fundação pública de direito privado. Quando o poder público institui uma pessoa jurídica sob a forma de fundação, ainda pode atribuir a ela o regime jurídico de direito público, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou de direito privado, subordinado ao Código Civil. Mas fica assegurada, sempre, a aplicabilidade das normas de direito público, sobretudo no que se refere a contratações, pessoal e controle, tendo em vista a participação do estado. Essa interpretação decorre, como já foi dito, do fato de a Constituição Federal ter incluído as fundações públicas, independentemente de sua personalidade jurídica, no rol das entidades regidas pelo art. 37, equiparando essas entidades às autarquias.

Em qualquer dos casos, trata-se da categoria da fundação, patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade. De acordo com essas considerações, pode-se definir a fundação instituída pelo poder público como patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do estado na ordem social, com a capacidade de auto-administração e mediante controle da administração pública, nos limites da lei.

As características da fundação instituída pelo poder público são:

- a) dotação patrimonial, que pode ser inteiramente do poder público ou semi-pública e semi-privada;
- b) personalidade jurídica, pública ou privada, atribuída por lei;
- c) desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social, ficando presente a idéia de descentralização de uma atividade estatal e também a de que a fundação é a forma adequada para o desempenho de funções de ordem social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência e tantas outras, precisamente pelo fato de objetivar os fins que beneficiam terceiros à entidade;
- d) capacidade de auto-administração;
- e) sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da administração direta, nos limites estabelecidos em lei.

No que se refere às fundações públicas com personalidade jurídica de direito público, são características das mesmas:

- a) presunção de veracidade e excoutoriedade dos seus atos administrativos;
- b) inexigibilidade de inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, pois sua personalidade jurídica já decorre de lei;
- c) não submissão à fiscalização do Ministério Público;
- d) impenhorabilidade dos seus bens e sujeição ao processo especial de execução estabelecido no art. 100 da Constituição juízo privativo (Fazenda Pública).

De qualquer modo, no caso das fundações públicas de direito privado, permanece a obrigatoriedade de submissão ao regime jurídico de direito público para as contratações, pessoal e controle.

Cabe salientar que a Constituição Estadual de Minas Gerais, em seu art.14, § 5º, somente permite ao estado instituir e manter fundação cuja natureza jurídica seja de direito público, o que equivale, na prática, a uma autarquia.

*Vinculação administrativa* - a fundação pública vincula-se administrativamente ao ente que a criou. Se for uma fundação federal, estará necessariamente vinculada a um ministério; se estadual, a uma secretaria de estado e, se municipal, a uma secretaria municipal. Entende-se que a vinculação tem como referência o órgão da administração direta cujas competências se coadunam com as finalidades da entidade. Nas fundações públicas, a vinculação ocorre apenas com um único ente político: união, estado ou município, inexistindo, no campo das fundações públicas, a possibilidade de vinculação a mais de um ente político.

*Procedimentos legais para criação da entidade* - a fundação pública somente pode ser instituída por lei específica (CF/88, art. 37, XIX), cabendo a lei complementar definir sua área de atuação. Em termos de procedimento, compete ao poder executivo propor a sua criação, encaminhando ao legislativo a respectiva proposta, mediante minuta de anteprojeto de lei, resultante de um processo administrativo que tramitou na administração direta interessada em criar a nova entidade. A fundação pública com personalidade jurídica de direito público ingressa no mundo jurídico quando o poder executivo sanciona e publica a lei de criação, aprovada pelo Congresso Nacional, Assembléia Legislativa ou Câmara de Vereadores, de acordo com a instância federativa.

No caso da fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, após a publicação da lei, é ainda necessária a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (DI 200/67, art.4º, §3º). A Constituição Estadual de Minas Gerais, em seu art. 14, § 5º, somente permite ao estado instituir e manter fundação cuja natureza jurídica seja de direito público.

*Patrimônio* - a fundação possui patrimônio próprio, instituído pelo ente federativo que a criou, sendo, portanto, de natureza pública. Seu funcionamento é custeado por seu instituidor ou oriundo de outras fontes. A fundação pública deve ser criada sem fins lucrativos, o que não impede que tenha receita resultante do modelo de gestão adotado. De todo modo, tais recursos financeiros devem ser aplicados nos fins da entidade. Além disso, a entidade será vinculada a um único ente federativo (união ou estado), assim como sua contabilidade e sistema de direito financeiro. Poderá administrar recursos de outros estados, em conta específica, desde que autorizada por leis estaduais para exercer essa atribuição. Nesse caso, cada estado reconheceria, mediante lei, a entidade como sua agência de água, dispondo sobre suas atribuições.

*Estrutura organizacional* - não há regra jurídica que defina a estrutura organizacional da fundação pública. É a lei de sua criação que estipula essa estrutura, podendo remeter tal decisão ao estatuto da entidade. Todavia, um modelo largamente adotado nas fundações existentes consiste em: conselho curador, conselho fiscal e diretoria, cabendo ao estatuto da entidade estabelecer a participação dos conselhos.

*Dirigentes e servidores* - sendo entidade da administração indireta, os diretores das fundações são nomeados pelo chefe do executivo do ente federativo à qual se vincula a entidade. A contratação de pessoal deve ser precedida de processo seletivo e o vínculo é da CLT. Se o regime for o dos funcionários públicos, cabe o concurso público, para provimento de cargo público. (CF/88, art. 37, II), conforme definido na lei de criação. No que se refere à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF/88, art. 37, IX), lei específica deve estabelecer as respectivas regras.

*Contratações* - as fundações públicas submetem-se à Lei Federal nº 8.666/93 e legislação correlata para as licitações e contratações (arts. 1º, § único e 119).

*Controle* - a fundação pública, independentemente de sua natureza jurídica se sujeita ao controle do tribunal de contas do ente político que a tiver criado (CF/88, arts. 70 e 71), assim como ao controle parlamentar.

### **6.1.3 Consórcio Público de Direito Público**

Os consórcios públicos de direito público estão previstos no art. 241 da Constituição Federal e seu regime jurídico foi estabelecido pela Lei Federal nº 11.107, de 06/04/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, o que significa que sua aplicação possui abrangência nacional. A regulamentação da norma foi objeto do Decreto Federal nº 6.017, de 17/01/07, que estabelece normas para sua execução.

A expressão “normas gerais” como já mencionado significa que a aplicabilidade da norma possui abrangência em todo o território nacional. Não se restringe à união, e os estados podem detalhar as normas gerais estabelecidas, para adequação às necessidades e características locais, assim como os municípios, quando for o caso.

Tendo em vista que a criação do consórcio público depende de lei editada por parte de cada um dos entes consorciados, os estados incluirão, quando da edição desse ato normativo, regras entendidas como necessárias para suplementar a norma geral estabelecida.

Conforme definido no art. 2º, I do Decreto Federal nº 6.017/07, consórcio público é “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, na forma da Lei Federal nº 11.107/05, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

Somente podem participar do consórcio público, como consorciados, os entes federados: união, estados, distrito federal e municípios. O consórcio público de direito público possui natureza autárquica. Como já foi visto neste estudo, a sociedade civil não participa das autarquias tradicionais, não porque haja vedação legal, mas porque, em geral, não se prevê essa participação nas leis específicas que criam essas entidades.

Todavia, no consórcio público, ainda que de natureza autárquica, a lei prevê, expressamente, a participação da sociedade civil nos órgãos constitutivos da entidade, salvo

na assembléia geral, órgão máximo do consórcio. Essas considerações estão explicitadas no item relativo à estrutura organizacional do consórcio público com natureza jurídica de direito público.

Os objetivos do consórcio público são determinados pelos entes da federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. O art. 3º, VII, do Decreto Federal nº 6.017/07, com vistas a direcionar a utilização da entidade pelos entes federativos, já estabelece alguns desses objetivos, prevendo, entre os mesmos, “o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas”. Fica claro que, na concepção do consórcio público, foi considerada a possibilidade de que essa figura jurídica seja utilizada como entidade do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 11.107/05, para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

a) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

b) nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo poder público;

c) ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação.

Cabe notar que os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da federação consorciado.

O prazo de duração do consórcio público pode ser determinado ou indeterminado, de acordo com o objetivo a ser alcançado, devendo essa definição constar do protocolo de intenções, assim como a denominação, a finalidade e a sede da entidade.

A lei menciona que a área de atuação do consórcio público consiste na soma dos territórios dos entes consorciados. Em relação a uma bacia hidrográfica, a lei de ratificação do protocolo de intenções pode restringir essa área, adequando ao espaço territorial da bacia.

A Lei Federal nº 11.107/05, em seu art. 1º, §2º, dispõe que “a União somente participará de consórcios públicos, nos quais todos os estados façam parte, cujos territórios

estejam situados os municípios consorciados”. A idéia subjacente a esse dispositivo é evitar que os municípios se consorciem com a união, sem a presença dos respectivos estados no consórcio público. Não é restringir a presença na união nessas entidades, como consorciada.

Nessa linha, a presença da União nos consórcios públicos, embora não conste das alternativas elencadas no art. 4º, § 1º, da Lei Federal nº 11.107/05, é prevista no Decreto Federal nº 6.017/07 art. 2º, II, que define a área de atuação dos consórcios, “independentemente de figurar a união como consorciada”, o que significa que, a rigor, em cada alternativa pode ocorrer a presença da união.

Assim, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público, para atuar como Agência de Água da Bacia Hidrográfica teria como cenário ideal, a participação de todos os entes federativos envolvidos: união e estados.

Todavia, poderá ser constituído o consórcio sem a participação de todos os entes mencionados. Os demais podem aderir ao longo do tempo, nas condições legalmente estabelecidas. Os formatos podem ser: a) união e estados; b) somente estados e distrito federal (todos ou alguns), celebrando convênio com a união.

*Vinculação administrativa* - o consórcio público, associação pública é pessoa jurídica de direito público interno e integra a administração indireta de todos os entes da federação consorciados (Lei Federal nº 11.107/05, art. 6º, §1º).

