

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

**JONATHAN BARROS VITA**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Jonathan Barros Vita; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-485-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

---

### **Apresentação**

O V Encontro Virtual do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorreu entre os dias 14 a 18 de junho de 2022, sob o tema: “Inovação, Direito e Sustentabilidade”, tendo sido apoiado institucionalmente pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que representam um locus de interação entre pesquisadores que declinam as suas pesquisas.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor evolutivo para os mesmos.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito tributário e financeiro, o qual ocorreu no dia 17 de junho das 13h30 às 17h30 e foi Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Raymundo Juliano Feitosa e Antonio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 19 artigos contidos:

- Direito tributário ambiental e urbanístico – artigos de 1-3;
- Direitos fundamentais no direito tributário e financeiro brasileiro – artigos de 4-10;
- Incentivos fiscais – artigos de 11-13;
- Tributação da economia digital – artigos de 14-17; e
- Processo tributário – artigos de 18-19.

É a partir do roteiro firmado, que teoria e prática se encontram tendo como pano de fundo as diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se

imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores.

Isto ocorre, pois as contribuições teórico-práticas do direito tributário e financeiro têm sido instrumentos multidisciplinares e transversais para melhoria da sociedade e fomento da inovação e sustentabilidade social, (re)criando um caminho para o desenvolvimento brasileiro.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se aos leitores um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta – FUMEC

## **A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NA AMAZÔNIA E A DECISÃO DO STF NA ADI 3.336**

### **THE CHARGE FOR THE USE OF WATER IN THE AMAZON AND THE STF DECISION IN ADI 3.336**

**Emerson Benjamim Pereira de Carvalho <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O objetivo do artigo é analisar a possibilidade da cobrança pelo uso de recursos hídricos ser realizada pelos Estados brasileiros, sem a criação de comitês de bacias hidrográficas ou quando existentes, sem que tenham apresentado os mecanismos de reembolso e os valores, considerando a decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade 3.336/RJ. Utilizou-se método dedutivo, abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa concluiu que dificuldades de criação de comitês de bacias ou seu funcionamento precário não devem impedir a arrecadação pelo uso da água e que o Pará, integrante da Amazônia Legal, possui legislação que autoriza a cobrança.

**Palavras-chave:** Cobrança, Água, Comitês de bacias, Amazônia

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of the article is to analyze possibilities of charging for the use of water resources to be carried out by Brazilian States, without the creation of hydrographic basin committees or when they exist, without having presented the reimbursement mechanisms and prices, considering the decision rendered in direct action of unconstitutionality 3.336/RJ. A deductive method, a qualitative approach, bibliographic and documentary research were used. The research concluded that difficulties in creating basin committees or their precarious functioning shouldn't prevent collection for the use of water and that Pará, a member of the Legal Amazon, has legislation that authorizes collection.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Charge, Water, Basin committees, Amazon

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará – CESUPA, Belém, (Brasil). Juiz de Direito. E-mail: ebpcjur@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), segundo consta no art. 5º, IV da Lei Federal nº 9.433/1997.

A utilização do referido mecanismo contribui para a conscientização do ser humano quanto à necessidade do uso racional e eficiente dos recursos naturais, mormente pelo fato da água ser um componente escasso do meio ambiente, essencial à manutenção da vida de diversos seres no planeta Terra e dotada de valor econômico, cuja disponibilidade deve ser assegurada à atual e futuras gerações, conforme interpretação dos artigos 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), 1º, 2º e 19 da Lei nº 9.433/1997.

A legislação brasileira prevê a criação de comitê de bacia hidrográfica (CBH), ente que integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), tendo o artigo 33, III da Lei nº 9.433/1997 previsto sua existência.

Para Amorim, 2009, p. 97, o CBH pode ser definido como um órgão de Estado, colegiado, sem personalidade jurídica própria, com funções normativas, consultivas e deliberativas relacionadas ao gerenciamento da água na bacia hidrográfica de sua circunscrição, que reúne os representantes dos interesses na gestão hídrica e executa seus atos materiais por meio da agência de bacia hidrográfica (ABH).

Dentre as atribuições do CBH, destacam-se: a) aprovar o plano de recursos hídricos da bacia (artigo 38, III da Lei nº 9.433/1997); b) propor aos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes (artigo 38, V da Lei nº 9.433/1997); c) sugerir mecanismos e valores para a cobrança pelo uso da água (artigo 38, VI da Lei nº 9.433/1997).

