

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 287, DE 2015

Regulamenta a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil, instituída pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e fixada para o uso da geração hidroelétrica pela Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

Autor: Deputado PAULO MAGALHÃES

Relator: Deputado DANIEL COELHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 287, de 2015, de autoria do ilustre Deputado Paulo Magalhães, propõe regulamentar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, estabelecer condições para a criação de um “mercado de águas” no Brasil e instituir um Fundo Nacional de Recursos Hídricos. A proposição estabelece várias definições relativas ao uso, aos usuários, à gestão e à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, e reforça os objetivos desta, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

O projeto fixa critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, destacando que ela deve ser aprovada sempre que a sociedade de determinada região a demandar, em razão de escassez quantitativa ou qualitativa de água, da existência de conflitos entre usuários ou de fatos que indiquem a necessidade de organizar e gerenciar os recursos hídricos de determinada bacia. Na falta de manifestação da sociedade interessada, ele remete à Agência Nacional de Águas (ANA) propor ao

Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) o regime de cobrança a ser implantado, incluindo os preços a serem cobrados.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos será estabelecida pela autoridade outorgante, sendo, no caso dos recursos hídricos de domínio da União, pela ANA. A cobrança poderá ser descentralizada por meio de contratos de gestão firmados entre as autoridades outorgantes e as agências de bacia hidrográfica. A implementação da cobrança deverá ser feita gradativamente, com participação dos comitês de bacia hidrográfica, quando existirem.

O projeto estabelece que deverão pagar pelo uso dos recursos hídricos todos os usuários sujeitos ao regime de outorga, prescrição já contida na Lei 9.433/1997, e determina que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água não deverão repassar os custos decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos aos usuários com consumo mensal inferior a 10 m³.

Os preços a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão definidos pelo CNRH, com base em estudo prévio elaborado pela ANA e em proposta recebida do respectivo comitê de bacia hidrográfica. A proposição prevê que os comitês de bacia hidrográfica que contenham cursos de água de domínio da União negociem entre si os preços específicos a cada uso da água, preferencialmente com base em estudo técnico elaborado pelas respectivas agências.

A determinação dos preços a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos levará em consideração a vazão captada, a vazão devolvida na forma de resíduos líquidos, a qualidade desses resíduos, os dados cadastrais e a capacidade econômica dos setores usuários, os trechos ou locais dos corpos hídricos em que são feitas as derivações ou utilização da água e os regimes pluvial e fluvial da região em que forem aplicados.

Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos deverão ser vinculados às bacias hidrográficas de que provierem e deverão ser utilizados no financiamento oneroso ou a fundo perdido de ações e obras previstas nos respectivos planos de recursos hídricos. As prioridades para aplicação desses recursos serão estabelecidas pelo CNRH, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica.

Os valores arrecadados pela utilização de recursos hídricos de domínio da União constituirão receitas da ANA, que deverá investir no mínimo 92,5% nas bacias hidrográficas geradoras dos recursos, por meio de contratos de gestão firmados com as respectivas agências de água. O projeto determina que, em bacias hidrográficas que contenham, concomitantemente, cursos de águas de domínio da União e dos Estados, deverão ser uniformizados os critérios para estabelecimento e realização da cobrança pelo uso desses recursos, especialmente quanto aos preços a serem cobrados.

De acordo com o projeto, nos corpos de água de domínio da União, os usuários poderão realizar transações – comprar e vender – com outorgas de direitos de uso de recursos hídricos, formando um mercado de direitos de uso de recursos hídricos, usualmente chamado de “mercado de águas”. A compra ou venda de direito de uso de recursos hídricos estará condicionada a que:

- o usuário esteja em dia com suas obrigações perante o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh);
- seja apresentado à ANA estudo técnico e econômico relativo aos recursos hídricos cujo direito de uso será objeto da transação; e
- a ANA ateste que a transferência do direito não acarretará danos a outros usuários e à bacia hidrográfica em geral.

A transferência do direito de uso de recursos hídricos poderá ser permanente ou por períodos determinados. Em qualquer caso, o projeto determina que devam prevalecer os mesmos critérios de cobrança do usuário que, originalmente, obteve a outorga. O texto determina que a União deverá estimular os Estados a estabelecer “mercados de águas” nos recursos hídricos sob seus domínios.

Já o Fundo Nacional de Recursos Hídricos (FNRH) terá como objetivos:

- redistribuir parte dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União, promovendo a redução das disparidades socioeconômicas entre as bacias hidrográficas brasileiras;

- obter recursos financeiros para o custeio dos órgãos componentes do Singreh;

- apoiar, financeiramente, o funcionamento do CNRH; e

- apoiar, financeiramente, a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, suas revisões e atualizações e o acompanhamento de sua implementação.