O fato de o consórcio público de natureza jurídica de direito público vincular-se a mais de um ente da federação implica conseqüências de natureza financeira e orçamentária, assim como de controle. Na administração pública brasileira, tradicionalmente, todo o sistema administrativo e financeiro de um ente político (união, estados, distrito federal e municípios) é gerido por parte de cada um deles, de modo independente, aplicando a Lei nº 4.320/64 – normas gerais de direito financeiro e a Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. A aplicação dessas normas é controlada pelos respectivos Tribunais de Contas da União, de cada estado e das capitais dos estados. Os demais municípios são controlados pelos Tribunais de Contas dos seus estados respectivos.

A partir do momento em que se instituiu no direito pátrio uma figura que se vincula a mais de um ente político, o sistema financeiro e de controle dessa entidade precisa receber um tratamento normativo específico, pois não há previsão para tal situação nas normas em vigor, quando da edição da Lei Federal nº 11.107/05. Assim, principalmente as regras de transferência de recursos dos associados ao consórcio, situação inédita, assim como os

repasses decorrentes de convênios, sem mencionar as questões contábeis da entidade, devem ser objeto de regulamentação.

O Decreto Federal nº 6.017/07 estabelece em seu art. 40, que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

- disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;
- editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo: a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados; b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

A razão desse dispositivo explica-se pela necessidade de adequar as normas atualmente em vigor sobre direito financeiro à figura do consórcio público, tendo em vista que se trata de entidade vinculada à administração indireta de mais de um ente federado.

*Procedimentos legais para criação da entidade* - nos termos da Lei Federal nº 11.107/05, art. 3º, “o consórcio público será constituído por contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”.

Embora a norma legal estabeleça que o consórcio público constitui-se por contrato, para que isso ocorra é ainda necessário a condução de um procedimento específico, que envolve as seguintes fases:

- a) subscrição de protocolo de intenções (art. 3º);
- b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- c) promulgação da lei por parte de cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art.4º, § 4º);
- d) celebração do contrato (art. 3º).

O protocolo de intenções é o contrato preliminar, resultado de uma ampla negociação política entre os entes federados que participarão do consórcio. É nele que as partes contratantes definem todas as condições e obrigações e, uma vez ratificado mediante lei, converte-se em contrato de consórcio, como se verifica na fase da negociação do protocolo de

intenções. É o grande momento da negociação política entre os entes federados não podendo nenhum ente da federação ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

O protocolo de intenções define o número de votos que cada ente da federação consorciado possui na assembleia geral, órgão máximo da entidade, sendo assegurado um voto a cada ente consorciado. O número de votos independe da contribuição de cada ente ao consórcio.

Além disso, são cláusulas obrigatórias do protocolo de intenções, sob pena de nulidade do instrumento:

a) a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da assembleia geral;

b) a identificação de cada um dos entes da federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

c) a indicação da área de atuação do consórcio público;

d) a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou pessoa jurídica de direito privado;

e) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

f) as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

g) a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

h) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser chefe do poder executivo de ente da federação consorciado;

i) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

j) os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

k) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei Federal nº 9.649/98 ou termo de parceria, na forma da Lei Federal nº 9.790/99;

l) a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando: a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público; b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços; d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

m) o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

A retirada de ente consorciado depende de ato formal do representante legal, na forma definida em lei. Os bens destinados ao consórcio pelo ente retirante só reverterem a ele se houver previsão expressa no contrato ou no instrumento de transferência. As obrigações assumidas anteriormente à retirada permanecem obrigatórias.

Nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 11.107/05, a alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

*Patrimônio* - Embora caiba aos entes consorciados dotar o consórcio público de patrimônio próprio, no protocolo de intenções somente pode haver transferências por meio de doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis.

Outras contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público somente podem ser efetuadas por meio de contrato de rateio, sendo nula a cláusula do contrato que preveja determinadas transferências.

Os recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas modalidades de aplicação indefinidas. Nessas despesas não se incluem nem administração nem planejamento, desde que previamente classificadas pela aplicação das normas de contabilidade pública.

Celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária ou sem observar as formalidades previstas em lei constitui, conforme determina o Decreto Federal nº

6.017/07, art. 13. § 3º, ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei Federal nº 8.429/92.

O contrato de rateio é, assim, o instrumento que vincula as previsões orçamentárias ao efetivo repasse de recursos ao consórcio público, podendo o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio desse contrato, ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão.

*Estrutura organizacional* - Os estatutos do consórcio público disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos, embora somente possam participar da entidade como consorciados os entes da Federação, a lei estabelece a possibilidade de participação da sociedade civil organizada nos órgãos constitutivos, exceto a assembléia geral, órgão máximo do consórcio, cuja participação é exclusiva dos entes consorciados.

A declaração de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público, o número de votos para as suas deliberações, assim como as normas de convocação e funcionamento da mesma, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público, são cláusulas necessárias do protocolo de intenções.

Além disso, são atribuições legalmente previstas da assembléia geral:

a) ser o órgão no qual o ente da Federação que quiser retirar-se do consórcio público deve apresentar ato formal, de acordo com o que for previamente disciplinado por lei;

b) homologar a ratificação do protocolo de intenções realizada após 2 (dois) anos da subscrição do mesmo;

c) aprovar o instrumento de alteração ou a extinção de contrato de consórcio público, a ser ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

As demais atribuições dos órgãos constitutivos do consórcio público estão em aberto, o que significa que há um amplo leque de possibilidades para que se construa a participação da sociedade civil na condução do consórcio público, inclusive o papel do Comitê de Bacia Hidrográfica nas decisões sobre a agência, e a indicação dos dirigentes.

Como a lei não especifica quais são os demais órgãos nem as respectivas atribuições, cabe ao protocolo de intenções e ao estatuto do consórcio público defini-los.

Dessa forma, com exceção da assembléia geral, será: a) admitida a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público; b) admitido que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

Embora não se preveja expressamente que os municípios que não sejam consorciados possam participar dos órgãos constitutivos do consórcio público, à exceção da assembléia geral, entende-se que tal participação é permitida, na medida em que um dos objetivos dos consórcios públicos legalmente previstos consiste no sistema de recursos hídricos, do qual os municípios participam, em última análise, como usuários de recursos hídricos.

*Dirigentes e servidores* - obrigatoriamente, o representante legal do consórcio deverá ser o chefe do poder executivo de ente da federação consorciado, enquanto estiver no exercício do cargo.

A vaga é exclusiva do ocupante do cargo de chefe do poder executivo. O mandato será de um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a chefia do poder executivo do ente da federação que representa na assembléia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição. A forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público é cláusula necessária do protocolo de intenções.

Os demais dirigentes terão as atribuições e a forma de nomeação definidas no protocolo de intenções. Deve ser objeto de negociação qual o papel do comitê nessas decisões.

O número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, sob o regime da CLT, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse são também cláusulas obrigatórias do protocolo de intenções.

Os entes da federação consorciados ou os com eles conveniados poderão ceder-lhe servidores ao consórcio público, de acordo com a forma e condições previstas pela legislação de cada um deles ou na própria lei que ratifica o protocolo de intenções.

Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

*Contratações* - as contratações de obras e serviços e aquisição de materiais devem obedecer aos preceitos da Lei Federal nº 8.666/93. Todavia, a Lei Federal nº 11.107/05 introduziu um parágrafo 8º ao art. 23 da Lei Federal 8.666/93, prevendo, no caso de consórcios públicos, a aplicação em dobro dos valores mencionados no caput do artigo quando formado por até três entes da federação, e o triplo, quando formado por maior número. Esse dispositivo amplia, dessa forma, os valores máximos de dispensa de licitação, ao número de consorciados.

O art. 1º, § único, dispõe que se subordinam ao regime da lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela união, estados, distrito federal e municípios.

Cabe ainda mencionar que o Decreto Federal nº 5.504, de 05/08/05 estabelece, em seu art. 1º, que os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, pregão e pregão eletrônico, para os casos em que se aplicam tais modalidades, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

*Controle* - o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do poder executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

O fato de o controle do consórcio público ser exercido pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio, não tem o condão de afastar a competência de outros Tribunais de Contas dos demais entes consorciados, sob pena de infringir às normas constitucionais sobre fiscalização

pelo poder legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Essa questão deverá ser suscitada quando da negociação do protocolo de intenções.

Os entes da federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral.

Por ter personalidade jurídica própria, o consórcio público responde por seus atos, sendo a responsabilidade dos entes da federação consorciados, apenas subsidiária, pelas obrigações assumidas pelo consórcio.

## **6.2 Modelos de Entidades Delegatárias**

A edição da Lei Federal nº 10.881, de 09 de junho de 2004, que estabeleceu a relação jurídica entre a Agência Nacional de Águas – ANA e as entidades civis de recursos hídricos, relacionadas no art. 47 da Lei Federal nº 9.433/97, representa o necessário fundamento legal para que essas entidades possam atuar como agência de água de domínio da união. Nesse caso, as possibilidades de figura jurídica a serem estudadas são a fundação de direito privado, o consórcio público de direito privado e a associação civil sem fins lucrativos. Dessa última, serão detalhadas os consórcios intermunicipais, as associações de usuários, as organizações técnicas, as ONG's, que podem ser delegatárias do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, para exercer as funções de agência de água.

Cabe salientar que, em face de sua natureza de direito privado, as entidades delegatárias não estão autorizadas a proceder à cobrança pelo uso de recursos hídricos, na forma do disposto na Lei Federal nº 10.881/04.

### **6.2.1 Fundação de Direito Privado**

Conforme mencionado no item relativo às fundações públicas, trata-se a fundação de direito privado de uma entidade típica do Direito Civil, correspondendo a um acervo de bens (patrimônio) que recebe personalidade para realizar certa finalidade.

O âmbito de atuação das fundações restringe-se a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência, finalidades que se amoldam à origem histórica dessas instituições (Código Civil, art. 62, § único). Em face dessa restrição, caberia indagar se uma entidade delegatária, com atividades relacionadas com a gestão dos recursos hídricos, poderia constituir uma fundação.

Essa dúvida encontra-se, no momento, superada, pois nos termos do Enunciado 8 do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, órgão vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, incluem-se nesse parágrafo único os fins científicos, educacionais ou de promoção do meio ambiente. Nesse caso, é possível a interpretação de que a agência de bacia, assim como todo o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tem por finalidade a melhoria dos aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos, enquadrando-se nas finalidades voltadas à proteção ambiental.

