

CONSIDERAÇÕES SOBRE A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO ESTADUAL¹

CONSIDERATIONS ABOUT CHARGING FOR THE USE OF WATER RESOURCES ON THE STATE LEVEL

Ana Gabriela Brito Ramos

RESUMO

O presente artigo aborda a questão da cobrança pelo uso de recursos hídricos, com ênfase na seara estadual. Para tanto, inicialmente, discorre-se sobre seus fundamentos, destacando a dominialidade das águas, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, e o princípio do usuário-pagador, a partir de sua delimitação teórica internacional e de sua aplicabilidade nacional, mormente nas disposições da Lei Federal nº 9.433/97, que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos no Brasil. Em seguida, discorre-se sobre sua natureza jurídica, com foco na controvérsia acerca de sua constituição enquanto tributo ou enquanto preço público, ocasião em que também serão feitas as distinções pertinentes com institutos correlatos, tais como a figura da compensação financeira e da cobrança pelo serviço de abastecimento de água ou esgotamento sanitário. Por fim, serão abordadas as dificuldades práticas de sua implementação no âmbito estadual, a partir dos seus mecanismos de implementação, de questões relativas ao seu planejamento e da necessidade de aperfeiçoamento do sistema de informações hídricas, trazendo ainda algumas experiências bem sucedidas de determinados entes federados, a exemplo dos Estados do Ceará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS. FUNDAMENTOS. PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR. NATUREZA JURÍDICA. IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL.

ABSTRACT

This article addresses the issue of charging for the use of water resources, emphasizing on the state level. For this purpose, it initially discusses its grounds, highlighting the property of the waters, in accordance with the Federal Constitution of 1988, and the user-pays principle, on the basis of its international theoretical delimitation and its national applicability, especially in the provisions of the Federal Law No. 9,433/97, which establishes the National Water Resources Policy in Brazil. It then discusses its legal nature, focusing on the controversy regarding its constitution as a tax or as a public price, where it makes the relevant distinctions with correlated institutes, such as the figure of the financial compensation and the charging for water supply or sanitary sewage. Finally, it addresses the practical difficulties of its implementation at the state level, on the basis of its implementation mechanisms, issues related to its planning, and the need to improve the water information system, also showcasing some successful experiences from certain federated entities, such as the states of Ceará, Rio de Janeiro and Rio Grande do Norte.

Keywords: CHARGING FOR THE USE OF WATER RESOURCES. GROUNDS. USER-PAYS PRINCIPLE. LEGAL NATURE. IMPLEMENTATION AT THE STATE LEVEL.

1. Introdução

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 64/92, editada em 28 de julho de 2010, reconheceu o acesso à água potável e ao saneamento básico como

¹ O presente artigo é uma adaptação do Trabalho de Conclusão de Curso relativo à Especialização em Advocacia Pública realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Democrático (IDDE), entre os anos de 2019 e 2020.

direitos humanos essenciais para o pleno aproveitamento da vida e de todos os demais direitos². No corpo do supracitado documento, foram mencionados alguns dados acerca da crise hídrica mundial³, a exemplo da estatística de que, à época, aproximadamente 884 milhões de pessoas não possuíam acesso à água potável.

Em um contexto de mudanças climáticas e de expansão desenfreada de atividades econômicas danosas ao meio ambiente, tal situação tende a se agravar, inclusive no Brasil⁴, historicamente conhecido por sua abundância hídrica. Na região Nordeste, por sua vez, a escassez de água potável, em áreas do denominado “semi-árido”, já são constantes e cíclicas, o que obriga uma atenção redobrada na gestão das bacias hidrográficas ali existentes.

A partir do mencionado panorama, vê-se que a regulamentação do uso das águas adquire particular importância na preservação e na disponibilização dos recursos hídricos no país. Assim, considerando as informações acima colacionadas, enfatiza-se, no presente trabalho, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, enquanto instrumento da Política Nacional dos Recursos Hídricos previsto na Lei nº 9.443 de 1997, com ênfase em sua implementação no âmbito estadual.

Para tanto, inicialmente, serão abordados os fundamentos principiológicos para a implementação da referida cobrança, investigando-se a dominância das águas, a partir de um prisma constitucional, bem como o princípio do usuário-pagador, tendo em vista a sua relevância para a fundamentação da cobrança pelo uso de bens ambientais. Em seguida, passa-se a analisar a natureza jurídica da referida cobrança, enfatizando os diferentes posicionamentos doutrinários sobre o tema e delimitando o seu conceito, distinguindo-o de eventuais institutos correlatos. Por fim, estuda-se a implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no âmbito estadual, enfatizando as dificuldades usualmente encontradas por estes entes federados, a partir de uma investigação de suas respectivas regulamentações.

2. Fundamentos principiológicos: a titularidade jurídica e o princípio do usuário-pagador

A Constituição Federal de 1988 repartiu a titularidade dos recursos hídricos, de forma expressa, entre a União e os Estados-membros, de acordo com os artigos 20, incisos I e

² UNITED NATIONS, General Assembly. 64/292. *The human right to water and sanitation*. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 17/03/2020.

³ UNITED NATIONS, *op. cit.*, p. 2.

⁴ BRITO, Débora. *A água no Brasil: da abundância à escassez*. Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/geral/noticia/2018-10/agua-no-brasil-da-abundancia-escassez>. Acesso em: 17/03/2020.

III, e 26, inciso I, respectivamente. De acordo com o texto constitucional, seriam bens da União – além dos que já lhe pertencessem e dos que viessem a lhe ser atribuídos (inciso I) –, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

Outrossim, a respeito do rol de bens hídricos pertencentes à União, vale ressaltar a disposição constante do art. 176 da Constituição Federal, a partir da qual os potenciais de energia hidráulica serão considerados propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento, sendo igualmente da titularidade daquele ente político.

