

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Rayssa Duarte da Silva

DIFERENTES FORMAS DE PARTICIPAÇÃO PRIVADA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS  
DE RECURSOS HÍDRICOS EM COOPERAÇÃO ESTATAL – UM ESTUDO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

NITERÓI  
2024

Rayssa Duarte da Silva

DIFERENTES FORMAS DE PARTICIPAÇÃO PRIVADA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS  
DE RECURSOS HÍDRICOS EM COOPERAÇÃO ESTATAL – UM ESTUDO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Dissertação de mestrado apresentada em cumprimento às exigências para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Eur. André Saddy

NITERÓI  
2024

Rayssa Duarte da Silva

DIFERENTES FORMAS DE PARTICIPAÇÃO PRIVADA DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS  
DE RECURSOS HÍDRICOS EM COOPERAÇÃO ESTATAL – UM ESTUDO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Dissertação de mestrado apresentada em cumprimento às exigências para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

**Prof. Dr. André Saddy (Orientador)**

Universidade Federal Fluminense

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Fernanda Andrade Almeida**

Universidade Federal Fluminense

---

**Prof. Dr. Fernando Borges Mânica**

Universidade Positivo

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

D111d Da Silva, Rayssa Duarte  
DIFERENTES FORMAS DE PARTICIPAÇÃO PRIVADA DAS ORGANIZAÇÕES  
CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS EM COOPERAÇÃO ESTATAL : UM ESTUDO  
DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL / Rayssa  
Duarte Da Silva. - 2024.  
181 f.

Orientador: André Saddy.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Faculdade de Direito, Niterói, 2024.

1. Política Nacional de Recursos Hídricos. 2.  
Organizações Civas de Recursos Hídricos. 3. Terceiro Setor.  
4. Cooperação Estatal. 5. Produção intelectual. I. Saddy,  
André, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.  
Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

Dedico esse trabalho aos meus pais,  
Cosmelita e Brigido, que, sob muito sol,  
fizeram-me chegar até aqui, à sombra.

## AGRADECIMENTOS

Ser a primeira pessoa da minha família a concluir a formação superior em uma universidade pública e, ainda mais, a primeira a lutar pelo título de mestre é motivo de muita honra. Em primeiro lugar, quero agradecer a Deus Pai, que me permitiu trilhar esse caminho e, com mais sorte, possibilitou-me fazê-lo ao lado de pessoas tão especiais quanto minha família e amigos.

Agradecer aos meus pais, Carlos Brigido e Cosmelita, pela dádiva da vida e por todo o amor incondicional ao longo do tempo é pouco para expressar minha gratidão. Vocês e meu irmão, Tiago, são minha base forte. Tê-los é ganhar na loteria sem nem mesmo ter jogado. Obrigada por isso, meu Deus.

Agradeço ao meu marido e eterno namorado, Luis Otávio, Luti, por todo o apoio incondicional. Obrigada por acreditar tanto em mim, as vezes mais do que eu mesma. Na jornada da vida você é minha melhor escolha e nessa fase de mestrado e, principalmente, da escrita, você foi meu abraço carinhoso e fonte de certeza de que sempre vale a pena. Esta conquista é por você também. Pela nossa família, vale a pena! Te amo!

Minhas amigas-irmãs também devem ser lembradas. A vocês que sempre estiveram presentes, desde quando eu estava despida de qualquer formação, títulos e até mesmo de coragem para seguir, meu muito obrigada. Fomos, somos e sempre seremos nós!

Aos meus amigos do PPGCD-UFF, minha eterna gratidão. Pelas caronas, ouvidos empáticos, palavras de estímulo e ombros acolhedores. A escrita se tornou mais leve com vocês para compartilhar. Vocês são especiais nesta jornada e, por isso, meu muito obrigada!

Ao meu orientador, Professor André Saddy e um dos melhores professores que já tive a oportunidade de ver lecionando, obrigada por ser assertivo nas orientações, construtivo nos debates e sempre pronto para apoiar e amadurecer meu senso crítico. Como parte da sua rede de alunos, fico honrada por tanto conhecimento aprendido ao longo destes dois anos de mestrado. Muito obrigada!

Por fim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste sonho, meu muito obrigada!

**Rayssa Duarte da Silva**

“Conselhos de uma árvore: fique em pé e tenha orgulho de si. Lembre-se de suas raízes. Valorize sua beleza natural. Aprecie a vista.” Ilan Shamir.

## RESUMO

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal nº 9.433/1997 em regulamentação ao inciso XIX do art. 21 da Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/1988), inovou ao estabelecer instrumentos para o uso sustentável dos recursos hídricos, partindo da premissa de ser a água um recurso finito e essencial para a vida humana. Neste contexto, o presente estudo objetiva explorar uma das possibilidades legais para a gestão hídrica, a partir da colaboração privada pelas denominadas Organizações Civas de Recursos Hídricos, conforme previsto no artigo 47 da Lei Federal nº 9.433/1997. É dizer, buscar-se-á promover o debate sobre os aspectos jurídicos que envolvem a execução de atividades de Agência de Águas por Organizações Civas de Recursos Hídricos, isto é, entidades privadas com fins não econômicos, chamadas também de entidades equiparadas ou delegatárias. Pelo caráter multifacetado da pesquisa mostra-se imperioso abordar, ainda, os principais aspectos da Política Nacional de Recursos Hídricos e os atores que a desenvolvem, bem como suas competências. Nesse ínterim, o arcabouço jurídico que norteia a matéria e alguns de seus regulamentos próprios também será objeto de enfrentamento. Finalmente, entendendo as atividades que envolvem o a forma de gestão dos recursos hídricos, o estudo debruçar-se-á sobre as Organizações Civas de Recursos Hídricos, elucidando sobre o sistema jurídico que lhes é aplicável e promovendo análise sobre sua atuação no território pátrio a nível federal e Estadual, este último com enfoque nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

**Palavras-chave:** Recursos Hídricos; Gestão; Agências de Águas; Organizações Civas de Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

The National Water Resources Policy, established by Federal Law No. 9,433/1997 in regulation of item XIX of art. 21 of the Constitution of the Federative Republic of 1988 (CRFB/1988), innovated by establishing instruments for the sustainable use of water resources, based on the premise that water is a finite and essential resource for human life. In this context, the present study aims to explore one of the legal possibilities for water management, based on private collaboration by the so-called Civil Water Resources Organizations, as provided for in article 47 of Federal Law nº 9,433/1997. In other words, we will seek to promote debate on the legal aspects that involve the execution of Water Agency activities by Civil Water Resources Organizations, that is, private entities with non-economic purposes, also called equivalent or delegated entities. Due to the multifaceted nature of the research, it is imperative to also address the main aspects of the National Water Resources Policy and the actors who develop it, as well as their competencies. In the meantime, the legal framework that guides the matter and some of its own regulations will also be subject to challenge. Finally, understanding the activities that involve the form of water resources management, the study will focus on Civil Water Resources Organizations, elucidating the legal system that applies to them and promoting analysis of their performance in the national territory at a national level. federal and state, the latter focusing on the states of Rio de Janeiro and São Paulo.

**Keywords:** Water resources; Management; Water Agencies; Civil Water Resources Organizations.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do SINGREH. ....	18
Figura 2 - Mapa sobre a implementação da cobrança no território nacional. ....	48
Figura 3 - Mapa com representação das Regiões Hidrográficas no Brasil.....	73
Figura 4 - Mapa com representação das Regiões, Bacias e Sub-Bacias Hidrográficas no Brasil. .....	75
Figura 5 - PNRH – Âmbito Federal. ....	78
Figura 6 - PNRH – Âmbito Estadual.....	81
Figura 7 - Mapa das áreas de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas estaduais no território nacional. ....	82
Figura 8 - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs) e seus Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) no estado de São Paulo. ....	84
Figura 9 - Fluxograma gestão de recursos hídricos dos CBH's paulistas. ....	86
Figura 10 - Mapa das Bacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro. ....	88
Figura 11 - Fluxograma da gestão de recursos hídricos dos CBH's fluminenses. ....	89
Figura 12 - PNRH – Comitês de Bacia.....	90
Figura 13 - Evolução geográfica da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil ao longo dos anos. ....	93
Figura 14 - PNRH – Comitês de Bacia – Poder Público. ....	96
Figura 15 - PNRH – Comitês de Bacia – Usuários. ....	98
Figura 16 - PNRH – Comitês de Bacia – Sociedade Civil. ....	99
Figura 17 - PNRH – Órgãos Gestores. ....	100
Figura 18 - PNRH – Conselhos de Recursos Hídricos.....	102
Figura 19 - Relações entre a Agência de Água, organismos do SINGREH e outros parceiros .....	105
Figura 20 - Mapa - Agências de Águas – Contrato de Gestão e Termo de Colaboração.....	106
Figura 21 - Aplicação de recursos financeiros em bacias paulistas. ....	143

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de investimento público em infraestrutura, relacionado ao PIB. ....	37
Gráfico 2 - Evolução quantitativa dos Comitês de Bacia estaduais e interestaduais ao longo dos anos.....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico da cobrança .....	47
Tabela 2 - Valores arrecadados pela cobrança com o uso das águas. ....	49
Tabela 3 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Água no Brasil.....	61
Tabela 4 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Saneamento no Brasil. ....	62
Tabela 5 - Legenda da Figura 7 com representação das Regiões, Bacias e Sub-Bacias Hidrográficas no Brasil.....	76
Tabela 6 - Contratos de Gestão e Termos de Colaboração Federal.....	80
Tabela 7 - Relação entre agentes do SINGREH e instrumentos da Política de Recursos Hídricos. ....	104
Tabela 8 - Recorte de estudo. ....	107
Tabela 9 - Documentos normativos analisados de cada órgão gestor. ....	116
Tabela 10 - Recorte da avaliação.....	132
Tabela 11 – Notas Entidades Delegatárias 2023.....	137
Tabela 12 – Notas Entidades Delegatárias 2023.....	141

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABHA	Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGEVAP	Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Art.	Artigo
CBH(s)	Comitê(s) de Bacia Hidrográfica
CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CILSJ	Consórcio Intermunicipal Lagos São João
DAEE/SP	Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo
FABHAT	Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
FABH-SMT	Fundação da Agência da Bacia Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07)
OCRH	Organização Civil de Recursos Hídricos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNP	Programa Nacional de Publicização
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PPGDC	Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional
PPP	Parceria Público-Privada
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SINISA	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFF	Universidade Federal Fluminense

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I - ARCABOUÇO JURÍDICO DA GESTÃO PRIVADA DOS RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>23</b>
1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL COMO MECANISMO DE <i>GOOD GOVERNANCE</i>	27
1.2 DOMÍNIO DAS ÁGUAS - RECURSOS HÍDRICOS E TITULARIDADE DE SANEAMENTO NO BRASIL	31
1.3 ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO – FEDERALISMO BRASILEIRO	40
<b>1.3.1 Instrumentos de Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos</b>	<b>43</b>
1.3.1.1 Planos de Recursos Hídricos	44
1.3.1.2 Enquadramento dos corpos de água	45
1.3.1.3 Outorga de direito de uso dos recursos hídricos	45
1.3.1.4 A cobrança pelo uso dos recursos hídricos	46
1.3.1.5 Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos	50
1.4 APLICAÇÃO DO CONCEITO DE AGÊNCIAS EXECUTIVAS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUAS	53
<b>CAPÍTULO II - GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL</b>	<b>58</b>
2.1 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	60
<b>2.1.1 Desconcentração, descentralização e concessão: Administração Direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e concessionárias</b>	<b>64</b>
<b>2.1.2 Consórcio Público Interfederativo</b>	<b>68</b>
<b>2.1.3 Organizações Sociais – O.S.</b>	<b>69</b>
2.2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS POR BACIA HIDROGRÁFICA	72
<b>2.2.1 Aspectos Gerais e Conflitos pelos múltiplos usos das águas</b>	<b>72</b>
<b>2.2.2 Sistema Federal de Gestão de Recursos Hídricos</b>	<b>78</b>
<b>2.2.3 Sistemas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos</b>	<b>81</b>
2.2.3.1 Sistema Paulista de Gestão de Recursos Hídricos	83
2.2.3.2 Sistema Fluminense de Gestão de Recursos Hídricos	87
2.3 COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	90

<b>2.3.1 Poder Público</b>	<b>96</b>
<b>2.3.2 Usuários de Água</b>	<b>97</b>
<b>2.3.3 Sociedade Civil</b>	<b>99</b>
<b>2.4 ÓRGÃOS GESTORES</b>	<b>100</b>
<b>2.5 CONSELHOS DE RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO III - ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>106</b>
<b>3.1 SISTEMA JURÍDICO APLICÁVEL</b>	<b>107</b>
<b>3.1.1 Liame jurídico basal: Contratos de Gestão e Termo de Colaboração</b>	<b>107</b>
<b>3.1.2 Natureza Jurídica privada e derrogações de Direito Público aplicáveis</b>	<b>114</b>
<b>3.1.2.1 Compras e Licitações</b>	<b>117</b>
<b>3.1.2.2 Seleção de Pessoal</b>	<b>123</b>
<b>3.2 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>126</b>
<b>3.3 PESQUISAS E ANÁLISE CRÍTICA DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO E ASSEMELHADOS</b>	<b>130</b>
<b>3.3.1 AGÊNCIA PCJ – CBH PCJ</b>	<b>133</b>
<b>3.3.2 AGEVAP – CBH CEIVAP</b>	<b>137</b>
<b>3.3.3 FABHAT – CBH ALTO TIETÊ e FABH-SMT – CBH Sorocaba e Médio Tietê</b>	<b>141</b>
<b>3.3.4 AGEVAP – CBH Baía de Guanabara</b>	<b>144</b>
<b>3.3.5 AGEVAP – CBH Guandu e Baía de Ilha Grande</b>	<b>147</b>
<b>3.3.6 CILJS – CBH Macaé</b>	<b>149</b>
<b>3.3.7 CILJS – CBH Lagos de São João</b>	<b>152</b>
<b>3.3.8 AGEVAP – CBH-Afluentes PS</b>	<b>154</b>
<b>3.4 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA E NOVAS PERSPECTIVAS</b>	<b>156</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>165</b>

## INTRODUÇÃO

Ante os crescentes debates acerca das mudanças climáticas e seu impacto na disponibilidade hídrica<sup>1</sup>, o presente trabalho se propõe a estudar sobre os recursos hídricos e, em especial, sua gestão pelas Organizações Cíveis de Recursos Hídricos (OCRH), enquanto entidades do terceiro setor. É dizer, o desenvolvimento do estudo parte da premissa de que o cenário fático torna imperioso que se aprofundem as pesquisas acadêmicas sobre as formas de gerenciamento dos recursos hídricos no contexto brasileiro.

Como pano de fundo, o trabalho acompanha o entendimento doutrinário<sup>2</sup> acerca dos agentes competentes para promover a harmonização entre o desenvolvimento econômico e sustentabilidade social, que vão além da própria Administração Pública, cabendo citar, introdutoriamente, a viabilidade de participação de empresas; ecologistas; cientistas; políticos; membros da sociedade civil; organismos não-governamentais, entre outros.

Assim, é certo que há espaço exploratório para entender como atuam as OCRH quando em parceria com o Poder Público acabam, por fim, a apoiar a materialização dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) no Brasil. Para tanto, o primeiro passo da pesquisa, após definido seu problema, foi promover levantamento de dados bibliográficos, que demonstrou que o tema, apesar de sua interdisciplinaridade, se traduz em pesquisas acadêmicas que não alcançam, em sua maioria, o enfoque específico da presente pesquisa, que congrega, em si, os principais elementos: recursos hídricos; os modais para sua gestão: pública e privada; as organizações cíveis de recursos hídricos no exercício das funções de agências de águas.

Ainda e de forma transversal, também é objeto do estudo o entendimento sobre como essa matéria se relaciona à temática do saneamento básico – haja vista ser a água um importante produto das atividades de saneamento – que, conforme Masato Kovyama *et al*<sup>3</sup> é definido como o conjunto de serviços e ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade

---

<sup>1</sup> Vide relatório produzido pelo Governo Federal, por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, em 2024, que “destaca os principais resultados do estudo do Impacto da mudança climática nos recursos hídricos do Brasil” e salienta, em linhas conclusivas, que “o setor de recursos hídricos, por ser fortemente dependente de fatores climáticos, é um dos mais vulneráveis a serem impactados pela mudança climática, principalmente nos países em desenvolvimento, onde ainda há carência de infraestrutura, mesmo nas condições atuais”. ANA. **Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos no Brasil** - Sumário Executivo. ANA: Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-lanca-estudo-sobre-impactos-da-mudanca-climatica-nos-recursos-hidricos-das-diferentes-regioes-do-brasil/resumo-executivo\\_26012024.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-lanca-estudo-sobre-impactos-da-mudanca-climatica-nos-recursos-hidricos-das-diferentes-regioes-do-brasil/resumo-executivo_26012024.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>2</sup> CARLI, Ana Alice De. A sustentabilidade dos recursos hídricos como condição de possibilidade à preservação desta riqueza. In: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; BRANDÃO, Clarissa; SADDY, André (Orgs.). **Constituição, Crise Hídrica, Energia e Mineração na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

<sup>3</sup> KOBIYAMA, Masato; MOTA, Aline de Almeida; CORSEUIL, Cláudia Weber. **Recursos hídricos e saneamento**. Curitiba: ed. Organic Trading,

ambiental, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural.

No aspecto internacional, a temática do saneamento básico ganhou relevância especial quando, em 2015, as Nações Unidas adotaram os 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>4</sup>, entre os quais se destaca o de nº 6, que aborda a garantia do consumo de água potável para todos; o uso eficiente do recurso; a eliminação da defecação a céu aberto, bem como do tratamento e da destinação adequada do esgoto. Além, a matéria é novamente abordada nos ODS's nº 14 e nº 15, que tratam da preservação dos recursos hídricos.

Para Masato Kovyama *et al*, ainda, as matérias de saneamento e recursos hídricos são diretamente convergentes pois “a obtenção de boas condições de saneamento requer o gerenciamento adequado dos recursos hídricos que, por sua vez, engloba ações de saneamento básico”<sup>5</sup>.

No sistema jurídico pátrio, por sua vez, é sabido que o meio ambiente é um direito constitucionalmente assegurado a todos, conforme art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, de modo que a sua defesa é dever e interesse da coletividade. As ações em matéria ambiental quando desenvolvidas conjuntamente pelo Poder Público e pela iniciativa privada não apresentam, via de regra, interesses antagônicos ou sinalagmáticos, mas sim objetivos comuns, ainda que por meio de prestações materiais específicas por cada uma das partes.

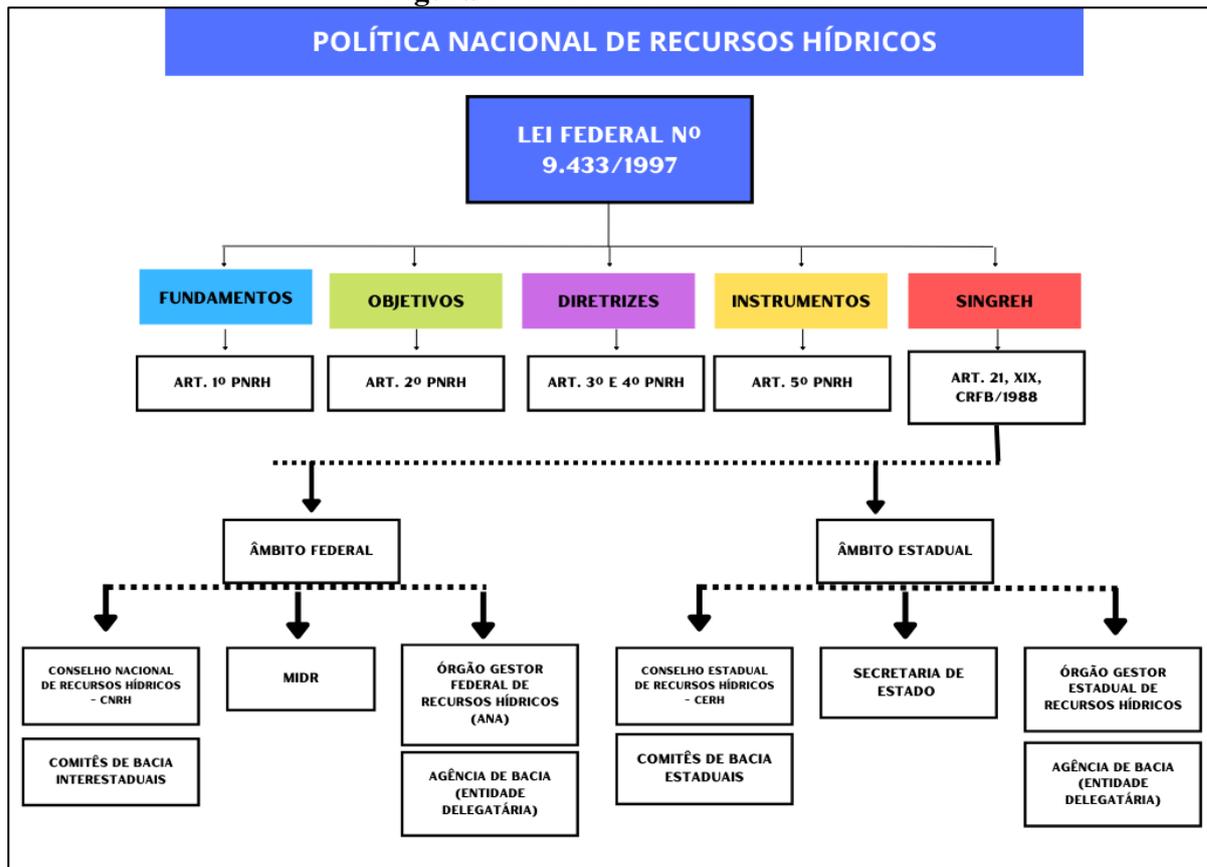
O enquadramento temporal da pesquisa, por sua vez, remonta à segunda metade do século passado, ganhando força após a promulgação da Constituição Cidadã (CRFB/1988), e, ainda mais após 1997, quando sobreveio em nosso ordenamento jurídico a Lei Federal nº 9.433/1997, definidora da Política Nacional de Recursos Hídricos. Tal Política tem como um dos seus principais objetivos a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) para promover a efetiva participação da sociedade na gestão, por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), visando uma abordagem descentralizada e democrática, conforme a seguinte estrutura organizacional:

---

<sup>4</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>5</sup> KOBAYAMA, Masato; MOTA, Aline de Almeida; CORSEUIL, Cláudia Weber. **Recursos hídricos e saneamento**. Curitiba: ed. Organic Trading, 2008. p. 28.