O desenvolvimento destas competências é considerado pelo art. 6º da Resolução nº 48/2005 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) como requisito necessário e cumulativo para autorizar a cobrança pela utilização de recursos hídricos e, de acordo com o regulamento referido, não é possível implementar tal arrecadação sem o atendimento integral desses pressupostos, mormente a instalação de CBH e sua manifestação, estando a resolução aludida fundamentada nos artigos 33, III e 38, III, V e VI da Lei nº 9.433/1997.

Em sentido contrário ao da Resolução nº 48/2005 do CNRH, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou entendimento no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

3.336/RJ, preceituando que quando não for criado CBH em determinado estado-membro da federação brasileira ou se o CBH estiver constituído, mas não se desincumbir das obrigações do art. 38, III, V e VI da Lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas), poderá outro ente integrante do SNGRH efetivá-las em caráter provisório, viabilizando a cobrança pelo uso de recursos hídricos, atendendo ao mandamento contido no art. 20 da Lei nº 9.433/1997, posto que tal cobrança é instrumento que proporciona a conservação de importante elemento do meio ambiente (água).

Por outro lado, a Amazônia Legal corresponde à porção da bacia hidrográfica amazônica situada em terras brasileiras e áreas de campos naturais localizadas nos arredores, totalizando cerca de 5 milhões de km<sup>2</sup>, equivalente a 59% de todo o território nacional e constitui um conceito político destinado a viabilizar um melhor planejamento social e econômico de áreas específicas, que apresentam muitas semelhanças.

Inicialmente a Amazônia Legal estava prevista na Lei nº 1.806/1953, que foi revogada pela Lei nº 5.173/1966 e na dicção do art. 2º desta Lei abrange nove estados brasileiros, atinentes ao Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, áreas do estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

O estado do Pará possui grande quantidade de água doce, fazendo parte de três regiões hidrográficas nacionais na Resolução nº 32/2003 do CNRH, nominadas de Amazônica, Tocantins-Araguaia e Costa Atlântica Nordeste (FERREIRA, 2019, p. 46).

Como uma das unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, o Pará tem um único CBH, atinente ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim (CBHRM) e no mencionado Estado não há hodiernamente cobrança pelo uso da água em relação a suas bacias.

Com a finalidade de permitir a instituição de cobrança pelo uso das águas paraenses, a legislação estadual em vigor no Pará contém regras indicando outros membros do SNGRH e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) para atuarem nas hipóteses em que não houver CBH instalado ou se apesar de constituído não atuar materializando as competências do art. 38, III, V e VI da Lei nº 9.433/1997, devendo tais normas serem cotejadas com a decisão da ADI nº 3.336/RJ e as exigências do art. 6º da Resolução nº 48/2005 do CNRH.

O tema possui importância teórica e prática, centrado nas relações entre os direitos constitucional, ambiental e tributário. Objetiva contribuir na conciliação entre os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento econômico sustentável, bens tutelados nos artigos 3º, II, 170 e 225 da CF/88, averigua qual a interpretação mais consentânea com a Constituição Federal, se é a do STF na ADI 3.336/RJ ou a do CNRH na Resolução nº48/2005 e investiga a validade das regras do estado do Pará nessa área, ente federativo que faz parte da Amazônia Legal, região de enorme importância para a preservação da biodiversidade e manutenção do equilíbrio climático no Brasil e no mundo.

Impõe ressaltar que a pesquisa não tem como objeto avaliar a atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim, havendo abordagem desse assunto em Bentes; Alves; Cunha, 2021, p. 131.

A metodologia utilizada envolveu o método dedutivo, abordagem qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo foi explicar o conteúdo das premissas por meio do raciocínio em ordem descendente, partindo da análise do conceito geral para o particular, até chegar à conclusão, sendo analisados livros, artigos científicos e periódicos.

O artigo está dividido em três seções. Na primeira são investigados os fundamentos do acórdão do STF presentes na ADI 3.336/RJ. Na segunda destaca-se a situação atual do Estado Pará em relação à cobrança pelo uso de recursos hídricos. A última seção elenca as conclusões produzidas com base na exposição realizada nos tópicos anteriores.

## **2 A DECISÃO DO STF NA ADI 3.336/RJ**

No dia 14 de fevereiro de 2020 o Plenário Virtual do STF, no exercício da competência do art. 102, I, a da Constituição Federal de 1988, exarou decisão unânime na ADI 3.336/RJ e um dos temas abordados no julgamento foi a cobrança pela utilização de recursos hídricos instituída no estado do Rio de Janeiro, através das Leis Estaduais nº 4.247/2003 e nº 5.234/2008.