De qualquer modo, a interpretação do § único do art. 62 do Código Civil é no sentido de excluir as entidades com fins lucrativos.

*Vinculação Administrativa* - sendo a fundação ora estudada uma entidade exclusivamente de direito privado, não há vinculação administrativa a nenhum órgão da administração pública. A vinculação existente refere-se à finalidade a que foi destinado o seu patrimônio. O cumprimento dessa finalidade é objeto do acompanhamento do Ministério Público, por intermédio da curadoria de fundações.

*Procedimentos Legais Para Criação da Entidade* - o art. 62 do Código Civil estabelece que para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública [...], dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser a maneira de administrá-la. Na constituição da fundação existem dois momentos básicos: a) o ato de fundação propriamente dito, que é sua constituição emanada de vontade dos instituidores e b) o ato de dotação de um patrimônio, que lhe dá vida. O patrimônio é elemento essencial para as fundações, ao contrário do que ocorre com as demais pessoas jurídicas. Nas fundações, os fins não podem ser modificados porque são fixados pelo instituidor, enquanto em outras figuras jurídicas é possível alterar a finalidade social. A constituição da fundação só ocorre no ato de personificação, não bastando a destinação de bens. É necessário o registro da entidade no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

*Patrimônio* - o patrimônio da fundação de natureza privada se personaliza quando a fundação adquire sua existência legal.

*Estrutura Organizacional* - a instituição é regida por seus estatutos. O código civil não estabelece regras para a sua organização. Em geral, institui-se um conselho de administração, cujo presidente representa a entidade, podendo instituir-se, também, de acordo com a necessidade, um conselho executivo, um conselho fiscal e outros órgãos colegiados. No que se refere, porém, à alteração do estatuto das fundações, o Código Civil determina que, para que se possa alterar o estatuto da fundação é mister que a reforma: a) seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação; b) não contrarie ou desvirtue o fim desta e c) seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.

*Dirigentes e Servidores* - os dirigentes serão escolhidos conforme dispuser o estatuto da associação. Ainda que com personalidade jurídica de direito privado, e totalmente desvinculada da administração pública, na medida em que uma fundação recebe recursos públicos, passa a ser obrigada a contratação de pessoal, ao regime jurídico de direito público, cabendo a realização de concurso para a admissão de pessoal, sendo obrigatório o regime trabalhista o da CLT.

*Contratações* - ainda que com personalidade jurídica de direito privado e totalmente desvinculada da administração pública, na medida em que uma fundação recebe recursos públicos, passa a ser obrigada a contratação de pessoal, ao regime jurídico de direito público, sujeitando-se à Lei Federal nº 8.666/93 e normas correlatas.

*Controle* - o art. 66 do Código Civil estabelece a competência do Ministério Público do Estado onde estão situadas para “velar” pelas fundações. Se funcionarem no Distrito Federal ou em território, caberá o encargo ao Ministério Público Federal. Se estenderem a atividade por mais de um estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público. Na medida em que uma fundação recebe recursos públicos, ainda que com personalidade jurídica de direito privado, e totalmente desvinculada da administração pública, passa a submeter-se aos controles vigentes para os órgãos e entidades públicas, Tribunal de Contas e Poder Legislativo, além do Ministério Público.

## 6.2.2 Consórcio Público de Direito Privado

O consórcio público de direito privado é um dos tipos de natureza jurídica, prevista na Lei Federal nº 11.107, de 06/04/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17/01/07.

Conforme definido no art. 2º, I do Decreto Federal nº 6.017/07, consórcio público é “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/05, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

Somente participam do consórcio público, como consorciados, independentemente da natureza jurídica ser pública ou de direito privado, os entes federados: união, estados, distrito federal e municípios.

A natureza jurídica do consórcio público de direito privado é de associação civil, disciplinada pelo Código Civil, salvo as derivações expressas na Lei Federal nº 11.107/05.

Dessa forma, as associações se constituem pela união de pessoas (físicas ou jurídicas, no caso, pessoas políticas) que se organizem para fins não econômicos (art. 53), não havendo, entre os associados, direitos e obrigações recíprocas, mas apenas para com a entidade à qual se associaram (art. 53, § único).

As seguintes condições devem constar obrigatoriamente dos estatutos da associação (art. 54), sob pena de nulidade:

a) denominação, os fins e a sede da associação, que devem atender aos preceitos da Lei nº 11.107/05;

b) requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados, que devem ser os previstos na Lei Federal nº 11.107/05;

c) os direitos e deveres dos associados, fixados no protocolo de intenções;

d) fontes de recursos para sua manutenção, que devem obedecer às regras previstas na Lei nº 11.107/05, sobretudo no que se refere ao contrato de rateio;

e) o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos, ressalvado que a assembléia geral é o órgão máximo e na qual só participam os entes consorciados, conforme disposto na Lei Federal nº 11.107/05;

f) as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução, observadas as normas da Lei Federal nº 11.107/05;

g) a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas, observadas as normas da Lei Federal nº 11.107/05.

A assembléia geral é órgão necessário da associação civil, exercendo função legislativa, a qual compete, privativamente, destituir os administradores e alterar o estatuto (Código Civil, art. 59), exigida a deliberação da assembléia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum é o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores.

A convocação dos órgãos deliberativos faz-se na forma do estatuto, garantido a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-la (Código Civil, art. 60). A gestão da associação civil é exercida por um diretor ou uma diretoria, podendo ser criados outros órgãos auxiliares, como conselhos consultivos, fiscais.

Os consórcios públicos de direito privado não podem exercer todas as competências que um consórcio público de direito público porque, por se revestir do direito privado, está em posição de igualdade com os demais particulares, pelo que não pode exercer sobre eles poderes de autoridade. Por isso, não podem tomar decisões que venham a atingir direitos de particulares, por exemplo: não podem exercer poder de polícia.

*Vinculação Administrativa* - sendo pessoa jurídica de direito privado, o consórcio público não se vincula à administração pública.

*Procedimentos legais para criação da entidade* - nos termos da Lei Federal nº 11.107/05, art. 3º, “o consórcio público será constituído por contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.” Embora a norma legal estabeleça que o consórcio público constitui-se por contrato, para que isso ocorra, é necessária a condução de um procedimento específico, que envolva as seguintes fases: a) subscrição de protocolo de intenções (art. 3º); b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º); c) promulgação da lei por parte de cada um dos partícipes, ratificando total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art.4º, § 4º); d)

celebração do contrato (art. 3º); e) atendimento das disposições da legislação civil, no caso específico do consórcio público de natureza jurídica de direito privado, ou seja, a inscrição da escritura de constituição no registro civil das pessoas jurídicas e publicação do registro, como condição de existência jurídica da entidade.

*Patrimônio* - embora caiba aos entes consorciados dotar o consórcio público de patrimônio próprio, no protocolo de intenções somente pode haver transferências por meio de doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis. Outras contribuições financeiras ou econômicas de ente da federação ao consórcio público somente podem ser efetuadas por meio de contrato de rateio, sendo nula a cláusula do contrato que preveja determinadas transferências.

*Estrutura Organizacional* - os estatutos do consórcio público disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos. Embora somente possam participar da entidade como consorciados os entes da Federação, a lei estabelece a possibilidade de participação da sociedade civil organizada nos órgãos constitutivos, exceto a assembleia geral, órgão máximo do consórcio, cuja participação é exclusiva dos entes consorciados. A declaração de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público, o número de votos para as suas deliberações, assim como as normas de convocação e funcionamento da mesma, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público, são cláusulas necessárias do protocolo de intenções (Lei nº 11.107/05, art. 4º, VI e VII).

*Dirigentes e Servidores* - obrigatoriamente, ainda que a natureza jurídica seja a de direito privado, o representante legal do consórcio deverá ser o chefe do poder executivo de ente da federação consorciado, enquanto estiver no exercício do cargo.

A vaga é exclusiva do ocupante do cargo de chefe do poder executivo. O mandato será de um ou mais exercícios financeiros. A forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público é cláusula necessária do protocolo de intenções. Sendo o consórcio público de direito privado componente da administração pública indireta, se aplica a todos os dispositivos do art. 37 da Constituição federal, que dispõe sobre a administração pública, inclusive a necessidade de concurso para admissão de pessoal. O número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse são também cláusulas obrigatórias do protocolo de intenções.

Os entes da Federação consorciados ou os com eles conveniados poderão ceder-lhe servidores ao consórcio público, de acordo com a forma e condições da prevista legislação de cada um deles ou na própria lei que ratifica o protocolo de intenções.

*Contratações* - independentemente de sua natureza jurídica, as contratações de obras e serviços e aquisição de materiais do consórcio público de direito privado devem obedecer aos preceitos da Lei Federal nº 8.666/93. Todavia, a Lei Federal nº 11.107/05 introduziu um parágrafo 8º ao art. 23 da Lei Federal 8.666/93, prevendo, no caso de consórcios públicos, a aplicação em dobro dos valores mencionados no caput do artigo quando formado por até três entes da federação, e o triplo, quando formado por maior número. Esse dispositivo amplia, dessa forma, os valores máximos de dispensa de licitação, ao número de consorciados.

*Controle* - independentemente de sua natureza jurídica, o consórcio público de direito privado está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do poder executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

### **6.2.3 Associação Civil Sem Fins Lucrativos**

A Constituição Federal assegura a plena liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII). A associação civil sem fins lucrativos é a forma mais flexível para a instituição de uma entidade no direito brasileiro. Regida pelo Código Civil, observa o princípio segundo o qual é permitida a fixação das condições que não estejam limitadas pela lei e em consonância com o ordenamento jurídico pátrio. Qualquer atividade lícita pode ser buscada por uma associação.

As associações civis se constituem pela união de pessoas (físicas ou jurídicas) que se organizem para fins não econômicos, não havendo, entre os associados, direitos e obrigações recíprocas, mas apenas para com a entidade à qual se associaram (CF, art. 53, § único).