**Figura 1 - Estrutura do SINGREH**



Fonte: Adaptado a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, 2024.<sup>67</sup>

A partir dessa inovação legal, a área geográfica de cada bacia hidrográfica passou a corresponder a unidade territorial de gerenciamento dos recursos hídricos, em que a articulação dos segmentos ‘Poder Público’, ‘Usuários’ e ‘Sociedade Civil’<sup>8</sup> deve resultar na esperada gestão participativa descentralizada e com o devido controle social.

Como recorte específico, o trabalho abordará, portanto, a execução administrativa da política de recursos hídricos pelas OCRH que atuam em parceria com Poder Público e exercem função de Agência de Águas, tanto no âmbito federal quanto no estadual. Quanto a este último aspecto, a pesquisa limita-se aos estados de Rio de Janeiro e São Paulo.

A justificativa para a escolha de tais Estados da Federação se baseia em alguns fatores técnicos. Inicialmente levou-se em consideração aqueles Estados que já tem instituída a

<sup>6</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>7</sup> Considerando a complexidade do sistema que se pretende estudar será apresentado, no início de cada item do Capítulo II, conforme necessidade, o mesmo organograma aqui apresentado, com destaque para o agente objeto do debate, com vistas a situar o leitor com a referência adequada.

<sup>8</sup> O segmento aqui designado como ‘sociedade civil’ consta do texto legal como ‘comunidades’, conforme inciso VI do artigo 1º, mas aqui será referenciado como sociedade civil, de forma a viabilizar o completo entendimento da matéria.

cobrança pelo uso dos recursos hídricos (vide item 1.3.1.4), haja vista ser esse instrumento essencial para o desenvolvimento de ações na respectiva bacia hidrográfica.

Assim, considerando que a cobrança é uma realidade nos Estados do Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraíba<sup>9</sup>, escolheu-se São Paulo por ter sido sua política de recursos hídricos estabelecida anteriormente à Política Nacional de Recursos Hídricos, o que faz com que a gestão das águas ali estabelecida tenha peculiaridades quando comparada aos demais Estados que dispõem de cobrança.

A gestão dos recursos hídricos no Estado do Ceará, por sua vez, ocorre a partir de sociedade de economia mista (COGERH<sup>10</sup>), e, portanto, passa ao largo do proposto na pesquisa, diretamente relacionado ao estudo da interação Poder Público e entidade do terceiro setor (OCRH).

Os Estados de Minas Gerais e Paraíba tem menor histórico de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, haja vista que a cobrança só foi implementada em todo o Estado em 2023<sup>11</sup> e, portanto, apresentam menos materialidade para estudo, por isso também não foram considerados.

Já a escolha do Estado do Rio de Janeiro se justifica porque em nossas pesquisas verificou-se que a maioria dos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais é atendido por entidade de natureza privada, o que oferta possibilidade para a exploração acadêmica que se pretende promover, em consonância com a proposta de pesquisa.

O desenvolvimento do presente trabalho se justifica pela sua multifacetada relevância. Sob a perspectiva social e política a pesquisa é significativa na medida em que os Comitês de Bacia Hidrográfica, no Brasil, abrangem 85% dos municípios, além de alcançar 88% da população e 91% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme dados do relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2023: informe anual*<sup>12</sup>, produzido pela própria Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Assim, aprofundar os estudos sobre as possibilidades jurídico-institucionais para a gestão das águas mostra-se imprescindível para a adequada implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

---

<sup>9</sup> Além dos Estados citados, a cobrança está parcialmente implementada no Paraná e, ainda, foi instituída a partir de 2024 em Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo. Dessa forma, tais Estados não dispõem de da materialidade que se entende ser necessária para o desenvolvimento do estudo e, assim, não foram considerados.

<sup>10</sup> COGERH. **Notas explicativas às demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022 e 2021**. Disponível em: <https://portal.cogerh.com.br/wp-content/uploads/2023/03/notas-explicativas-2022.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>11</sup> ANA. **Histórico da Cobrança no Brasil**. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>

<sup>12</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023: informe anual**. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

A relevância jurídica do tema, por sua vez, manifesta-se na medida em que o Direito deve ser capaz de levar segurança jurídica às mais diversas formas de relacionamento entre o Poder Público e os particulares.

Considerando que a pesquisa tem viés exploratório e descritivo do campo que se propõe estudar, apresenta como objetivo geral a definição e a caracterização das Organizações Cívicas de Recursos Hídricos, discutindo como acontece sua interação no contexto do sistema de recursos hídricos pátrio e, por conseguinte, com o próprio Direito Administrativo brasileiro.

Os objetivos específicos do trabalho, por sua vez, relacionam-se aos seguintes aspectos: analisar o complexo normativo administrativista que versa sobre as cooperações mencionadas, com enfoque na categoria de Organizações Cívicas de Recursos Hídricos; explorar e compilar a bibliografia relacionada à matéria; analisar os principais *stakeholders* (in)diretamente envolvidos; averiguar o quanto a dinâmica do direito formal e estatuído pode gerar segurança jurídica aos atores envolvidos no campo a ser explorado. Ao fim, também se constitui como objetivo a análise de *cases* no cenário nacional, explorando semelhanças e diferenças de sua atuação no saneamento básico.

O desenvolvimento da pesquisa utilizará um tratamento metodológico quantitativo de dados, trabalhando a partir de uma abordagem exploratória e descritiva para trazer luz à matéria. Não se olvida que em pesquisa exploratória deve-se haver prévia preparação do campo, mediante levantamento bibliográfico, de modo a evitar “lugares-comuns”<sup>13</sup>.

Para subsidiar os estudos, utilizou-se de levantamento de dados e documental, além de promover exames bibliográficos e de publicações oficiais e/ou institucionais. Por muitas vezes será utilizada a chamada “literatura cinzenta” ou *gray literature*, que nos termos de João Mattar<sup>14</sup> são:

[...] os documentos não convencionais e semipublicados, que são produzidos no âmbito governamental, acadêmico, comercial e industrial, em cuja origem o aspecto comercial não é levado em conta, e que, portanto, não são normalmente encontrados nos circuitos de distribuição comercial e nas bibliotecas.

---

<sup>13</sup> Nas palavras de Marconi e Lakatos: Mesmo que exploratória, isto é, de avaliação de uma situação concreta desconhecida, em um dado local, alguém ou um grupo, em algum lugar, já deve ter feito pesquisas iguais ou semelhantes, ou mesmo, complementares de certos aspectos da pesquisa pretendida. Uma procura de tais fontes, documentais ou bibliográficas, torna-se imprescindível para a não duplicação de esforços, a não “descoberta” de ideias já expressas, a não inclusão de “lugares-comuns” no trabalho. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 224.

<sup>14</sup> MATTAR, João. **Metodologia científica na era da informática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 153.

Durante a pesquisa bibliográfica considerou-se tanto fontes legais como doutrinárias e jurisprudenciais, sendo que, em razão da interdisciplinaridade e complexidade da matéria, pautar-se-á especialmente em artigos científicos, periódicos, livros, dissertações, teses, legislação e jurisprudência.

A linha de pesquisa Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional do Mestrado Acadêmico do PPGDC-UFF tem afetação à matéria na medida em que o tema, pela sua interdisciplinaridade, aborda questões diretamente relacionadas ao Poder Público - como organismo vivo da sociedade - e tem como pano de fundo o alcance do Direito Constitucional.

Como orientação epistemológica, não se afasta do início do desenvolvimento do trabalho, a necessidade de empenhar uma postura jurídico-descritiva<sup>15</sup> no primeiro capítulo da leitura, tendo em vista a necessidade de introduzir ao leitor diversos conceitos jurídicos específicos do campo de análise.

Em seu desenvolvimento, a pesquisa será orientada pela vertente jurídico-dogmática<sup>16</sup> para buscar a compreensão das relações que ocorrem no mundo jurídico estatuído. Também nesta etapa do trabalho a pesquisa se disporá a propor alternativas em prol do robustecimento do sistema, quando pode ganhar caráter de pesquisa do tipo jurídico-propositiva.

Em razão da pretensa apresentação de casos de OCRH no cenário nacional e com vistas a extrair conclusões do material a ser analisado, tem-se que o raciocínio empregado será indutivo, que, segundo Miracy<sup>17</sup>, busca conclusões mais amplas do que os dados dos quais derivam, caminhando do particular para o geral.

Em linhas conclusivas e sobre a metodologia a ser aplicada, é certo que, tendo em vista o predominante caráter exploratório da pesquisa que se propõe fazer, buscar-se-á promover descrições precisas da matéria, avançando no entendimento das relações existentes entre os atores envolvidos no objeto de pesquisa.

Quando do desenvolvimento da pesquisa – em especial do item 1.3.1.5 que trata do Sistema de Informações de Recursos Hídricos enquanto instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos – verificou-se a importância da disponibilização pública de informações, o que fez com que a pesquisa buscasse esgotar as questões que se apresentassem

---

<sup>15</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 19-31.

<sup>16</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 19-31.

<sup>17</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 19-31.

a partir das publicações online de informações em detrimento à eventual pedido de informações direto à respectiva entidade.

Considerando tais bases teórico-metodológicas é que se desenvolve a presente pesquisa, que abordará de forma exploratória as possibilidades jurídicas da gestão de recursos hídricos, por meio do estabelecimento de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada para potencializar a eficácia da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Em seu primeiro capítulo, o estudo apresentará o arcabouço teórico-jurídico da gestão das águas pelo privado, identificando estudos e produções jurídicas sobre a matéria para avançar sobre as definições legais e diferenças entre os institutos previstos legalmente, de modo a enquadrar o que se pretende abordar.

O segundo capítulo do trabalho será dedicado ao tema da gestão dos recursos hídricos no Brasil, explorando as possibilidades de sua realização, tanto pelo Poder Público como pela iniciativa privada, propondo-se a demonstrar as peculiaridades de seu desenvolvimento a nível federal e estadual. Neste momento, será dado maior destaque aos modelos paulista e fluminense de gestão no que tange ao seu desenvolvimento pelas já mencionadas organizações civis de recursos hídricos.

O terceiro capítulo alcançará o objeto imediato da pesquisa e buscará explorar sobre as organizações civis de recursos hídricos, versando sobre sua natureza jurídica e correspondente sistema jurídico aplicável, além de promover um histórico de sua atuação no Brasil e, ao fim, realizar uma análise de relatórios que avaliam seu desempenho. Nesse ínterim, o estudo apresentará também o conceito de contrato de gestão, previsto na Lei Federal nº 10.881/2004, por ser este o instrumento que constitui o liame jurídico entre as Organizações Civis de Recursos Hídricos e os respectivos órgãos gestores.

Conforme se verá, outras figuras surgem na prática de celebração de parceria entre o poder público e o parceiro privado, como termo de parceria e termo de colaboração.

Com caráter construtivo, o terceiro capítulo buscará ainda apresentar alternativas ou sugestões de incremento jurídico ao sistema, de modo a contribuir positivamente com o seu robustecimento.

Por fim e ante a complexidade do tema não se afasta a possibilidade de que novos problemas de pesquisa surjam em seu desenvolvimento, o que, inclusive, é visto como um fator de estímulo para a continuidade das pesquisas, cabendo, ao final, sintética apresentação de tais apontamentos.

## CAPÍTULO I - ARCABOUÇO JURÍDICO DA GESTÃO PRIVADA DOS RECURSOS HÍDRICOS

O presente capítulo tem por objeto o exame de uma alternativa de gestão de recursos públicos relacionada à formalização de contratos de gestão pelo Poder Público com entidades privadas do terceiro setor, para a consecução de atividades de interesse público.

Assim será também ponto de investigação a problemática do saneamento básico e a legislação das águas no Brasil, alcançando, na sequência, melhor entendimento sobre como as parcerias entre o Poder Público e iniciativa privada podem ser desenvolvidas, fazendo-se, ao longo do desenvolvimento textual, as diferenciações legais necessárias.

É certo que a compreensão da dinâmica estabelecida no modelo de gestão dos recursos hídricos no Brasil demanda entendimento de conceitos básicos relacionados à temática de administração pública, da política nacional de recursos hídricos e até mesmo de conceitos gerais de saneamento básico.

Norberto Bobbio<sup>18</sup> ao tratar sobre o Estado, assentou que ele “está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”.

O conceito de Estado para Max Weber, é “uma instituição política que, dirigida por um governo soberano, detém o monopólio da força física, em determinado território, subordinando a sociedade que nele vive”<sup>19</sup>, sendo certo que a forma de execução das atividades pelo Estado foi sendo ajustada, ao longo do tempo, de acordo com as próprias necessidades que emergiam socialmente.

A figura do Estado como agente executor de atividades econômicas vem, ao longo do tempo, deixando de ter primazia frente as demandas e necessidades para que ele seja e figure como agente regulador da ordem econômica<sup>20</sup>. Segundo Paulo Augusto de Oliveira “a combinação das “falhas do Estado” com as “falhas do mercado” constitui, sem hesitação, ou espaço para dúvidas, o fundamento racional da intervenção reguladora”<sup>21</sup>.

Para Alexandre Santos de Aragão<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 26.

<sup>19</sup> WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982, p. 98.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado regulador e garantidor em tempos de crise e o direito administrativo da regulação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 163-183, out. 2016. p. 165. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/104322/107769>. Acesso em: 15 mar. 2024.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado regulador e garantidor em tempos de crise e o direito administrativo da regulação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 163-183, out. 2016. p. 165. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/104322/107769>. Acesso em: 20 mar. 2024.

<sup>22</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 1.

A partir do Segundo Pós-Guerra, o Estado, diante de uma sociedade crescentemente complexa e dinâmica, verificou a impotência dos seus instrumentos tradicionais de atuação, o que impôs a adoção de mecanismos administrativos mais ágeis e tecnicamente especializados.

A análise dos papéis desempenhados pelos atores públicos e privados no alcance dos objetivos estatais é um tema que suscita profunda reflexão por diversas razões, como a mudança de perspectiva e paradigma frente as considerações sobre as atribuições e responsabilidades de cada agente, seja público ou privado. Conforme veremos, a cooperação ganha importância nesse formato diretamente voltado à obtenção de resultados comuns.

Ao analisar os papéis dos atores públicos e privados no desenvolvimento das finalidades do Estado, Pedro Gonçalves teoriza que há verdadeira mudança de paradigma no sistema tradicional, com “nítido reforço da contribuição dos actores privados para a governança pública”<sup>23</sup>, destacando que se impõe a necessidade de<sup>24</sup>:

Reconhecer que o grau e a qualidade da intervenção que os atores privados vêm assumindo na prossecução dos interesses públicos e dos fins institucionais do Estado reclamam a especial atenção do jurista para a inadiável tarefa de estruturação de um direito administrativo da cooperação, de garantia ou da pós-privatização.

Conforme visto acima, a aproximação estatal da iniciativa privada neste novo modelo de desenvolvimento social diminui a tradicional alteridade entre tais atores para o desenvolvimento de ações de interesse coletivo e social e rearticula as bases tradicionais de negociação entre Estado e privado. Nesse sentido são as ponderações de Manuel Villoria Mendieta<sup>25</sup> em tradução de Gustavo Justino de Oliveira:

A sociedade civil e o Estado são parte da mesma sociedade. O desenvolvimento da teoria da responsabilidade social no âmbito da empresa privada, a eclosão das organizações não governamentais e do denominado "terceiro setor" obrigam a Administração a abrir suas portas aos diferentes agentes críticos afetados e que afetam suas políticas. A criação de unidades de participação nas organizações públicas, com a inclusão de diversos segmentos, também torna-se imprescindível. A presença de setores radicais da sociedade civil pode ser recomendável. Tudo isso, vinculado à elaboração de planos estratégicos que explicitem missões, escolhas e visões, gera um âmbito democrático e transparente necessário para a posterior implantação honesta e imparcial dessas políticas. Nesse âmbito, a tecnologia deve ocupar o papel auxiliar que lhe corresponde.

---

<sup>23</sup> GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008, p. 14.

<sup>24</sup> GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008, p. 22.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTs**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 1-35, jan.-jun. 2007, p. 4.

André Saddy<sup>26</sup> dispõe que o recuo estatal em relação à sua participação como explorador da atividade econômica decorre da mudança de entendimento sobre as funções que o Estado deve desempenhar. Há, segundo o autor, uma evolução no modelo de Estado Social para aquela denominada de “pós-social”, onde o Poder Público reserva participação indireta e pontual na atividade econômica.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>27</sup>, ao tratar da matéria, dispõe que:

Pelo fato do vocábulo parceria trazer em si a ideia de lucro, alguns resistem a sua utilização no âmbito do direito público. O próprio Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende discutível a utilidade de transpor-se esse vocábulo quando na realidade o que se está fazendo é rebatizar a colaboração econômica entre o setor público e o setor privado, hipótese em que entidades não estatais participam de atividades estatais de índole econômica, com o objetivo de lucro. É o caso específico da concessão e da permissão de serviço público.

Aliás, é nesse sentido que o vocábulo aparece no livro de Arnoldo Wald e outros (1996), o qual, embora denominado de Direito de parceria, cuida especificamente da concessão e da permissão de serviço público.

Assim, em consonância com a referência à passagem acima assinalada de Arnold Wald, o artigo 175 do mesmo texto constitucional preceitua sobre as formas de desestatização de serviços públicos privativos<sup>28</sup>, o que está diretamente ligado ao regime tradicional de concessões, permissões e autorizações.

Carlos Ari Sunfeld<sup>29</sup>, ao trabalhar as acepções do conceito de parcerias público-privadas dispõe que:

Em face da legislação brasileira vigente, a expressão pode ser usada juridicamente de duas formas paralelas. Em sentido amplo, parcerias público-privada são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral.

[...]

Esse amplo espectro de parcerias inclui contratos muito conhecidos, como a concessão de serviço público regida pela lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões – LC) – que encarrega o particular de gerir lucrativamente um empreendimento público,

<sup>26</sup> SADDY, André. Regulação da Prestação Direta de Serviços Públicos: Divergências Decorrentes do Marco Regulatório para o Saneamento Básico, **Publicações CEDIPRE Online – 17**, Coimbra, abril de 2014. Disponível em: [https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public\\_17.pdf](https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_17.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 58.

<sup>28</sup> Conforme André Saddy, “a declaração de determinada atividade como serviço público, portanto, traz consigo uma restrição ao direito à livre iniciativa, afinal, a iniciativa privada fica sujeita a um título habilitante, quer seja uma concessão ou permissão. O exercício da atividade, dessa forma, se desenvolve conforme as diretrizes que estabelece a Administração.” SADDY, André. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. v. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023. p. 486.

<sup>29</sup> SUNFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 104, p. 53-61, abr.-jun., 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/548>. Acesso em: 20 mar. 2024.

sob a regulação estatal – e os mais recentes contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) e termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). [...] Há o caso dos particulares que, por altruísmo ou por questões de imagem, assumem graciosamente encargos públicos. Há ainda os empresários que trocam benefícios tributários por compromissos de investimento. As variantes são quase infinitas.

[...]

Em sentido estrito, PPP são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei Federal nº 11.079, de 2004. Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime criado por essa lei.

Para fins do presente trabalho, cumpre esclarecer que não é objeto de estudo o desenvolvimento das PPP's tradicionais no setor de saneamento. Distante disso, busca-se entender como outros arranjos institucionais de d entre o Poder Público e a iniciativa privada podem contribuir para o desenvolvimento de atividades de interesse público. Aproxima-se, portanto, do conceito trabalhado pela Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>30</sup>:

Neste livro, o vocábulo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a ideia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam essencialmente na área social e não econômica.

[...]

Ela pode ser utilizada como:

- a. forma de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares, pelos instrumentos da concessão e permissão de serviços públicos, ou das parcerias público-privadas (concessão patrocinada e concessão administrativa, criadas pela Lei nº 11.079, de 30-12-2004); e também por meio do contrato de gestão com organizações sociais, quando estas prestam serviço público;
- b. meio de **fomento** à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio, contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação;
- c. forma de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento, sob a forma de empreitada regida pela Lei nº 8.666, de 21-6-1993, ou de concessão administrativa, regida pela Lei nº 11.079/2004);
- d. instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão. (Com grifos no original)

É dizer, ao estudar as relações pública-privadas no contexto da gestão de Recursos Hídricos por meio da atuação das entidades do terceiro setor classificadas juridicamente como Organizações Cíveis de Recursos Hídricos (OCRH), o presente trabalho pretende analisar como se dá a satisfação ao interesse público, em especial ao previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos.