Ademais, o art. 231 da Lei Fundamental, relativamente às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, dispõe que lhes cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, de modo que eventual aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos em terras indígenas, somente poderá ser efetivado, excepcionalmente, com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes ainda assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Ultrapassadas as referidas considerações a respeito da titularidade hídrica da União, passa-se à análise do domínio hídrico dos Estados-membros. De acordo com o texto constitucional, seriam bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, inciso VI). Adota-se, assim, o critério da exclusão para a definição das águas pertencentes aos Estados, ampliando, assim, o domínio hídrico destes entes federados, comparativamente às Cartas anteriores, mormente pela inclusão das águas subterrâneas no aludido rol.

Por fim, apesar da omissão constitucional, há quem defenda também a atribuição de titularidade hídrica aos Municípios, relativamente às correntes de água situadas em terrenos sob sua propriedade. Nesse sentido são as lições de Diogo Figueiredo Moreira Neto⁵. Tal entendimento também se encontra previsto no art. 29, inciso III, do Código de Águas (Decreto nº 24643/34). O posicionamento predominante, contudo, entende que o referido dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, de modo que a titularidade hídrica, de acordo com a Magna Carta vigente, apenas se repartee entre a União e os Estados-membros⁶.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 403.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 964.
GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4. ed. São Paulo:

Independentemente das referidas divergências, é possível concluir, pelo estudo dos aludidos dispositivos constitucionais, a inexistência da titularidade privada de recursos hídricos, uma vez que a Carta Magna reparte o domínio das águas apenas entre os respectivos entes federados, de forma expressa. Tal conclusão resta ainda mais evidente a partir da edição da Lei nº 9.433/97, ao dispor, em seu art. 1º, I, que “a água um bem de domínio publico”⁷.

A referida publicização das águas, a partir da vigente ordem constitucional, permite a compreensão deste precioso bem em um aspecto mais complexo, associado à própria natureza jurídica dos recursos ambientais, com fulcro no art. 225 da Constituição Federal. A esse respeito, veja-se:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A leitura do referido dispositivo autoriza, de imediato, duas conclusões a respeito do meio ambiente, em uma perspectiva constitucional: sua concepção enquanto direito transindividual – um direito de todos, indistintamente –, e sua natureza jurídica de “bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida”.

O meio ambiente, enquanto direito transindividual, caracteriza-se por sua perspectiva difusa, uma vez que consistiria num objeto indivisível, que teria como titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, de acordo com o art. 81, parágrafo único, inciso I da Lei nº 8.078/90. Por sua vez, a titularidade jurídica do bem ambiental passa pela verificação de dois aspectos: sua qualificação como bem de uso comum do povo, nos moldes trazidos pela doutrina administrativista, e sua essencialidade à sadia qualidade de vida, em uma concepção lastreada na capacidade intrínseca ao referido bem, consistente em assegurar a dignidade da pessoa humana⁸.

Logo, sugere-se, a partir da interpretação do aludido dispositivo, que a interpretação da titularidade do bem ambiental supere a dicotomia clássica entre bens públicos e privados. Com efeito, inspirando-se em teorias surgidas na doutrina italiana, vislumbra-se o que se denomina de natureza jurídica difusa dos bens ambientais⁹.

Atlas, 2014, p. 82.

⁷ Entendendo de forma contrária: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, p. 1260.

⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 183.

⁹ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Água: bem privado, bem público ou bem difuso? Implicações jurídicas, econômico-financeiras e socioambientais. In: *Recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais*, v. 1. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org.). Campinas: Alínea, 2007,

Relativamente aos recursos hídricos, sobreleva-se a sua natureza jurídica de recurso ambiental, portador de valores difusos a serem tutelados pelo Poder Público no interesse da coletividade beneficiária, que nem sempre terá interesses coincidentes com os interesses público-estatais. Caso tais interesses entrem em conflito, contudo, devem prevalecer os valores difusos, pois dizem respeito aos verdadeiros titulares do bem¹⁰.

Logo, mesmo quando atribuídos constitucionalmente a entes federados específicos, os bens ambientais não serão tidos como mera propriedade da União ou dos Estados, mas sim como bens pertencentes à coletividade, de forma indistinta, a respeito dos quais atua o ente político respectivo como mero gestor.

Visto isto, o Segundo fundamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos é o do princípio do usuário-pagador, que resid ao lado dos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, estando todos relacionados à intervenção do Estado no domínio econômico, quando da utilização privada de recursos ambientais. Tais mandamentos encontram guarida internacional por meio do Princípio 16 da Declaração do Rio de 1992¹¹. Contudo, no ordenamento jurídico pátrio, tal princípio resta positivado desde a edição da Lei nº 6938/81, nos seguintes termos:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Embora se origine de um fundamento comum, não se confundem os referidos institutos. Com efeito, o princípio do poluidor-pagador visa a internalizar os custos externos da deterioração ambiental causada pela cadeia produtiva do autor. Vincula-se, assim, o gerador dos custos ambientais aos encargos correspondentes. Por sua vez, o princípio do protetor-recebedor, positivado de forma expressa no ordenamento jurídico pátrio por meio da Lei nº 12.305/2010 (art. 6, inciso II), diz respeito a uma espécie de incentivo ao usuário que adote medidas complementares de proteção ao recurso natural.

p. 38.

¹⁰ YOSHIDA, *op. cit.*, p. 40.