Em princípio, os associados devem ter iguais direitos, mas o estatuto poderá instituir categorias com vantagens especiais. Caberá também ao estatuto definir se a qualidade de associado é intransmissível ou não, estabelecendo-se as condições de transferência, se for o

caso. Mas, se o associado for titular de quota ou fração ideal do patrimônio da associação, a transferência da mesma não importará, por si, na atribuição da qualidade de associado ao adquirente ou ao herdeiro, salvo disposição diversa do estatuto (CF, art. 55 e 56).

As seguintes condições devem constar obrigatoriamente dos estatutos da associação (art. 54), sob pena de nulidade:

- I. denominação, os fins e a sede da associação;
- II. requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
- III. os direitos e deveres dos associados;
- IV. fontes de recursos para sua manutenção;
- V. o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;
- VI. as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução;
- VII. a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

*Vinculação Administrativa* - não há qualquer vinculação administrativa entre as associações civis e a administração pública. Os vínculos obrigacionais são sempre contratuais e não institucionais, no que tange ao poder público.

As associações civis, no que se refere não exatamente à vinculação administrativa, mas a vinculação a setores e interesses, varia indefinidamente, de acordo com as finalidades estatutárias e a identidade dos associados, o que indica a linha da atuação da entidade. Assim, por exemplo, uma associação de fabricantes de tintas terá uma atuação no interesse de um determinado setor – a indústria de tintas – o que implica inclusive, gestões junto ao poder público na busca de benefícios, isenções. Já uma associação voltada à proteção ambiental de determinada área tem uma estrutura de ações diferente, na medida em que busca viabilizar, inclusive junto ao poder público, meios de proteger um determinado espaço com fragilidades ambientais.

Na linha das associações voltadas aos recursos hídricos, essa afirmação aplica-se da mesma forma: cada entidade, finalidades e natureza dos associados implicam um tipo de atuação, como será mencionado adiante, no item 6.2.4.

*Procedimentos legais para criação da entidade* - o procedimento de criação de uma associação civil sem fins lucrativos segue os seguintes passos: a) celebração de reunião para aprovação dos estatutos da entidade, devidamente formalizada mediante ata de reunião (essa

ata conterà, necessariamente, o texto do estatuto aprovado); b) registro da ata no cartório de registro civil das pessoas jurídicas; c) registro da entidade junto à Receita Federal.

*Patrimônio* - o patrimônio das associações civis é privado. Todavia, a administração de recursos financeiros públicos remete a associação à submissão a regras publicísticas. Cabe salientar a possibilidade de entidades do poder público participar de uma associação civil sem fins lucrativos. Um exemplo é o consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, inicialmente composto apenas por municípios, devidamente autorizado por lei municipal para participar inclusive, com dotações orçamentárias específicas.

Nesse caso, o patrimônio da associação civil pode assumir natureza pública, se, por exemplo, a sua sede tiver sido doada por uma entidade de direito público.

Posteriormente, vieram participar do consórcio empresas privadas e públicas, como a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, o que significa que o patrimônio do consórcio passou a ter natureza mista.

*Estrutura Organizacional* - a assembléia geral é órgão necessário da associação, exercendo função legislativa, compete privativamente destituir os administradores e alterar o estatuto (Código Civil, art. 5984), exigida a deliberação da assembléia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum é o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores. A convocação dos órgãos deliberativos se faz na forma do estatuto, garantido a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-la (art.60). A gestão da associação é exercida por um diretor ou uma diretoria, podendo ser criados outros órgãos auxiliares, como conselhos consultivos, fiscais.

*Dirigentes e Servidores* - os dirigentes da associação serão escolhidos conforme dispuser o seu estatuto. Ainda que com personalidade jurídica de direito privado, desvinculada totalmente da administração pública, na medida em que uma associação civil recebe recursos públicos, passa a obrigar-se a contratação de pessoal, ao regime jurídico de direito público, cabendo a realização de concurso, cabendo unicamente o regime da CLT.

*Regime Jurídico de Contratações* - ainda que com personalidade jurídica de direito privado desvinculada totalmente da administração pública, na medida em que uma associação civil recebe recursos públicos, passa a obrigar-se, para as contratações, ao regime jurídico de direito público para licitar e contratar.

*Controle* - ainda que com personalidade jurídica de direito privado desvinculada, totalmente da administração pública, na medida em que uma associação civil recebe recursos públicos, passa a submeter-se aos controles vigentes para os órgãos e entidades públicas, Tribunal de Contas e Poder Legislativo, além do Ministério Público.

#### **6.2.4 Organizações Civas de Recursos Hídricos**

No modelo das entidades delegatárias, regido pela Lei Federal nº 10.881/04, as organizações civis de recursos hídricos podem receber delegação do Conselho Nacional de Recursos hídricos – CNRH para exercerem as funções de agência de água, exceto no que toca à cobrança pelo uso da água. De um modo geral, todas as categorias elencadas no art. 47 da Lei Federal nº 9.433/97 constituem associações civis, a saber:

- I. consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II. associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III. organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
- IV. organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

As “outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos”, previstas no inciso V do referido art. 47, podem assumir outra natureza jurídica, que seria a fundação de direito privado.

Cabe, dessa forma, detalhar as espécies de associação civil, acima relacionadas, enfatizando que todas as quatro possuem a natureza jurídica de associação civil, sem fins lucrativos. O traço de distinção é unicamente a finalidade estatutária e o tipo de associado de cada grupo. Aponta-se, nesse passo, com exceção a isso, que constitui a fundação de ensino e pesquisa, enquadrada como “organização de ensino e pesquisa” na lei.

*Consórcio Intermunicipal* - o consórcio intermunicipal de que trata a Lei Federal nº 9.433/97, em seu art. 47, não se confunde, em nenhuma hipótese, com a figura jurídica do consórcio público. O consórcio intermunicipal consiste em uma associação civil criada por municípios, devidamente autorizados por lei para participar e contribuir com seu custeio e

demais despesas, com finalidades das mais variadas, inclusive a proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos. A expressão “consórcios intermunicipais” nada tem a ver com a natureza jurídica dessa associação.

Cabe aqui distinguir essa associação civil, dotada de personalidade jurídica própria, da antiga figura do consórcio administrativo, mero acordo celebrado entre municípios, sem qualquer personalidade jurídica, visando a um objetivo comum, que não mais vigora no direito pátrio, por ter sido substituído pelos consórcios públicos.

O consórcio intermunicipal, sendo associação civil regida apenas pelo Código Civil, diferentemente do consórcio público de direito privado, que se rege igualmente pela Lei Federal nº 11.170/05, pode ter, como associados, outros entes que não as pessoas políticas, mas empresas usuárias dos recursos hídricos.

É o caso, por exemplo, do consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Consórcio PCJ, que conta com a participação de importantes empresas usuárias das bacias hidrográficas, inclusive entidades de direito privado da administração indireta, concessionários de serviços de saneamento, como a SABESP (Estado de São Paulo) e a SANASA (Campinas). Releva notar que o citado Consórcio PCJ participa dos comitês dessas bacias hidrográficas no segmento dos usuários, constituindo, também, uma associação de usuários.

*Associação de Usuários* - as associações de usuários de recursos hídricos também são associações civis, compostas por pessoas jurídicas de direito público ou direito privado, usuárias do recurso. Assim, as associações de empresas de diversos setores constituem essa categoria, como as federações das indústrias nos estados, as associações das empresas de energia elétrica, associações de pescadores.

De acordo com a natureza das finalidades da associação, bem como das pessoas que fazem parte, a associação de usuários seguirá uma direção específica.

Releva notar que nem sempre os objetivos das associações de usuários são idênticos: as associações de pescadores lutam pela vazão e pela qualidade da água; as associações de usuários industriais buscam vazões e formas de diluir seus efluentes, por exemplo.

*Organizações técnicas e de ensino e pesquisa* - as organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos constituem entidades voltadas a aspectos acadêmicos e técnicos e não a questões setoriais ou

empresariais. Nessa linha as universidades não públicas, as fundações de ensino e pesquisa e as associações formadas por técnicos cuja atuação reporta-se aos recursos hídricos, constituem as denominadas “organizações técnicas de ensino e pesquisa”. Como exemplo cita-se, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas - ABAS e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

*Organizações Não Governamentais – ONGs* - as Organizações Não Governamentais – ONG’s são associações civis constituídas por pessoas físicas ou jurídicas, que não representam, na entidade, nenhum setor específico. Participam apenas como membros da sociedade civil, defensora dos direitos difusos: recursos hídricos, meio ambiente, florestas, saúde.

## **7. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS ORGANISMOS DE BACIA**

A implantação da Política de Recursos Hídricos dependerá da disponibilidade de recursos financeiros para as ações estruturais, de gestão e, em especial, para sustentar financeiramente as entidades que compõem o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

A legislação que trata do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, tanto a federal (Lei Federal 9.433/97) quanto a estadual (Lei Estadual 1.307/2002), adota uma lógica que promove uma iteração entre os diferentes entes do sistema – Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitê de Bacia Hidrográfica, Agência de Bacia e Órgão Gestor – e os diferentes instrumentos da política de recursos hídricos – Planos de Recursos Hídricos, Enquadramento dos corpos d’água, outorga dos direitos de uso, cobrança pelo uso da água.

Nessa relação sistêmica, a cobrança é aplicada visando alcançar vários objetivos, dentre eles proverem recursos para financiar as ações e as próprias entidades integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos. A Figura 8 ilustra a relação da cobrança pelo uso da água com alguns dos entes integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.



Figura 8 - Relação da cobrança pelo uso da água e alguns dos entes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos

### 7.1 A Cobrança Pelo Uso da Água

A legislação que trata do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, tanto a federal (Lei Federal 9.433/97) quanto a estadual (Lei Estadual 1.307/2002), estabelece alguns condicionantes para a criação das agências de bacias (Art. 43 da Lei Federal 9.433/97 e Art. 34 da Lei Estadual 1.307/2002): prévia existência do respectivo ou respectivos comitês de bacia hidrográfica; e viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Adicionalmente, a lei restringe a 7,5% do total arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos como limite superior passível de ser utilizado no pagamento da implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

No cenário mais otimista, poderia se admitir que o custeio das Agências fosse assegurado com o equivalente aos 7,5% dos recursos arrecadados com a cobrança e que as despesas de custeio dos demais órgãos e entidades integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos seriam financiados com recursos de outras fontes.