---

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 58.

É de se destacar que a gestão feita pelas OCRHs recai sobre recursos orçamentários da União e/ou Estados, sejam recursos específicos, como as receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, nos termos do artigo 4º, parágrafo 1º da Lei Federal nº 10.881/2004.

Cumprindo aos próximos tópicos a missão de demonstrar como essa relação, ainda pouco explorada, pode materializar a busca por modernização estatal e suas decorrências lógicas, a seguir trabalhadas no contexto de administração pública gerencial e *good governance*.

## 1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL COMO MECANISMO DE *GOOD GOVERNANCE*

É certo que o aprofundamento das relações entre o Poder Público e a iniciativa privada no contexto brasileiro faz parte de um processo que busca a modernização estatal<sup>31</sup>, superando métodos ultrapassados de gestão visando, com isso, alcançar ganho de eficiência. Nesse ínterim, tem-se que o dinamismo social estimula, necessariamente, o avanço da legislação na redução de distância entre o Poder Público e o parceiro privado, invocando o que Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>32</sup> chama de administração pública consensual<sup>33</sup>.

Segundo Fernando Mânica, “a intensificação das relações entre Estado e sociedade parece dominar o cenário mundial, configurando um fenômeno irreversível”<sup>34</sup>.

A evolução da matéria administrativista até o ponto atual, entretanto, deve ser analisada, até mesmo para que se entenda a dificuldade em promover avanços ainda maiores – mas necessários. Carlos Ari Sundfeld<sup>35</sup>, ao tratar da teoria dos antagonismos, versa que:

Até a década de 1970, o jurista quase se ocupava só da moldagem de institutos: atos, contratos, entes, procedimentos. Sobre isso falava a seus alunos ou clientes. Cada aula, cada caso, um exercício de classificação (como distinguir convênio de contrato

<sup>31</sup> SADDY, André. Parceria Público-Privada no setor postal brasileiro. **Fórum Administrativo - Direito Público** – FA, Belo Horizonte, n. 96, ano 9, p. 37-48, fev. 2009.

<sup>32</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

<sup>33</sup> Sem a pretensão de esgotar a literatura nacional sobre o tema, destaca-se como fonte de entendimento sobre consensualidade as seguintes obras: Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa e Novas Tendências da Democracia: consenso e Direito Público na virada do século – o caso brasileiro, de autoria de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, e A Consensualidade no Direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos, de Alexandre Santos de Aragão.

<sup>34</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de; MÂNICA, Fernando Borges. **Organizações Da Sociedade Civil De Interesse Público: Termo De Parceria E Licitação**. Disponível em: [https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_de\\_interesse\\_publico.pdf](https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes_da_sociedade_civil_de_interesse_publico.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024. p. 3

<sup>35</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p 87-93.

administrativo?). Nessa perspectiva, cabia-lhe destacar os institutos novos, ou a deturpação dos velhos, por obra da lei, da jurisprudência, da evolução doutrinária. Depois, cresceu a produção da fábrica jurídica - mais, mais e mais normas, demandas, Juízos; variações e degeneração das fórmulas - e o direito dos institutos saiu de moda. O sucessor foi o direito dos princípios, tímido nos anos 80, hoje artigo de consumo. O operador tornou -se abstracionista prático, gerindo as dúvidas do cotidiano ("cortase a luz do consumidor inadimplente?") com sentenças algo vagas: tanto as belas ("a dignidade da pessoa humana a tudo prefere") como as rudes ("o interesse público prefere ao privado"). Para tratar de atos administrativos viciados, antes o pensamento focava em nulidade, anulabilidade e inexistência (institutos); agora, em segurança jurídica, proteção da confiança, boa-fé objetiva, improbidade (princípios). O papel do jurista, nesse novo contexto, é saudar - ou sofrer - a positivação de princípios, descobrir suas novas concreções, por aí.

[...]

Afora o excesso e a superficialidade, o verdadeiro mal do direito dos princípios não são os próprios, mas a ausência ou demonização do antagonista. Sem conhecer o oposto da moralidade, não sei usá-la em Direito Administrativo. Sua contraface não é a imoralidade administrativa, o mal contra o bem. Se a oponho a legalidade, moralidade é pauta obrigatória de conduta independente de lei. Tais opostos convivem em nosso Direito Administrativo, cada um com seu valor e inconvenientes. Ao optar por um no caso concreto, devo saber o que perco ao descartar o outro; se não, decido às cegas. A cegueira é resultado da ausência do oposto.

Indo além e considerando as mutações sofridas no Direito Administrativo ao longo dos anos, explicita Canotilho<sup>36</sup>, ao aludir à expressão *good governance*:

Trata-se, pois, não apenas da direcção de assuntos do governo/administração mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *good governance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, a 'boa governança' recupera algumas dimensões do New Public Management como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões económicas. Por último, a *good governance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação.

O conceito de *good governance*, reflete, portanto, a aterrissagem prática do conceito de administração pública consensual, em processo de revisão dos tradicionais mecanismos de relacionamento entre o poder público e seu parceiro privado. É dizer: a acepção de *good governance* visa transformar a forma tradicional de realizar a administração pública por meio de métodos modernos de gestão, visando garantir maior abertura para a participação de mais atores na tomada de decisões<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

<sup>37</sup> ROSENAU, James N. *Governance in a New Global Order*. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). **Governing Globalization**: power, authority and global governance. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 71-73. LAKE, David A.; KAHLER, Miles. **Governance in a Global Economy**. Political Authority in Transition. Woodstock: Princeton University Press, 2003, p. 3-15. MAYNTZ, Renate. *La teoria della governance: sfide e*

Mostra-se acertado concluir que o exercício do *good governance* reflete na interação dialógica entre todos os agentes que, de alguma forma, cooperam para o atingimento de um objetivo comum, que, inclusive, pode ser a execução de certa atividade entendida como de interesse público e/ou serviço público.

Não se olvida que tal conceito tem maior alcance em outras áreas do conhecimento, como direito e globalização; relações institucionais e até mesmo atuação judiciária. No entanto, o que se propõe é a sua releitura na temática das relações entre o Poder Público e a iniciativa privada. Acerca dos novos institutos consensuais na administração, Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca<sup>38</sup> que:

A coordenação da atuação da Administração Pública pode dar-se por cooperação ou por colaboração. A cooperação pode ser acordada por consórcios, convênios, acordos de programa ou conferência de serviços celebrados com outras entidades públicas, porque terão todas o dever comum de prossecução do interesse público. A colaboração pode ser ajustada por convênios, acordos de, programa e "joint ventures" públicas celebrados com entidades privadas, neste caso sempre por uma disposição voluntária das associadas.

Nada impede, porém, senão que até se recomenda, que ambas as modalidades de cooperação e de colaboração possam concorrer para um único ajuste complexo, envolvendo acordantes associativos públicos e privados, cada um deles movendo-se em suas respectivas órbitas, com seus próprios cometimentos e recursos, neste caso com o emprego do convênio, do acordo de programa ou de modalidades de "joint ventures" públicas.

André Saddy trabalha o conceito de sujeitos por colaboração e sujeitos por cooperação destacando que são “sujeitos não estatais as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que se associam à Administração Pública para realizar atividades de natureza econômica ou social”<sup>39</sup>. E, ainda, ressalta que a denominação de ‘sujeitos por colaboração’ incide quando a iniciativa privada objetivar o lucro. Já quando não houver finalidade lucrativa, a denominação aplicada é de ‘sujeitos por cooperação’<sup>40</sup>.

Ainda, importa destacar que a evolução do Direito Administrativo, seus conceitos e institutos reflete, mesmo que de forma assíncrona, a evolução da própria sociedade. Assim, surgiu, na metade do século XX<sup>41</sup>, o conceito de administração pública gerencial, relacionada

---

prospettive. **Rivista Italiana di Scienza Política**, nº 1. 1999, p. 4. BOGAS-ON, Peter; MUSSO, Juliet A. The Democratic Prospects of Network Governance. **American Review of Public Administration**, n. 36, p. 3-18, 2006.

<sup>38</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Conceituais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 231, p. 129-156, jan.-mar. 2003. p. 152.

<sup>39</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 463.

<sup>40</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 463.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

à “redução de custos e aumento da qualidade dos serviços”, de modo que “o controle deixa de ser formal e passa a ser de resultados”<sup>42</sup>.

Em breve retrospecto histórico que contextualiza o tema, tem-se que na década de 1990 o Brasil passou pelo processo de desestatização, quando da reforma de sua administração pública. O Programa Nacional de Publicização (PNP), introduzido no ordenamento jurídico pelo artigo 20 da Lei Federal nº 9.637/1998 e efetivamente regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.190/2017, objetivou alavancar as parcerias entre os setores público e privado e dividiu o estado em 4 (quatro) setores<sup>43</sup>, quais sejam: o núcleo estratégico, núcleo das atividades exclusivas de Estado, núcleo dos serviços não exclusivos e, por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Aproximando-se da classificação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>44</sup> sobre parcerias entre o poder público e seu parceiro privado, o presente estudo, abordará as relações de cooperação formalizadas entre o setor público e privado. Carlos Ari Sundfeld<sup>45</sup>, ao definir o tema, dispõe que as parcerias correspondem aos múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e os particulares, com vistas a promover desenvolvimento de atividade de interesse geral.

O terceiro setor – diretamente ligado às atividades não exclusivas de Estado<sup>46</sup> – é justamente aquele em que se localiza o recorte possível de atuação para os parceiros privados, aqui especificamente estudados como OCRH.

André Saddy denomina tais atividades não exclusivas como “impróprios ou sociais”, destacando que “são os serviços que possuem uma dubiedade de titulares”<sup>47</sup>, e, portanto, “podem ser desenvolvidos pelo Estado ou pelo setor privado, sendo que esse último os exerce de forma paralela ou complementar ao Poder Público”<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

<sup>44</sup> Considera-se importante contextualizar que a Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na introdução de sua obra, destaca que a expressão ‘parceria público-privada’ pode ser utilizada em sentido amplo, empregando diversas formas de ajustes entre o poder público e iniciativa privada e, ainda, em sentido estrito, diretamente designando as chamadas PPP’s. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 58.

<sup>45</sup> SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 264.

<sup>47</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 2. 3. ed. rev., ampl. e atual – Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 492.

<sup>48</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 2. 3. ed. rev., ampl. e atual – Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 492.

Segundo Joaquim Falcão, Sérgio Guerra e Rafael Almeida<sup>49</sup>, a reforma administrativa dos anos 1990 trouxe à cena, como instrumentos de uma administração consensual, as figuras do contrato de gestão e termos de parceria, firmados com Organizações Sociais (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), respectivamente. Para fins do presente estudo, os contratos de gestão serão aprofundados no Capítulo III, quando a pesquisa alcançar o seu objeto imediato.

Por ora, interessa o entendimento acerca do liame que se pode produzir entre os institutos e tempos históricos apresentados. Ou seja, é preciso considerar o avanço das parcerias entre o Poder Público e iniciativa privada como resultado de um processo percorrido pela própria sociedade e, de igual modo, pelo sistema administrativista brasileiro.

É dizer: o conceito de administração gerencial atrelado – em alguma medida – à noção de *good governance* – proporcionou o arcabouço jurídico-institucional necessário para que as atividades de gestão dos recursos hídricos fossem desenvolvidas pelas OCRH's como entidades do terceiro setor e com fins não econômicos. Ainda assim, cumpre entender como os demais temas transversais – recursos hídricos e saneamento – atravessam a matéria e, ainda, como podem ser efetivamente prestados por OCRH.

## 1.2 DOMÍNIO DAS ÁGUAS - RECURSOS HÍDRICOS E TITULARIDADE DE SANEAMENTO NO BRASIL

A partir da demonstração teórica sobre a ampla possibilidade de promoção de ações de interesse público entre Estado e seu parceiro privado, caberá, ao presente tópico, detalhar sobre o amadurecimento dos conceitos de recursos hídricos e dos próprios serviços de saneamento básico no Brasil.

De plano, entretanto, cumpre apresentar a diferença conceitual havida entre a expressão ‘água’ da expressão ‘recursos hídricos’. Nas palavras de Cid Tomanik Pompeu<sup>50</sup>:

Água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim. Por essa razão temos um Código de Águas e não um Código de Recursos Hídricos. O Código disciplina o elemento líquido mesmo quando não há aproveitamento econômico, como são os casos de uso para as primeiras necessidades da vida.

<sup>49</sup> FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs). **Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

<sup>50</sup> POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 70.

O estudo dos recursos hídricos enquanto categoria se justifica, portanto, a partir da mudança de entendimento social sobre o elemento água, que era considerado como um recurso natural inesgotável<sup>51</sup> e que, com o passar do tempo e a superveniência de crises de escassez de água tornou-se estratégico para o desenvolvimento nacional, em razão de seu potencial econômico.

Em retrospecto, verifica-se que o Código Civil de 1916 teve uma abordagem mais restrita sobre a matéria, focando na regulamentação do direito de vizinhança no contexto do direito de propriedade. No tratamento da água, o código a considerava como bem privado<sup>52</sup>.

Já a Constituição de 1934 estabeleceu as águas como bens de domínio da União<sup>53</sup>, além de trazer competência privativa da União para legislar sobre a matéria<sup>54</sup>. Na sequência, sobreveio o já mencionado Código das Águas, insculpido pelo Decreto nº 24.643/1934, que teve como foco regulamentar sua propriedade e os múltiplos usos da água. Neste contexto, a ascensão de Vargas como presidente da República se apresentava como o momento propício para a mudança no arcabouço jurídico legal.

Segundo Paulo Millan, o referido Código, ainda classificava as águas em três classes: águas públicas, águas comuns e águas particulares. As águas públicas dividiam-se em águas dominicais e de uso comum<sup>55</sup>. Já Paulo Affonso Leme Machado destaca que o fato de a água ser de domínio público, não transforma o Poder Público federal e estadual em seu proprietário da água, e, em verdade, o torna gestor do bem, no interesse da coletividade<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> SOARES, Jane Arimércia Siqueira; SOARES, Renata Maria Brasileiro Sobral; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Análise da evolução do arcabouço legislativo no trato dos recursos hídricos no Brasil até a Lei 9.433/97. *Nature and Conservation*, v. 12, n. 2, p. 50-59, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2318-2881.2019.002.0006>.

<sup>52</sup> Art. 602 - Nas águas particulares, que atravessem terrenos de muitos donos, cada um dos ribeirinhos tem direito a pescar de seu lado, até ao meio dia delas.

<sup>53</sup> Art. 20 - São do domínio da União: I - os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor; II - os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro; [...].

<sup>54</sup> Art. 5º - Compete privativamente à União: XIX - legislar sobre: j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração; [...].

<sup>55</sup> “As [águas] dominicais eram todas aquelas situadas em terrenos de domínio público dominical. as águas públicas de uso comum compreendiam: a) os mares territoriais, inclusive, os golfos, baías, enseadas e portos; b) as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis; c) as correntes ou braços de quaisquer correntes públicas que originassem águas navegáveis ou flutuáveis; d) as fontes e reservatórios públicos; e) as nascentes que constituíssem, por si sós, o “caput fluminis” (nascente de um rio). As águas comuns, consideradas bens de todos, eram as correntes não-navegáveis e não-flutuáveis”. In: MILLAN, Paulo. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 103, p. 537-560, jan.-dez. 2008. p. 538-539.

<sup>56</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

A Constituição de 1937, apesar de manter grande parte do tratamento jurídico já aplicado à matéria das águas, autorizou os Estados a adaptarem a legislação federal às circunstâncias e necessidades locais, conforme artigo 18<sup>57</sup>.

Em 1987 sobrevém, em nosso ordenamento jurídico, o Decreto nº 94.076, que instituiu o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e teve o intuito de promover um melhor aproveitamento dessas unidades ecológicas.

Cronologicamente adiante é promulgada, em 1988, a Constituição Federal, que apresentou maior disciplina para a temática de meio ambiente e águas, além de disposições sobre saneamento básico. Dentre as disposições constitucionais específicas sobre a matéria de recursos hídricos, destaca-se aquela prevista no artigo 21, inciso XIX, que coloca como competência da União a “instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga e direitos de uso”.

Assim, diante da necessidade de disciplinar o uso da água e seus conflitos, o Brasil estabeleceu, em 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH. Mister ressaltar que, seguindo os ensinamentos de Cid Tomanik Pompeu<sup>58</sup>:

A competência de legislar privativa da União alcança a criação do direito sobre águas somente, o que não pode ser confundido com a competência de regulamentar o seu uso, tendo em vista que as águas são bens públicos de domínio dos Estados federados.

A água – como componente do meio ambiente - e sua oferta de forma potável justificam, para Zulmar Fachin e Deise Marcelino Silva, a criação de uma nova dimensão de direitos fundamentais, de sexta dimensão<sup>59</sup>. Isso deve ser efetivado em consonância com o previsto no artigo 5, p. 2º da Constituição Cidadã, que, apesar de não ter inserido o acesso à água como direito fundamental, trouxe, no referido dispositivo, a possibilidade de que os direitos e garantias expressos em seu texto não esgotem e tampouco excluem outros que decorram do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

---

<sup>57</sup> Art. 18 - Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal ou, em não havendo lei federal e até que esta os regule, sobre os seguintes assuntos: a) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração; b) radiocomunicação; regime de eletricidade, salvo o disposto no nº XV, art. 16.

<sup>58</sup> POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 50.

<sup>59</sup> FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2012, p. 74-76.

No cenário internacional deve-se destacar que o tema ganhou espaço aos poucos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948<sup>60</sup> não trouxe nenhum dispositivo sobre água. Dezoito anos depois, em 1966, quando da formalização do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobreveio os ‘recursos naturais’ a serviço do homem em sua busca pela autodeterminação, conforme artigo 1º, parágrafo 2º<sup>61</sup>, mas ainda sem referenciar diretamente ‘água’ e/ou ‘recursos hídricos’.

Passados quase trinta anos, quando da Declaração Universal dos Direitos da Água, de 1992, a água ganha efetivamente a cena do debate, haja vista que o artigo 2º<sup>62</sup> elenca o direito à água como um dos direitos fundamentais do ser humano.

Voltando ao plano nacional, a Lei das Águas – ou Política Nacional de Recursos Hídricos - instituída pela Lei Federal nº 9.433/1997, criou os seguintes instrumentos de gestão: enquadramento dos corpos d’água em classes de uso; outorga de direitos de uso; cobrança pelo uso da água; plano de bacia hidrográfica; a compensação a municípios e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

Figuras importantes do presente estudo também foram criados pela PNRH, como os comitês de bacia hidrográfica e as organizações civis de recursos hídricos. Seu aprofundamento e desdobramento dentro do objeto de estudo serão vistos no capítulo seguinte.

No ano 2000 sobreveio outra importante lei para a Política Nacional de Recursos Hídricos, qual seja Lei Federal nº 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH.

Ao percorrer o trajeto legislativo relacionado à água, observou-se que todos os normativos instituídos contribuíram para o progresso no manejo dos recursos hídricos no contexto brasileiro, culminando na consolidação de um sistema sofisticado que congrega atores de natureza diversa, mas com um objetivo comum: promover de forma integrada a Política de Recursos Hídricos.

---

<sup>60</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>61</sup> BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>62</sup> Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3º da Declaração dos Direitos do Homem.

Os serviços de saneamento básico, por sua vez, começaram a ser prestados no final do século XIX, a partir do crescimento da população urbana nos grandes centros e a superveniência de ameaças de epidemias<sup>63</sup>.

Como primeira fonte normativa da matéria, tem-se o Código das Águas, editado por meio do Decreto Federal nº 24.643/1934, que abrangia apenas o tratamento e a distribuição de água e esgotamento sanitário. Décadas mais tarde, a Lei Federal nº 6.528/1978, por sua vez, incorporou ao ordenamento jurídico pátrio, formalmente, o saneamento básico sob o enfoque dos serviços de água e esgoto<sup>64</sup>. Após, na CRFB/1988, a temática do saneamento básico aparece em 4 (quatro) oportunidades<sup>65</sup>, derivando, a última, do poder constituinte derivado reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 99/2017.

Somente em 28 de julho de 2010 a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.

Verifica-se, portanto, que apesar do tema nortear a vida política e social do homem há décadas, apenas no final do século XX que a matéria ganhou contornos legais e maturidade institucional para ter suas diretrizes devidamente implementadas.

Aliás, não podia ser diferente, haja vista que dados do BNDES demonstram que, segundo a Organização Mundial da Saúde, para cada real investido em água e saneamento são economizados quatro reais em custos de saúde no mundo<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> BURGER, Bruna Cavalcante Drubi. O conceito de saneamento. *In*: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Orgs.). **Aspectos jurídicos do saneamento básico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>64</sup> Art. 2º, § 1º - Para os efeitos desta Lei, equiparam-se às companhias estaduais de saneamento básico as que, sob o controle acionário do Poder Público, construírem, operarem e mantiverem em funcionamento serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários no Distrito Federal e nos Territórios.

