



# **Elaboração de Estudos visando à definição do modelo institucional e jurídico de uma Agência ou Entidade Delegatária da Bacia do Rio São Francisco**

**Maria Luiza Machado Granziera**

**07/dez/2006**

Fotos: Marco Antonio



- Introdução
- Plano de Trabalho
- Marco Jurídico em vigor (federal) para Agências/Entidades Delegatárias e Cobrança
- Experiências no Paraíba do Sul e PCJ
- Entidades passíveis de serem constituídas como Agência de Água ou Entidade Delegatária



# INTRODUÇÃO



## (Agências de Água)/Entidades Delegatárias: processo em evolução no Brasil

Duas experiências não idênticas em curso:

- Consórcio PCJ
- Paraíba do Sul



AGEVAP e Consórcio PCJ: exemplos a serem estudados

Mas: Condições específicas de uma bacia ensejam um modelo específico



Agência São Francisco: deve refletir a Bacia  
Hidrográfica

Condicionante: Marco Legal em Vigor



**Plano de Trabalho  
apresentado à Diretoria do Comitê  
em 29/22/06**

**Produto 1**



## Premissa para o desenvolvimento dos estudos

Situação de consenso: reconhecer e validar o **modelo de gestão** da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco no que se refere a:

- articulação entre Comitês “federal” e “estaduais”
- implantação da cobrança



## REUNIÕES/ENTREVISTAS/VISITAS

- Diretoria, Membros do Comitê do São Francisco, Câmaras Consultivas Regionais e Câmaras Técnicas
- Diretorias de Comitês nos Estados
- Setores Usuários
- Pessoas “chave” nos processos decisórios da Bacia
- Equipe da Agência Nacional de Águas (informações técnicas)
- Órgãos gestores estaduais



## OBJETIVO DAS ENTREVISTAS E VISITAS

- buscar subsídios e um maior conhecimento das características e especificidades da Bacia Hidrográfica do São Francisco.



## **PRINCIPAIS QUESTÕES**



- Qual a função/finalidade da Agência do São Francisco?
- O que se pretende mudar na Bacia com a instituição dessa entidade?
- Qual a intensidade da participação do Poder Público na Agência?
- Qual a participação desejada da sociedade civil e dos usuários?



Idéia básica, a validar:

A Agência deve ser uma entidade técnica e instrumento de **cooperação** e **articulação** de natureza sustentável, visando à **gestão eficiente dos recursos hídricos**, incluindo a revitalização do Rio São Francisco



## **Produto 2**

Estado da arte institucional sobre agências de  
bacias e entidades delegatárias no Brasil

Legislação federal e estadual sobre cobrança e  
agências

Agevap e Consórcio PCJ



## Produto 3

Relatório contendo a Versão Preliminar de estudo de alternativas de modelos institucionais de agências de bacias adequados à situação atual da Bacia do Rio São Francisco



## **Produto 4**

Relatório final de conclusão dos estudos incorporando a versão preliminar e as sugestões apresentadas pelo CBHSF



## Cronograma

Relatório 1	29/11/06
Relatório 2	31/01/07
Relatório 3	28/02/07
Relatório 4	15/03/07



## **Marco Jurídico em vigor (federal) para:**

- **Agências/Entidades Delegatárias e**
- **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**



## Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

- água: bem de **domínio público**
- água: recurso natural limitado, dotado de **valor econômico**
- **bacia hidrográfica**: unidade territorial para implementação da Política Nacional e atuação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- gestão dos recursos hídricos: **descentralizada. Participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades**



## DOMÍNIO PÚBLICO

- Recursos hídricos são bens públicos
- O uso privativo da água é passível de ser cobrado
- Natureza da cobrança: preço público

**=> RECEITA PÚBLICA**



## BACIA HIDROGRÁFICA

Conceito da geografia, não do direito

Delimitação: de acordo com o âmbito de atuação do comitê:

- totalidade de uma bacia hidrográfica
- sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia
- tributário desse tributário grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas

Divisão Administrativa constitucional: União, Estados, DF, Municípios



## DESCENTRALIZAÇÃO

- até a edição das Políticas de recursos hídricos: só o detentor do domínio – União e Estados - definia diretrizes, planejava, executava obras.
- Após a edição das Políticas: outros atores participam do planejamento e gestão dos recursos hídricos, nos comitês e conselhos:
  - Usuários
  - Municípios
  - Entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia



## DESCENTRALIZAÇÃO

### Comitê de Bacia Hidrográfica:

- Aprova Plano de Recursos Hídricos
- Indica prioridades de outorga
- Delibera sobre enquadramento
- Delibera sobre critérios e valores para a cobrança
- **Indica a entidade delegatária**
- Aprova Plano de Aplicação de recursos da cobrança
- Delibera sobre usos insignificantes