¹¹ “PRINCIPIO 16 - Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”. NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponível em: https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml. Acesso em: 19/03/2020.

O princípio do usuário-pagador, ao contrário, é mais amplo e residual, abrangendo situações que não impliquem necessariamente em deterioração do bem ambiental, tampouco em sua proteção. Seu fundamento reside, portanto, enquanto mecanismo de compensação pela mera utilização privativa de um bem de titularidade difusa, nos moldes já vistos no tópico anterior. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado¹², o uso gratuito dos recursos naturais, por particulares, representaria verdadeiro enriquecimento ilícito do usuário, pois a comunidade que não o utiliza ficaria onerada.

Não se deve admitir, contudo, que o pagamento por sua utilização venha a privar o acesso de populações hipossuficientes, haja vista a sua natureza de direito humano fundamental. Busca-se, apenas, implementar políticas públicas de uso racional dos recursos ambientais, mormente em relação a atividades econômicas, fazendo frente aos custos advindos de sua própria utilização.

Nesse sentido é que a Lei nº 9.433/97 estabelece, já em seu artigo 1º, inciso II, ser a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Tal reconhecimento se inspira nos documentos internacionais sobre o assunto, a exemplo da Declaração de Dublin, de 1992, que pondera, em seu Princípio nº 4, a necessidade de se reconhecer a água como um bem econômico¹³.

A respeito da adequada mensuração de seu valor monetário, é importante que sejam levados em consideração os objetivos específicos da norma em relação à cobrança, bem como os custos reais das externalidades negativas. São ilustrativas, dentro do presente context, as lições de María Garcí Añon¹⁴:

Dado que el agua es un recurso natural limitado, es preciso vigilar su empleo óptimo. Debido a los numerosos ejemplos que denuncian su mal uso, la OCDE desarrolló el Principio Usuario-Pagador (PUP), el cual señala que se repercutirán sobre el usuario la totalidad de los costes en la tarificación de los recursos públicos, es decir, se extiende a la totalidad de costes derivados de La utilización del agua, lo que implica englobar también al PCP (Principio contaminador-pagador) según el cual, el contaminador deberá soportar el conjunto de costes sociales ocasionados por la contaminación que hubiera causado. Además de tener en cuenta el PUP y el PCP,

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 94-95.

¹³ “Dentro desse princípio, é vital reconhecer primeiramente o direito básico de que todos os seres humanos têm acesso à água potável e a saneamento por um preço acessível. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e a usos nocivos deste recurso para o meio ambiente. A gestão da água como bem econômico é uma forma importante para chegar a um uso eficaz e equitativo, e para incentivar a conservação e a proteção dos recursos hídricos”. NAÇÕES UNIDAS. Conferência Internacional sobre Águas e Meio Ambiente. *A Declaração de Dublin Sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, 14 de janeiro de 1992*. Disponível em: http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf. Acesso em: 19/03/2020.

¹⁴ *Propuestas para una valoración eficaz de la gestión sostenible del agua*. Universidad de Santiago de Compostela. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2668664> Acesso em: 19/03/2020.

también debe considerarse el Principio de Equidad por el que el reparto de los costes y beneficios que hubieran, deberán ser socialmente aceptados.

Especificamente em relação à cobrança dos recursos hídricos no ordenamento jurídico pátrio, a multicitada Lei nº 9.433/97 dispõe que seus objetivos serão: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor (inciso I); incentivar a racionalização do uso da água (inciso II); obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (inciso III). Vale salientar, por fim, que as referidas disposições são normas gerais, cabendo aos Estados-membros, de acordo com as suas especificidades, suplementá-las, conforme o art. 24, § 2º, da Constituição Federal.

3. Natureza jurídica: tributo ou preço público?

Conforme foi visto no capítulo anterior, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos encontra fundamento na dominialidade pública das águas, enquanto recurso ambiental, e na aplicação do princípio do usuário-pagador, enquanto decorrência lógica da valoração econômica da água, insculpida no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.433/97. Feitas tais considerações, resta investigar a natureza juridical desta cobrança, a partir de sua identificação como um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com o art. 5º, inciso IV, da Lei nº 9.433/97.

Segundo o referido diploma legal, em seu art. 20, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos decorre da outorga pelo seu uso privativo, a partir das hipóteses autorizadoras ali previstas¹⁵, que consistem em variações de captação de água ou o lançamento de efluentes em corpos hídricos, alterando o regime, a quantidade ou a qualidade

¹⁵ Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

do precioso bem ambiental. Os objetivos da aludida cobrança, por sua vez, foram elencados da seguinte forma:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A partir da referida premissa, a doutrina¹⁶ entende pela dupla acepção econômica desta cobrança: inicialmente, enfatiza a internalização dos custos ambientais, incentivando a sua racionalização; posteriormente, visa à obtenção de recursos para o financiamento de medidas contidas nos respectivos planos de recursos hídricos.

Contudo, apesar da referida previsão, entende-se que a escassez na regulamentação correspondente é fator que contribui para a celeuma doutrinária em torno de sua natureza jurídica. Com efeito, há divergência considerável de entendimentos entre os autores, conforme o foco do estudo seja tributário, ambiental ou até mesmo financeiro.

Luciana Ribeiro Campos¹⁷, ao abordar o tema, ressalta que a posição pacífica entre os ambientalistas é pela natureza de preço público à aludida cobrança. Para tanto, partem de uma análise baseada na sua natureza de bem público de uso comum do povo, ou, mais modernamente, de recurso ambiental de titularidade difusa.