<sup>65</sup> Art. 21 - Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016) Parágrafo único. Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas desapropriações pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cujos estoques de precatórios ainda pendentes de pagamento, incluídos os precatórios a pagar de suas entidades da administração indireta, sejam superiores a 70% (setenta por cento) das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017).

<sup>66</sup> BNDES. **Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura/saneamento-e-basico>. Acesso em: 27 jan. 2024.

É acertado concluir que desde o advento da Constituição Cidadã a temática de saneamento básico ganhou novos contornos, sendo incluída no contexto do sistema único de saúde (art. 200, IV, CRFB/1988) e, também, objeto de competência administrativa comum de todos os entes da federação, ainda que as diretrizes sejam instituídas apenas pela União.

Nesse ponto merece destaque o fato de que mesmo a CRFB/1988 – que representa avanços na proteção de direitos sociais – empenhou preocupação com a temática de saneamento básico associando-a à saúde, mas não o fez para a disciplina da oferta de água como direito fundamental expresso. O tratamento prático das matérias, entretanto, não é afetado, valendo a ressalva apenas como sinal dos tempos em que se desenvolveram.

Indo além e avançando na conceituação legal do tema, sobrevém a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e o dividiu em 4 (quatro) serviços e não mais em 2 (dois), como até então o era<sup>67</sup>. Verifica-se, portanto, que a legislação supracitada adotou a concepção ampliada da matéria saneamento básico, diretamente relacionada à água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por fim, à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Atualmente, é imperioso destacar, que o conceito de saneamento básico evoluiu para alcançar o que se entende por ‘saneamento ambiental’, de concepção mais ampla que a do saneamento básico. Para Masato Kobiyama<sup>68</sup>, quando se trata de saneamento básico há prevalência de uma visão antropocêntrica, onde o ser humano é o foco principal. Já no saneamento ambiental a ênfase é aplicada no meio ambiente.

Havendo uma demanda cada vez maior por serviços de saneamento básico ante à urbanização e ao crescimento populacional, conforme Atlas de Saneamento do IBGE (2021)<sup>69</sup>,

---

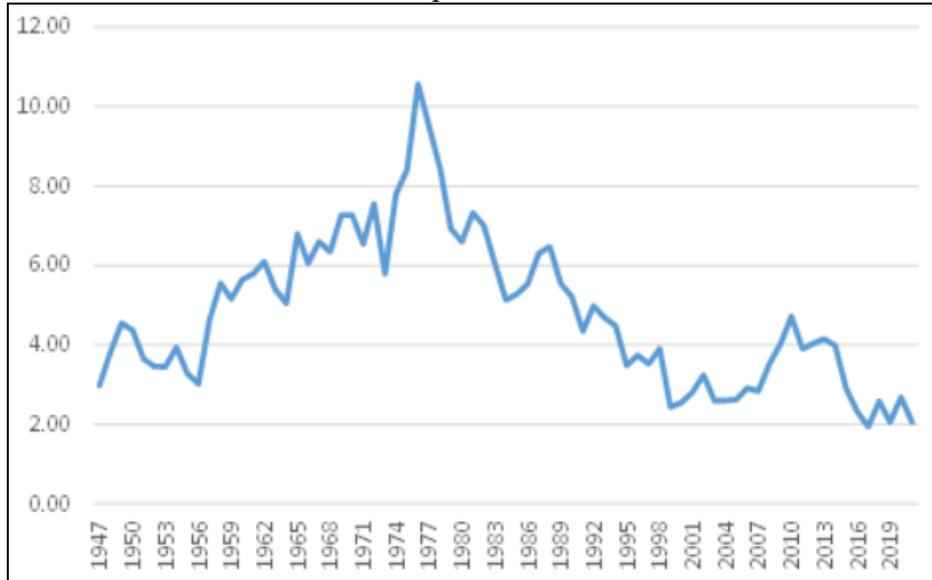
<sup>67</sup> Art. 2º - Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico - conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; [...].

<sup>68</sup> KOBİYAMA, Masato; MOTA, Aline de Almeida; CORSEUIL, Cláudia Weber. **Recursos hídricos e saneamento**. Curitiba: ed. Organic Trading, 2008. P. 27.

<sup>69</sup> IBGE. Coordenação de Geografia e Coordenação de Recursos Naturais e Meio Ambiente. **Atlas de saneamento: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101885>. Acesso em: 27 jan. 2024.

os desafios no setor voltam-se para o robustecimento de sua infraestrutura pelo Poder Público, que, conforme demonstra levantamento do Observatório de Política Fiscal (Ibre/FGV) (Gráfico 1), alcançou em 2019 os níveis mais baixos desde 1947, quando comparados ao PIB da nação.

**Gráfico 1** - Percentual de investimento público em infraestrutura, relacionado ao PIB.



Fonte: Observatório de Política Fiscal (IBRE/FGV), 2022.<sup>70</sup>

Em linhas conclusivas, mostra-se importante destacar a superveniência a Lei Federal nº 14.026/2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que traz como novidades a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA), a atribuição à ANA a responsabilidade por normas de referência para regulação e o incentivo à regionalização da gestão dos serviços de saneamento básico.

É importante conceituar, também, a dupla dominialidade das águas. Em razão da estrutura construída em nosso ordenamento jurídico existem corpos de água de domínio da União e outros de domínio do Estado. Como consequência e considerando todo o território brasileiro, existem, 28 (vinte e oito) possíveis domínios de água, sendo eles: União, Distrito Federal e os 26 estados.

Assim, se a múltipla dominialidade tende, por um lado, a garantir maior proteção aos recursos hídricos, por outro lado, a coexistência de múltiplos critérios e procedimentos na gestão e regulação dos recursos hídricos do país gera desafios e dificuldades aqueles que executam a política.

<sup>70</sup> OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL (IBRE/FGV). **Investimentos Públicos: 1947-2021**. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Nesse ponto, ademais, cumpre destacar que o uso das águas pode ser objeto de cobrança a nível federal (art. 5, IV, da Lei Federal nº 9.433/1997) e a nível estadual, conforme dispuser a respectiva Política Estadual de Recursos Hídricos<sup>71</sup>. É dizer: para águas de domínio federal (que atravessam a fronteira de um determinado Estado) poderá incidir cobrança federal, ao passo para águas de domínio estadual (relacionadas à rios que nascem e desaguam dentro de um mesmo Estado) também poderá incidir a cobrança, caso a respectiva Política Estadual de Recursos Hídricos assim disponha.

Quando se refere à saneamento básico, por sua vez, o conceito a ser aplicado é o de 'titularidade', que se relaciona ao entendimento de "a quem compete prestar os quatro serviços de saneamento básico"<sup>72</sup>.

Segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico<sup>73</sup>, exercem a titularidade os Municípios e Distrito Federal, no caso de interesse local, e Estado em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Antes dessa alteração, entretanto, matéria já havia sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842/RJ<sup>74</sup>, que analisou a constitucionalidade de Leis do Estado do Rio de Janeiro que institui a Região Metropolitana e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

A Suprema Corte entendeu que a "função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum"<sup>75</sup>, quando então é

---

<sup>71</sup> A título de exemplo cita-se os artigos 5, VI e artigo 27 da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3239/1997.

<sup>72</sup> Sobre o tema, doutrina Marçal Justen Filho: "Quando se alude à necessidade de atuações no âmbito de mais de um município ou estado, está a referir-se à impossibilidade de prestação das utilidades em que se consubstancia o serviço público através da execução material de atividades na circunscrição territorial correspondente. E assim se põe porque a titularidade do serviço público não poderá conduzir um ente político a exercer atividades materiais além dos limites de seu território. Como visto, ainda que não se possa aludir a alguma manifestação de soberania dos diversos entes políticos integrantes da federação brasileira, no seu relacionamento interno, é evidente que sua autonomia recíproca se traduz numa inviolabilidade territorial. Cada município e cada estado é titular de competência para exercer atividades no âmbito dos próprios territórios. A autonomia federativa de cada ente federativo significa que cada qual dispõe de competência sobre os próprios territórios. Essas competências apresentam uma vertente positiva e outra negativa. A vertente positiva da competência equivale à afirmativa de que o território de um ente federativo pode (deve) ser utilizado para o desenvolvimento de atividades daquele ente. A vertente negativa da competência corresponde à vedação de que um ente federativo desempenhe atividades no âmbito territorial de outro ente". JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer versando sobre a minuta de Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Curitiba, fevereiro de 2005.

<sup>73</sup> Art. 8, incisos I e II, Lei Federal nº 11.445/2007, incluído pela Lei Federal nº 14.026/2020.

<sup>74</sup> BRASIL. STF. ADI 1.842/RJ. Min. Rel. Luiz Fux, Data de Julgamento 06/03/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>75</sup> BRASIL. STF. ADI 1.842/RJ. Min. Rel. Luiz Fux, Data de Julgamento 06/03/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 2.

instituída a unidade territorial urbana. O referido Acórdão, ainda, que o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local. Ainda, para fins de esgotamento dos principais aspectos do acórdão a “compulsoriedade” da participação dos municípios na Região Metropolitana foi assim entendida<sup>76</sup>:

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

Superado o exposto cumpre, ainda, ao trabalho, ao abordar a relação entre o domínio da água e a titularidade do serviço público explorar o fato de que “no caso do saneamento básico, o serviço, por ser predominantemente local, é privativo dos municípios, mas a água, necessária para prestação dos serviços, é estadual ou federal”<sup>77</sup>.

Assim, recaindo sobre um determinado corpo hídrico dominialidade de um ente e titularidade em matéria de saneamento de outro, este deverá submeter, aquele, processo de outorga para uso dos recursos hídricos necessários à prestação do serviço, nos exatos termos previstos no artigo 12 da Lei Federal nº 9.433/1997, o que, segundo Ricardo Marcondes Martins, é ato administrativo vinculado<sup>78</sup>.

Desta feita, o breve retrospecto histórico apresentado e os indicadores acima colacionados indicam forte investimento de natureza privada no setor, os quais, ainda que se refiram a PPP em sentido estrito (diretamente relacionados à Lei Federal nº 11.079/2004), demonstram tendência de alargamento do canal de comunicação e relacionamento entre o Poder Público e a iniciativa privada, que se mostram como realidade cada vez mais presente no cenário nacional.

Para os fins a que se pretende o presente estudo, importará nos próximos itens e capítulos o entendimento sobre como o serviço é regulado e, ainda mais, executado em cooperação pública privada em prol de eficiência.

<sup>76</sup> BRASIL. STF. **ADI 1.842/RJ**. Min. Rel. Luiz Fux, Data de Julgamento 06/03/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 14 abr. 2024. p. 3.

<sup>77</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do Serviço de Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 249, p. 171–198, 2008. DOI: 10.12660/rda.v249.2008.2545. p. 178.

<sup>78</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do Serviço de Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 249, p. 171–198, 2008. DOI: 10.12660/rda.v249.2008.2545. p. 179.

### 1.3 ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO – FEDERALISMO BRASILEIRO

Sobre saneamento básico, Ariovaldo Nuvolari<sup>79</sup> o define como o conjunto de soluções relativas a abastecimento de água, disposição do esgoto sanitário e dos resíduos sólidos gerados, entendendo que o termo adequado e mais amplo é “saneamento ambiental”, compreendido, conforme já visto, como um conjunto de ações para preservar o meio ambiente e melhorar a saúde e a qualidade de vida da população.

Especificamente sobre os serviços do saneamento básico, Eduardo Coral Viegas<sup>80</sup>, versa que:

O serviço de fornecimento de água compreende, em linhas gerais, a sua captação em um corpo d'água (superficial ou subterrâneo); sua condução na forma bruta, chamada tecnicamente de adução; o tratamento; a adução da água tratada; seu armazenamento; e, por fim, a distribuição aos destinatários. O serviço de esgotamento sanitário abrange a coleta; transporte; tratamento; e a disposição final do esgoto e dos resíduos do processo de depuração.

Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz e Francisco Carlos Duarte destacam que os serviços de saneamento básico remontam ao próprio ciclo da água “desde a sua captação, passando por seu tratamento e distribuição à população e encerrando-se no consumo final, que engloba o esgotamento sanitário”<sup>81</sup>.

Segundo Paulo Alexandre Martins<sup>82</sup>, as primeiras manifestações do manejo de águas pluviais no ambiente urbano tinham como princípio fundamental a imprescindibilidade da fluidez da água, que deveria circular rapidamente, pois sua estagnação era sinônimo de condição insalubre para o ser humano.

Para Ana Paula Sousa Fernandes e Lígia Maria Casimiro<sup>83</sup> o cenário hídrico brasileiro demanda maior cooperação entre os Estados:

---

<sup>79</sup> NUVOLARI, Ariovaldo. **Dicionário de saneamento ambiental**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

<sup>80</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. Saneamento básico, mercantilização e privatização da água. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 40, n. 10, p. 24-43, out.-dez. 2005

<sup>81</sup> LAHOZ, Rodrigo Augusto LAZZARI; Duarte, Francisco Carlos. Saneamento básico e direito à saúde - considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 62-69, jan.-abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2015.71.06>.

<sup>82</sup> MARTINS, Paulo Alexandre de Gouveia. **Manejo de águas pluviais urbanas**: estudos de bacias de amortecimento na região metropolitana de São Paulo. Dissertação (Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. p. 33.

<sup>83</sup> FERNANDES, Ana Paula Sousa; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Políticas de desenvolvimento da infraestrutura para o saneamento básico no Brasil: empecilhos à execução das metas e limitação do acesso ao bem

O acesso à água é constitutivo dos direitos e garantias humanos fundamentais.<sup>10</sup> Imperioso ressaltar que crises hídricas não estão sujeitas a soluções nos limites territoriais de um determinado País. A segurança hídrica exige uma visão holística da crise, solidariedade e cooperação entre os países na construção de uma nova gestão da água (internacional e local).

Édis Milaré<sup>84</sup> trata da Política Nacional de Saneamento Básico como política ambiental porque protege tanto o meio ambiente quanto a vida. Em complemento, Saiani e Toneto Júnior<sup>85</sup> entendem que a deficiência na prestação do serviço público de saneamento básico serve para a formação de um ambiente propício para o aumento de agentes transmissores de diversas doenças, como febres, diarreia, hepatite A, malária, doença de Chagas, teníase, cisticercose, conjuntivite e doenças de pele.

Para Flávio Terra Barth<sup>86</sup>, a gestão de recursos hídricos é a forma pela qual se pretende equacionar e resolver as questões relativas à escassez de água, o que demandaria procedimentos integrados de planejamento e administração.

Assim, a gestão de recursos hídricos pode ser vista como um conjunto interdisciplinar de políticas públicas que, em cooperação com a sociedade, promove a preservação dos corpos d'água e planeja seu uso, de forma a garantir a disponibilidade e qualidade hídrica à população.

No contexto de gerenciamento de recursos hídricos, Renata Pereira e Rodrigo Medeiros<sup>87</sup> apontam que a PNRH tem como característica ser uma das mais modernas e arrojadas propostas de gestão pública do país, tendo como condão a participação, integração e descentralização, complementando que:

Outras mudanças significativas trazidas pela PNRH foram a determinação das bacias hidrográficas como unidades territoriais de planejamento e a descentralização do processo de gestão, incluindo nela a participação do Poder Público, usuários e comunidade. Ao estabelecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a PNRH rompeu com o conceito de gestão aplicada à divisão administrativo-territorial (Magrini e Santos, 2001). O estímulo à participação pública de todos os usuários e

---

público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 25–49, 2023. DOI: 10.48143/rdai.21.fernandes.

<sup>84</sup> MILARÉ, Édis. **Reação jurídica à danosidade ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>85</sup> SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Manejo dos resíduos sólidos no Brasil: desigualdades e efeitos sobre a saúde. *In*: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino (Org.). **Resíduos sólidos no Brasil**: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos). Barueri: Manole, 2014. p. 2-53.

<sup>86</sup> BARTH, Flávio Terra. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. *In*: **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999.

<sup>87</sup> PEREIRA, Renata Maria Vasconcelos; MEDEIROS, Rodrigo. A Aplicação dos instrumentos de gestão e do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos na Lagoa Rodrigo de Freitas, RJ, Brasil. **Ambi-Agua**, Taubaté, v. 4, n. 3, p. 211-229, 2009. DOI:10.4136/ambi-agua.113.

interessados, por meio de mecanismos democráticos de construção de decisão e de processos de coordenação e resolução de conflitos, forma um novo paradigma (Victorino, 2003).

A PNRH define o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), responsável pela implantação da política, coordenação da gestão integrada das águas, por arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos, planejamento, regulação e controle do uso, preservação e recuperação dos recursos hídricos e pela promoção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Compõe o SINGREH: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); a Agência Nacional de Águas (ANA) (que substituiu a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos pela Lei 9.984, de 2000); os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs); os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão dos recursos hídricos; as Agências de Água; e os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal.

O estudo aprofundado sobre os atores do SINGREH, em especial sobre as organizações civis que exercem funções de Agência de Água, por delegação, será feito no capítulo III da pesquisa.

É cediço que a gestão hídrica compõe a ideia de descentralização estatal por expressa previsão legal. Nesse contexto, a gestão democrática implica em participação e representatividade dos membros que compõem os CBH's, o que demanda aprendizagem social e a construção de consensos para o robustecimento do próprio sistema.

Essa dinâmica se materializa como expressão do federalismo pátrio, haja vista que esse conceito está diretamente relacionado à repartição de competências em um arranjo que visa à indissolubilidade de partes complementares.

A Constituição da República Federativa de 1988 traz, em seu texto, as atividades de competência de cada ente federativo de forma que, no contexto da gestão de águas, há verdadeira dupla dominialidade entre União e Estados<sup>88</sup>.

Nesses termos, a implementação de uma política nacional que integre todo o território de forma harmoniosa, em um sistema onde todos os entes têm autonomia para ditar regras específicas<sup>89</sup>, se caracteriza como expressão sofisticada do federalismo em nosso território. Como é de se imaginar, essa mecânica não se constrói rapidamente e, até os dias de hoje, tampouco se pode entender que ela está imune e críticas e conflitos.

---

<sup>88</sup> Art. 20 - São bens da União: III - 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; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [...].

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; [...].

<sup>89</sup> TOMAZ, Ana Cristina Fonseca. **A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil**. 112 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

É possível considerar que tais dificuldades são inerentes à própria complexidade e nível de maturação dos agentes envolvidos. Assim, como confluí José Luis Fiori<sup>90</sup>:

Os arranjos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva, e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais.

Se o sistema federativo brasileiro já apresenta, em linhas gerais, a peculiaridade de incluir os municípios na divisão de poder<sup>91</sup>, quando a análise volta-se ao sistema de recursos hídricos, e em especial o seu gerenciamento, verifica-se que a matéria torna-se ainda mais sofisticada, haja vista que a repartição de competências ocorre entre atores com natureza jurídica diversa e que por vezes coexistem transversalmente em uma determinada relação jurídica. Na sequência, caberá abordar sobre os instrumentos de gestão previstos na política nacional de recursos hídricos.

### 1.3.1 Instrumentos de Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos

Conforme visto, a PNRH traz à cena diversos instrumentos de gestão dos recursos hídricos. São eles<sup>92</sup>: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água; a outorga de direito de uso dos recursos hídricos; a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

---

<sup>90</sup> FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui De Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

<sup>91</sup> Segundo Aspásia Camargo: “[...] basicamente há um excesso de competências concorrentes, que gera a desordem, mas que é também típico desse espírito cooperativo que vem sendo criado e que precisa ter bem determinada as atribuições e espaços de cada ente”. *In*: CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In*: AFFONSO, Rui De Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 93.

<sup>92</sup> Vide art. 5º, da Lei Federal nº 9433/1997.

### 1.3.1.1 Planos de Recursos Hídricos

Os Planos de Recursos Hídricos<sup>93</sup> são instrumentos definidores das agendas de trabalho de uma determinada região hidrográfica e devem contemplar os demais instrumentos da PNRH além de serem estabelecidos em nível nacional; estadual e por bacia hidrográfica<sup>94</sup>.

Considerando o caráter integrado e descentralizado da PNRH mostra-se imprescindível que a elaboração de cada Plano de Recursos Hídricos promova articulação local e regional dos mais diversos agentes relacionados naquela bacia hidrográfica, o que pode corresponder, inclusive, a outros comitês de bacia e agências executivas, de forma a garantir a eficiência na aplicação dos recursos.

Segundo Luis Fábio Gonçalves Mesquita<sup>95</sup>:

Os planos de recursos hídricos são planos diretores de longo prazo que estabelecem as diretrizes de gerenciamento dos recursos em nível de bacia hidrográfica, estado ou país. O conteúdo desses planos deve conter: I) os usos múltiplos e prioritários dos recursos hídricos; II) o diagnóstico e a estimativa do balanço de disponibilidade de água e demandas futuras; III) as metas de racionalização de uso e melhoria de qualidade; IV) análise de cenários de crescimento demográfico, evolução de atividades produtivas e de modificações de padrões de ocupação do solo. Considerando o conteúdo do plano de recursos hídricos, sua elaboração e sua execução, exige-se transparência. Além de participação da sociedade e dos atores envolvidos, bem como articulação com outras políticas setoriais (ambiental, agrícola, uso e ocupação do solo e saneamento básico).

Importante considerar que o Plano é, portanto, o documento base de orientação da execução da PNRH, e, assim, deve considerar e contemplar as mais diversas discussões pelos múltiplos usos das águas e, ainda, estabelecer caminhos pelos quais a política de recursos hídricos daquele recorte territorial deve caminhar.