A interpretação dada pelo Supremo ao referido assunto se aplica aos demais estados da federação brasileira e, por conseguinte, deve ser objeto de atenção por parte do estado do Pará, unidade federativa situada na região norte do país, a qual detém 68,5% dos recursos hídricos superficiais do Brasil (SANTOS; GALIZA, 2010, p. 7).



Neste contexto, estima-se que o Brasil possui 12% da água doce superficial do Planeta Terra e a grandeza do número no cenário mundial é representada por alguns fatores, tais como o fato do país ser banhado pelo Rio Amazonas, o de maior volume no mundo, em seu território se encontra um dos principais aquíferos subterrâneos, o aquífero guarani, além de receber altos índices de chuva (SANTOS; GALIZA, 2010, p. 7, PINEAU; TRANCHECOSTE; VEGA-CÁRDENAS, 2017, p. 3 e GRANZIERA, 2019, p. 16).

O sistema aquífero guarani corresponde a uma área de cerca de 1.100.000 km<sup>2</sup> localizado na Bacia do rio Paraná no Brasil, além do Paraguai, Uruguai e Argentina, contendo volume de água armazenada em torno de 30.000km<sup>3</sup>, o equivalente a 100 anos de fluxo cumulativo no rio Paraná (FIGUEIRÓ, 2014, p. 77).

Ademais, parte da bacia hidrográfica do Rio Amazonas localiza-se no estado do Pará, sendo a bacia possuidora de 20% de toda a água doce disponível no globo terrestre e seus rios descarregam em torno de 20% de toda a água doce que chega aos oceanos.

Essa bacia também contribuiu para a manutenção dos processos ecológicos da Floresta Amazônica (patrimônio nacional especialmente protegido no artigo 225, § 4º da CF/88), sendo um deles o ciclo do carbono, que é absorvido da atmosfera mediante processos físico-químicos efetuados pela vegetação, estimulando o controle da temperatura local e das demais localidades terrestres, garantindo o equilíbrio climático regional e global, dando sustentação a inúmeras formas de vida e a preservação do Planeta Terra (NOBRE, 2014, p. 14).

Com efeito, os dados em tela apontam que o Brasil desfruta de boa disponibilidade de água doce, sobretudo se se levar em conta que 97,5% da água do Planeta Terra é salgada e que apenas 2,5% é doce (SANTOS; GALIZA, 2010, p. 6). Essa riqueza natural e sua importância não passaram despercebidas na decisão do STF na ADI 3.336/RJ, que dispôs dessa maneira:

(...) a Política Nacional de Recursos Hídricos funda-se na constatação de que a água - um bem de domínio público dotado de valor econômico - é um recurso natural limitado, priorizando-se seu uso, em situações de escassez, para o consumo humano e a dessedentação de animais (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Quanto à titularidade das águas, Menezes, 2006, p. 51 ensina que no regime jurídico vigente as águas brasileiras são de propriedade dos estados da federação e da União, inexistindo domínio privado sobre as águas nacionais, haja vista a previsão dos artigos 20, III, IV e 26, I da CF/88. Esse entendimento foi compartilhado pelo STF quando afirmou que “A Carta Federal

dividiu o domínio das águas entre a União e os estados-membros” (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

No que tange à ação judicial, a ADI 3.336/RJ foi intentada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que na parte relacionada à cobrança pelo uso de recursos hídricos suscitou as seguintes proposições:

a) as leis estaduais impugnadas violaram o artigo 21, XIX, os parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988 e as normas previstas na Lei nº 9.433/1997, pois não se limitaram a complementar a legislação federal para atender suas especificidades, haja vista que se excederam quando contrariaram as regras gerais descritas na Lei das Águas;

b) a criação da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) como órgão responsável pela gestão e execução da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) desrespeitou os princípios da participação do usuário<sup>1</sup> e da descentralização<sup>2</sup>, anulando o papel dos outros órgãos que integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH), especialmente os órgãos colegiados dos quais participam os usuários e a sociedade civil, tendo a comunidade sido afastada das discussões sobre cobrança de recursos hídricos, violando os artigos 37, § 3º da CF/88 e 1º, VI da Lei nº 9.433/1997;

c) a transferência de atribuições dos órgãos colegiados participantes do SEGRH para a SERLA é ilegal, por ter infringido os princípios da participação do usuário e da descentralização, já aludidos na alínea supra.

A argumentação apresentada pela CNI não foi acatada pela Corte Constitucional brasileira, consoante se atesta nas linhas seguintes.