A partir disso, são seguidas as lições de Direito Financeiro, que dividem as receitas públicas entre originárias (decorrentes da exploração de patrimônio público ou da prestação de serviços estatais) e derivadas (decorrentes da exploração de patrimônio do particular). Logo, uma vez entendida a outorga pelo uso de recursos hídricos enquanto modalidade de utilização privativa de um bem público (ou difuso), conclui-se pela natureza originária das receitas advindas de tal outorga¹⁸.

Por outro lado, tributaristas costumam lançar outros olhares a respeito do regime jurídico da referida cobrança. Há autores, a exemplo de Eudes Botelho¹⁹, que defendem se

¹⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 103.

¹⁷ CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Fiscalidade da Cobrança de Água**. Natal: Novas Edições Acadêmicas, 2018, p. 121.

¹⁸ GENNARI, Ana Maria. **Análise legal da cobrança pelo uso dos recursos hídricos – Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/viewFile/23332/15424>. Acesso em: 01/05/2020. Também seguem esse entendimento, entre outros: Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 198-200), Kelly Farias de Moraes e Danyelle Jatahy Benaion (2015).

¹⁹ BOTELHO, Eudes. **A natureza jurídica das prestações decorrentes da cobrança dos recursos hídricos**. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006, p.

tratar, em verdade, de uma taxa pelo poder de polícia, considerando os atos praticados pelo Poder Público antes e após a concessão da outorga descrita pela legislação de regência.

Para tanto, far-se-ia necessária a edição de lei, em sentido formal, identificando todos os elementos caracterizadores da norma jurídica tributária. Outrossim, os eventuais descumprimentos da outorga concedida poderiam ser imputados, conforme o caso, como verdadeiras obrigações acessórias, também reguladas pelo Código Tributário Nacional²⁰.

Entre os tributaristas, contudo, também há aqueles que atribuem à cobrança pelo uso de recursos hídricos a natureza jurídica de contribuição de intervenção no domínio econômico²¹. Com efeito, tecendo considerações específicas sobre a distinção acima apontada, Luciana Ribeiro Campos²² destaca:

Portanto, não é possível qualificar a cobrança de água como uma taxa de polícia, isto porque no aspecto material da hipótese de incidência não há uma atribuição específica de fiscalizar. A exação criada pela Lei 9.433/97 mais se aproxima da contribuição interventiva, porque são os fins perseguidos e expressos na Lei 9433/97 que legitimam constitucionalmente a contribuição. Na verdade, a cobrança de água visa, isto sim, desestimular atividades econômicas nocivas ao regime de quantidade de qualidade dos recursos hídricos.

É preciso notar, no entanto, que a classificação tributária da cobrança pelo uso dos recursos hídricos - seja como taxa de poder de polícia, seja como contribuição interventiva no domínio econômico - esbarra em incongruências jurídicas difíceis de ultrapassar. Isso porque a própria Lei n 9433/97 regulamentou o tema a partir da natureza de preço público da aludida atividade, ao permitir que as diretrizes e os critérios de cobrança fossem definidos nos respectivos Planos de Recursos Hídricos (art. 7º, IX), a serem elaborados pelos correspondentes Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 8º).

Ademais, retomando as lições de Direito Financeiro explanadas anteriormente, constata-se que os preços públicos decorrem da utilização privativa de patrimônio estadual (ou difuso), utilização esta que decorre exclusivamente da vontade do interessado²³. Resta evidente, portanto, a presença de obrigação pecuniária *ex vountate*, ao contrário das obrigações *ex lege* pertinentes à norma jurídica tributária.

198-201.

²⁰ BOTELHO, *op. cit.*, p. 40.

²¹ TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental - os limites dos chamados "tributos ambientais". In: **Direito tributário ambiental**. Heleno Taveira Tôrres (Org.) São Paulo: Malheiros, 2005, p. 108.

²² CAMPOS, *op. cit.*, p. 144-145.

²³ DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 265.

Outros tributaristas, por sua vez, apontam uma pretensa inadequação entre a instituição de preço público e a correta proteção do meio ambiente, partindo de uma alegada impossibilidade de medição da capacidade contributiva do usuário e de uma eventual “apropriação” privada de bens ambientais²⁴.

Tais temores, contudo, não se justificam, haja vista que, conforme visto anteriormente, a definição dos critérios de cobrança se dará no âmbito do Plano de Recursos Hídricos, fator que possibilitaria a sua utilização de forma individualizada, conforme as necessidades da respectiva bacia hidrográfica, inclusive levando em consideração eventual capacidade contributiva, se for o caso²⁵. Ademais, a outorga de uso, conforme também já explicitado, não configura apropriação privada dos bens ambientais, pois estes possuem titularidade difusa.

Por fim, inobstante a existência da celeuma doutrinária acima colacionada, vale salientar que, na aplicabilidade prática da referida cobrança, é praticamente pacífica a sua regulamentação enquanto preço público²⁶. A título exemplificativo, veja-se que a cobrança pelo uso de recursos hídricos situados em domínio da União é atualmente regulamentada pela Resolução nº 48/2005, elaborada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Ademais, os preços unitários são atualizados anualmente, por meio de Resolução lavrada pela Agência Nacional de Águas (ANA)²⁷.

Ultrapassadas as considerações acerca da natureza jurídica da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, prevista no artigo 19 e seguintes da Lei nº 9.433/97, importa realizar duas importantes distinções com institutos afins previstos no ordenamento jurídico pátrio, a fim de concluir adequadamente a sua delimitação conceitual.

Inicialmente, é importante destacar a figura da compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos para exploração de energia elétrica, prevista constitucionalmente nos seguintes termos:

²⁴ NUNES, Clécio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 117.