Partindo dessa premissa, segue as estimativas dos custos necessários para o custeio de uma estrutura mínima de agência, cuja área de atuação seria uma bacia hidrográfica, como a do rio Manuel Alves. O Quadro 6 apresenta essas estimativas.



Quadro 6 - Despesas de custeio de uma Agência da Bacia

ITEM	CARGO	FORMAÇÃO	QUANT.	SALÁRIO (R\$)	ENCARGOS 100%	TOTAL
<b>PESSOAL</b>						
1	Diretor	Superior	1	4.000,00	4.000,00	8.000,00
2	Administrativo	Superior	1	3.000,00	3.000,00	6.000,00
3	Especialista em recursos hídricos	Superior	1	3.000,00	3.000,00	6.000,00
4	Especialista em mobilização social	Superior	1	3.000,00	3.000,00	6.000,00
5	Técnico administrativo	Médio	1	1.500,00	1.500,00	3.000,00
6	Técnico em mobilização social	Médio	1	1.500,00	1.500,00	3.000,00
7	Técnico em recursos hídricos	Médio	1	1.500,00	1.500,00	3.000,00
8	Auxiliar administrativo	Médio	1	1.500,00	1.500,00	3.000,00
<b>TOTAL COM DESPESAS DE PESSOAL</b>						<b>38.000,00</b>
<b>SERVIÇOS EM GERAL</b>						
1	Serviços contábeis					500
2	Serviços jurídicos					500
3	Serviços de internet					200
<b>TOTAL COM SERVIÇOS GERAIS</b>						<b>1.200,00</b>
<b>CUSTOS COM SERVIÇOS PÚBLICOS</b>						
1	Aluguel					500
2	Água					50
3	Luz					200
4	Telefone					1.000,00
<b>TOTAL COM SERVIÇOS PÚBLICOS</b>						<b>1.750,00</b>
<b>DIÁRIAS E VIAGENS</b>						
1	Locação de um automóvel					1.500,00
2	Combustível (400 l x R\$ 2,90)					1.160,00
3	Diárias (20 diárias x R\$ 100)					2.000,00
4	Passagens para fora da bacia					400
<b>TOTAL COM DIÁRIAS E VIAGENS</b>						<b>5.060,00</b>
<b>CUSTO TOTAL MENSAL</b>						<b>46.010,00</b>
<b>CUSTO TOTAL ANUAL</b>						<b>552.120,00</b>

Considerando o limite de utilização dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água (7,5%) e adotando a premissa que todo este limite será destinado ao custeio da agência, será necessária uma arrecadação anual de, pelo menos, R\$ 7.361.600.

A título de comparação, a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, com uma área de 55.000 km<sup>2</sup>, compartilhada entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, incluindo total ou parcialmente 189 municípios, uma população de 5 milhões em seu interior mais 8 milhões de habitantes da região metropolitana do Rio de Janeiro, que é abastecida com suas águas. Nessa bacia, onde é gerado, aproximadamente, 10% do Produto Interno Bruto brasileiro, a cobrança pelo uso da água foi iniciada em 2003 e somente alcançou a arrecadação de R\$ 7.033.336,43 em 2008.

Quadro 7 - Agência de Bacia do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Tabela 12: Estimativa de Quadro de Pessoal Permanente da Agência de Bacia								
Cargos	UNIDADES					TOTAL	TOTAL 1ª Fase	Remuneração Média Mensal R\$
	Diretoria	Coord. Técnica	Coord. Eco. Financ	Asses. Gestão	Escrit. Regionais			
Diretor	1					1	1	8.000,00
Coordenadores		1	1			2	2	6.500,00
Assessor de Gestão				1		1	1	5.000,00
Assessor Jurídico	1					1	1	3.000,00
Analista Técnico		6	4	1		11	4	4.000,00
Analista de Gestão				2	4	6	2	2.500,00
Anal/Assist Adm	1	1		1		3	3	1.200,00
Auxiliar Técnico					4	4		700,00
Auxiliar Administrativo				2	4	6	1	400,00
Estagiários		3	3			6	2	400,00
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>17</b>	
<b>Custo total por unidade</b>	12.200	32.900	23.700	16.000	14.400	99.200	54.800	
<b>Remuneração média</b>	4.067	2.991	2.963	2.286	1.200	2.420	3.224	

Encargos Sociais: valor médio sobre remuneração (%)	70%
---	-----

Fonte: Relatório de modelagem institucional, administrativa e organizacional para implantação da Agência de Bacia do Paraíba do Sul, Sub-produto 1.1 - Versão final, RE CIDS/EBAPE/FGV - 007/18/2002 - Rev 0

A experiência brasileira em cobrança pelo uso da água, apesar de ser ainda bastante restrita, tem sinalizado que os recursos obtidos com a aplicação desse instrumento parecem ser insuficientes para assegurar a viabilidade financeira do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, especialmente das agências de bacias.

## 7.2 A Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos no Tocantins - CFURH

Em alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, dentre outros, uma alternativa que já vem sendo utilizada é destinar parte da parcela que o Estado recebe de contribuição financeira pelo uso de recursos hídrico, pago pelo setor elétrico, para financiar atividades da gestão de recursos hídricos. Essa é uma possibilidade real para o Estado do Tocantins, tendo em vista que a Lei Estadual nº 2.089, 09 de julho de 2009, em seu art. 2º, inciso II, estabelece que constitui recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FERH/TO, entre outros, a compensação financeira que o Estado receber com relação aos aproveitamentos hidroenergéticos em seu território e as compensações similares recebidas por municípios e

repassadas ao Fundo, mediante convênio, nos termos do art. 17 da Lei Federal 9.648, de 27 de maio de 1998.

A geração de energia hidrelétrica teve seu mecanismo de cobrança definido e implementado, conforme a Lei Federal nº 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas – ANA. O art. 28 da Lei Federal nº 9.984 altera o valor da Compensação Financeira – CFURH paga pelo uso de recursos hídricos para a geração de energia hidrelétrica de 6% para 6,75% do valor da energia produzida por cada usina e classifica o montante correspondente aos 0,75% acrescidos aos 6% como pagamento pelo uso dos recursos hídricos. O recurso arrecadado é destinado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, ficando à disposição da ANA para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 9.433.

O cálculo e a distribuição da compensação financeira são feitos conforme o Quadro 8 (art. 29 da Lei Federal nº 9.984).

Quadro 8 - Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos.

COMPENSAÇÃO FINANCEIRA = 6,75% DA ENERGIA GERADA X TAR	
6,00% X ENERGIA GERADA X TAR	0,75% X ENERGIA GERADA X TAR
ESTADOS	45%
MUNICÍPIOS	45%
MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE	3%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	3%
MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	4%

Esta parcela é repassada à Agência Nacional de Águas

Fonte: (ANEEL, 2008).

A Tarifa Atualizada de Referência - TAR é atualizada anualmente e revisada a cada 4 anos. O valor da TAR vigente em 2009 é R\$ 62,33, resolução homologatória ANEEL nº 753/2008.

Com a edição da Lei Estadual nº 2.089, em 09 de julho de 2009, a parcela que o Estado do Tocantins recebe, proveniente da compensação financeira pelo uso dos aproveitamentos hidroenergéticos, será destinado ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para financiar a gestão dos recursos hídricos. Trata-se de um montante contínuo e crescente,

que poderá contribuir para a sustentação financeira do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Em 2008 o Estado do Tocantins recebeu R\$ 8.758.810, referente à contribuição financeira pelo uso de recursos hídricos. Em 2009, considerando apenas os primeiros dez meses do ano, esse montante alcança R\$ 8.076.712.

O Quadro 8 apresenta o histórico dos valores recebidos pelo Estado do Tocantins, provenientes da compensação financeira pelo uso de aproveitamento hidroenergéticos.

Quadro 9 - Histórico anual dos valores efetivamente pagos ao Tocantins de Compensação Financeira pelo uso de recursos hídricos

ANO	MESES												TOTAL	
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez		
2009	627.497	1.061.176	1.043.146	970.108	899.303	1.029.434	993.930	587.426	438.953	425.739				<b>8.076.712</b>
2008	721.579	881.335	787.894	923.382	1.170.088	998.338	611.268	500.660	480.143	449.366	578.627	656.132		<b>8.758.810</b>
2007	1.092.609	805.460	802.646	781.184	758.408	551.224	443.095	450.561	533.583	462.342	471.500	642.598		<b>7.875.210</b>
2006	404.914	608.467	526.360	422.678	630.645	553.968	535.370	361.604	456.545	539.551	598.863	450.333		<b>6.089.299</b>
2005	195.597	313.975	507.633	515.906	709.592	620.592	540.055	367.777	312.486	277.435	233.015	240.158		<b>4.834.220</b>
2004	294.513	323.302	516.726	534.114	615.581	499.618	365.404	308.271	263.093	231.709	217.987	221.785		<b>4.392.103</b>
2003	255.753	286.332	506.968	437.091	509.775	470.785	317.235	217.342	208.425	210.770	183.362	248.106		<b>3.851.944</b>
2002	9.722	64.347	120.575	209.861	164.517	71.154	201.659	189.671	166.013	140.225	141.391	194.497		<b>1.673.632</b>
2001	7.166	9.566	13.718	13.641	15.974	13.863	10.165	7.804	6.672	5.941	5.704	8.218		<b>118.430</b>
2000	6.794	9.201	10.382	9.354	10.697	10.438	8.241	5.557	5.187	4.608	4.071	4.293		<b>88.821</b>
1999	5.196	8.034	9.228	7.672	9.682	6.295	5.954	4.135	3.752	3.214	3.360	3.715		<b>70.237</b>
1998	4.787	7.318	8.356	7.878	9.996	6.277	5.816	3.979	3.713	3.360	3.086	3.336		<b>67.901</b>
1997	6.288	6.500	9.504	8.387	9.050	9.841	9.620	6.530	5.469	4.677	4.558	5.114		<b>85.538</b>
1996	9.434	7.780	6.877	6.922	8.607	7.971	5.686	4.094	3.718	3.390	2.925	3.987		<b>71.391</b>

Fonte: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>, consulta realizada em 05/11/2009

### 7.3 A Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos em PCH's

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos em Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH remete para uma polêmica iniciada em 2001, quando o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul - CEIVAP aprovou sua proposta de cobrança e, até o momento não se encerrou.