A nível federal o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) promulgou a Resolução nº 145 de 2012<sup>96</sup>, que estabelece diretrizes complementares para orientar a implementação do Plano. E, em linhas gerais os elementos que deverão constituir os Planos

<sup>93</sup> Art. 5º, inciso I, da Lei Federal nº 9433/1997.

<sup>94</sup> ANA. **Planos de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-de-recursos-hidricos#:~:text=Esse%20planejamento%20consiste%20na%20busca,e%20da%20sociedade%20civil%20organizada>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>95</sup> MESQUITA, Luis Fábio Gonçalves. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. **Desenvolv. Meio Ambiente**, UFPR, v. 45, p. 56-80, abril 2018. DOI: 10.5380/dma.v45i0.47280. e-ISSN 2176-9109. p. 60.

<sup>96</sup> CNRH. **Resolução CNRH 145, de 12 de dezembro de 2012**. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%20145.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

contemplam as etapas de diagnóstico, prognóstico e plano de ações, sendo elaborados a partir de dados secundários disponíveis, sem prejuízo da utilização de dados primários.

### 1.3.1.2 Enquadramento dos corpos de água

O enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água<sup>97</sup> corresponde a um instrumento de planejamento dos recursos hídricos por meio do qual se determina os níveis de qualidade que os corpos d'água devem manter ao longo do tempo.

Conforme determina o texto legal, enquadramento objetiva “assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas” e a “diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes” (Art. 9º, Lei Federal nº 9.433/1997).

Segundo Luis Fábio Gonçalves Mesquita<sup>98</sup>:

O enquadramento dos corpos de água em classes tem o objetivo de assegurar a qualidade da água e, também, a sua compatibilidade com usos mais exigentes a que forem destinadas, a fim de reduzir os custos de combate à poluição da água mediante ações preventivas permanentes.

Apesar de ser um instrumento previsto desde o surgimento da PNRH em 1997, informações dão conta de que somente em 2023 houve a primeira homologação de enquadramento a nível federal, oriunda de decisão do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) após aprovação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH Doce).

### 1.3.1.3 Outorga de direito de uso dos recursos hídricos

A outorga pelo uso dos recursos hídricos visa, além de assegurar o exercício do direito de acesso à água, garantir o controle quali-quantitativo do uso dos recursos hídricos<sup>99</sup> e deve ser conferida pelo Poder Público aos pretensos usuários. Para Luis Fábio Gonçalves Mesquita

---

<sup>97</sup> Art. 5º, inciso II, da Lei Federal nº 9.433/1997.

<sup>98</sup> MESQUITA, Luis Fábio Gonçalves. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. **Desenvolv. Meio Ambiente**, UFPR, v. 45, p. 56-80, abril 2018. DOI: 10.5380/dma.v45i0.47280. e-ISSN 2176-9109. p. 60.

<sup>99</sup> Art. 5º, inciso III, da Lei Federal nº 9.433/1997.

a outorga ocorre pelo uso por “captação, derivação, lançamento de efluentes ou geração de energia”<sup>100</sup>.

A outorga se apresenta, portanto, como forma de tutela estatal sobre a possibilidade ou não da utilização dos recursos hídricos e, ainda, de que forma isso poderá ser feito. Considera-se, ao fim, esse instrumento como essencial para dirimir conflitos pelo uso das águas e, ainda, implementar a PNRH no que tange aos usos considerados socialmente adequados e/ou necessários.

Assim, considerando que a maior parte das atividades econômicas depende da água, esse instrumento pode ser considerado socialmente abrangente e indispensável na implementação e descentralização da PNRH.

Em linhas conclusivas, é importante ressaltar que esse instrumento tem previsão expressa na Constituição Federal, cujo inciso XIX do art. 21 dispõe competir à União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

#### 1.3.1.4 A cobrança pelo uso dos recursos hídricos

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos tem fundamento direto da PNRH, mais especificamente do artigo 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.433/1997, mas também é fundamento de sua validade a Lei Federal nº 6.938/1981, que, ao definir os objetivos da Política Nacional do Meio ambiente, previu a possibilidade de imposição ao usuário de contribuição pela “utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Segundo previsão de Lei Federal nº 9.433/1997, a cobrança pelo uso da água visa reconhecer a água como um bem dotado de valor econômico e promover uso racional, gerando recursos financeiros para financiar programas, estudos e intervenções contempladas nos planos de recursos hídricos.

Assim, se por um lado o Estado é dotado do poder de instituir a outorga pelos usos dos recursos hídricos aos pretensos usuários, por outro lado, havendo a efetiva incidência da hipótese mencionada, surge o dever de realizar a cobrança.

Conforme informa a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, a cobrança não se caracteriza como um tributo, mas sim uma “contraprestação pelo uso de um bem público: a

---

<sup>100</sup> MESQUITA, Luis Fábio Gonçalves. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. **Desenvolv. Meio Ambiente**, UFPR, v. 45, p. 56-80, abril 2018. DOI: 10.5380/dma.v45i0.47280. e-ISSN 2176-9109. p. 60.

água. Ela não se relaciona a nenhuma prestação de serviço público e é devida tão somente pelo uso privativo de uma parcela da água”<sup>101</sup>. Indo além, complementa:

O preço cobrado pelo uso de recursos hídricos é fixado a partir da participação dos usuários da água, da sociedade civil e do poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica - CBHs, a quem a legislação brasileira estabelece a competência de sugerir ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de Cobrança a serem adotados na sua área de atuação. Além disso, a legislação estabelece uma destinação específica para os valores arrecadados: a recuperação das bacias hidrográficas em que são gerados.

O histórico da cobrança pelo uso das águas por Comitê de Bacia Interestadual pode ser assim sintetizado:

**Tabela 1 - Histórico da cobrança pelos Comitês de Bacia**  
**HISTÓRICO DA COBRANÇA – CBH INTERESTADUAL**

BACIA HIDROGRÁFICA	DATA DE INÍCIO
<b>Rio Paraíba do Sul</b>	2003
<b>Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ</b>	2006
<b>Rio São Francisco</b>	2010
<b>Rio Doce</b>	2011
<b>Rio Paranaíba</b>	2017
<b>Verde Grande</b>	2015
<b>Rio Grande</b>	2024

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.<sup>102</sup>

Em nível Estadual a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico informa que os seguintes estados já possuem cobrança total ou parcialmente instituída: (i) Ceará, desde 1996, instituída para o custeio das atividades do gerenciamento dos recursos hídricos, envolvendo os serviços de operação e manutenção dos dispositivos e da infra-estrutura hidráulica; (ii) Rio de Janeiro, em todo o Estado; (iii) São Paulo, em todo o Estado; (iv) Minas Gerais, em todo o Estado; (v) Paraná, iniciada somente nas bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira;

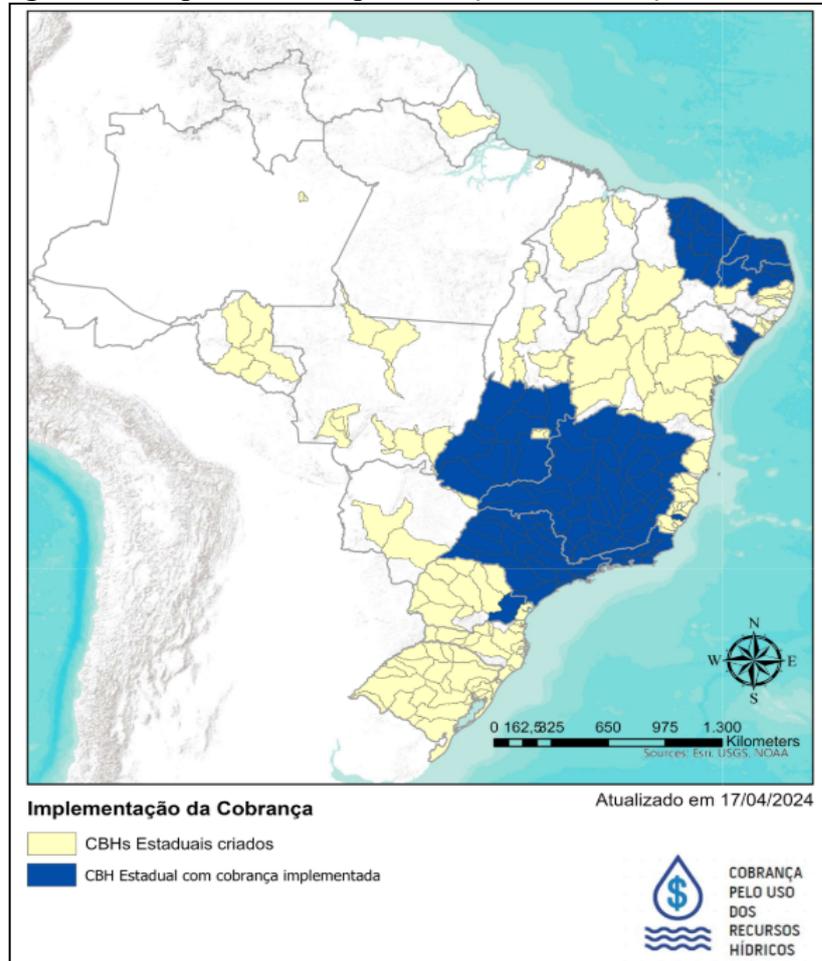
<sup>101</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>102</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

(vi) Paraíba, em todo o Estado; (vii) Goiás, iniciada a partir de 2024, em todo o Estado; (viii) Rio Grande do Norte, iniciada a partir de 2024, em todo o Estado; (ix) Sergipe, iniciada a partir de 2024, em todo o Estado e (x) Espírito Santo, iniciada a partir de 2024, somente na bacia do Rio Jucu<sup>103</sup>.

Assim, nos 26 (vinte e seis) Estados e no Distrito Federal, a cobrança é uma realidade total ou parcial em apenas 10 (dez), sendo que alguns começaram ainda a fazê-lo ainda esse ano. Esses dados aliados ao já mencionado sobre o único caso de enquadramento dos corpos d'água (vide item 1.3.1.2) demonstram o processo recente de amadurecimento da matéria no cenário nacional, conforme mapa ilustrativo abaixo apresentado.

**Figura 2 - Mapa sobre a implementação da cobrança no território.**



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>104</sup> ANA. **Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/CobrancaEstaduais202404.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Em que pese o exposto quanto ao processo de amadurecimento vivido pelos Comitês de Bacia e pelos instrumentos de gestão de recursos hídricos, é certo que o histórico de recursos arrecadados a partir da cobrança gira em torno de 5 bilhões de reais, conforme gráfico abaixo elaborado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico:

**Tabela 2 - Valores arrecadados pela cobrança com o uso das águas.**

Valores Cobrados e Arrecadados com a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas no País, em R\$ milhões							
Bacia Hidrográfica	Domínio	Início	2022		TOTAL		
			Cobrado	Arrecadado	Cobrado	Arrecadado	
INTERESTADUAL	Paraíba do Sul (CEIVAP)	União	mar/03	28,22	27,94	258,32	250,45
	Piracicaba, Capivari, Jundiá (Comitês PCJ)	União	jan/06	27,14	22,06	318,65	279,75
	São Francisco (CBHSF)	União	jul/10	48,58	41,06	367,37	324,40
	Doce (CBH-Doce)	União	nov/11	17,42	15,82	130,68	116,92
	Paranaíba (CBH Paranaíba)	União	mar/17	17,22	17,50	56,72	53,96
	Verde Grande (CBH Verde Grande)	União	abr/17	0,13	0,11	0,72	0,62
<b>TOTAL INTERESTADUAL</b>				<b>138,70</b>	<b>124,49</b>	<b>1.132,45</b>	<b>1.026,10</b>
CEARÁ	Em todas as bacias hidrográficas do Estado	CE	nov/96	-	-	148,19	136,98
	Coreaú	CE	nov/96	0,40	0,40	4,72	3,16
	Acarau	CE	nov/96	4,56	4,46	33,61	32,48
	Litoral	CE	nov/96	1,58	1,48	10,38	10,18
	Curu	CE	nov/96	1,70	1,60	11,56	9,90
	Metropolitana	CE	nov/96	150,24	142,03	1.432,17	1.415,64
	Baixo Jaguaribe	CE	nov/96	3,72	3,49	11,01	10,82
	Parnaíba (Sertão Crateús e Serra Ibiapaba)	CE	nov/96	-	-	12,70	11,83
	Serra Ibiapaba	CE	nov/96	0,81	0,80	0,81	0,80
	Sertão Crateús	CE	nov/96	0,67	0,66	0,67	0,66
	Banabuiú	CE	nov/96	2,10	1,58	11,83	11,38
	Médio Jaguaribe	CE	nov/96	1,78	1,62	28,42	27,00
	Alto Jaguaribe	CE	nov/96	1,41	1,37	12,34	11,54
	Salgado	CE	nov/96	6,48	6,00	44,28	39,37
<b>Total CE</b>				<b>175,45</b>	<b>165,49</b>	<b>1.762,69</b>	<b>1.721,73</b>
RIO DE JANEIRO	Médio Paraíba do Sul	RJ	jan/04	1,78	1,42	19,50	16,27
	Piabanha	RJ	jan/04	1,71	1,70	15,27	15,59
	Rio Dois Rios	RJ	jan/04	1,86	1,87	13,97	14,49
	Baixo Paraíba do Sul	RJ	jan/04	1,48	1,42	9,07	9,06
	Baía de Guanabara	RJ	mar/04	12,78	12,98	89,26	86,37
	Baía da Ilha Grande	RJ	mar/04	0,99	0,95	7,13	7,52
	Guandu	RJ	mar/04	48,86	49,93	440,80	399,34
	Itabapoana	RJ	mar/04	0,12	0,13	1,21	1,14
	Lagos São João	RJ	mar/04	2,89	3,01	25,73	26,52
	Macaé e Rio das Ostras	RJ	mar/04	2,67	2,60	23,72	25,07
<b>Total RJ</b>				<b>75,15</b>	<b>76,01</b>	<b>645,67</b>	<b>601,37</b>
SÃO PAULO	Paraíba do Sul	SP	jan/07	17,40	17,12	104,99	103,31
	PCJ (paulista)	SP	jan/07	23,03	21,85	289,46	278,30
	Sorocaba e Médio Tietê	SP	ago/10	10,66	11,16	105,59	97,36
	Baixada Santista	SP	jan/12	11,39	11,51	96,99	98,01
	Baixo Tietê	SP	jun/13	7,34	4,94	61,51	41,42
	Alto Tietê	SP	jan/14	50,95	50,27	350,19	345,50
	Tietê Jacaré	SP	ago/16	11,35	10,03	57,14	50,49
	Tietê Batalha	SP	mai/16	6,42	5,54	24,75	21,36
	Ribeira de Iguape e Litoral Sul	SP	ago/16	7,11	7,10	31,93	31,89
	Pardo	SP	ago/17	8,10	6,61	36,77	30,02
	Baixo Pardo/Grande	SP	out/17	2,51	1,86	16,64	12,33
	Sapucaí-Mirim/Grande	SP	out/17	3,19	2,36	13,85	10,26
	Moji	SP	nov/17	7,72	5,75	39,02	29,05
	Serra da Mantiqueira	SP	jan/18	0,19	0,18	0,84	0,80
	Turvo Grande	SP	abr/18	5,59	5,39	21,96	20,38
	Pontal do Paranapanema	SP	jun/18	1,58	1,19	7,66	5,76
	Médio Paranapanema	SP	jul/18	3,35	2,98	13,66	12,13
	Aguapeí/Peixe	SP	nov/18	5,59	4,96	18,22	16,18
Alto Paranapanema	SP	nov/19	1,98	1,64	5,69	4,71	
São José dos Dourados	SP	mai/21	1,21	1,02	1,81	1,53	
<b>Total SP</b>				<b>186,65</b>	<b>173,47</b>	<b>1.298,68</b>	<b>1.210,79</b>
MINAS GERAIS	PJ	MG	jan/10	0,09	0,03	1,36	1,26
	das Velhas	MG	jan/10	9,90	8,24	133,47	109,30
	Araguari	MG	jan/10	14,30	10,11	81,72	69,07
	Piranga	MG	jan/12	3,33	2,77	39,18	32,74
	Piracicaba	MG	jan/12	11,46	11,03	104,59	100,81
	Santo Antônio	MG	jan/12	1,86	1,46	26,22	24,45
	Suaçuí	MG	jan/12	1,56	0,65	13,69	7,50
	Caratinga	MG	jan/12	0,84	0,70	10,88	7,83
	Manhuaçu	MG	jan/12	0,55	0,34	10,41	8,47
	Preto/Paraibuna	MG	nov/14	0,84	0,64	11,39	9,59
	Pomba/Muniaé	MG	nov/14	1,18	1,01	11,03	9,24
	Pará	MG	jan/17	2,81	1,91	16,27	14,00
	<b>Total MG</b>				<b>48,73</b>	<b>38,89</b>	<b>460,21</b>
PARANÁ	Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira	PR	set/13	4,71	1,64	33,25	28,83
<b>Total PR</b>				<b>4,71</b>	<b>1,64</b>	<b>33,25</b>	<b>28,83</b>
PARAÍBA	Litoral Sul	PB	jan/15	1,86	1,96	10,18	9,90
	Paraíba	PB	jan/15	2,99	2,03	13,60	11,81
	Paraíba (delegação ANA)	União	jul/05	0,52	0,43	0,52	0,43
	Litoral Norte	PB	jan/15	0,91	0,86	4,68	4,27
	Piranhas	PB	jan/15	0,40	0,28	1,23	0,71
Outras bacias	PB	fev/15	0,03	0,02	0,11	0,10	
<b>Total PB</b>				<b>6,71</b>	<b>5,59</b>	<b>30,32</b>	<b>27,22</b>
<b>TOTAL NO PAÍS (cobranças em bacias hidrográficas)</b>				<b>636,10</b>	<b>585,57</b>	<b>5.363,27</b>	<b>5.010,30</b>

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

É de se destacar, de antemão, que o gráfico acima deixa de mencionar os Estados de Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo porque eles começaram a efetuar a cobrança no exercício de 2024, não havendo informações consolidadas a respeito de seus resultados.

Assim, o histórico de arrecadação com o acumulado de 6 (seis) bacias interestaduais e das bacias estaduais constantes de 5 (cinco) Estados da federação alcança o valor de 5 bilhões de reais relacionados à cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Isso demonstra, por si, como ainda há espaço para crescimento do sistema.

Considerando a especificidade na metodologia da fórmula de cobrança pelo uso dos recursos hídricos estabelecida por cada CBH e, ainda, a demanda por conhecimentos técnicos que fogem a essa pesquisa, não é possível adentrar e explorar cientificamente o potencial de arrecadação a nível nacional da cobrança, quando, a uma, os CBH's já constituídos promoverem a instituição da cobrança e, a duas, quando todas as bacias hidrográficas constituírem os respectivos CBH's. De toda sorte, até mesmo como recomendações para pesquisas futuras, apresenta-se o desafio de explorar os cenários de arrecadação de recursos da cobrança pelo uso das águas e, indo além, estimar as ações possíveis de desenvolvimento para o incremento socioambiental da respectiva região.

#### 1.3.1.5 Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

O último instrumento da PNRH é o Sistema de Informações, que tem a incumbência de coletar e transmitir à sociedade as informações sobre os recursos hídricos. Considerando a descentralização e necessidade de coordenação das ações relacionadas à gestão hídrica, mostra-se indispensável reunir e divulgar os dados e informações sobre a situação dos recursos hídricos no Brasil.

Vale destacar que em momentos de crise hídrica, seja por cheias ou secas, a disponibilização rápida e confiável de informações traz benefícios à toda coletividade e, em especial, ao Poder Público para a tomada ágil de decisão. O já mencionado conceito de administração gerencial se coaduna com esse objetivo, que, posto em prática, simboliza a potencial eficácia do sistema.

Ademais, entende-se que a disponibilização de informação aqui abordada deve ser descomplicada o suficiente para que o cidadão médio consiga fazer a devida leitura. Isto é,

apesar da tecnicidade que envolve a matéria, deve-se buscar consolidar em linguagem coloquial e célere aquelas informações que sejam de amplo e irrestrito interesse público<sup>106</sup>.

A nível federal, a União, por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, faz a gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH). Segundo Marco Antônio Silva<sup>107</sup>:

O SNIRH incorpora, ainda, elementos de apoio à gestão de recursos hídricos, destacando-se, nesse caso, a implantação definitiva dos instrumentos de gestão previstos em lei, como: a outorga do direito de uso ou interferência nos recursos hídricos; a fiscalização do cumprimento da legislação de uso, proteção e conservação dos recursos hídricos; a cobrança pela utilização de recursos hídricos; o apoio à elaboração e o desenvolvimento de planos e estudos de recursos hídricos em bacia hidrográfica; a prestação de informações sobre as disponibilidades e demandas de águas superficiais e subterrâneas; o enquadramento de corpos de água; o gerenciamento integrado e descentralizado dos recursos hídricos, com acesso do SNIRH aos integrantes do SINGREH e à sociedade.

Em análise à página da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico verifica-se a disponibilização, ao público, de diversos aplicativos móveis relacionados à informação sobre as águas, como Águas Brasil; Declara Água; HidroObserva; HidroWeb Mobile; Atlas Águas e Esgotos; Acervo de dados hidrológicos – HidroWeb; Dados Hidrológicos em tempo real; SAR – Sistema de Acompanhamento de Reservatórios; SNISB – Sistema Nacional de Informações sobre Segurança das Barragens; e-protocolo e Portal SNIRH.