²⁵ Vale relembrar, por oportuno, que o art. 21 da Lei nº 9433/97, ao delimitar as variantes utilizadas na definição dos valores da cobrança, colaciona um rol meramente exemplificativo.

²⁶ Eventuais exceções serão vistas oportunamente, no capítulo que trata especificamente das regulamentações estaduais acerca da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

²⁷ Com efeito, veja-se que, no próprio sítio eletrônico da referida agência, a referida celeuma é ultrapassada. Veja-se o que consta no painel correspondente à cobrança: “Essa cobrança não é um imposto ou tarifa cobrados pelas distribuidoras de águas na cidade, mas sim uma remuneração pelo uso de um bem público. Todos e quaisquer usuários que captem, lancem efluentes ou realizem usos não consuntivos diretamente em corpos de água necessitam cumprir com o valor estabelecido.” (grifos originais). Disponível em: <https://www.ana.gov.br/gestao-da-agua/cobranca>. Acesso em: 02/05/2021.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

A partir de sua redação, alterada recentemente pela Emenda Constitucional nº 102/2019, percebe-se que, para além da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, é estabelecida ainda uma compensação financeira, na medida em que estes mesmos recursos hídricos sejam utilizados em seu potencial hidrelétrico. Nas lições precisas de José Marcos Domingues Oliveira²⁸, portanto, “o potencial hidrelétrico é destacado, por ficção jurídica, dos corpos de água de que provém”.

Sem embargo da tormentosa discussão acerca de sua eventual natureza jurídica²⁹, o que se destaca, para os fins do presente trabalho, é que os fundamentos jurídicos das respectivas cobranças são distintas, assim como a sua destinação legal. A esse respeito, a própria Lei nº 9.648/98, ao regulamentar o instituto, esclarece, de forma expressa, a respectiva distinção, nos seguintes termos:

Art. 17. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a [Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989](#), será de 7% (sete por cento) sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União.

§ 1º Da compensação financeira de que trata o *caput*:

(...)

II – setenta e cinco centésimos por cento do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, 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 nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#), e do disposto nesta Lei.

§ 2º A parcela a que se refere o inciso II do § 1º constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos e será aplicada nos termos do [art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997](#).

Logo, apesar de ter sido utilizada a mesma “base de cálculo” - enquanto técnica de valoração econômica dos recursos hídricos³⁰, relativamente à sua cobrança - o referido

²⁸ OLIVEIRA, José Marcos Domingues. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 268.

²⁹ Há autores, como Sérgio Pacheco (**A compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos...**, 2015, p. 25) que defendem a sua natureza de “tributo ambiental”, sem especificar a sua espécie. Marcelo Mendo Gomes de Souza (**A compensação financeira pela exploração...**, 2009, p. 203) defende a sua natureza de preço público. Prevalece, contudo, o entendimento externado por Martiniano Gomes Ferreira Neto (**A compensação financeira...**, 2012, p. 9), lastreado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 4606/BA), no sentido de que a natureza jurídica da compensação financeira é a de receita originária de caráter indenizatório.

³⁰ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 276.

diploma legal distingue claramente ambos os institutos, vinculando apenas 0,75% para a destinação legal prevista no art. 22 da Lei nº 9.433/97.

Outra diferenciação importante, para fins de adequada delimitação do objeto do presente estudo, ocorre entre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e o pagamento efetuado pelo serviço de abastecimento de água ou de esgoto sanitário. Para tanto, é preciso mais uma vez estabelecer a distinção entre as correspondentes hipóteses justificadoras do pagamento.

Assim, enquanto a outorga (e a cobrança) pelos recursos hídricos decorre de sua mera utilização, pelas razões já expostas acima, a tarifa paga pelos consumidores, geralmente para empresas concessionárias do serviço público de abastecimento, decorre do tratamento e da distribuição da água potável que elas realizam, antes da chegada da água potável para as residências. A esse respeito, mais uma vez são salutares as observações de José Marcos Domingues Oliveira³¹, *in verbis*:

Os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga e cobrança, nos termos da Lei de Águas (art. 12 c/c art. 20) não representam prestação de serviços, senão a utilização de um bem público material. É dizer, usuário de recursos hídricos não recebe um serviço do Poder Público; ele adquire, através de outorga, o direito de uso desses recursos naturais, pertencentes à União ou aos Estados.

Por fim, vale salientar, na esteira das lições acima externadas, que a titularidade dos serviços públicos de distribuição de água potável e de saneamento básico, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal (STF)³², é dos Municípios, a quem compete a prestação de serviços de interesse local (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).

4. Regulamentação estadual: dificuldades práticas e legislações de regência

³¹ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 267.

³² Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 2340, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013).

Ultrapassada a discussão acerca dos seus fundamentos constitucionais e da natureza jurídica do instituto, chega-se ao momento de análise específica das regulamentações estaduais em torno da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Para tanto, inicialmente, é preciso compreender as dificuldades práticas em torno de tal regulamentação e de sua consequente aplicabilidade prática. Neste sentido, os estudos realizados pela Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre os anos de 2015 e 2017, são essenciais para a compreensão do tema, pois culminaram em um minucioso relatório sobre o assunto³³.