## Agência de Água

- função de secretaria executiva do(s) respectivo(s) Comitê(s) de Bacia Hidrográfica
- mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica
- Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais autorizam a criação das Agências de Água mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica



A criação de uma Agência é condicionada a:

- prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica
- viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação



## Atribuições da Agência em sua área de atuação

- manter balanço da disponibilidade de recursos hídricos
- manter cadastro de usuários
- efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos
- analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos



## Atribuições da Agência em sua área de atuação

- acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança
- gerir o Sistema de Informações
- celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências
- elaborar proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do(s) respectivo(s) Comitê(s) de Bacia Hidrográfica
- promover estudos para a gestão dos recursos hídricos
- elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do Comitê



## Atribuições da Agência em sua área de atuação

- propor ao(s) respectivo(s) Comitê(s) de Bacia Hidrográfica:
  - a) o **enquadramento** dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
  - b) os **valores** a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
  - c) o **plano de aplicação dos recursos arrecadados** com a cobrança
  - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.



- Situação atual na Bacia do Rio São Francisco

Deliberação nº30, de 14/Jul/06

**Dispõe sobre mecanismos para criação de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**



## Deliberação nº30, de 14/Jul/06

Art. 1º Demandar à Agência Nacional de Águas - ANA a realização de um estudo de viabilidade para a criação da Agência, bem como as possíveis alternativas de formato da agência e/ ou entidade delegatária com abrangência na Bacia Hidrográfica do São Francisco.

Art. 2º Determinar que a Câmara Técnica Institucional Legal – CTIL, em conjunto com a Câmara Técnica de Articulação Institucional – CTAI, acompanhe e supervisione os estudos do Art. 1º, analisando e encaminhando parecer dos produtos parciais e finais, no prazo de 3 meses.



## Deliberação nº30, de 14/Jul/06

- § **1º** Os estudos referidos no *caput* deste artigo deverão ser realizados de forma paralela aos estudos sobre a viabilidade econômico-financeira da agência de água e/ou entidade delegatária da Bacia Hidrográfica do São Francisco.
- § **2º** As propostas da Câmara Técnica Institucional Legal - CTIL e da Câmara Técnica de Articulação Institucional – CTAI deverão ser discutidas nas Câmaras Consultivas Regionais e com os CBH's afluentes.



## Deliberação nº30, de 14/Jul/06

**Art. 3º** Encaminhar para aprovação da diretoria e posterior deliberação da plenária parecer com avaliação das propostas referidas no artigo anterior, o modelo jurídico da entidade agência/delegatária com abrangência em toda a bacia hidrográfica, a ser instituída em 2007;

**Art. 4º** As propostas serão apresentadas para votação na XI Reunião plenária, pelas referidas Câmaras Técnicas.

**Art. 5º** A diretoria colegiada supervisionará todo o processo descrito nesta deliberação.



Deliberação nº31, de 14/Jul/06

**Dispõe sobre mecanismos para a  
implantação da Cobrança pelo Uso de  
Recursos Hídricos na Bacia  
Hidrográfica do Rio São Francisco**



# Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos



## Objetivos da cobrança

- reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor
- incentivar a racionalização do uso da água
- obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos



## Condicionantes para implantação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos : Resolução nº 48 do CNRH

### Art. 6º A cobrança estará condicionada:

- I – à **proposição das** acumulações, derivações, captações e **lançamentos considerados insignificantes pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e sua aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos**
- II – ao processo de **regularização de usos de recursos hídricos** sujeitos à outorga na respectiva bacia, incluindo o **cadastramento dos usuários da bacia hidrográfica**
- III – ao programa de investimentos definido no respectivo **Plano de Recursos Hídricos devidamente aprovado;**



## Condicionantes para implantação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

- V - à aprovação pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, **tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo Comitê;****
- V – à implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções.**



## Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em vigor nas Bacias Hidrográficas

- Paraíba do Sul
- Piracicaba, Capivari e Jundiaí



## Paraíba do Sul

- Agevap: OS ou OSCIP?
- Associação civil não pode efetuar cobrança pelo uso de bem público



Questão crucial:

Lei 9.433/97 - Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos **serão aplicados prioritariamente** na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

- no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos
- no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Lei 9.984/00 – Art. 21, §4º – Prioridades > definidas pelo CNRH, em articulação com Comitê(s)



- Segurança Jurídica para os usuários:
- Aplicação obrigatória na bacia hidrográfica onde foi gerado o recurso ou onde o Comitê deliberar
- Garantia de não contingenciamento dos valores e sua preservação, mesmo no exercício seguinte



Solução: Lei 10.881/04

- Nem OS nem OSCIP: Entidade Delegatária
- CNRH delega a **organizações civis de recursos hídricos** o exercício das competências das Agências de Água, **exceto para efetuar cobrança**



## organizações civis de recursos hídricos

- consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas
- associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos
- organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos
- organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade
- outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos



Instrumento: Contrato de Gestão com a  
Agência Nacional de Águas – ANA

atribuições, direitos, responsabilidades e  
obrigações das partes



## conteúdo mínimo dos contratos de gestão

- especificação do **programa de trabalho**, estipulação das **metas a serem atingidas** e prazos de execução
- previsão dos **critérios objetivos de avaliação** a serem utilizados, mediante indicadores de desempenho
- estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das entidades delegatárias, no exercício de suas funções



conteúdo mínimo dos contratos de gestão

obrigação de a entidade delegatária apresentar à ANA e ao respectivo ou respectivos Comitês ao término de cada exercício, **relatório sobre a execução do contrato de gestão**, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados



## conteúdo mínimo dos contratos de gestão

- prazo de vigência e condições de suspensão, rescisão e renovação
- impossibilidade de delegação da competência para cobrar pelo uso de recursos hídricos
- forma de relacionamento da entidade delegatária com o(s) Comitê(s) de Bacia Hidrográfica
- forma de relacionamento e cooperação da entidade delegatária com as entidades estaduais relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos



A ANA complementar  a defini o do conteúdo e exigências a serem incluídas nos contratos de gestão, observando-se as peculiaridades das respectivas bacias hidrográficas



A ANA constituirá comissão de avaliação que analisará, periodicamente, os resultados alcançados com a execução do contrato de gestão e encaminhará relatório conclusivo sobre a avaliação procedida



Às entidades delegatárias poderão ser destinados recursos orçamentários e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão



São **asseguradas** à entidade delegatária as transferências da ANA provenientes das receitas da cobrança pelos usos – derivação, lançamento, alteração do regime - em rios de domínio da União, arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas.



Aplica-se às transferências a que se refere o §1º deste artigo o disposto no §2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal



## Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º **Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.**



Hoje: modelo adotado é o das Entidades  
Delegatárias

Não há Agências de Água constituídas como  
tal



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

- Associação de direito privado sem fins lucrativos
- Qualificada como Entidade Delegatária pelo CNRH
- Contrato de Gestão com a ANA
- Assembléia Geral: ONG's, Usuários, Estados e Municípios
- Conselho de Administração: dirigido pelo Secretário Executivo do Comitê
- Associados: membros do CEIVAP, que compõe sua Assembléia Geral



## Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí

Associação Civil sem fins lucrativos

Objetivo: a recuperação dos mananciais de sua área de abrangência

Associados: Municípios e empresas

- Qualificada como Entidade Delegatária
- Contrato de Gestão com a ANA



## Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí

- Conselho de Consorciados (prefeitos e representantes de empresas consorciadas)
- Conselho Fiscal (representantes das câmaras municipais de vereadores)
- Plenária de Entidades (representantes de entidades da sociedade civil)
- Secretaria Executiva (equipes técnica e administrativa)
- Diretorias do Conselho de Consorciados e do Conselho Fiscal: mandato de dois anos
- Secretário Executivo do Comitê não participa do Consórcio



Entidades passíveis de serem constituídas como  
Agência de Água ou Entidade Delegatária



## FUNDAÇÃO PÚBLICA: Decreto lei 200/67

- Entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por 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

## FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PÚBLICO

- Equipara-se às autarquias



## AUTARQUIAS

- Entidades da Administração Indireta, criada por lei
- Atribuição de função pública delegada por lei
- Submetidas às normas do Direito Público



## FUNDAÇÃO DE DIREITO PRIVADO: CÓDIGO CIVIL

- Para criar uma fundação, seu instituidor fará, por escritura pública, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la
- Finalidades: religiosas, morais culturais ou de assistência

Enunciado 8 do Centro de Estudos Judiciais do STJ: a constituição de fundação para fins científicos, educacionais ou de promoção do meio ambiente está compreendida no Código Civil



- **ASSOCIAÇÃO CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS:  
CÓDIGO CIVIL**

União de pessoas que se organizam para fins não econômicos

A forma mais flexível do direito brasileiro



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS: LEI 11.107/05

- União, Estados e Municípios poderão constituir consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum
- o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado
- constituição: contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções



## **cláusulas necessárias do protocolo de intenções:**

- **denominação, finalidade, prazo de duração e sede**
- **identificação dos entes da Federação consorciados**
- **indicação da área de atuação do consórcio**
- **previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos**
- **critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo**



## cláusulas necessárias do protocolo de intenções:

- normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público
- previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações
- 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
- número, formas de provimento e remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público
- as condições para que o consórcio público celebre **contrato de gestão** ou termo de parceria



## cláusulas necessárias do protocolo de intenções:

- direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público



O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções

- O consórcio público com **personalidade jurídica de direito público** integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados
- No caso de se revestir de **personalidade jurídica de direito privado**, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT



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.



[ml.gran@terra.com.br](mailto:ml.gran@terra.com.br)