No julgamento da ADI 3.336/RJ o STF decidiu que os artigos 21, XIX, 22, IV, 24, VI, VIII, § 2º e 26, I da CF/88 devem ser interpretados de forma conjunta (sistemática) quando se analisa a temática da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Para Ferreira; Ribeiro; Beltrão; Merlin, 2020, p. 340 e 343, a cobrança pelo uso de águas tem a natureza de preço público, pois as “metodologias e valores adotados pela cobrança serão pactuados entre o Poder Público, a comunidade e os usuários com fins econômicos da

---

<sup>1</sup> “A participação pública é baseada no direito das pessoas que podem ser afetadas a terem uma palavra a dizer sobre a determinação do seu futuro ambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 168).

<sup>2</sup> “A descentralização do poder político e a criação de mecanismos capazes de aproximar os cidadãos das instâncias políticas estão, sem dúvida, ajustadas ao marco jurídico-constitucional ecológico” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 8301).

água” e “remuneram a utilização de um bem público”. E o STF concordou com essa dedução ao asseverar que:

(...) Não se tem, no caso, exercício do poder de polícia administrativa a ensejar, em consequência, a cobrança de taxa (exação de natureza tributária) - mas sim uma relação de natureza negocial entre o concedente e o usuário, a qual enseja a cobrança de preço público e a imposição de sanções contratuais decorrentes do não cumprimento das obrigações impostas no ato de outorga (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Ainda na ADI 3.336-RJ a Corte Suprema aduziu que a competência exclusiva<sup>3</sup> da União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorgas<sup>4</sup> de direitos de seu uso (artigo 21, XIX da CF/88), bem como a competência privativa de tal ente para legislar sobre águas (artigo 22, IV da CF/88) não impedem que os estados-membros legislem de forma suplementar quanto à cobrança pelo uso da água, valendo-se do artigo 24, VI, VIII e § 2º da CF/88, pois os recursos hídricos integram o meio ambiente, além do artigo 26, I da Carta Federal atribuir aos estados a propriedade sobre suas águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito.

Sendo assim, o STF preceituou na ADI 3.336-RJ que os estados têm competência suplementar em matéria de águas, podendo editar leis sobre elas, desde que respeitadas as normas gerais editadas pela União, nos termos dos parágrafos do artigo 24 da Carta Magna.

Sobre a competência constitucional suplementar a doutrina leciona que:

(...) No campo legislativo, foram definidos domínios de legislação concorrente, nos quais a União estabelece as regras gerais, a serem suplementadas pelos Estados [...] a União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1o). Aos Estados, cabe editar a legislação suplementar (art. 24, § 2o). Inexistindo a lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3o). Sobrevindo a lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4o) (...) (MOHN, 2010, p. 220 e 238).

E por normas gerais deve-se ter em conta que:

(...) as “normas gerais” impõem um limite à legislação federal, mas de precisão duvidosa. Com efeito, há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é “geral”, não está particularizando o tema e, com

---

<sup>3</sup> “A novidade da Constituição de 1988 foi cindir a enumeração de competências privativas da União em dois artigos: o art. 21 para as competências materiais e o art. 22 para as legislativas” (MOHN, 2010, 221).

<sup>4</sup> “ato administrativo mediante o qual autoridade outorgante competente faculta ao requerente o direito de uso dos recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes” (AMADO, 2017, p. 359). Para Granziera, 2019, p. 260, a outorga possui a natureza jurídica de autorização administrativa.

isso, invadindo a esfera de competência estadual [...] as seguintes características das normas gerais: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestres e regras jurídicas; b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; f) devem referir-se a questões fundamentais; g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; h) são normas de aplicação direta [...] Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos (...) (MOHN, 2010, 238 e 240).

Ao apreciar a ADI 3.336-RJ a Corte Maior brasileira fez uso desses conceitos e asseverou que cabe à União estabelecer as normas gerais sobre a utilização de recursos hídricos, o que foi feito por intermédio da Lei Federal nº 9.433/1997 e aos estados incumbe estruturar o arcabouço institucional e as competências dos órgãos estaduais integrantes do SEGRH, por meio de leis estaduais, haja vista a autonomia constitucional destes entes para formular suas leis de organização administrativa, incluindo as que versem sobre as águas de seu domínio. Essas foram as palavras utilizadas pelo STF:

(...) Embora a União detenha a competência exclusiva para “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, XIX, da CF/88), além de competência privativa para legislar sobre águas (art. 22, IV, da CF/88), não se há de olvidar que aos estados-membros compete, de forma concorrente, legislar sobre proteção ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII, CF), o que inclui, evidentemente, a proteção dos recursos hídricos. Esse entendimento mostra-se consentâneo, inclusive, com a previsão constitucional que defere aos estados-membros o domínio das águas superficiais ou subterrâneas (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Portanto, para o Supremo Tribunal Federal a Lei nº 9.433/1997 está correta em não detalhar as competências dos órgãos estaduais responsáveis pela implementação das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos (PNRH e PERH), pois referidas atribuições não são de natureza supletiva e, deste modo, compete aos estados definirem essas regras. Eis os argumentos exarados pelo STF:

(...) Embora a União detenha a competência para definir as normas gerais sobre a utilização dos recursos hídricos e a Lei Federal nº 9.433/97 tenha estabelecido o arcabouço institucional da Política Nacional de Recursos Hídricos, o arranjo institucional e as competências dos órgãos estaduais integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos deve

obedecer aos ditames das leis estaduais, pois os estados-membros têm autonomia constitucional para formular suas leis de organização administrativa, inclusive para o setor de recursos hídricos. Pela análise da Lei Federal nº 9.433/97, verifica-se que essa não detalha – como não poderia fazer, sob pena de extrapolar a competência legislativa da União para editar normas gerais - as competências dos órgãos estaduais responsáveis pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Segundo o STF os estados podem constituir órgão específico para cuidar da gestão e execução da PNRH e da PERH, conforme permite o artigo 33, IV da Lei nº 9.433/1997, sendo o mencionado órgão integrante do SNGRH em razão de previsão expressa da Lei das Águas. Assim se pronunciou o STF:

(...) O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), em consonância com as competências definidas pela Lei Federal nº 9.433/97 para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 35), possui atribuições de natureza normativa, consultiva e deliberativa (arts. 44 e 45 da Lei estadual nº 3.239/99), o que não impede que os estados-membros disponham de um órgão específico responsável pela gestão e pela execução da política em questão, atuando em consonância com as normas e as deliberações do conselho, o qual também fará parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a teor do inciso IV do art. 33 da Lei Federal nº 9.433/97 (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Ressaltou o Supremo ao julgar a ADI 3.336-RJ que a aprovação de uma lei estadual materializa o princípio democrático (CF/88, artigo 1º, caput), sendo veículo hábil a assegurar a participação popular nas decisões sobre recursos hídricos estaduais, pois é tarefa executada pelos deputados estaduais, representantes eleitos pelo povo.

Frise-se que a fundamentação exposta pela Corte Maior foi exarada na conjuntura de ausência de instituição de Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) ou de falta de atuação deste ente em desempenhar suas atribuições para a efetivação da cobrança pela utilização de recursos hídricos na esfera estadual em obediência ao artigo 38, VI da Lei nº 9.433/1997. Vejamos na íntegra essa parte da decisão:

(...) A atuação do órgão de execução prevista nos arts. 22, § 3º, e 23, parágrafo único, da Lei nº 3.239/99, alterados pela Lei nº 4.247/03, é supletiva, somente no caso de ausência de disposição específica no Plano Estadual de Recursos Hídricos ou do Plano da Bacia Hidrográfica. Trata-se de norma transitória, cuja aplicabilidade tem vez enquanto não for implementada a totalidade da política estadual de recursos hídricos e constituídos todos os comitês de bacia (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Com efeito, para o STF é juridicamente possível lei estadual fixar de maneira transitória mecanismos e valores de cobrança pelo uso das águas pertencentes ao estado-

membro, seja quando não existe o CBH ou na hipótese deste não apresentar os critérios e valores relativos à cobrança em tela, podendo as atribuições do artigo 38, III, V e VI da Lei nº 9.433/1997 serem exercidas por outro ente integrante do SNGRH, os quais constam do artigo 33 da Lei nº 9.433/1997, ressalvada a hipótese de a qualquer tempo o CBH se manifestar, desincumbindo-se dos encargos legais arrolados acima.

Considerando a importância da decisão do STF para a matéria da cobrança pela utilização da água na seara dos estados-membros, vejamos no tópico seguinte a situação no estado do Pará, unidade federada que está inserida na região da Amazônia Legal (artigo 2º da Lei nº 5.173/1966).

### **3 COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO PARÁ**

No estado do Pará a Lei Estadual nº 5.752/1993 prevê o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) e a Lei Estadual nº 6.381/2001 disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH).

O estado foi dividido em 7 (sete) macrorregiões hidrográficas, intituladas de Costa Atlântica-Nordeste, Tocantins-Araguaia, Xingu, Portel-Marajó, Tapajós, Baixo Amazonas e Calha Norte, todas previstas na Resolução nº 004/2008 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)<sup>5</sup>, a qual contém o método de subdivisão e codificação de bacias hidrográficas adotado no Pará.