Dentro de cada um desses portais abrem-se múltiplas fontes de informação, devidamente categorizadas e atualizadas. Para fins do presente trabalho o Portal SNIRH ganha maior relevância e traz, ao leitor, relatórios situacionais (Conjuntura); mapas; indicadores; dados brutos e, ainda acesso a sistemas Sistema de Informações Hidrológicas (Hidroweb); Sistema de Acompanhamento de Reservatórios (SAR) e Sistema Federal de Regulação de Usos (REGLA).

---

<sup>106</sup> Ainda que o interesse público seja predominante na divulgação de informações relacionadas à gestão administrativa em geral e, também especificamente sobre a matéria de águas. Nessa passagem a expressão ‘interesse público’ pretendeu abarcar aquelas eventuais demandas do dia a dia que possam ser objeto de divulgação pelo referido sistema. É dizer, se constar informações sobre eventuais cheias de rios em determinada localidade, isso atende ao cidadão médio, e, portanto, interesse público. Em linhas conclusivas, a expressão é empregada como sinônimo de ‘interesse do povo’.

<sup>107</sup> SOUSA, Fernando Maciel Lima e; CAMPOS NETO, Valdevino Siqueira; PACHECO, Wilfredo Enrique; BARBOSA, Sérgio Augusto. Sistema Nacional De Informações Sobre Recursos Hídricos: sistematização conceitual e modelagem funcional. *Anais... XVIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*. Disponível em: [https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/110/5ba51827fdb1c0776d3360fef6b9a8f\\_bc07358f47e33b11a716d6cd686c90c3.pdf](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/110/5ba51827fdb1c0776d3360fef6b9a8f_bc07358f47e33b11a716d6cd686c90c3.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024. p. 4.

Assim, em que pese a ampla disponibilidade de informações, verifica-se baixo grau de instintividade no acesso pelo cidadão médio. Imagina-se, ainda, que isso se agravará para aquele que desconhece o sistema de recursos hídricos e sua especificidade. Ainda que o apreço à técnica deva ser considerado na exposição dos dados, o forte apelo social da matéria demanda, também, traquejo com maior grau de informalidade.

É dizer: relatórios e informações excessivamente detalhados não serão facilmente absorvidas pela maior parte da sociedade, mas informações visualmente palatáveis e objetivas poderão sê-lo. A título de exemplo destaca-se o relatório denominado Resenha Diária do Monitoramento<sup>108</sup>, efetuado pelo Governo do Estado do Ceará que, em duas páginas informa o status e evolução do volume armazenado pelos açudes daquela localidade e informes sobre eventos extremos.

De forma muito coordenada ao exposto é certo que os agentes envolvidos na gestão de recursos hídricos devem se empenhar na realização de capacitações sociais<sup>109</sup> sobre a matéria, familiarizando a sociedade sobre os conceitos que neste momento são expostos e, ainda, sobre a fonte acessível de disponibilização de informações.

Ademais a lógica prevista na PNRH é justamente permitir o acesso aos dados e informações à toda a sociedade (artigo 26, inciso III da Lei Federal nº 9.433/1997) o que abarca, em si, a implementação de diferentes níveis de disponibilização de informação, conforme o contexto em que ela esteja sendo tratada.

Dessa forma e em linhas conclusivas, a oportunidade de aperfeiçoamento aqui sugerida não significa que os relatórios técnicos devem ser abandonados. Na verdade, vislumbra-se que os materiais têm públicos-alvo diversos e que demandam, naturalmente, informações diferentes para a efetiva comunicação e implementação desse instrumento de gestão.

Assim, frente às previsões legais acerca da forma de gerenciar os recursos hídricos e os instrumentos que os atores do sistema dispõem para desenvolver seus trabalhos, a pesquisa

---

<sup>108</sup> CEARÁ. Resenha Diária, **Portal Hidrológico do Ceará**. Disponível em: <http://www.hidro.ce.gov.br/reservatorios/quantidade/resenha-diaria>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>109</sup> Nesse ponto destaca-se a existência de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Prof'Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico com auxílio da CAPES. O curso surgiu a partir de *Workshop* sobre Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos onde a ANA mapeou, dentre outros, as seguintes deficiências na gestão de recursos hídricos: Existe desnivelamento muito grande na formação/conhecimento entre técnicos que atuam em órgãos federais e aqueles que atuam em órgãos estaduais. Há disparidade entre os estados, mesmo quando se considera a capacitação de funcionários federais; falta de visão institucional do modelo da agência federal (ANA); decadência e esgarçamento dos órgãos gestores e necessidade de fortalecimento dos órgãos gestores. In: PROFÁGUA. **Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos Polo UERJ**. Disponível em: <http://www.profagua.uerj.br/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

partirá, cada vez mais, ao encontro de informações concretas que demonstrem como a sua implementação ocorre na prática.

Isso é, buscar-se-á entender como os múltiplos interesses dos segmentos representativos influenciam na execução de ações previstas, por exemplo, no Plano de Bacia (art. 5º, inciso I, da Lei Federal nº 9.433/1997) e, principalmente, como os parceiros privados – aqui contidos dentro do recorte das Organizações Cíveis de Recursos Hídricos – atuam, avaliando qualitativamente seu desempenho.

#### 1.4 APLICAÇÃO DO CONCEITO DE AGÊNCIAS EXECUTIVAS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUAS

Conforme visto no começo deste capítulo, as alterações sociais havidas a partir principalmente do segundo pós-guerra fizeram com que o Estado se reorganizasse para atender as crescentes necessidades sociais e, com isso, sua atuação também se tornou mais complexa e sofisticada.

O cenário demonstrou, portanto, que as transformações das estruturas sociais e até mesmo econômicas apresentam dinamismo que obriga a realização de revisões constantes no planejamento administrativo. Isso quer dizer, portanto, que a fluidez com que a vida social se desenvolve, por vezes, demanda uma reação ainda mais rápida do Poder Público, o que nem sempre é possível se forem consideradas as bases tradicionais de atuação.

Dessa forma, o Estado deixou a posição de executor de atividades de interesse público e passou a figurar como regulador, de modo a proteger os interesses sociais que não podem ser inobservados. Essa posição de regulação exige um novo formato e organograma administrativo. Destacam-se as seguintes contribuições de Alexandre Santos de Aragão sobre o tema:

[...] a regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando os em direções socialmente desejáveis.<sup>110</sup>

[...]

O que se verifica é a transformação dos modelos de administração pública, que passam a se situar no desenho organizativo e na gestão de recursos em função da natureza das tarefas, levando à fragmentação harmônica do aparato administrativo, à necessidade de novos instrumentos de integração e coordenação, e ao reconhecimento de novos

---

<sup>110</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 37.

graus do exercício autônomo da discricionariedade, com a emergência de mecanismos de controle mais finalísticos que hierárquicos.<sup>111</sup>

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>112</sup>:

As agências reguladoras foram criadas e dotadas de autonomia previstas para agências executivas; foram definidas em lei e estabelecidas as primeiras organizações sociais destinadas a executar no setor público não-estatal atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar mas não quer executar diretamente;

Sobre as agências executivas, preleciona Alexandre dos Santos Aragão<sup>113</sup>:

Figura nova no Direito Brasileiro. os contratos de gestão podem ser celebrados com entidades privadas da sociedade civil que, nos termos da Lei nº 9.637/98, venham a ser consideradas organizações sociais, ou com órgãos ou entidades da Administração Pública qualificados como agências executivas, na forma do art. 37, § 8º da Constituição Federal (acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/98) e, no âmbito da União, do art. 51 da Lei nº 9.649/98 e do Decreto nº 2.487/98, este colacionado às fls. 17/21 dos autos.

[...]

Outrossim, a instituição das agências executivas teve como principal objetivo justamente possibilitar a gestão autônoma de entidades ou órgãos públicos. Estes não perdem a sua natureza originária (de órgãos, de autarquias etc.), passando apenas a ser qualificados como "agências executivas" e, depois de celebrado o contrato de gestão com a Administração central, a possuir maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

Verifica-se, portanto, que a superveniência das chamadas agências executivas denota inovação no sistema jurídico que, buscando garantir eficiência a entidades e órgãos públicos, lhes atribuiu alcunha própria e mais autonomia gerencial.

Em paralelo e voltando o foco da pesquisa para as agências de águas, verifica-se que a sua caracterização legal (prevista nos artigos 41 e 44 da Lei Federal nº 9.433/1997) também buscou o fortalecimento do sistema de recursos hídricos por meio de apoio técnico por entidade pública especializada.

Em linhas gerais as Agências de Águas analisam e emitem pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança; acompanham a administração financeira dos referidos recursos; elaboram o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do

<sup>111</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 208.

<sup>112</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 7-26, jul.-ago. 2000. p. 2.

<sup>113</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, n. 2, p. 105-122, abr.-jun. 2002.

Comitê de Bacia Hidrográfica; além de propor, ao Comitê de Bacia Hidrográfica: i) os valores a serem cobrados e ii) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança.

Ocorre que tais órgãos públicos jamais foram efetivamente criados pelo Poder Público, de modo que a Administração Federal, valendo-se do permissivo legal previsto na Lei Federal nº 10.881/2004, passou a subscrever contratos de gestão com entidades privadas, nesse contexto denominadas entidades delegatárias das funções de Agências de Águas<sup>114</sup>.

Assim, considerando que as OCRH em exercício de funções de Agências de Águas (AA's) são entidades de direito privado, algumas das atribuições legalmente aplicadas às AA's não são, em regra, delegadas ao parceiro privado.

É dizer, a mecânica de alguns processos inerentes à gestão de recursos hídricos é, nesse contexto, 'tutelada' pelo Estado, em razão de seu poder de polícia. Exemplo disso é a aplicação do instrumento de 'cobrança pelo uso das águas', que, em regra, é ser executada pelo Poder Público, sendo a OCRH apenas fonte 'recedora' do recurso após o ingresso nos cofres públicos. Nas palavras de Rúbia Santos Barbosa Mansur<sup>115</sup>:

Como a cobrança é relativa ao uso de um bem público, por lei a cobrança nos rios de domínio da União deve ser realizada pela ANA, a quem caberá as receitas. Neste sentido, não é possível as EDs recolherem diretamente os recursos. Esses, transitam diretamente pelo Tesouro Federal, e no caso de bacias estaduais, pelo Tesouro Estadual, cabendo o órgão gestor o repasse dos recursos à Entidade Delegatária. O instrumento que permite esse repasse é o próprio Contrato de Gestão.

Ocorre que essa disposição, em que pese ser a regra, comporta exceções, como ocorre no caso da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (FABHAT), que, no contexto da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo tem, como atribuição, a promoção da cobrança pela utilização dos recursos hídricos na respectiva bacia, nos termos do artigo 4º, inciso VIII, da Lei Estadual nº 10.020/1998<sup>116</sup>.

Assim, nesse contexto, além da gestão dos recursos arrecadados, fica a cargo da referida fundação também a promoção da cobrança. As especificidades dessa Fundação serão vistas no Capítulo II, onde haverá exposição das possíveis razões que justificam a política.

---

<sup>114</sup> Importa grifar que parte da doutrina critica a introdução do termo "Agência" no contexto brasileiro. Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro "o vocábulo "agência" é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro no movimento da globalização". In: **Direito Administrativo**, ed. Atlas, 11ª edição, 1999, p. 385.

<sup>115</sup> MANSUR, Rúbia Santos Barbosa. **Identificação de riscos no âmbito dos contratos de gestão de recursos hídricos**. 94f. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024. p. 19.

<sup>116</sup> Art. 4º - Ficará delegado às Agências, a partir da data das respectivas instituições, o exercício das seguintes ações, que deverão ser incluídas em seus estatutos: VIII - efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos da Bacia de domínio do Estado, na forma fixada pela lei.

Outro elemento importante da constituição das Agências de Bacia que deve ser observado nas OCRH que executam a gestão de recursos hídricos a nível federal é a obrigação de que o custeio administrativo seja limitado a 7,5% do total arrecadado, conforme previsto na Lei da PNRH.<sup>117</sup>

Nesse ponto entende-se que a limitação percentual aplicada a nível federal faz sentido quando a bacia arrecada valores expressivos à título de cobrança, mas, por outro lado, vislumbra-se a possibilidade de que, em algumas condições, haja insustentabilidade financeira da gestão contratual, como por exemplo quando da fase inicial de constituição de um Comitê de Bacia.

Em linhas gerais, o mandamento legal que hoje representa imperiosidade na aplicação, pode ser a cada caso, reexaminado para que haja completa aplicabilidade prática da previsão legal.

O Estado de São Paulo, por sua vez, atualizou a Política Estadual de Recursos Hídricos em 2016 e estabeleceu limite de 10% para a realização de custeio administrativo conforme parágrafo 1º do artigo 36 da Lei Estadual nº 7.663/1991<sup>118</sup>.

O Estado de Minas Gerais também estabeleceu na Lei Estadual nº 24.673/2024 que o custeio será de 10%, com possibilidade de complementação, nos Comitês de baixa arrecadação.<sup>119</sup> O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, não estabeleceu na Lei Estadual de Recursos Hídricos – Lei Estadual nº 3.239/1999 – limitação para o custeio administrativo.

Inobstante o exposto é certo que a limitação percentual acima mencionada limita-se aos recursos da cobrança pelo uso das águas, conforme preconizado pelo texto legal. Dessa forma não se verifica óbices para que sobrevenham fontes adicionais de recursos sem a incidência de limitação, de modo a contribuir, principalmente, com o custeio da atividade administrativa para aqueles comitês de baixa arrecadação.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao abordar o assunto, traz o seguinte convite à reflexão:

Se isto impressiona os administradores públicos, economistas ou, mesmo, outros agentes, levando-os a se esmerarem no cumprimento de certos objetivos e metas, é

---

<sup>117</sup> Art. 22 - Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: § 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

<sup>118</sup> Art. 36 - Constituição recursos do FEHIDRO: § 1º - Serão despendidos até 10% (dez por cento) dos recursos do FEHIDRO, excetuadas as receitas previstas no inciso IX deste artigo, com despesas de custeio e pessoal, destinando-se o restante, obrigatoriamente, para a efetiva elaboração de projetos e execução de obras e serviços previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos ou no Plano de Bacia Hidrográfica.

<sup>119</sup> Art. 17 - O percentual previsto no inciso I do art. 16 será destinado aos Comitês de Bacia Hidrográfica para pagamento das despesas de custeio e investimento necessárias a sua estruturação física e operacional.

importantíssimo que se realizem tais encenações, dada a utilidade concreta que podem produzir, na medida em que psicologicamente influem de modo positivo no espírito de seus agentes. Tratar-se-á, em tal caso, de dramatização, pois, ao que parece, figurações de gênero, conquanto sejam juridicamente irrelevantes, sensibilizam muito administradores e economistas.<sup>120</sup>

Inobstante o exposto, fato é que a figura do contrato de gestão e/ou termo de parceria, no contexto da gestão de recursos hídricos, é instrumento jurídico de liame entre os setores público e privado, onde o parceiro privado não atua em substituição do Poder Público, mas sim em posição de cooperação, conforme cláusulas, condições, obrigações e metas previstas no instrumento firmado pelas partes.

À guisa de conclusão tem-se que, conforme será visto no capítulo III, o trabalho apresentará pontos que podem parecer conflitar com a lógica acima descrita, haja vista que, por vezes, a aplicação de normas de direito público prepondera frente a comandos do direito privado.

Da análise desse tópico e como conclusão parcial sugere-se que agendas futuras de pesquisa apliquem questionários de informações junto a cada um dos Comitês de Bacia e/ou suas Agências de Bacia, de forma a entender pormenorizadamente sobre sua sustentabilidade financeira e evolução de sua gestão.

---

<sup>120</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 229.

## CAPÍTULO II - GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Tratar sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil implica em entender os modais já existentes sobre a proteção jurídica aplicada à água. Historicamente, os debates científicos na geração de conhecimento sobre a gestão de recursos hídricos ganharam força a partir da década de 80 do século passado, especificamente a partir do Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, ocorrido em Brasília entre 21 a 25 de março de 1983<sup>121</sup>.

Os Seminários e Simpósios ganharam posição de destaque porque reuniram, em um mesmo espaço de debate, diversos atores que executam a política de recursos hídricos e deliberam sobre os seus caminhos. Nesse sentido, o VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, de 1987, apresentou à sociedade a Carta da Salvador, que trouxe as diretrizes iniciais da Política que depois seria materializada pela Lei Federal nº 9.433/1997:

[...]

### Usos Múltiplos de Recursos Hídricos

A água, pelo importante papel que desempenha no processo de desenvolvimento econômico e social, é um bem econômico de expressivo valor, sujeito a conflitos entre seus usuários potenciais.

Assim, o país deve valorizar as oportunidades de aproveitamento de recursos hídricos para múltiplas finalidades - abastecimento urbano, abastecimento industrial, controle ambiental, irrigação, geração de energia elétrica, navegação, piscicultura, recreação e outras - analisando seus empreendimentos em contextos de desenvolvimento regional integrado, e contemplando vários objetivos, principalmente na natureza econômica, social e ambiental.

Os instrumentos necessários para viabilizar o aproveitamento com múltiplos usos, como o rateio de custos e institucionalização de decisões colegiadas, deverão ser desenvolvidos e submetidos a adequado disciplinamento jurídico.

### Descentralização e participação

A gestão integrada dos recursos hídricos - essencial para o aproveitamento racional da água - deve seguir um modelo que reconheça a necessidade de descentralizar do processo decisório, para contemplar adequadamente as diversidades e peculiaridades físicas, sociais, econômicas, culturais e políticas, tanto regionais como estaduais e municipais.

Nos processos decisórios de gestão de recursos hídricos, é importante a participação das comunidades envolvidas, de forma a viabilizar as ações necessárias e assegurar sua agilidade e continuidade.

### Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos

O Governo Federal e os governos dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal devem elaborar os respectivos planos de recursos hídricos, de modo a promover o uso racional destes, prevendo soluções para os conflitos potenciais de uso e conservação, com visão prospectiva de curto, médio e longo prazo. Os municípios devem ser incentivados a elaborar planos de recursos hídricos relativos a obras e serviços de interesse municipal predominante.

---

<sup>121</sup> CAMPOS, José Nilson Bezerra. A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos: uma perspectiva histórica. **Gesta**, v. 1, n. 1, p. 111-121, 2013. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9615/1/2013\\_art\\_jnbcampos\\_a.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9615/1/2013_art_jnbcampos_a.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

O sistema nacional de gestão de Recursos Hídricos, entendido como forma organizacional que tem como objetivo a implantação de planos e programas de aproveitamento e controle de recursos hídricos, deve compatibilizar o uso múltiplo e a gestão descentralizada destes.

Para tanto devem ser formuladas normas nacionais sobre o uso múltiplo dos recursos hídricos e institucionalizados mecanismos e instrumentos de coordenação e articulação entre o Sistema Federal e os Sistemas estaduais de Gestão de Recursos Hídricos.

#### Aperfeiçoamento de Legislação

Considera-se fundamental a volta ao regime que vigorou na Constituição Federal de 1946, segundo o qual era facultado aos estados Legisla (*sic*) sobre águas, em caráter supletivo e complementar à União, respeitada a legislação federal, de forma a propiciar ao País, rapidamente arcabouço legal indispensável para a gestão dos recursos hídricos.

Os dispositivos constitucionais devem permitir que na legislação complementar seja adotado o princípio da gestão integrada dos recursos hídricos.

O código de Águas de 1934 deve ser atualizado, complementando e regulamentando em muitos de seus aspectos, para que inúmeras questões, pendentes por falta de normas de jurídicas apropriadas, sejam resolvidas.  
[...]<sup>122</sup>

Deve-se destacar o fato de que tais diretrizes sobrevieram ainda antes da promulgação da Constituição Cidadã, com dispositivos que contemplavam o entendimento da época, como a já mencionada dupla dominialidade das águas no Brasil: União e Estados. Apesar do exposto, é certo que várias diretrizes acima elencadas foram incorporadas no texto da mencionada Política Nacional de Recursos Hídricos, demonstrando o caráter de vanguarda das reflexões oriundas de tais fóruns.

Na sequência, diversas foram as oportunidades em que a sociedade debateu a matéria dos recursos hídricos em Seminários<sup>123</sup> em suas múltiplas temáticas e em 2023, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRHidro) e o 1º Fórum Latino-Americano da Água (1º FLAA) reafirmaram suas convicções no XXV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos (XXV SBRH) por meio da Carta de Aracaju<sup>124</sup>, de onde se destaca os seguintes entendimentos

<sup>122</sup> ABRHidro. **Carta de Salvador**. 1987. Disponível em: [https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=27&c=f&t=salvador\\_1987](https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=27&c=f&t=salvador_1987). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>123</sup> Salvador em 1987 – Tema de referência: usos múltiplos de recursos hídricos; Foz do Iguaçu em 1989 – Tema de referência: Política nacional de recursos hídricos; Rio de Janeiro em 1991 - Tema de referência: recursos hídricos e meio ambiente; Gramado em 1993 – Tema de referência: Ciência, tecnologia e recursos humanos em recursos hídricos; Recife em 1995 – Tema de referência: desenvolvimento urbano das cidades brasileiras; Vitória em 1997 – Tema de referência: dos Sistemas de Informação em Recursos Hídricos; Brasília em 2000 – Tema de referência: consensos nas políticas públicas em recursos hídricos; Santa Maria em 2000 – Tema de referência: conclusões e recomendações do IV ENES; Aracaju em 2001 – Tema de referência: o desafio da prática da implantação dos sistemas de gestão de recursos hídricos; Manaus em 2003 – Tema de referência: água: recurso estratégico para o desenvolvimento sustentável da amazônia. In: ABRHidro. **Cartas**. Disponível em: <https://docs.abrhidro.org.br/index.php?t=1>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>124</sup> ABRHidro. **Carta de Aracaju**. 2023. Disponível em: [https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju\\_2023](https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju_2023). Acesso em: 24 jan. 2024.

diretamente relacionados à gestão de recursos hídricos e que podem nortear os avanços futuros sobre o tema:

[...]