Por ocasião da votação no CNRH da Deliberação CEIVAP nº 15 que, entre outras coisas estendeu a cobrança para as PCH's, a ANEEL manifestou que não reconhece a legalidade dessa modalidade de cobrança e declarou:

Certo está que a Lei Federal nº 9.984, de 2000, não alterou o disposto no inciso I do art. 4º da Lei Federal nº 7.990, de 27.05.1989, e nem no § 4º do art. 26 da Lei Federal 9.427, de 26.12.1996, os quais, em conjunto, concedem isenção do recolhimento da compensação financeira às Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH, conforme transcrito a seguir:

Lei Federal nº 7.990, de 1989 “Art 4º” É isenta do pagamento de compensação financeira a energia elétrica:

I - produzida pelas instalações geradoras com capacidade de nominal igual ou inferior a 10.000 kW (dez mil quilowatts)”.

Lei Federal nº 9.427, de 1996 “Art. 26” Depende de autorização da ANEEL:

I - o aproveitamento de potencial hidráulico de potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 mil kW, destinado a produção independente ou autoprodução, mantidas as características de pequena central hidrelétrica; (Redação dada pela Lei Federal nº 9.648, de 27-05-98).

§ 4º É estendido às usinas hidrelétricas, referidas no inciso I que iniciarem a operação após a publicação desta Lei, a isenção que trata o inciso I do art. 4º da Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.648, de 27-05- 98)

A ANEEL prossegue afirmando que embora a Lei Federal nº 9.984, de 2000, tenha alterado o valor percentual de recolhimento para fins de compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de 6,00% para 6,75%, a mesma não revogou a isenção às PCHs e nem alterou o objetivo do recolhimento realizado. Prevaleceu, portanto, a razão original definida em lei, permanecendo, assim, o objetivo do valor a ser recolhido como sendo destinado a compensar financeiramente os seus beneficiários pela utilização dos recursos hídricos à geração de energia elétrica.

A ANEEL completa informando entender que o comitê de bacia não pode dispor de forma diferente ou, o que seria mais grave, desfazer aquilo que a lei disciplinou.

Logo, as PCHs estão dispensadas do pagamento pelo uso da água em vista de não serem obrigadas ao recolhimento da compensação financeira. Enquanto isso não mudar, o CEIVAP ou qualquer outro comitê e, nem mesmo o CNRH poderia estabelecer a cobrança para essas centrais. Agrega-se a esta justificativa o Parecer nº 284/2002–PGE/ANEEL que dá sustentação ao entendimento da ANEEL sobre o tema.

Durante a 63ª reunião da Câmara Técnica de Cobrança - CTOB/CNRH, realizada em Brasília, nos dias 05 e 06 de outubro de 2009, foi realizado um amplo debate sobre a controvérsia em torno da cobrança pelo uso dos recursos hídricos em PCH's. Esse debate contou com a participação de representantes dos setores jurídicos do Ministério das Minas e Energia - MME, da ANEEL e da ANA.

O debate evidenciou que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos utilizados pelo setor elétrico continuará despertando controvérsias e uma solução geral parece estar longe de ser encontrada. Entretanto, os procuradores jurídicos do MME, da ANEEL e da ANA anunciaram que já existe uma concordância entre aqueles órgãos quanto a afastar a isenção da parcela correspondente ao pagamento de 0,75% da energia gerada.

Os procuradores das instituições referidas informaram que já existe no Governo Federal um grupo de trabalho elaborando uma proposta de alteração na lei, para permitir afastar a isenção da parcela correspondente ao pagamento de 0,75% da energia gerada, que deve ser a base para uma medida provisória.

A liberação das PCH's para contribuírem com o equivalente a 0,75% da energia gerada, como pagamento pelo uso de recursos hídricos, vai representar um importante aporte de recursos financeiros para apoiar a implantação da gestão de recursos hídricos. Particularmente, é ainda mais importante para Estados como o Tocantins, que tem um grande potencial para o desenvolvimento de PCH's.

Entretanto, é importante lembrar que os recursos provenientes da parcela equivalente aos 0,75% da energia gerada, que atualmente já é pago pelo setor elétrico, são destinados à ANA, independente se a unidade produtora de energia está localizada em corpo de água de domínio da união ou dos estados. Caso a alteração da legislação permita cobrar pelo uso dos recursos hídricos em PCH's (a parcela equivalente a 0,75% da energia gerada), é imprescindível definir também a destinação desses recursos.

## 8. ALTERNATIVAS DE ARRANJO INSTITUCIONAL E DE MODELO DE ORGANISMO DE BACIA PARA O ESTADO DO TOCANTINS

A partir da descrição das atribuições e competências de alguns órgãos integrantes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins, seguido da apresentação das alternativas de modelo de agência de bacia ou entidade delegatária presentes no direito administrativo brasileiro, esse item tem por objetivo estabelecer um juízo de valor sobre cada alternativa já descrita, apontando vantagens e fragilidades das mesmas, com vista a apoiar tecnicamente o processo de escolha do modelo jurídico-institucional da Agência. Esse julgamento será baseado nos seguintes critérios:

*Viabilidade jurídica:* há que se buscar um modelo jurídico cujas regras de funcionamento sejam compatíveis com a realidade do Estado do Tocantins, cuja política de recursos hídricos está sob a responsabilidade de uma Secretaria de Estado (SRHMA) e de uma Fundação (NATURATINS) vinculada diretamente ao Gabinete do Governador;

*Viabilidade político-institucional:* serão indicadas as facilidades e dificuldades a enfrentar para cada alternativa de modelo.

Antes, porém, de analisar cada alternativa é preciso considerar que existem algumas questões para serem respondidas que dependem de uma escolha política do Estado do Tocantins.

a) O arranjo institucional previsto na legislação de recursos hídricos, contemplando uma Secretaria de Estado, responsável pela formulação da política de recursos hídricos, uma fundação diretamente vinculada ao gabinete do governador, com a responsabilidade de implementar parte da política de recursos hídricos, e as agências de bacias, será mantido?

b) Será realizada uma alteração no arranjo institucional do Estado, no sentido de promover alterações nas estruturas existentes – SRHMA e NATURATINS, para que assumam também as atribuições destinadas as agências de bacias?

c) Será criada uma nova instituição para assumir o papel de órgão gestor dos recursos hídricos e acumular também as atribuições destinadas as agências de bacias?

Diferentes respostas para as questões anteriores poderão implicar em mudanças significativas para o arranjo institucional do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins. Porém, seja qual for a opção escolhida, as questões relacionadas com o formato

institucional da agência de bacia, ou da entidade que venha assumir as atribuições destas, estarão no centro do debate.

Antes de analisar cada alternativa, apresenta-se a seguir uma breve consideração acerca do papel da Agência diante do comitê e dos órgãos gestores, e também sobre a sustentabilidade financeira da Agência.

## **8.1 As Agências de Bacia e sua relação com alguns entes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins**

### **8.1.1 O Papel da Agência de Bacia**

A Agência de Bacia é uma entidade com personalidade jurídica própria e com duas funções principais: técnica e administrativa.

*Técnica* – por essa função, a agência fornece os subsídios de ordem técnica necessários a orientar os membros do(s) comitê(s) de bacia hidrográfica em suas decisões (plano de bacia hidrográfica, enquadramento, critérios e valor da cobrança pelo uso de recursos hídricos, plano de aplicação dos valores da cobrança, definição de usos de pouca expressão);

*Administrativo* – funciona com secretaria executiva do comitê, propiciando os meios para seu funcionamento.

Dado a natureza das funções que desempenham, as agências precisam se relacionar com os comitês de bacias e com os órgãos gestores dos recursos hídricos.

Compreender algumas particularidades dessas relações será de grande utilidade nas discussões sobre as alternativas de modelos de agências.

### **8.1.2 Relação entre Comitê e Agência**

De um modo geral, a agência é o braço técnico do comitê. Muitas vezes, a agência elabora um determinado estudo para fornecer o necessário embasamento técnico às decisões

do comitê. Em outros momentos, a agência atua como secretaria executiva do comitê. E em outros momentos, suas atribuições são relativas apenas à gestão de recursos hídricos, todavia, as atribuições não se confundem.

Para uma visão mais esclarecedora desse tema, cabe detalhar as atribuições da agência e do comitê, indicando algumas intersecções dessas atividades, em que parte delas cabe à agência e parte ao comitê, de modo sempre complementar e nunca conflitante. Nessa linha, são atribuições de cunho político-administrativo do comitê: a) debater questões relacionadas a recursos hídricos; b) arbitrar conflitos entre usos e usuários; c) articular a gestão de todos os agentes; d) integrar a gestão com os comitês estaduais.

No que se refere às atribuições técnicas do comitê, cabe salientar que as mesmas devem ser embasadas em estudos preliminares, a serem formulados pela agência. São elas:

- a) Aprovar o Plano de Recursos Hídricos, elaborado pela agência;
- b) Propor usos não-outorgáveis, com base em estudos elaborados pela agência;
- c) Definir as prioridades de usos;
- d) Propor áreas sujeitas a restrição de uso;
- e) Acompanhar a execução do Plano pela agência;
- f) Definir metas quanto aos recursos hídricos (racionalização, qualidade e quantidade), com base em estudos elaborados pela agência;
- g) Indicar a alternativa de enquadramento, de acordo com estudos elaborados pela agência;
- h) Aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos arrecadados com a cobrança, de acordo com estudos elaborados pela agência;
- i) Aprovar a cobrança (valores e mecanismos), conforme estudos elaborados pela agência.