O primeiro desafio em torno da cobrança pelo uso de recursos hídricos diz respeito ao seu mecanismo de implementação³⁴. De forma resumida, cabe aos Comitês de Bacia Hidrográfica (interestaduais ou estaduais) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (art. 38, IV, Lei nº 9433/97), submetendo-os ao Conselho Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos. Por sua vez, as Agências de Águas são responsáveis pela respectiva cobrança e arrecadação (art. 44, III, Lei nº 9.433/97), mediante delegação. De acordo com o relatório, contudo, tal sistemática confere uma série de dificuldades práticas para a sua eficiência, a seguir resumidas:

Primeiro, as decisões sobre o nível das cobranças são predominantemente políticas, pois resultam de negociações (acordo) entre as partes interessadas nos comitês de bacias hidrográficas. Esse processo traz consigo o risco de interesses específicos prevalecerem, já que dentre as partes interessadas envolvidas também estão os usuários de água que pagarão por essa cobrança. Embora, em teoria, o comitê seja a plataforma mais legítima para construir o consenso entre as partes interessadas e os usuários de água, na prática, está se tornando um lugar de resistência, tentando evitar a cobrança. Em segundo lugar, embora seja frequentemente reconhecido *ex post* que as cobranças não são capazes de cumprir nem com objetivos econômicos nem financeiros, observa-se que há uma tendência clara dos conselhos nacionais ou estaduais em aceitar automaticamente o nível de valores da cobrança que é proposto pelos comitês, salvo rara exceção. Na prática, critérios mais claros para a aprovação por parte dos conselhos (nacionais ou estaduais) das cobranças propostas pelos comitês de bacias hidrográficas ajudaria a fortalecer a discussão nos mesmos comitês (ou em outras plataformas) sobre os objetivos políticos alcançáveis por meio da cobrança. Finalmente, as entidades delegatárias de função de agência de água estão sujeitas a fortes regras processuais para as despesas públicas, retardando o desembolso dos valores arrecadados.

Relacionando-se ao segundo aspecto acima enumerado, outro desafio relativo diz respeito às questões de planejamento e desembolso. Isso porque os Planos de Recursos Hídricos elaborados pelos Comitês acabam por estabelecer metas irrealistas e objetivos

³³ OCDE, **Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: caminhos a seguir**. Paris: Éditions OCDE, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/cobrancas-pelo-uso-de-recursos-hidricos-no-brasil_9789264288423-pt. Acesso em: 17/03/2020.

³⁴ OCDE, *op. cit.*, p. 20.

excessivamente genéricos, o que dificulta sobremaneira a aplicação concreta e efetiva dos recursos. Para reverter esse quadro, seria necessário, segundo o referido organismo internacional, identificar as ações prioritárias, quantificando de forma realista os recursos necessários para concretizar cada ação específica³⁵.

Por fim, o terceiro desafio principal para uma implementação de êxito consiste justamente no aperfeiçoamento de um sistema de informações eficientes a respeito do uso hídrico, por meio de monitoramento de dados hidrológicos, ambientais, sociais e econômicos³⁶. Isso porque, para operacionalização de uma cobrança efetiva, é essencial que os dados objetivos acerca de tais usos sejam adequadamente mensurados, inclusive para fins de coibir eventuais usos ilegais ou contaminadores do meio ambiente hídrico.

Contudo, a disponibilidade de tais informações varia sobremaneira entre os Estados brasileiros³⁷, o que dificulta a tomada de decisões eficientes na implementação da cobrança. O que costuma acontecer, em regra, é a adoção de valores similares entre Bacias de aspectos distintos, sem a necessária reflexão de suas condições locais.

Para além disto, é preciso uma base de dados consistente acerca das avaliações econômicas da água. Por meio delas é que se torna possível a investigação detalhada acerca do impactos específicos da cobrança, as possíveis necessidades de compensação, os custos de determinada poluição e a maneira de alocar estes custos entre diferentes categorias de usuários da água³⁸.

Em relação a este último desafio, contudo, vale ressaltar a realização de estudo recente³⁹, financiado pela Agência Nacional de Águas, acerca do papel dos Instrumentos Econômicos (IEs) no estabelecimento de uma gestão de recursos hídricos eficiente e sustentável. Consiste em iniciativa louvável, com vistas a aperfeiçoar o mapeamento dos possíveis arranjos possíveis para o denominado “mercado hídrico” à disposição dos Comitês de Bacia, sobretudo em relação a suas eventuais vantagens e possíveis obstáculos.

Apesar do panorama acima apresentado, contudo, já existem atualmente legislações estaduais que foram bem sucedidas na implementação da cobrança pelo uso de

³⁵ OCDE, *op. cit.*, p. 168.

³⁶ OCDE, *op. cit.*, p. 155.

³⁷ OCDE, *Water Resources Governance in Brazil*. Paris: Éditions OCDE, 2015, p. 21.

³⁸ OCDE, *op. cit.*, p. 160.

³⁹ Agência Nacional de Águas (ANA). **Instrumentos econômicos aplicados à gestão de recursos hídricos: caminhos para sua adoção em situações de conflito pelo uso da água no Brasil**. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (GVCES). -- Brasília: ANA; São Paulo: GVCES, 2018

recursos hídricos. O Ceará, por exemplo, instituiu a mencionada tarifa desde 1996⁴⁰, antes mesmo da edição da Lei Federal nº 9433/97. Seu caso foi considerado “inspirador” pela OCDE⁴¹, a partir de sua gestão centralizada pela Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH), conforme fixação pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH), fator que tem permitido a recuperação dos cursos de operação e a manutenção da infraestrutura hídrica.

Atualmente, tal cobrança é regulamentada pela Lei nº 14.884/2010, que exige, em seu artigo 16, a estipulação dos valores por meio de Resolução do CONERH e posterior fixação via Decreto. Ademais, cabe salientar também a edição da Instrução Normativa SRH nº 02/2004, que regulamenta a fiscalização das outorgas de recursos hídricos no âmbito daquele ente federado.