(v) no papel institucional e de liderança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como responsável por coordenar a implementação da Política Nacional de 27 Recursos Hídricos e suas interfaces com setores usuários;

(vii) No fortalecimento dos órgãos gestores estaduais de Recursos Hídricos para liderar a 33 implementação das políticas estaduais e para atuar conjuntamente com a ANA na gestão compartilhada de bacias hidrográficas e sistemas hídricos de interesse comum.

[...] <sup>125</sup>

Ainda, como destaque de ações fundamentais elencadas pelo XXV SBRH, tem-se:

[...]

(viii) Defender o fortalecimento dos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, para sua contínua atuação;

(x) Incentivar o avanço na direção da governança multinível e policêntrica das águas, mediante articulação entre instituições das esferas federal, estadual, municipal e organismos de bacias hidrográficas, sobretudo em bacias interfederativas.

[...] <sup>126</sup>

Os itens destacados denotam os desafios do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, tendo, como interface direta, a integração da governança multinível, diretamente relacionada à esfera federal; os estaduais e, ainda, os organismos de bacia que neles atuam.

Na sequência serão abordadas as possibilidades de gestão dentro do sistema de recursos hídricos, entendendo como a complexa gama de *stakeholders* pode desempenhar atividades coligadas, dividindo competências e responsabilidades.

## 2.1 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A presente seção tem como objetivo entender como se dá a relação entre a gestão dos recursos hídricos, prevista na PNRH e a gestão de saneamento básico, conforme definido na PNSB. Segundo Relatório Conjunturas de 2023<sup>127</sup>:

<sup>125</sup> ABRHidro. **Carta de Aracajú.** 2023. Disponível em: [https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju\\_2023](https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju_2023). Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>126</sup> ABRHidro. **Apresentação.** Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/StArquivos/2024/06/67ad92d4dd87cdeb4313f31f0e10dcfc-20240605-120727.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>127</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023:** informe anual. Brasília, ANA, 2024. p. 130.

A Lei sobre o Saneamento Básico traz quatro componentes que devem ser considerados no contexto dos serviços prestados: o abastecimento de água (tratamento da água para consumo humano e distribuição em redes públicas), o esgotamento sanitário (coleta e tratamento do esgoto doméstico para disposição final), resíduos sólidos (limpeza, coleta, tratamento e destinação do lixo urbano) e manejo de águas pluviais (drenagem de água das chuvas para minimizar impactos hidrológicos em ambientes urbanos). A Lei cita como princípio a universalização dos serviços, o que é orientado por meio do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, que promove o planejamento integrado, entre União, Estados e Municípios, para a universalização do acesso ao saneamento básico até 2033.

A inter-relação entre a gestão de recursos hídricos e a gestão do saneamento básico é evidenciada nas duas políticas, tanto a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), que traz como diretriz a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional, quanto a Política sobre o Saneamento Básico, que traz como princípios fundamentais a articulação com políticas setoriais, inclusive com a de recursos hídricos e a integração das infraestruturas e dos serviços de saneamento com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Nesse sentido, tem-se a integração de alguns instrumentos dessas políticas, como a base de dados do SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, que deve ser desenvolvida e implementada de forma articulada ao SNIRH - Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, e ao Sistema Nacional de Informações em Meio Ambiente - SINIMA (conforme Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007). Cita-se também a articulação entre os planos nacionais de Saneamento Básico, de Resíduos Sólidos e de Recursos Hídricos, cujas coordenações passam a ser de competência da ANA, segundo o novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Verifica-se, portanto, que sendo os recursos hídricos elemento central de parte dos serviços de saneamento básico, torna-se imprescindível a boa execução da PNRH para apoiar a adequada execução da PNSB. De igual modo, os instrumentos de gestão previstos pela PNRH são elementares para a adequada integração e articulação em matéria de saneamento básico.

No Brasil, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento<sup>128</sup>, a prestação de serviço de água tinha, na data base de 2022, a seguinte configuração quanto à natureza jurídica dos prestadores de serviço:

**Tabela 3 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Água no Brasil.**

NATUREZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	QUANTIDADE
Administração Direta	816
Autarquia	478
Sociedade de Economia Mista	30

<sup>128</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico Temático:** serviços de água e esgoto. Visão geral: ano de referência 2022. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_VISAO\\_GERAL\\_AE\\_SNIS\\_2023.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

Empresa Pública	5
Empresa Privada	132
Organização Social	17
Consórcios Públicos	235 <sup>129</sup>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, 2020-2022.

Já para saneamento básico, a prestação de serviço por natureza jurídica se configura da seguinte forma:

**Tabela 4 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Saneamento no Brasil.**

NATUREZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	QUANTIDADE
Administração Direta	3.063
Autarquia	475
Sociedade de Economia Mista	30
Empresa Pública	5
Empresa Privada	135
Organização Social	9
Consórcios Públicos	235 <sup>130</sup>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, 2020-2022.

Destaca-se que a Administração Direta<sup>131</sup>; autarquia<sup>132</sup> e consórcios públicos<sup>133</sup> são entidades de direito público, ao passo que as sociedades de economia mista<sup>134</sup>, empresa

<sup>129</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Brasília-DF, 2021. p. 121. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICNO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICNO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>130</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Brasília-DF, 2021. p. 121. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICNO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICNO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>131</sup> Órgãos de Prefeitura, Secretarias e Departamentos.

<sup>132</sup> Entidade com autonomia administrativa e patrimonial, sob controle municipal ou estadual.

<sup>133</sup> Entidades om personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica.

<sup>134</sup> Entidade com capital público e privado e gestão pública com participação de sócios privados.

pública<sup>135</sup> e organização social<sup>136</sup> são de direito privado. Dos agentes apresentados, apenas a sociedade de economia mista, empresa pública e empresa privada tem finalidade lucrativa, ao passo que os demais são entidades com fins não econômicos.

Compondo o chamado primeiro setor, estão os entes da Administração Pública, as autarquias, sociedade de economia mista, empresa pública e consórcios públicos. No segundo, estão as empresas privadas e, por fim, enquanto entidades do terceiro setor, estão as organizações sociais.

Em simples somatório verifica-se que ao todo são 1.294 entidades com natureza jurídica de direito público *versus* 184 entidades com natureza jurídica de direito privado prestando serviço de abastecimento de água, as quais equivalem a 12,45% da oferta.

No contexto da oferta de serviço de saneamento básico tal qual na oferta de água, verifica-se predominância de entidades com natureza de direito público, que aqui representam 95,18% de toda forma de prestação de serviço de esgoto.

É certo que na gestão de recursos hídricos e prestação de serviços de água e esgoto existem prestadores que atuam em um ou mais municípios conjuntamente, o que explica que os números acima apresentados não sejam equivalentes à totalidade de municípios existentes no Brasil.

Também é certo que, em alguns casos, o número de prestadores se repete ou se assemelha quando da realização de serviços de água e esgoto, como é o caso das autarquias; sociedades de economia mista; empresas públicas, empresas privadas e consórcios públicos, demonstrando que o maior desnível está na prestação de tais serviços pela Administração Direta – que demonstra maior interseção no saneamento.

Ademais e conforme se verá no desenvolvimento do presente capítulo, na gestão de recursos hídricos (e não de saneamento básico como trabalha o presente tópico) surge figura não mencionada nessa tabela, quais sejam: as fundações públicas de direito privado, FABHAT e FABH-SMT.

Assim, considerando que atualmente não existem fundações prestando serviços de água e esgoto<sup>137</sup> a temática não é estudada nesse item, mas será abordada quando da análise dos

---

<sup>135</sup> Entidade com capital estritamente público.

<sup>136</sup> Entidade da sociedade civil com fins não econômicos e delegação para a gestão de atividades públicas ou de interesse público.

<sup>137</sup> BARREIRA, Jônatas Henriques. **Descentralização administrativa e federalismo nos serviços de água e esgoto**: um estudo da região sudeste. 2018. 351 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. p. 89.

modais possíveis para a gestão de recursos hídricos. Tais arranjos organizacionais serão abaixo detalhados, cabendo ao presente trecho, introdutório a demonstração geral do cenário nacional.

### **2.1.1 Desconcentração, descentralização e concessão: Administração Direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e concessionárias**

Considerando que a concentração de atividades não mais se mostrava como alternativa possível para a implementação de políticas de saneamento básico, o setor avançou a partir da desconcentração.

Isto é, a competência para executar ações de saneamento agora é atribuída a órgãos que fazem parte da própria pessoa jurídica detentora de competência executiva. Nesse caso, portanto, a Administração Direta do Poder Público segue sendo hierarquicamente superior e responsável pela atividade desconcentrada.

O exemplo clássico de desconcentração é a criação de departamento ou órgão especializado na prestação de serviço de água a esgoto e que, conforme tabela acima, tem predominância no território nacional.

Ocorre que “a mera criação de órgãos internos, especializados, mas meramente auxiliares, isto é, sem qualquer autonomia, não atenderia às necessidades complexas e sempre urgentes da coletividade”<sup>138</sup>. Por esse motivo sobreveio o conceito de descentralização administrativa, que ocorre quando o Poder Público cria outras pessoas jurídicas e as dota de personalidade jurídica própria que, por sua vez, não estão à hierarquia que os órgãos desconcentrados se submetem.

Exemplo de descentralização reside nas autarquias que, para Odete Medauar significam “poder próprio”, identificando “um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública”<sup>139</sup>.

Importante destacar que o grande diferencial da autarquia é sua independência do “poder central”, isto é, para o desempenho de suas atribuições há estrutura administrativa própria, com hierarquia específica e que não se vincula diretamente ao Executivo do respectivo ente.

---

<sup>138</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, n. 2, p. 105-122, abr.-jun. 2002.

<sup>139</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 7.

O Decreto-Lei nº 200/1967<sup>140</sup> dispõe em seu art. 5º, inciso I, que autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Jônatas Henriques Barreira alerta, entretanto, que “a ideia de autarquia como sendo um “serviço autônomo” é visão ultrapassada e superada”, pois este “é um dos modelos de instituição pública, podendo prestar serviços públicos, bem como exercer outras atividades típicas de Estado”<sup>141</sup>.

As empresas públicas e sociedades de economia mista também fazem parte da Administração Indireta, mas não se confundem com a autarquia por terem natureza jurídica de direito privado (ainda que com derrogações de direito público). Tais figuras diferem entre si porque, no caso da primeira, tem capital totalmente público e, no caso da segunda, comporta capital e investimento privado, entretanto ambas são criadas pelo próprio Poder Público.

As empresas públicas e sociedades de economia mista – comumente chamadas de estatais – surgem para viabilizar a atuação do Estado na economia e tem caráter residual por força da própria Constituição Federal de 1988<sup>142</sup>. Jônatas Henriques Barreira, mais uma vez, destaca que os serviços de saneamento por meio de estatais se enquadram em duas situações distintas:

- a) as empresas públicas e sociedades de economia mista criadas pelos Municípios para a prestação de serviços na circunscrição deles próprios;
- b) as sociedades de economia mista estaduais (CESBs) que prestam serviços de água e esgoto nos Municípios.

Assim, enquanto o item ‘a’ não gera dúvidas quanto a sua aplicabilidade, o item ‘b’ levanta o debate sobre a titularidade para a execução dos serviços de saneamento básico, haja vista que se trata de pessoa jurídica estadual atuando em ação de titularidade dos municípios.

---

<sup>140</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>141</sup> BARREIRA, Jônatas Henriques. **Descentralização Administrativa e Federalismo nos Serviços de Água e Esgoto**: um estudo da região sudeste. 351 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. p. 72.

<sup>142</sup> Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Ressalva-se, nesse ponto, o conteúdo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842<sup>143</sup> julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013, que assinalou o interesse comum no caso de existência de Região Metropolitana, conforme breve destaque:

[...]

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

[...]

Assim, apesar de incomum na dinâmica atual, é possível que determinada empresa estatal estadual execute atividades de saneamento básico para municípios daquele estado, sendo a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP um exemplo clássico.

Essa relação se justifica e materializa por diversos fatores sendo que em muitas situações os municípios não são tecnicamente preparados para executar os serviços de saneamento básico e, tampouco, instituir instrumentos de gestão hídrica. Conforme Jônatas Henrique Barreiras<sup>144</sup>:

Nas Regiões Metropolitanas da Grande São Paulo<sup>362</sup> e da Baixada Santista<sup>363</sup>, há uma hegemonia da Companhia Estadual muito forte, havendo, na primeira, 84,62% dos Municípios aderidos ao Serviço prestado pela SABESP em todas as suas fases e em todo seu território<sup>364</sup> e na segunda, 100% deles. Curiosamente, são as duas Regiões Metropolitanas mais antigas do Estado, as quais provavelmente a SABESP deu maior prioridade em obter as concessões dos Municípios.

Exatamente o contrário ocorre com a Região Metropolitana de Ribeirão Preto<sup>365</sup>, a mais distante da capital, em que a SABESP apenas presta os serviços relativos ao abastecimento de água em 6 dos seus 28 Municípios (21,43%). A SABESP também não teve êxito em obter espaço na Região Metropolitana de Campinas<sup>366</sup>, onde apenas presta os serviços relativos à água e esgoto em 4 dos 19 municípios da região (21,05%). A Região Metropolitana de Sorocaba<sup>367</sup>, em contraposição às outras quatro Regiões Metropolitanas, apresentou disposição semelhante ao panorama geral do Estado, que é de maior equilíbrio, com 57,69% dos seus Municípios tendo seus serviços prestados pela SABESP.

<sup>143</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1842. Data de Julgamento: 06/03/2013. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal:plenario:acordao:adi:2013-03-06:1842-1714588>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>144</sup> BARREIRA, Jônatas Henriques. **Descentralização Administrativa e Federalismo nos Serviços de Água e Esgoto**: um estudo da região sudeste. 351 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. p. 117.

Há que se destacar que essa relação entre “município titular da competência de saneamento” e “empresa estadual” foi, por parte da doutrina<sup>145</sup>, também denominada de concessão. Para Adilson Dallari, é hipótese onde haveria impossibilidade jurídica de licitação. O debate, entretanto, parece ter sido superado, conforme preleciona Alice Gonzalez Borges<sup>146</sup>:

Mas - e este é o ponto nuclear de toda a questão - essas empresas estaduais criadas para os serviços de abastecimento de água não são, nunca foram, nem poderão ser, verdadeiras concessionárias de serviço municipal - o que, aliás, mesmo no passado, mesmo antes do advento da Lei 8.987/95, sempre nos pareceu verdadeira distorção dos princípios essenciais de nosso ordenamento jurídico.

Trata-se da associação de pessoas públicas, conjugando seus recursos ou suas possibilidades concretas de angariarem recursos, com outras entidades também públicas, de outra esfera administrativa - como, no caso, empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais - mas em outro nível, mais apropriado, qual seja o da prestação associada de serviços, em regime de estreita cooperação, para o atingimento do interesse comum, como previu o constituinte no parágrafo único do art. 23 do Texto Maior.

Neste ponto é importante destacar, inclusive como sinal da dinâmica moderna do setor. No estado do Rio de Janeiro, parte dos serviços prestados pela CEDAE foi concedido à iniciativa privada, que informa a continuidade de sua atuação para produção de água e fornecimento para as concessionárias<sup>147</sup> no contexto da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

Com a concessão parcial de seus serviços, iniciou-se um modelo em que as empresas privadas – concessionárias – atuam em coordenação com a estatal que ainda detém alguma participação na trilha do desenvolvimento da água. Esse modal híbrido, especialmente nos recursos hídricos, se coaduna com a exegese legal por uma gestão democrática e compartilhada das águas.

Em linhas gerais, a forma de prestação dos serviços de saneamento básico pela concessão de tais serviços a particulares ocorre por meio de processo licitatório do qual resulta um contrato de concessão.

<sup>145</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello entendia como possível que as empresas públicas e sociedades de economia mista figurassem como concessionárias. De igual modo, Alexandre dos Santos Aragão entende que a administração indireta pode, ao assinar contrato de concessão com outro ente, atuar como concessionária. *In*: BARREIRA, Jônatas Henriques. **Descentralização Administrativa e Federalismo nos Serviços de Água e Esgoto**: um estudo da região sudeste. 351 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

<sup>146</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de serviço público de abastecimento de água nos municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro v. 212, n. 2 p. 95-107, abr.-jun., 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47170/45638>. Acesso em: 15 abr. 2024.

<sup>147</sup> CEDAE. **Concessões**: o que mudou? Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou#:~:text=O%20estado%20n%C3%A3o%20tinha%20capacidade,da%20Cedae%20em%20quatro%20blocos>. Acesso em: 27 abr. 2024.

O processo de atuação brasileira nos serviços e gestão de serviços públicos é assim resumida por José Cretella Júnior<sup>148</sup>:

O Estado, numa primeira fase, delega ao empresário concessionário; numa segunda fase, passa à categoria de sócio, menor ou maior; numa terceira fase, é o acionista maior; na fase final, é o proprietário exclusivo do empreendimento – é o empresário público.

Os conflitos entre os interesses do Estado e os interesses do particular iriam, também, em breve, ressaltar as desvantagens da sociedade de economia mista. Com efeito, os fins visados pelo sócio-Estado são radicalmente opostos aos fins pretendidos pelo sócio-particular. O sócio-Estado objetiva alcançar o interesse público, no mais alto grau. O sócio-particular objetiva o lucro pessoal, se possível a curto prazo.

Por isso, as sociedades de economia mista minoritárias vão desaparecendo, aos poucos, para ceder lugar às majoritárias, como ocorreu no direito brasileiro.

Por não ser objeto específico desse estudo, o desenvolvimento do trabalho não abordará os detalhes acerca dos conceitos de concessão comum (Lei Federal nº 9.074/1995) e concessão patrocinada (Lei Federal nº 11.079/2004)<sup>149</sup>.

### 2.1.2 Consórcio Público Interfederativo

A constituição de um consórcio público interfederativo caracteriza-se como modalidade voluntária de gestão dos serviços de saneamento básico, com fundamento direto no artigo 241 da Constituição Cidadã<sup>150</sup>.

De igual modo, a Lei Federal nº 11.445/2007 prevê tal possibilidade em seu artigo 8º, parágrafo 1º<sup>151</sup>. Assim, os consórcios intermunicipais poderão prestar serviços de saneamento básico aos municípios consorciados, restando vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório (artigo 8º, parágrafo primeiro, inciso II, da Lei Federal nº 11.445/2007).

<sup>148</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Regime jurídico das empresas públicas. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 237, n. 2, p. 823-825, mar. 1972.

<sup>149</sup> Para aprofundamento na temática, remeto o leitor ao conteúdo da obra *Tratado de Parcerias Público-Privadas*, organizada por André Saddy e produzida em 11 volumes e que promove análise detalhada de múltiplos aspectos relacionados às parcerias público-privadas (PPPs).

<sup>150</sup> Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

<sup>151</sup> Art. 8, § 1º - O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os consórcios públicos são contratos realizados entre as pessoas de direito público com capacidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará<sup>152</sup>.

Esses consórcios públicos podem se estruturar como uma entidade associativa com personalidade jurídica de direito público – diretamente integrados à Administração Indireta – ou uma pessoa jurídica de direito privado com fins não econômicos (conforme estabelecido no artigo 1º, da Lei Federal nº 11.107/2005).

A constituição dos consórcios deve observar o que preconiza o texto legal, seguindo o procedimento estabelecido na Lei Federal nº 11.107/2005, com subscrição e publicação, na imprensa oficial de um protocolo de intenções entre os consorciados (conforme os artigos 3º e 4º, § 5º), que deve conter as cláusulas essenciais descritas no artigo 4º. Além disso, é necessário que cada ente federativo promulgue sua própria lei ratificando o protocolo de intenções (o artigo 5º) e, finalmente, celebre o contrato de consórcio propriamente dito (conforme o artigo 3º).

Com o advento da Lei Federal nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, a gestão dos serviços públicos de saneamento básico pode ser exercida de forma compartilhada, o que justifica o aumento de 11,5% na atividade consorciada para execução de manejo de resíduos sólidos.

Aqueles municípios territorialmente próximos têm na geografia um fator de importância para o estabelecimento de consórcios, haja vista que a infraestrutura pode (e deve) ser compartilhada para garantir a eficiência da aplicação de recursos públicos.

Em linhas conclusivas é preciso destacar, também, que a opção pela gestão via consórcio favorece aqueles municípios pequenos, cuja estrutura administrativa não garante sustentabilidade para que haja um aparato específico para a gestão dos serviços de saneamento básico. Nesses casos a atuação consorciada com outros da mesma região se torna uma opção proveitosa, haja vista que amplia o rol de alternativas à disposição da edilidade.