Por seu turno, no que se refere ao gerenciamento técnico, cabe à agência:

- a) Elaborar e promover a execução do Plano de Recursos Hídricos, a ser aprovado e ter sua execução acompanhada pelo comitê;
- b) Manter o balanço hídrico atualizado;
- c) Manter e atualizar o cadastro de usuários;

- d) Promover estudos sobre a gestão dos recursos hídricos;
- e) Elaborar os estudos sobre o enquadramento dos corpos hídricos, para embasar as deliberações do Comitê e encaminhamento aos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos – nacional e estadual;
- f) Analisar e emitir pareceres técnicos sobre investimentos;
- g) Propor o Plano de Aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, para embasar as deliberações do comitê sobre esse tema;
- h) Elaborar estudos sobre a cobrança, como subsídio às decisões do comitê sobre a matéria.

Compete ainda à Agência, nas funções de secretaria executiva do comitê de bacia hidrográfica: a) apoiar o comitê quanto ao cumprimento do regimento interno; b) organizar internamente o comitê; c) operacionalizar ações para as reuniões.

Além disso, em relação ao modelo institucional de entidades delegatárias, o comitê possui atribuições de interveniente e controlador no contrato de gestão, no que se refere a: a) indicar a entidade que celebrará o contrato de gestão com a agência nacional de águas – ANA (e outros contratantes estaduais, caso houver); b) manifestar-se previamente sobre o contrato de gestão; c) avaliar o cumprimento das metas do contrato de gestão; d) aprovar a proposta orçamentária anual.

Cabe ainda mencionar, como atribuição da agência, o gerenciamento administrativo e financeiro: a) acompanhar a administração dos recursos da cobrança; b) administrar os recursos financeiros recebidos; c) celebrar contratos e convênios; d) elaborar o relatório de gestão e a prestação de contas; e) elaborar a proposta orçamentária anual; f) gerir pessoal e compras.

### **8.1.3 Relação entre Agência e Órgão Gestor**

É necessário estabelecer uma divisão conceitual referente às competências de caráter técnico dos órgãos gestores (reguladores) de recursos hídricos – federal e estadual.

Conforme esclarece Granziera (2007), aos órgãos públicos responsáveis, compete o exercício do poder de polícia, conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional como

“atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Em matéria de recursos hídricos, esse poder de polícia refere-se à regulamentação da lei, à outorga do direito de uso de recursos hídricos, à fiscalização e à aplicação de penalidades. Trata-se de função exclusiva do Poder Público, que somente pode ser delegada a outro ente público mediante previsão legal. O poder de polícia não pode ser exercido nem delegado a pessoa jurídica de direito privado.

Aqui, duas conclusões:

Se a Agência for entidade delegatária, não poderá exercer o poder de polícia. É o que ocorre com a AGEVAP, na bacia do Paraíba do Sul e com o Consórcio PCJ, nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Nesses casos, a ANA, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM, o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE (SP) e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA (RJ), cada qual em sua jurisdição, são os órgãos competentes para o exercício da polícia das águas;

Se for adotado o modelo da agência de água, entidade com a natureza jurídica de direito público, não há óbice legal para que a mesma assuma funções pertinentes ao exercício do poder de polícia desde que devidamente previsto na lei de criação da entidade.

A ocorrência dessa segunda hipótese no Estado do Tocantins abriria uma possibilidade de conflito de competências (conflito positivo) entre os órgãos e entidades de gestão e controle, hoje estruturados e em funcionamento, como a SRHMA e a NATURATINS.

Sob o aspecto técnico, cabe ainda enfatizar que a Agência pode e deve exercer um papel estratégico de articulação técnica entre todos os órgãos gestores – federal e estadual de recursos hídricos, e com ministérios que exercem competências na bacia hidrográfica, como por exemplo, a própria SRHMA, que além de formular a política hídrica do Estado também formula a política de irrigação, NATURATINS, que está vinculada ao Gabinete do Governador, Secretaria de Agricultura.

A agência, nessa linha de raciocínio, deve ser capaz de proceder à articulação técnica entre esses vários atores, sobretudo no que toca à implementação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia com as políticas setoriais e com os planos das bacias afluentes. A idéia é que essa entidade enxergue a bacia hidrográfica por inteiro, buscando assegurar um equilíbrio técnico - institucional.

## **8.2 Análises das Alternativas**

É importante destacar uma contradição presente a legislação de recursos hídricos do Tocantins (Lei Estadual 1.307/2002). Essa legislação atribuiu algumas competências para as agências de bacias que requerem o exercício do poder de polícia, mas também definiu que essas entidades devem possuir personalidade jurídica de direito privado.

Considerando as restrições anteriores e tomando por referência as possibilidades contempladas no direito administrativo brasileiro (já exploradas no capítulo 4), as possibilidades são:

- Agência de bacia (personalidade jurídica de direito público): autarquia; fundação pública; e consórcio público de direito público;
- Entidade delegatária (personalidade jurídica de direito público): fundação de direito privado; consórcio público de direito privado; associação sem fins lucrativos.

É importante destacar que a seleção de um modelo de entidade delegatária não exclui as Agências de Bacia (ou de Água). A Lei Federal nº 10.881/04 dispõe que, instituída uma Agência de Águas, esta assumirá as competências estabelecidas pelos artigos 41 e 44 da Lei Federal nº 9.433/97, encerrando-se, em consequência, o contrato de gestão vigente referente à sua área de atuação. Nesse caso, a entidade delegatária perde essa condição junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Feita essas considerações, o Quadro 10 resume as principais características das entidades passíveis de serem constituídas como agência de bacia ou entidade delegatária.

Quadro 10 - Características das alternativas de Agência de Bacia ou Entidade Delegatária

CARACTERÍSTICAS	AGÊNCIA DE BACIA			ENTIDADE DELEGATÁRIA		
	Autarquia	Fundação Pública	Consórcio Público de Direito Público	Fundação de Direito Privado	Consórcio Público de Direito Privado	Associação Civil Sem Fins Lucrativos
<b>VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA</b>	Ao ente federativo que a criou	Ao ente federativo que a criou	Integra a Administração indireta de todos os entes consorciados	Não há	Não há	Não há
<b>PROCEDIMENTO PARA CRIAÇÃO</b>	Lei específica	Lei específica	Contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções	Constituição emanada de vontade dos instituidores e ato de dotação de um patrimônio	Contrato cuja celebração depende da prévia subscrição de protocolo de intenções	Aprovação dos estatutos da entidade; Registro da ata no Cartório; Registro da entidade junto à Receita Federal
<b>PATRIMÔNIO</b>	Patrimônio e receitas Próprias	Próprio e funcionamento custeado pelo instituidor	Patrimônio próprio	Patrimônio próprio	Patrimônio próprio	Privado
<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b>	Definida na lei de criação (Não prevê a participação da sociedade civil em seus conselhos)	Definida na lei de criação	Será estabelecida nos estatutos, mas somente poderá ser consorciado entes federados	Definida em seu estatuto	Definida em seu estatuto	Assembleia geral
<b>DIRIGENTE</b>	Nomeados pelo Chefe do Executivo	Nomeados pelo Chefe do Executivo	Chefe do poder executivo de ente da federação consorciada, enquanto estiver no exercício do cargo	Definida em seu estatuto	Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciada, enquanto estiver no exercício do cargo	Conforme dispuser o seu estatuto
<b>CONTRATAÇÕES</b>	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações)	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações)	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), sendo admitido um limite mais elevado com dispensável de licitação	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações)	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), sendo admitido um limite mais elevado com dispensável de licitação	Lei 8.666/93 (Lei das Licitações)
<b>CONTROLE</b>	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Ministério Público e Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Ministério Público e Tribunal de Contas

### 8.2.1 Agência de Água

Os modelos jurídicos considerados no estudo são: a) autarquia; b) fundação pública; e c) consórcio público de direito público.

Ao contrário das entidades delegatárias, cujo regime jurídico está fixado na Lei Federal nº 10.881/04, e que não necessitam de lei de criação, com exceção do consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, as agências de águas são criadas por leis específicas, que trarão, em seu conteúdo, o regime jurídico da entidade.

A lei que criar uma agência pode estabelecer várias competências, sem ferir as normas em vigor. Todavia, há outros parâmetros a considerar, além da legalidade: trata-se da possibilidade de geração de conflito de competência com o órgão gestor estadual e outras entidades que já atuam na bacia hidrográfica. Como exemplos, podem-se citar as atividades relativas ao monitoramento de recursos hídricos e a construção do cadastro de usuários, ou como desdobramento dessa observação questões referentes ao papel dos órgãos já criados (SRHMA e NATURATINS) e as competências da agência. O Quadro 10 apresenta as principais vantagens e fragilidades dos modelos de agência de bacia.

Quadro 71 - Vantagens e Fragilidades dos Modelos de Agência de Bacia

	MODELO	VANTAGENS	FRAGILIDADES
AGENCIA	Autarquia	Entidade nova, criada para um propósito específico	Não permite a participação da sociedade civil em sua gestão
	Fundação Pública	Entidade nova, criada para um propósito específico	Não há previsão da participação da sociedade civil nas fundações públicas
	Consórcio Público de Direito Público	Possibilidade de uma adesão paulatina de consorciados	Dúvidas quanto à efetividade da participação da sociedade civil na própria entidade

### 8.2.2 Entidade Delegatária

As entidades analisadas são: a) fundação de direito privado; b) consórcio público com personalidade jurídica de direito privado; e c) associação civil sem fins lucrativos, constituída na forma de consórcios intermunicipais, associação de usuários, organização de ensino e pesquisa, e organização não governamental – ONG, sempre com fins relacionados com recursos hídricos. O Quadro 12 apresenta as principais vantagens e fragilidades dessas alternativas.

Quadro 82 - Vantagens e Fragilidades dos Modelos de Entidade Delegatária

	MODELO	VANTAGENS	FRAGILIDADES
ENT. DELEG	Fundação de Direito Privado	A fundação de direito privado pode assumir o papel de Entidade Delegatária consoante com a legislação federal	Não está previsto na legislação do Tocantins
	Consórcio Público de Direito Privado	Assemelha-se a uma associação civil	O esforço político de instituir um consórcio público com natureza semelhante à de uma associação civil parece ser desnecessário
	Associação Civil Sem Fins Lucrativos	Estrutura flexível	Necessita de alterações na legislação do Estado

### 8.3 Resultado da Análise

Antes de comentar sobre as principais conclusões e recomendações decorrentes das análises dos diferentes modelos de agência de bacia ou entidade delegatária é necessário destacar algumas particularidades do arranjo institucional do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Tocantins.