Atualmente o estado do Pará tem apenas um CBH, o qual é denominado de Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim (CBHRM), criado pelo Decreto nº 288/2019, editado pelo governador do estado.

A área de atuação do CBHRM compreende os limites geográficos da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim, com abrangência em 12 (doze) municípios da microrregião do Salgado, que engloba as cidades de Castanhal, Curuçá, Igarapé-Açu, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Francisco do Pará, Terra Alta e Vigia de Nazaré, todas localizadas na unidade hidrográfica

---

<sup>5</sup> Dispõe sobre a divisão do estado do Pará em regiões hidrográficas e dá outras providências.

da Costa Atlântica–nordeste, consoante o artigo 1º, parágrafo único do Decreto Executivo estadual nº 288/2019.

O estado do Pará ainda não implementou a cobrança pelo uso de suas águas, pois falta a fundação de CBH nas demais bacias hidrográficas indicadas na Resolução nº 004/2008 do CERH e o CBHRM, único comitê criado, ainda não efetivou os atos que lhes são demandados pelo artigo 6º, I, III, IV e V da Resolução nº 48/2005 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), consubstanciados nos seguintes documentos e ações<sup>6</sup>:

- a) proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- b) programa de investimentos definido no plano de recursos hídricos;
- c) proposta de cobrança tecnicamente fundamentada;
- d) implantação da respectiva agência de bacia hidrográfica ou entidade delegatária onde já exista CBH (no caso, o CBHRM).

Apesar da inexistência dos requisitos listados acima no estado do Pará, uma análise da decisão do Supremo Tribunal Federal contida na ADI 3.336/RJ e das Leis Estaduais paraenses nº 5.752/1993<sup>7</sup> e nº 6.381/2001<sup>8</sup> revela que o ordenamento jurídico estadual já permite a cobrança pela utilização de seus recursos hídricos, haja vista as circunstâncias expostas nas linhas abaixo.

No que pertine à imprescindibilidade de observância da Constituição Federal de 1988, representada pelo caráter hierárquico de suas normas em relação às demais espécies normativas que compõem a ordem jurídica nacional, vê-se que as Leis Estaduais nº 5.752/1993 e nº 6.381/2001 são constitucionais porque se amoldam à fundamentação insculpida pelo STF na ADI 3.336/RJ, pois a validade das leis paraenses está amparada pelos artigos 24, VI, VIII, § 2º e 26, I da Carta da República, os quais deferem ao estado do Pará competência para legislar de forma supletiva sobre meio ambiente, conceito que tem como um de seus componentes os recursos hídricos que se encontram em seu território.

---

<sup>6</sup> Necessário lembrar que o artigo em foco não faz juízo de valor a respeito da atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim (CBHRM), pois tal aspecto não integra o objeto desta pesquisa. Tal assunto é abordado em Bentes; Alves; Cunha, 2021, p. 131.

<sup>7</sup> Dispõe sobre a reorganização e cria cargos na secretaria de estado de ciência, tecnologia e meio ambiente – SECTAM e dá outras providências.

<sup>8</sup> Dispõe no estado do Pará sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências.

Destarte, as Leis Estaduais nº 5.752/1993 e nº 6.381/2001 possuem a natureza de regras supletivas e complementaram a Lei Federal nº 9.433/1997, que traz as regras gerais sobre o tema, não havendo violação aos artigos 21, XIX e 22, IV da CF/88.

No que atine aos elementos da cobrança em foco, o artigo 25, caput da Lei Estadual nº 6.381/2001 arrola os aspectos que devem nortear os cálculos e a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, estando esta regra de acordo com os artigos 24, VI, VIII, § 2º e 26, I da Carta da República e com o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.336/RJ, bem como em harmonia com o artigo 21 da Lei Federal nº 9.433/1997. Dessarte, aqui também ocorreu o exercício legítimo de competência pelo estado-membro(Pará), que legislou de forma supletiva.

Noutro giro, a interpretação conjunta dos artigos 25, § 2º e 27, parágrafo único da Lei Estadual nº 6.381/2001 atesta que os procedimentos para o cálculo e a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso da água serão inicialmente propostos pelo órgão estadual gestor de recursos hídricos, em seguida deverão ser encaminhados para oitiva do CBH e, após, remetidos para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

Portanto, os dispositivos legais em testilha determinam que inexistindo CBH ou na falta de pronunciamento deste, o órgão estadual gestor de recursos hídricos deve exercer as atribuições dos artigos 38, VI da Lei Federal nº 9.433/1997 e 52, VI da Lei Estadual nº 6.381/2001, cumprindo a estipulação do artigo 6º, IV da Resolução nº 48/2005 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

No que tange à exigência do artigo 6º, I da Resolução nº 48/2005 do CNRH e diante da regra geral do artigo 38, V da Lei Federal nº 9.433/1997, o artigo 13, II da Lei Estadual nº 6.381/2001 salienta que a proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes será decidida pelo órgão estadual gestor de recursos hídricos no caso de inexistência de CBH.