Outro caso interessante é o do Estado do Rio de Janeiro, tido como um dos pioneiros na emissão de outorgas e na respectiva cobrança pelo seu uso⁴². Sua implementação se deu por meio da Lei nº 4.247/03, ocasião em que os Comitês de Bacia Hidrográfica ainda não haviam sido estabelecidos. Sua operacionalização é feita pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), enquanto órgão responsável pela gestão e execução da política estadual de recursos hídricos (art. 3º). Entre as suas funções, destaca-a a arrecadação e a distribuição das receitas oriundas da cobrança, segundo o plano de incentivos definidos pelos comitês, em articulação com as prioridades apontadas pelo Plano de Bacia Hidrográfica.

A partir da aludida sistemática, o Rio de Janeiro conseguiu ser um dos primeiros Estados a implementar a cobrança em todas as Bacias do Estado⁴³. Ademais, vale ressaltar que, por meio do Decreto Estadual nº 35.724/2004, foi instituído o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), ocasião em que também foram definidos os critérios de aplicação dos valores ali constantes, entre os quais se destaca aqueles oriundos da cobrança pelo uso das águas (art. 3º, inciso I). Por fim, importante destaque se revela por meio de seu artigo 8º, que permite a organização do Fundo em “subcontas”, permitindo a gestão autônoma dos recursos financeiros pertinentes a cada região ou bacia hidrográfica.

Depois de apontadas breves considerações sobre legislações bem sucedidas de Estados brasileiros, importa realizar uma análise da situação do Rio Grande do Norte, ente federado onde labora a presente subscritora. Avaliada em 2017 como uma cobrança ainda

⁴⁰ Agência Nacional de Águas (ANA). **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Brasília: ANA, 2019, p. 27.

⁴¹ OCDE, *op. cit.*, p. 68.

⁴² OCDE, *op. cit.*, p. 62.

⁴³ ANA, *op. cit.*, p. 27.

“aspirante” pela OCDE⁴⁴, o referido Estado possui uma legislação de regência que remonta ao ano de 1996 (Lei nº 6.908), porém apenas passou a emitir a outorgas de uso, segundo o mencionado organismo internacional, no ano de 2012.

A referida legislação, que sofreu significativas alterações por meio da Lei Complementar nº 481/2013, já previa, em seu artigo 16, a possibilidade de cobrança pelo uso de recursos hídricos, porém, até o presente momento, não foi regulamentada. Existe, ainda, um Decreto de regulamentação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDERH), editado ainda em 1998 (Decreto nº 13.836). Entre os valores ali contidos, foram incluídas as receitas decorrentes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (art. 2º, V). As finalidades da mencionada cobrança, contudo, padecem dos defeitos já analisados anteriormente pela OCDE, no sentido de que não estabelecem objetivos claros e pré-definidos⁴⁵.

Por fim, ao solicitar informações do Secretário-Adjunto da Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), Carlos Nobre de Oliveira, foi informado que a elaboração de um Decreto regulamentando a mencionada cobrança já esta em vias de deliberação⁴⁶, mediante parceria com a Agência Nacional de Águas (ANA), que realizou seminários específicos sobre a conjuntura do Estado, a fim de subsidiar a melhor sistematização deste procedimento. Há, portanto, perspectivas de que, em breve, o Rio Grande do Norte também possa concretizar a utilização deste importante instrumento de gestão no âmbito de suas bacias hidrográficas.

5. Conclusão

⁴⁴ OCDE, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁵ Art. 3º. Observadas as prioridades e metas fixadas no Plano Estadual de Recursos Hídricos, os recursos do FUNERH terão as seguintes aplicações:

I. financiamento às instituições públicas e privadas, sem fins lucrativos, para a realização de serviços e obras com vistas ao desenvolvimento, conservação, uso racional, controle e proteção dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos;

II. execução de programas conjuntos entre o Estado e os Municípios, relativos ao aproveitamento múltiplo, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos e defesa contra situações críticas que ofereçam perigo à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais;

III. desenvolvimento de estudos e pesquisas tecnológicas, e capacitação de recursos humanos, de interesse do gerenciamento dos recursos hídricos;

IV. execução de obras de saneamento básico e tratamento de esgotos urbanos;

V. apoio às atividades dos órgãos componentes do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - SIGERH.

Parágrafo único - É vedada a utilização dos recursos do FUNERH para pagamento de despesas estranhas às suas finalidades, previstas neste artigo.

⁴⁶ OLIVEIRA, Carlos Nobre. **Áudio sobre a regulamentação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Norte**. Whatsapp: conversa privada. 04/06/2020, 16:53. 1 mensagem de Whatsapp.

O presente trabalho dedicou-se à investigação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no âmbito dos Estados federados, com o objetivo de delimitar a sua regulamentação e proporcionar uma análise sobre a efetividade de sua implementação, enquanto instrumento de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Para tanto, buscou-se, inicialmente, realizar um estudo sobre a dominialidade das águas, a partir de uma perspectiva constitucional e ambiental. Em seguida, foram tecidas considerações sobre o princípio do usuário-pagador, entendido como fundamento para a instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no ordenamento jurídico nacional.

Em seguida, foi abordada a natureza jurídica da cobrança, a partir das diferentes correntes doutrinárias e jurisprudenciais em torno do tema. Concluiu-se, então, pela verificação prática de entendimento pacífico a respeito da natureza jurídica de preço público do instituto, malgrado as respeitáveis opiniões em sentido contrário. Em seguida, foi aperfeiçoada a delimitação conceitual do presente objeto de estudo, a partir de sua distinção com institutos correlatos.