A legislação tocantinense de recursos hídricos adotou um arranjo que considera a agência de bacia com atribuições bem próximas daquelas estabelecidas na lei federal, no que foi acompanhado pela maioria dos Estados. Entretanto, sua organização institucional apresenta algumas particularidades por dispor de uma Secretaria de Estado com a missão de formular as políticas de recursos hídricos, ambiental e de irrigação, além de dispor de uma Autarquia responsável pela implementação da política ambiental e parte da política de recursos hídricos vinculada diretamente ao Gabinete do Governador.

Diante dessas primeiras observações, algumas questões podem ser levantadas:

O arranjo institucional previsto na legislação de recursos hídricos do Tocantins, contemplando uma Secretaria de Estado, responsável pela formulação da política de recursos hídricos, uma Autarquia diretamente vinculada ao Gabinete do Governador, com a responsabilidade de implementar parte da política de recursos hídricos, e as Agências de Bacias, será mantido?

Será realizada uma alteração no arranjo institucional do Estado, no sentido de promover alterações nas estruturas existentes, SRHMA e NATURATINS, para que assumam também as atribuições destinadas as Agências de Bacias?

Será criada uma nova instituição para assumir o papel de órgão gestor dos recursos hídricos e acumular, também, as atribuições destinadas as Agências de Bacias?

Na hipótese das respostas das perguntas anteriores levarem a criação de um organismo para atuar junto com os comitês de bacias (agência ou entidade delegatária), de todas as considerações efetuadas, conclui-se que são duas as alternativas que possibilitam, de forma mais consistente, o alcance das finalidades desejadas: a) consórcio público com personalidade jurídica de direito público, no modelo de agência de água; ou b) associação civil, no modelo de entidade delegatária.

Caso o Estado do Tocantins adote uma alternativa em que uma única entidade assume o papel de gestor dos recursos hídricos e também as funções de agência de bacia, de todas as possibilidades analisadas, a Autarquia é única que possibilitará o alcance das finalidades. Porém, ficarão em aberto as questões relacionadas com a participação da sociedade civil (ou do próprio Comitê) na condução das ações do órgão, uma vez que a legislação não prevê esse tipo de atuação junto as Autarquias.

## 9. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 incorporou algumas importantes alterações na gestão dos recursos hídricos brasileiro: tornou todas as águas públicas; repartiu os domínios dos corpos hídricos entre a União e Estados; adotou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e intervenção; e prevê que toda a política hídrica seja desenvolvida e implementada de forma descentralizada, contando com a participação dos usuários e da sociedade, em geral.

A regulamentação desses preceitos constitucionais foi efetuada com a edição da Lei Federal 9.433/97, no que foi acompanhada pelo Estado do Tocantins, através de sua Lei Estadual 1.307/2002. Essas normas legais, entre outras coisas, criaram duas novas figuras para o arcabouço institucional brasileiro: os Comitês de Bacias Hidrográficas e seus respectivos braços executivos, as Agências de Bacias. No Brasil, de uma forma geral, apesar de também enfrentarem dificuldades, sobretudo para mantê-los em funcionamento, já foram criados mais de 100 Comitês de Bacias. Entretanto, o mesmo não ocorre com as agências, sobretudo pelas dificuldades para definição do modelo jurídico mais adequado.

Tanto a Lei Federal 9.433/97, quando a Lei Estadual 1.307/2002, estabelecem as competências das agências de bacias e alguma dessas impõe que o modelo jurídico dessa entidade tenha personalidade jurídica pública, como aquelas que demandam o exercício do poder de polícia (a cobrança pelo uso da água, por exemplo). Nesse quesito, a Lei Estadual 1.307/2002, apresenta uma dificuldade adicional por antecipar que no Estado do Tocantins as agências de bacia tenham personalidade jurídica de direito privado (art. 33).

As experiências brasileiras de agência de bacia ou entidade delegatária ainda estão bem restritas a, praticamente, duas bacia hidrográficas localizadas na região sudeste do Brasil, em áreas fortemente urbanizadas e industrializadas, não servindo, portanto, de melhor referência para as demais bacias brasileiras.

Pelas considerações anteriores, pelos resultados das análises e pela realidade atual das bacias hidrográficas do Estado do Tocantins não teriam condições de viabilizarem financeiramente a implantação de suas agências, por mais enxutas que possa ser a estrutura das mesmas. Considerando o interesse do Estado do Tocantins e os objetivos das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, a alternativa em que uma única entidade assume o

papel de gestor dos recursos hídricos e também as funções de agência de bacia, seguramente, é a que poderá trazer melhores resultados em termos de eficiência e eficácia para o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos e a Autarquia é única que possibilitará o alcance das finalidades. Porém, ficarão em aberto as questões relacionadas com a participação da sociedade civil (ou do próprio Comitê) na condução das ações do órgão, uma vez que a legislação não prevê esse tipo de atuação junto as Autarquias.

O Estado do Tocantins optou por um modelo de gerenciamento de recursos hídricos bem próximos do previsto na legislação federal. Trata-se de um modelo sistêmico, formado por um conjunto de entidades, Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias Hidrográficas, Agências de Bacias, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, NATURATINS e prevê que a implantação da política será a partir da aplicação de vários instrumentos, tais como: Planos de Recursos Hídricos; Enquadramento de corpos de água em classes, segundo usos preponderantes; outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso da água; e sistema de informações de recursos hídricos.

A implantação da Política de Recursos Hídricos dependerá da disponibilidade de recursos financeiros para as ações estruturais, de gestão e, em especial, para sustentar financeiramente as entidades que compõem o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

Nesse sentido, a cobrança pelo uso da água comparece com vistas ao atendimento de vários objetivos e, dentre eles, destacam-se o provimento de recursos para financiar as ações e as próprias entidades integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Adicionalmente, a lei restringe a 7,5% do total arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos como limite superior passível de ser utilizado no pagamento da implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Confrontando as necessidades de recursos financeiros para sustentar uma estrutura mínima de Agência de Bacia Hidrográfica com o limite máximo do total arrecadado com a cobrança pelo uso da água (7,5%), chega-se a um montante muito superior a capacidade de pagamento de muitas das bacias hidrográficas do Tocantins (arrecadação anual superior a R\$ 9 milhões), indicando ser necessário buscar outras fontes de financiamento para a gestão de recursos hídricos.

Segundo estabelece a Lei Estadual nº 2.089/2009, a parcela que o Estado do Tocantins recebe, proveniente da compensação financeira pelo uso dos aproveitamentos hidroenergéticos, será destinado ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para financiar a gestão dos recursos hídricos. Em 2008 essa parcela foi equivalente a R\$ 8.758.810. A esse montante poderá ser acrescida a parcela correspondente ao pagamento pelo uso de recursos hídricos em PCH's, caso seja realizada as devidas alterações na legislação para afastar a isenção.

O Brasil, no que foi acompanhando pela maioria dos estados, incluindo o Tocantins, adotou um modelo de gerenciamento de recursos hídricos que se apóia na cobrança pelo uso da água, como um dos pilares de sustentação financeira. Entretanto, na união como nos estados, essa premissa está sendo revista e estão sendo buscadas outras formas de financiamento, em adição à cobrança pelo uso da água. Destinar a parcela que o estado recebe proveniente da compensação financeira pelo uso dos aproveitamentos hidroenergéticos, é uma dessas alternativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE, 1999. Rapport d'Activité. Nanterre. 67p.  
Agência Nacional de Águas, 2007. **Relatório Preliminar de Estudos de Alternativas de Modelos Institucionais de Agências de Bacias Adequados à Situação atual da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2008.

BAHIA. **Lei Estadual nº 11.050, de 06 de junho de 2008**. Altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sema.ba.gov.br/>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.881, de 09 de junho de 2004**. Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnrhsrh.gov.br/>>. Acesso em: 28 de julho de 2006.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.cnrhsrh.gov.br/>>. Acesso em: 28 de julho de 2006.

CARDOSO, M. L. de M. 2006. **Desafios e Potencialidades dos Comitês de Bacias Hidrográficas**. Disponível em <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n4/a22v55n4.pdf>>. Acesso em: 29 de julho de 2006.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.217, de 18 de novembro de 1993**. Dispõe sobre a criação da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos - COGERH e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cogerh.com.br/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2008.

CEIVAP. 2006. **Organograma da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/>>. Acesso em: 03 de julho de 2006.

COGERH. 2009. **Organograma da COGERH.** Disponível em <<http://portal.cogerh.com/institucional/organograma>>. Acesso em 06/11/2009.

CONSÓRCIO PCJ. 2006. **Organograma do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.** Disponível em <<http://www.agua.org.br/>>. Acesso em: 03 de julho de 2006.

DI PIETRO, M. SYLVIA. **Direito Administrativo**, 19ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JOURNAUX OFFICIELS. 1999. **Législation et Réglementation – Pollution des Eaux Redevances.** Paris: Les Éditions des Journaux Officiels. 157p.

LEAL, A. C. **Gestão das águas no Pontal do Paranapanema.** Campinas, 2000. Tese (Doutorado em Geociências – Área de Concentração em Administração e Política de Recursos Minerais). Instituto de Geociência – UNICAMP.

LANNA, A. E. L. **Sistemas de gestão de recursos hídricos** : análise de alguns arranjos institucionais. *Ciência e Ambiente*, Santa Maria, v.1, n-1, p. 21-56, 2001.

LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de bacia hidrográfica.** Brasília: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995.

PEREIRA, J. S. **Um breve histórico das Agências Francesas de Água.** In: XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2003, Curitiba. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003.

RECURSOS HÍDRICOS. 2009. **Leis e Atas do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.** Disponível em: <<http://recursoshidricos.to.gov.br/>>. Acesso em: 06/11/2009.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 1.307, de 22 de março de 2002.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <<http://recursoshidricos.to.gov.br/>>. Acesso em: 20 de julho de 2008.

FGV 2003. **Análise da Sustentabilidade Técnica e Econômica de Agências de Bacia.** RE CIDS/EBAPE/FGV – 005/18/2002 – Rev 1.