Em relação ao plano apontado no artigo 6º, III da Resolução nº 48/2005 do CNRH, cuja reivindicação está calcada nas normas gerais dos artigos 8º e 44, X da Lei nº 9.433/1997, o artigo 8º e seus parágrafos da Lei Estadual nº 6.381/2001 estabelecem duas situações:

a) a **ausência de agência de bacia hidrográfica** (ABH) possibilita ao órgão estadual gestor de recursos hídricos **elaborar** o plano de bacia hidrográfica;



b) a **falta de CBH** enseja a **aprovação** do respectivo plano pelo CERH, sendo este um dos entes que compõe o SNGRH (artigo 33, II da Lei nº 9.433/1997) e o SEGRH (artigo 42, I da Lei Estadual nº 6.381/2001).

E quem é o **órgão estadual gestor de recursos hídricos** no estado do Pará?

Os artigos 5º-L e 5º-S da Lei Estadual nº 5.752/1993 detalham que se trata da Secretaria Adjunta de Recursos Hídricos e Clima (SARHC), pois lhe compete coordenar a execução da PERH, sendo ente integrante do SNGRH em face da previsão do artigo 33, IV da Lei Federal nº 9.433/1997 e do SEGRH em virtude do que disciplina o artigo 42, II da Lei Estadual nº 6.381/2001.

Desta feita, para fins de cobrança pelo uso da água, a falta de CBH ou de manifestação deste para os fins do artigo 6º da Resolução nº 48/2005 do CNRH é suprida no estado do Pará pelo CERH e a SARHC, estando as regras estaduais elencadas acima em harmonia com o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.336/RJ, já que os dois entes regionais são membros do SNGRH e do SEGRH, conforme se vê nos artigos 33, II e IV da Lei Federal nº 9.433/1997 e 42, I e II da Lei Estadual nº 6.381/2001 e suas composições respeitam os princípios da participação e descentralização, posto que o CERH é formado por órgãos públicos estaduais, representantes dos Municípios, dos usuários dos recursos hídricos e das organizações civis legalmente constituídas, nos termos do artigo 43 da Lei Estadual nº 6.381/2001. Eis o trecho da decisão do STF que acolhe essa conclusão:

(...) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas e se dar de forma descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (...) (Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, ADI 3.336-RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14-02-2020).

Em decorrência, o artigo 6º da Resolução nº 48/2005 do CNRH deve ser revisto e interpretado com vistas a se adequar às diretrizes firmadas pelo STF no julgamento da ADI 3.336/RJ, havendo possibilidade de ocorrer a cobrança pelo uso de recursos hídricos mesmo com a falta de CBH ou o não exercício de suas competências legais.

No que diz respeito à legislação do estado do Pará, as regras estaduais disciplinam de maneira expressa a falta de CBH ou a não manifestação deste quando se estiver diante do tema da cobrança pelo uso de águas, encontrando-se a disciplina local em concordância com o que foi decidido pelo STF na ADI 3.336/RJ.

## 4 CONCLUSÃO

A água é um recurso ambiental escasso e de extrema importância para a vida de todos os seres vivos do Planeta Terra.

O artigo 225, caput da Constituição Federal e o art. 2º, I da Lei nº 9.433/1997 impõem ao poder público as obrigações de defender e preservar os recursos hídricos para as presentes e futuras gerações.

A cobrança pelo uso da água, que tem natureza jurídica de preço público, contribui para a defesa e preservação deste recurso ambiental, pois conscientiza o ser humano sobre a necessidade de um consumo racional e eficiente, consubstanciando-se em instrumento da PNRH na forma do artigo 5º, IV da Lei nº 9.433/1997.

A decisão oriunda do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.336/RJ otimiza a aplicação da Lei nº 9.433/1997, que tem a natureza de regra geral e estende o espectro de proteção aos recursos hídricos, pois aponta alternativas procedimentais para as situações de morosidade na implantação ou no funcionamento dos órgãos componentes do SNGRH e do SEGRH, mormente em relação ao CBH.