Comporão os recursos financeiros do FNRH:

- 2,5% da arrecadação proveniente da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

- parcelas de recursos orçamentários da União a ele destinadas por lei;

- 1% da compensação financeira pelo aproveitamento de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica, prevista no art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990;

- empréstimos e contribuições financeiras originárias de entidades nacionais e internacionais;

- recursos originários de programas de cooperação internacional e de acordos bilaterais; e

- doações e outros recursos a ele destinados.

O FNRH será administrado por um colegiado formado pelo Ministro do Meio Ambiente (MMA), pelo Secretário Executivo do CNRH e pelo Presidente da ANA.

Ao final, o projeto estabelece, como penalidades para os usuários inadimplentes para com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a suspensão do direito de uso e o pagamento de multas e juros sobre os débitos correspondentes. Além disso, ele altera o art. 1º da Lei 8.001/1990, redistribuindo a compensação financeira pela utilização de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica, adaptando-o à criação do FNRH.

No prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas ao projeto, no âmbito desta Comissão de Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Cabe-nos oferecer parecer quanto à temática ambiental e de desenvolvimento sustentável relativa aos recursos hídricos.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O conteúdo do **PL 287/2015** tramitou nesta Casa por vários anos como **PL 6.979/2002**. Inicialmente, este último foi rejeitado pela então Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), ainda em 2002, com base em parecer do Deputado Fernando Gabeira. Em seguida, foi rejeitado também pela Comissão de Minas e Energia (CME), em 2009, a partir de parecer do Deputado Marcos Lima. Por fim, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o Deputado Cláudio Puty ofereceu parecer, já em 2012, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária, sendo o projeto definitivamente arquivado no ano seguinte. A proposição ressurgiu agora com teor idêntico, exceto pela inclusão de um art. 1º, em que se replica sua ementa.

Todavia, acerca desta matéria, existe um projeto de lei anterior em tramitação – o **PL 1.616/1999**, ao qual o **PL 287/2015** estava apensado –, que também complementa a regulamentação, na esfera federal, das normas para o uso e o gerenciamento dos recursos hídricos. Tal proposição chegou a ser aprovada no âmbito da então CDC, em 2002, na forma de um Substitutivo, mas, dois anos após, com o deferimento da inclusão de mais uma comissão de mérito para apreciar a matéria, foi determinada a criação de comissão especial, que acabou não se reunindo até o corrente ano. Nesse meio tempo, diversos projetos de lei foram apensados e desapensados, sendo um destes últimos exatamente o **PL 287/2015**.

O projeto de lei ora em análise, além de tratar de questões relativas à cobrança, introduz na gestão dos recursos hídricos brasileiros, com abordagem própria, mecanismos tais como o “mercado de águas” e o Fundo Nacional de Recursos Hídricos (FNRH). Por ocasião da apreciação e aprovação do **PL 1.616/1999** no âmbito da então CDC, já se havia discutido e decidido sobre a outorga e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo os critérios que seriam adotados para o estabelecimento de

preços, sobre o regime de racionamento desses recursos e sobre as competências, no nível federal, dos componentes do Singreh.

Contudo, a inerente complexidade da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Singreh requer que propostas de modificações desses instrumentos sejam fruto de um amplo debate, coordenado pela ANA e com a participação de todo o Singreh, assim como do Poder Legislativo, dos poderes públicos estaduais e de diversos segmentos da sociedade, incluindo representantes dos setores pagadores pelo uso da água.

A esse respeito, foi feita consulta informal à ANA, em fevereiro/2016, sobre se havia previsão desse debate, ao que a Agência respondeu que já havia firmado contrato de dois anos com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de fornecer ao Singreh recomendações a respeito da cobrança no Brasil. A ANA também contratou a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para desenvolver estudos, que se encontram em fase inicial, sobre os instrumentos econômicos de gestão de recursos hídricos. Por fim, duas outras instituições também pretendem desenvolver estudos sobre cobrança no Brasil em 2016, o Banco Mundial (BIRD) e a *International Network of Basin Organizations* (INBO).

Como se trata de tema bastante polêmico, portanto, convém esperar que todas essas iniciativas acerca do instrumento da cobrança sejam implementadas, e seus resultados, trazidos a público e discutidos nos fóruns pertinentes, para que as melhores propostas de alterações legislativas a esse respeito possam prevalecer. Desconsiderado o tema da cobrança, portanto, o que o **PL 287/2015** traz de novo são os tópicos relativos ao “mercado de águas” e ao FNRH. A análise que segue toma por base o parecer do Deputado Fernando Gabeira ao **PL 6.979/2002** no âmbito da então CDC.