Por fim, foi realizada a análise da cobrança pelos recursos hídricos no âmbito estadual, iniciando pela enumeração de suas dificuldades práticas, conforme relatório elaborado pela OCDE especificamente sobre o assunto. Posteriormente, tratou-se de algumas experiências bem-sucedidas na legislação de regência dos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro, respectivamente. Ao final, foram tecidas observações sobre a situação do Rio Grande do Norte e o atual estágio de implementação de sua cobrança.

Pretende-se, com o presente estudo, trazer à lume um instituto ainda pouco aplicado nas legislações estaduais, considerando o seu potencial de utilização, enquanto instrumento de gestão dos recursos hídricos. A partir dos exemplos colacionados, conclui-se que a implementação eficiente da cobrança pelo uso das águas pode contribuir sobremaneira para a valoração econômica deste bem ambiental, proporcionando a sua utilização de forma racional e consciente.

REFERÊNCIAS

AÑON, María Garcí. **Propuestas para una valoración eficaz de la gestion sostenible del agua.** Universidad de Santiago de Compostela. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2668664> Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18/03/2021.

_____. Agência Nacional de Águas (ANA). **Cobrança pelo uso de recursos hídricos.** Brasília: ANA, 2019.

_____. Agência Nacional de Águas (ANA). **A Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e Agência de Água das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.** Brasília: ANA, 2007.

_____. Agência Nacional de Águas (ANA). **Instrumentos econômicos aplicados à gestão de recursos hídricos: caminhos para sua adoção em situações de conflito pelo uso da água no Brasil.** Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (GVCES). -- Brasília: ANA; São Paulo: GVCES, 2018.

BRITO, Débora. **A água no Brasil: da abundância à escassez.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-10/agua-no-brasil-da-abundancia-escassez>. Acesso em: 17/03/2020.

BENAION, Danyelle Jatahy; MORAES, Kelly Farias de. **Cobrança da água e sua natureza jurídica: taxa e preço público.** Disponível em: <https://www.saneamentobasico.com.br/cobranca-da-agua-e-sua-natureza-juridica-taxa-e-preco-publico/>. Acesso em: 01/05/2021.

BOTELHO, Eudes. **A natureza jurídica das prestações decorrentes da cobrança dos recursos hídricos.** Dissertação (Mestrado em Direito Tributário). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Fiscalidade da Cobrança de Água.** Natal: Novas Edições Acadêmicas, 2018.

CEARÁ. **Lei nº 18.844, de 30 de dezembro de 2010.** Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/desenv-regional-recursos-hidricos-minas-e-pesca/item/379-lei-n-14-844-de-28-12-10-do-30-12-10>. Acesso em: 04/05/2021.

_____. Secretaria dos Recursos Hídricos. **Instrução Normativa SRH 02/2004.** Disponível em: <https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-SRH-N%C2%B0-02-de-16-de-Julho-de-2004.pdf>. Acesso em: 04/05/2021.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente.** 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FERREIRA NETO, Martiniano Gomes Ferreira. **A compensação financeira pela exploração de recursos minerais: características gerais e natureza jurídica.** Disponível em: <http://www.cppls.pucgoias.edu.br/7mostra/Artigos/SOCIAIS%20APLICADAS/A>

[%20COMPENSA%C3%87%C3%83O%20FINANCEIRA%20PELA%20EXPLORA%C3%87%C3%83O%20DE%20RECURSOS%20MINERAIS.pdf](#). Acesso em: 04/05/2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011

GENNARI, Ana Maria. **Análise legal da cobrança pelo uso dos recursos hídricos – Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/viewFile/23332/15424>. Acesso em: 01/05/2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 94-95.

MORAES NETO, Deraldo Dias de. **A natureza jurídica da cobrança do uso de recursos hídricos: taxa ou preço público?** Tese (Doutorado em Direito Tributário). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência Internacional sobre Águas e Meio Ambiente. **A Declaração de Dublin Sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, 14 de janeiro de 1992**. Disponível em: http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf. Acesso em: 19/03/2021.

NUNES, Clécio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: caminhos a seguir**. Paris: Éditions OCDE, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/cobrancas-pelo-uso-de-recursos-hidricos-no-brasil_9789264288423-pt. Acesso em: 17/03/2020.

_____. **Water Resources Governance in Brazil**. Paris: Éditions OCDE, 2015.

OLIVEIRA, Carlos Nobre. **Áudio sobre a regulamentação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Norte**. Whatsapp: conversa privada. 04/06/2020, 16:53. 1 mensagem de Whatsapp.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PACHECO, Sérgio. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos: pela valorização do tributo socioambiental como fonte de desenvolvimento dos recursos hídricos. In: **Revista de Direito Ambiental e Sociambientalismo**, Minas Gerais: v. 1, n. 2, p. 181 – 207. Jul/Dez. 2015.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/6716fa36>

f132abd183256dff006c88f4?OpenDocument#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204247%2C%20DE%2016,JANEIRO%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%20C3%8ANCIAS. Acesso em: 04/05/2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 481, de 03 de janeiro de 2013.** Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/IGARN/DOC/DOC000000000023368.PDF>. Acesso em: 04/06/2021.

_____. **Lei nº 6.908, de 01 de julho de 1996.** Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/IGARN/DOC/DOC000000000023379.PDF>. Acesso em: 04/05/2021.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.). **Direito Minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: **Direito tributário ambiental**. Heleno Taveira Tôres (Org.) São Paulo: Malheiros, 2005

UNITED NATIONS, General Assembly. 64/292. **The human right to water and sanitation.** Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 17/03/2021.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Água: bem privado, bem público ou bem difuso? Implicações jurídicas, econômico-financeiras e socioambientais. In: **Recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais**, v. 1. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org.). Campinas: Alínea, 2007.