Para a Corte Maior são constitucionais as leis estaduais que possibilitam que outros entes do SNGRH exerçam em caráter provisório atribuições do CBH quando estes não são criados ou não se manifestam no âmbito de suas competências necessárias para a realização da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Segundo o STF a interpretação dos artigos 1º, caput, 2º, 27, § 2º da CF/88, 1º, VI e 33 da Lei nº 9.433/1997 revelam que essa prática não viola os princípios da participação e da descentralização na gestão de recursos hídricos, já que o ente que substituiu temporariamente o CBH também faz parte do SNGRH e a assembleia legislativa estadual, que aprova as leis dos estados, é a função estatal que representa a democracia e a vontade popular, pois seus membros são eleitos pelo voto direto da população.

A exegese feita pela Corte Suprema resulta da interpretação sistemática dos artigos 21, XIX, 22, IV, 24, VI, VIII, § 2º e 26, I da CF/88, tendo as normas dos estados da federação a natureza de regras suplementares da legislação federal e a qualquer momento o CBH pode ser instituído ou executar suas atribuições afetas à execução da cobrança pelo uso da água.

Diante do resultado do julgamento da ADI 3.336/RJ é imprescindível a reformulação da Resolução nº 48/2005 do CNRH, a fim de colaborar com os estados da federação na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

A SARHC é o órgão estadual gestor dos recursos hídricos no estado do Pará e o mesmo faz parte do SNGRH em face do que estipulam os artigos 33, IV da Lei nº 9.433/1997 e 5º-L da Lei Estadual nº 5.752/1993.

As Leis paraenses nº 5.752/1993 e nº 6.381/2001 contêm regras expressas sobre a falta de CBH ou o não exercício de competência por parte do CBH já instituído, possibilitando que o CERH e a SARHC substituam provisoriamente o CBH na materialização dos atos essenciais à realização da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Por conseguinte, o estado do Pará, unidade federativa que integra a Amazônia Legal, é detentor de legislação suficiente para implementar a cobrança pelo uso de suas águas, medida necessária e apta a cooperar com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tutelado no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Direito ambiental**. 8ª ed. rev. modif. atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

AMORIM, Luís Felipe Carrari de. **O conflito pelo uso da água e o comitê da bacia hidrográfica da baixada santista**. Dissertação (Mestrado). Santos: Universidade Católica de Santos, 2009.

BENTES, Natalia Mascarenhas Simões; ALVES, Sandro Júnior do Carmo Alves; CUNHA, Rafaela Furado da. A governança participativa da água no comitê da bacia hidrográfica do Rio Marapanim na Amazônia. **Revista Jurídica Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro**. Lisboa: a. 16, v. 6, n. 2, 2021.

FERREIRA, Fernanda Neves. **Diagnóstico da aplicação dos instrumentos econômicos na gestão de recursos hídricos: uma abordagem sobre a cobrança do uso nos rios da Amazônia**. Dissertação (Mestrado). Belém: Universidade do Estado do Pará, 2019.

FERREIRA, Fernanda Neves; RIBEIRO, Hebe Morganne Campos; BELTRÃO, Norma Ely Santos; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Instrumentos econômicos e a exploração dos recursos hídricos paraenses: taxa, compensação e cobrança pelo uso. **Interfaces Científicas**. Aracaju: v. 8, n. 3, 2020.

FIGUEIRÓ, Fabiana. **Recursos hídricos transfronteiriços e tutela ambiental: uma análise dos desafios brasileiros no gerenciamento do aquífero guarani**. Dissertação (Mestrado). Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 5ª ed. rev. atual. Indaiatuba: Foco, 2019.

MENEZES, Ricardo Marcelo de. **A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos comitês de bacia hidrográfica**. Dissertação (Mestrado). Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: a. 47, n. 187, 2010.

PINEAU, Pierre-Olivier; TRANCHECOSTE, Lucile; VEGA-CÁRDENAS, Yenny. **Hydropower royalties: a comparative analysis of major producing countries (China, Brazil, Canada and the United States)**. Suíça: Water, 9, 287, 2017. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2073-4441/9/4/287>>. Acesso em 24.04.2022.

SANTOS, Jaina Carvalho dos; GALIZA, Narjara de Fátima Pastana. **Gestão das águas: por um futuro sem sede**. Belém: SEMA, 2010. Disponível em: <[https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Cartilha\\_Gest%C3%A3o-das-%C3%81guas-por-um-futuro-sustent%C3%A1vel.pdf](https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Cartilha_Gest%C3%A3o-das-%C3%81guas-por-um-futuro-sustent%C3%A1vel.pdf)>. Acesso em 24.04.2022.

SARLET, Ingo WOLFGANG; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, versão eletrônica no Kindle.

SARLET, Ingo WOLFGANG; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 6ª ed. São Paulo: RT, 2019, versão eletrônica no Kindle.