Em primeiro lugar, sobre a criação do Fundo, é de considerar que, desde a elaboração e aprovação da Lei 9.433/1997, tem-se evitado caracterizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, sejam eles de domínio da União, sejam de domínio dos Estados ou do Distrito Federal, como tributo ou contribuição compulsória e sem destinação definida. Essa é a razão para a cobrança estar sempre dependente de deliberação do comitê de bacia hidrográfica em que se pretende implantá-la. É a razão, também, de estar previsto, na Lei 9.433/1997, que os recursos arrecadados serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados.

Ora, se os recursos arrecadados forem para um fundo comum, nada garante que eles retornem integralmente para as bacias hidrográficas em que forem gerados, pois as prioridades de aplicação serão outras, definidas pelos gestores do fundo. A criação do fundo retira, de fato, a competência mais importante dos comitês de bacia hidrográfica, sob o ponto de vista dos usuários, que é a faculdade de decidir sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a aplicação dos valores assim arrecadados.

Um fundo nacional de recursos hídricos, como proposto no projeto em análise, acabaria por transformar a arrecadação com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em recursos financeiros da União, só aplicáveis mediante previsão orçamentária, sem nenhum vínculo com as bacias hidrográficas geradoras da arrecadação. Com um fundo, estará consumado o temor, sempre alegado pelos usuários, de ver a cobrança pelo uso de recursos hídricos transformada em uma “nova CPMF”.

Com os recursos destinados a um fundo comum, em que os usuários não têm controle direto sobre a arrecadação nem sobre a aplicação dos recursos, a vontade de implantar o instrumento da cobrança se reduzirá bastante e a dificuldade em implantá-la será enormemente aumentada, pois se estará eliminando um dos principais argumentos de que essa cobrança não é taxa nem imposto, mas uma espécie de “recurso condominial” ou “repartição de custos” em benefício da própria bacia hidrográfica. Se bem observado o conteúdo do art. 44 da Lei 9.433/1997, cada agência de água funciona como gestor de um fundo para a bacia hidrográfica em que opera, podendo, nas bacias de rios de domínio da União, receber delegação até para efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (§ 4º do art. 4º da Lei 9.984/2000).

Por seu turno, o “mercado de águas” que o projeto propõe criar e estimular parece incompatível com o princípio de que as águas, no Brasil, constituem um bem de domínio público da União e dos Estados. Esse princípio é claramente colocado no inciso III do art. 20 e no inciso I do art. 26 da Constituição Federal e é reforçado na Lei 9.433/1997, cujo art. 1º o define como um dos princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos. É que, em tal “mercado”, predomina a dinâmica da oferta e da procura sobre a satisfação e as necessidades da população e os devidos resguardos ambientais que se requerem para assegurar a existência de um recurso vital e escasso como a água.

Ora, segundo a legislação em vigor, o “mercado de águas” é incompatível com a concepção de outorga de direito de uso de recursos hídricos estabelecida pela Lei 9.433/1997, cujos arts. 13, 16 e 18, por serem autoexplicativos, são adiante transcritos, na íntegra:

“Art. 13. **Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.**

Parágrafo único. **A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.**

.....

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á **por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.**

.....

Art. 18. **A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.” (Grifos nossos)**

Ao se permitirem transações – isto é, compra e venda – de outorgas de direito de uso de recursos hídricos estar-se-á, na prática, permitindo a propriedade privada da água. Tal situação irá criar enormes dificuldades para a gestão dos recursos hídricos, impedindo o Poder Público de aplicar as prioridades de uso estabelecidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos e pelos planos de recursos hídricos nacional, estaduais e das bacias hidrográficas.

Qual será a reação de um empreendedor que comprou de um terceiro uma outorga de direito de uso de recursos hídricos para determinado empreendimento, ao ser informado, por exemplo, que, em razão de uma seca ou da necessidade de aumentar a disponibilidade de água para uma cidade, a quantidade que ele poderá utilizar será drasticamente reduzida, ou que terá de interromper sua captação? Certamente, a questão irá parar na Justiça, com as conhecidas complicações e delongas.

O Código de Águas de 1935, a Lei 9.433/1997, a Lei 9.984/1999, o texto original do PL 1.616/1999 e seu Substitutivo aprovado na então CDC contêm dispositivos que permitem a interrupção temporária ou definitiva e a redução das vazões de água outorgadas, conforme as prioridades de uso, as situações de racionamento e as necessidades do outorgado. Não há necessidade, portanto, de delegar ao mercado a definição de prioridades e de valores dos recursos hídricos.

Por todos os motivos expostos, sou pela **REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 287, de 2015.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado DANIEL COELHO

Relator

2016-948.docx