### **2.1.3 Organizações Sociais – O.S.**

Adentrando no subitem relacionado às organizações sociais como entidades do terceiro setor caberá a esta seção demonstrar como as organizações sociais figuram como opção na

---

<sup>152</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2014. p. 687.

gestão de saneamento básico e seus serviços. Para Gustavo Henrique Justino de Oliveira, nas palavras de Fernando Mânica<sup>153</sup>:

Parece oportuno ressaltar que no Brasil o Terceiro Setor pode ser concebido como “o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados)”.

É certo que, nesse contexto, a entidade privada encerra, em si, diferenças substanciais das empresas privadas, haja vista que não objetiva o lucro e tampouco recebe a titularidade de alguma das fases do modelo de operação do serviço de saneamento: montante (captação, adução e tratamento de água) e a jusante (reserva e distribuição de água).

Sobre o tema, Rafael Oliveira destaca que “são criadas pela iniciativa privada; não possuem finalidade lucrativa; não integram a Administração Pública Indireta; prestam atividades privadas de relevância social; possuem vínculo legal ou negocial com o Estado e recebem benefícios públicos”<sup>154</sup>.

As Leis Federais nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999 permitem que a organização social celebre contrato de gestão e/ou termo de parceria com o Estado para o cumprimento de metas de desempenho e recebimento de benefícios públicos.

Destaca-se que tais instrumentos tem como ponto de similaridade com aquele previsto pela Lei Federal nº 10.881/2004 apenas a denominação e o macro-objetivo de promover a “implementação, supervisão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas”<sup>155</sup>. Nesse ponto cabe destacar o que assinala Fernando Mânica e Fernando Menegat<sup>156</sup>:

Tudo quanto foi dito parece suficiente para subsidiar a conclusão de que o contrato de gestão — como seu próprio nome já indica — não pode ser reduzido a um mero convênio: o contrato de gestão com Organizações Sociais possui características

<sup>153</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *In*: MÂNICA, Fernando Borges. **Organizações Da Sociedade Civil De Interesse Público: Termo De Parceria E Licitação**. Disponível em: [https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_de\\_interesse\\_publico.pdf](https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes_da_sociedade_civil_de_interesse_publico.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024. p. 12.

<sup>154</sup> OLIVEIRA, **Curso de Direito Administrativo**. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 335-336

<sup>155</sup> ANA. **Contratos de gestão/Organizações Sociais**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/aceso-a-informacao/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>156</sup> MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. **Revista de Contratos Públicos - RCP**, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 47-72, mar.-ago. 2013. p. 7.

próprias e a ele se aplicam regras próprias, muitas das quais incidentes sobre os contratos administrativos, compatibilizando-se em certa medida à definição da Lei nº 8.666/93. Nessa ordem de ideias, não é possível — nem plausível — reconduzir a figura do contrato de gestão àquela do convênio, tanto menos, pura e simplesmente, à do contrato administrativo.

Trata-se — e aqui está o ponto nodal — de figura própria, a meio caminho entre o contrato e o convênio, que não pode ser classificada estaticamente a um dos lados sem se cometerem graves equívocos interpretativos: um deles, de acordo com Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza, é o “risco de exigência de que entidades do Terceiro Setor mimetizem comportamentos de Estado”, como se “sua ação fosse mera extensão da atividade estatal” e “os recursos que lhes são dados estivessem sempre gravados como estatais”.

É dizer: mesmo no contexto da Lei Federal nº 9.637/1998, os instrumentos denominados contratos de gestão ainda geram dificuldade de entendimento sobre sua natureza jurídica, *modus operandi* e forma de controle pelo poder público. Gustavo Henrique Justino de Oliveira<sup>157</sup> trata do contrato de gestão como forma de modernização da própria administração pública, condizente com a demanda social de modernização da gestão pública.

Soma-se a isso a singularidade ainda maior do sistema de recursos hídricos e do ali previsto contrato de gestão, que possui ampla transversalidade e interseção com outros atores do Poder Público, conforme será visto no item a seguir.

Nesta oportunidade e tratando especificamente sobre os serviços de saneamento básico, deve-se destacar que, conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a adesão à prestação desse serviço por meio de organizações sociais é baixa, somando, ao lado de empresas públicas e sociedade de economia mista apenas 0,3%<sup>158</sup>.

<sup>157</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Belo Horizonte, v. 2, n. 10, p. 195-235, jul. 2005. p. 7. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5991131/mod\\_resource/content/1/OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino%20de.%20Contrato%20de%20gest%C3%A3o%20e%20Moderniza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABblica%20Brasileira.%20Revista%20Brasileira%20de%20Direito%20P%C3%ABlico%20E2%80%93%20RBDP%2C%20Belo%20Horizonte%2C%20a.%203%2C%20n.%2010%2C%20p.%20195-232%2C%20jul.set.%202005.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5991131/mod_resource/content/1/OLIVEIRA%2C%20Gustavo%20Justino%20de.%20Contrato%20de%20gest%C3%A3o%20e%20Moderniza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABblica%20Brasileira.%20Revista%20Brasileira%20de%20Direito%20P%C3%ABlico%20E2%80%93%20RBDP%2C%20Belo%20Horizonte%2C%20a.%203%2C%20n.%2010%2C%20p.%20195-232%2C%20jul.set.%202005.pdf) Acesso em: 01 de julho de 2024.

<sup>158</sup> “Especificamente, com relação aos serviços de abastecimento de água, em termos percentuais, dos 5.391 municípios que forneceram dados ao SNIS em 2020, 75,6% possuíam delegação de água para os prestadores regionais ou microrregionais. As prefeituras municipais representaram 13,6% do total; as autarquias municipais, 8,5%; as empresas privadas (serviço local), 2,0%; organizações sociais, empresas públicas e sociedades de economia mista, somaram 0,3%.”. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Brasília-DF, 2021. p. 51. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICNO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICNO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

## 2.2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS POR BACIA HIDROGRÁFICA

### 2.2.1 Aspectos Gerais e Conflitos pelos múltiplos usos das águas

Sob um enfoque macro, a Divisão Hidrográfica Nacional, instituída pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), define a existência de doze regiões hidrográficas brasileiras que assim são definidas em razão da proximidade territorial e semelhança de características naturais, sociais e econômicas dos corpos d'água. Cada região hidrográfica pode ser composta por bacias, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas. Essa divisão hidrográfica visa orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos em todo o país.

Conforme visto ao longo do trabalho, a bacia hidrográfica desempenha papel fundamental no contexto da gestão de recursos hídricos, haja vista que é por essa unidade territorial que a gestão e o planejamento do emprego de recursos hídricos são desenvolvidos<sup>159</sup>. A delimitação da georreferenciada da área de cada bacia hidrográfica se dá a partir dos limites dos corpos hídricos e não necessariamente corresponde à delimitação geopolítica preteritamente estabelecida para aquela localidade.

Segundo Monica Ferreira do Amaral Porto e Rubem La Laina Porto, a gestão de recursos hídricos “baseada no recorte territorial das bacias hidrográficas ganhou força no início dos anos 1990 quando os Princípios de Dublin foram acordados na reunião preparatória à Rio-92”<sup>160</sup>.

Verifica-se que esse entendimento se coaduna com outros achados de pesquisa<sup>161</sup>, que demonstra a contemporaneidade de outros fatores na formação da estrutura de gestão de recursos hídricos havida no Brasil após a década de 80 do século passado. Ademais, é crível sustentar que “o tamanho ideal da bacia hidrográfica é aquele que incorpora toda a problemática de interesse”<sup>162</sup>, haja vista que essa metodologia se refere diretamente à necessidade de

---

<sup>159</sup> Art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/1997.

<sup>160</sup> PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 43.

<sup>161</sup> Conforme visto no início do Capítulo II, as discussões e debates sobre recursos hídricos ganharam força nos Simpósios Brasileiros de Recursos Hídricos, destacando-se, inclusive, as referências já apresentadas diretamente extraídas da Carta de Salvador, datada de 1987, que nortearam as premissas iniciais dos debates sobre a matéria.

<sup>162</sup> PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 45.

integração entre as políticas desenvolvidas, considerando os aspectos físicos, sociais e econômicos<sup>163</sup>.

Conforme mencionado, a Resolução n° 32/2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, determina que o Brasil possui, atualmente, 12 (doze) Regiões Hidrográficas, quais sejam: Região Hidrográfica Amazônica; Região Hidrográfica Atlântico Leste; Região Hidrográfica Atlântico Sudeste; Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental; Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental; Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia; Região Hidrográfica Parnaíba; Região Hidrográfica São Francisco; Região Hidrográfica Atlântico Sul; Região Hidrográfica Paraguai; Região Hidrográfica Paraná e Região Hidrográfica Uruguai. A figura a seguir ilustra essas informações.

**Figura 3** - Mapa com representação das Regiões Hidrográficas no Brasil.



Fonte: CNRH *apud* Gestão de Bacias Hidrográficas<sup>164</sup>.

<sup>163</sup> PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 43.

<sup>164</sup> PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 46.

Maria Luiza Machado Granziera<sup>165</sup> dispõe que:

Ao incorporar a bacia hidrografia e, mais ainda, ao instituir comitês de bacia hidrográfica com funções deliberativas nesse espaço geográfico, a lei introduziu uma nova instância de decisões, descentralizada das esferas tradicionais de poder.

Antes de prosseguir na exposição, alguns conceitos devem ser diferenciados. O primeiro deles é o de região hidrográfica e bacia hidrográfica. Conforme visto no mapa, o conceito de região hidrográfica não observa os limites políticos da divisão regional do Brasil (região norte, nordeste, sudeste, sul e centro oeste). Do mesmo modo, a divisão em bacias hidrográficas (unidade territorial menor que uma região hidrográfica) não se limita necessariamente aos limites dos municípios e/ou estados da federação onde está contemplada.

Região Hidrográfica é definida como o “espaço territorial compreendido por uma ou mais bacias ou sub-bacias hidrográficas”<sup>166</sup>. Já bacia hidrográfica consiste na “área que possui uma única confluência das águas sob seu domínio”<sup>167</sup>. Sub-bacia, por fim, corresponde a “área de drenagem afluente do curso d’água principal”<sup>168</sup>.

Indo além, também deve-se destacar que a gestão dos recursos hídricos enquanto instrumento da PNRH não incide, necessariamente, sobre o conceito de região hidrográfica, mas sim está diretamente relacionada à bacia hidrográfica correspondente. É dizer, a região do Atlântico Sudeste, por exemplo, contempla em seu território bacias interestaduais (como o CBH CEIVAP) e bacias estaduais (como os CBH’s fluminenses), sendo que cada um desses CBH’s tem, dentro de seus limites territoriais, forma de gestão específica.

Abaixo, para ilustrar o exposto, apresenta-se o mapa das regiões hidrográficas com as respectivas divisões em bacias e sub-bacias.

---

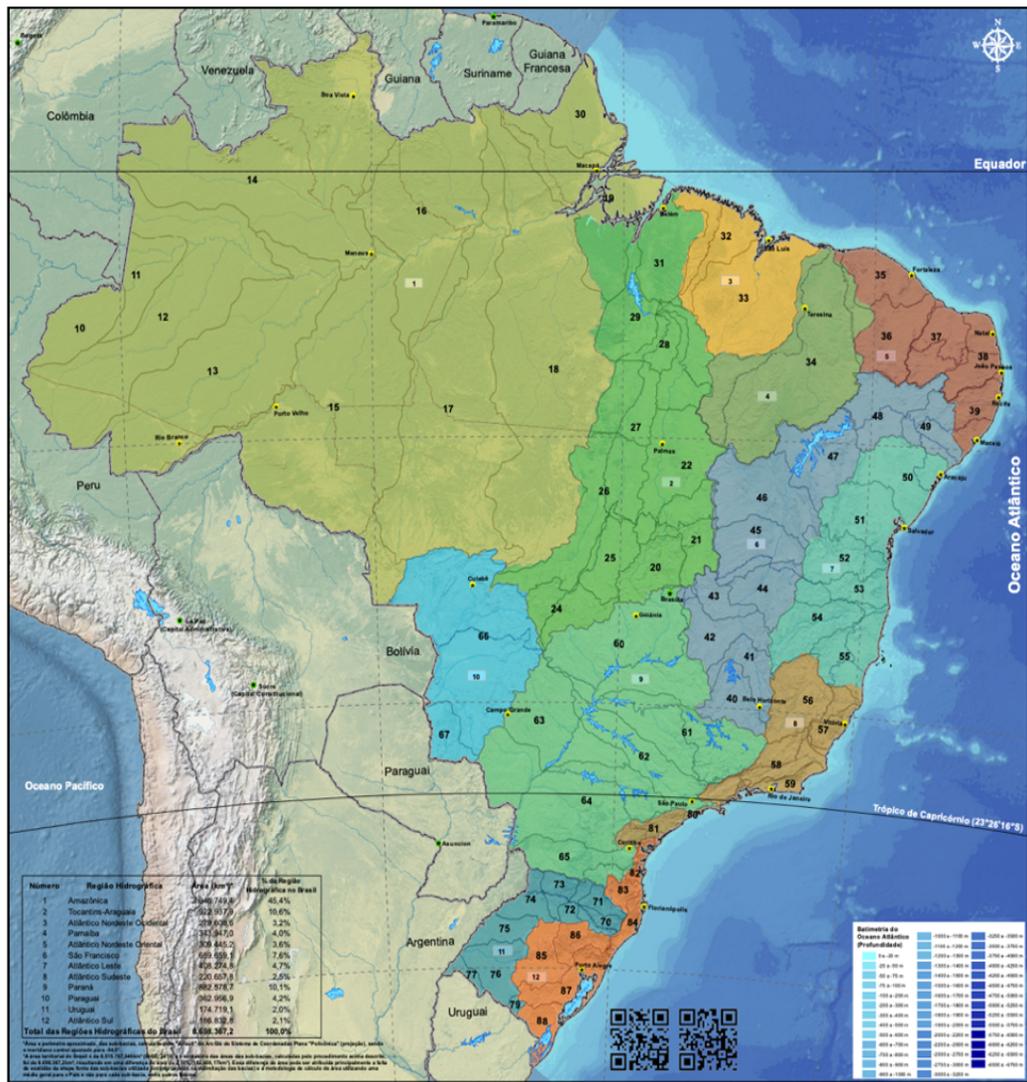
<sup>165</sup> GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco**. Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapexvivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 7.

<sup>166</sup> MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. **Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 5.

<sup>167</sup> MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. **Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 5.

<sup>168</sup> MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. **Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 4.

**Figura 4 - Mapa com representação das Regiões, Bacias e Sub-Bacias Hidrográficas no Brasil.**



Fonte: Francisco F. N. Marcuzzo<sup>169</sup>.

<sup>169</sup> MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. *Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

**Tabela 5 - Legenda da Figura 7 com representação das Regiões, Bacias e Sub-Bacias Hidrográficas no Brasil.**

Número da Sub-Bacia	Principais Cursos D'Água	Área (km <sup>2</sup> ) <sup>*</sup>	% da sub-bacia na bacia	% do Brasil	Perímetro (km) <sup>*</sup>
10	Amazonas, entre a nascente e o rio Javari	74.521	1,97%	0,90%	1.286
11	Amazonas, entre os rios Javari e Auaí-Paraná	68.750	1,81%	0,83%	1.385
12	Amazonas, entre o rio Auaí-Paraná e o lago Coari	390.987	10,31%	4,70%	4.432
13	Amazonas, entre o lago Coari e o rio Purus	405.795	10,70%	4,88%	3.913
14	Negro	603.947	15,93%	7,26%	5.404
15	Madeira	577.616	15,23%	6,94%	5.292
16	Amazonas, entre os rios Madeira e Trombetas	330.403	8,71%	3,97%	3.213
17	Tapealós	510.002	13,45%	6,13%	5.095
18	Xingu e Paru	617.735	16,29%	7,43%	5.358
19	Amazonas, entre o rio Xingu e a foz	212.436	5,60%	2,55%	3.009
<b>Total da Bacia 1</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas</b>	<b>3.792.193</b>	<b>100,00%</b>	<b>45,58%</b>	<b>38.397</b>
20	Alto Tocantins e do Preto	53.468	7,31%	0,64%	1.143
21	Tocantins, entre os rios Preto e Paraná	68.153	9,31%	0,82%	1.607
22	Tocantins, entre os rios Paraná e do Sono	108.834	14,87%	1,31%	1.857
23	Tocantins, entre os rios do Sono e Araguaia	67.866	9,28%	0,82%	1.625
24	Alto Araguaia e rio Claro	59.099	8,08%	0,71%	1.446
25	Araguaia, a montante da ilha do Bananal	53.503	7,31%	0,64%	1.170
26	Araguaia, trecho da ilha do Bananal	148.694	20,32%	1,79%	2.885
27	Araguaia, a jusante da ilha do Bananal	70.243	9,60%	0,84%	1.255
28	Baixo Araguaia	29.725	4,06%	0,36%	996
29	Tocantins, entre o rio Araguaia e a foz	72.198	9,87%	0,87%	1.640
<b>Total da Bacia 2</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Rio Tocantins</b>	<b>731.801</b>	<b>100,00%</b>	<b>8,80%</b>	<b>15.625</b>
30	Oiapoque e outros	89.128	8,50%	1,07%	1.469
31	Guamá e outros	88.473	8,44%	1,06%	1.506
32	Litorâneas do Pará e Maranhão	84.549	8,06%	1,02%	2.064
33	Pindaré, Itapecuru, Mearim e outros	181.539	17,31%	2,18%	2.082
34	Parnaíba	319.509	30,47%	3,84%	3.260
35	Litorâneas do Ceará	61.864	5,90%	0,74%	1.204
36	Jaquaribe	72.631	6,93%	0,87%	1.372
37	Piranhas, Açu e outros	59.377	5,66%	0,71%	1.124
38	Paraíba e outros	48.936	4,67%	0,59%	1.209
39	Litorâneas de Pernambuco e Alagoas	42.442	4,05%	0,51%	993
<b>Total da Bacia 3</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Atlântico Norte/Nordeste</b>	<b>1.048.448</b>	<b>100,00%</b>	<b>12,60%</b>	<b>16.283</b>
40	Alto São Francisco, até Três Marias	46.705	7,73%	0,56%	1.120
41	Das Velhas - São Francisco	38.661	6,40%	0,46%	1.400
42	Paracatu e outros - São Francisco	59.020	9,77%	0,71%	1.639
43	Urucuaia - São Francisco	28.132	4,66%	0,34%	962
44	Verde Grande - São Francisco	51.816	8,58%	0,62%	1.168
45	Corrente e outros - São Francisco	67.276	11,14%	0,81%	1.262
46	Grande e outros - São Francisco	106.901	17,69%	1,29%	1.937
47	Saltite e outros - São Francisco	88.564	14,66%	1,06%	1.588
48	Paieú e outros - São Francisco	71.617	11,85%	0,86%	1.704
49	São Francisco, a jusante do Paieú	45.468	7,53%	0,55%	1.085
<b>Total da Bacia 4</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco</b>	<b>604.161</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,26%</b>	<b>13.867</b>
50	Itapicuru, Vaza Barris e outros	78.333	14,43%	0,94%	1.472
51	Jequitica, Paraguaçu e outros	70.256	12,94%	0,84%	1.634
52	Contas	54.903	10,11%	0,66%	1.497
53	Pardo, Cachoeira e outros	41.342	7,61%	0,50%	1.265
54	Jequilinhonha	64.387	11,86%	0,77%	1.513
55	São Mateus, Itanhém e outros	62.389	11,49%	0,75%	1.232
56	Doce	79.491	14,64%	0,96%	1.469
57	Litorâneas do Espírito Santo	20.067	3,70%	0,24%	700
58	Paraíba do Sul	53.287	9,81%	0,64%	1.557
59	Litorâneas do Rio de Janeiro	18.471	3,40%	0,22%	1.279
<b>Total da Bacia 5</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Atlântico - Trecho Leste</b>	<b>542.925</b>	<b>100,00%</b>	<b>6,53%</b>	<b>13.617</b>
60	Paranaíba	213.301	17,88%	2,56%	2.456
61	Grande	139.202	11,67%	1,67%	1.891
62	Paraná, Tietê e outros	80.030	6,71%	0,96%	1.871
63	Paraná, Verde, Peixe e outros	117.112	9,82%	1,41%	1.969
64	Paraná, Paranapanema, Amambai e outros	233.094	19,54%	2,80%	2.723
65	Paraná, Iguaçú	65.890	5,52%	0,79%	1.582
66	Alto Paraguai	309.528	25,95%	3,72%	3.261
67	Paraguai, Nabileque e outros	34.578	2,90%	0,42%	947
<b>Total da Bacia 6</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Rio Paraná</b>	<b>1.192.735</b>	<b>100,00%</b>	<b>14,34%</b>	<b>16.699</b>
70	Pelotas	14.217	8,03%	0,17%	573
71	Canoas	13.424	7,59%	0,16%	624
72	Uruguai, Inhanduva, Peixe e outros	12.697	7,17%	0,15%	641
73	Uruguai, Chapecó, Passo Fundo e outros	19.553	11,05%	0,24%	658
74	Uruguai, Várzea, Turvo e outros	27.024	15,27%	0,32%	954
75	Uruguai, Ijuí, Piratinim e outros	27.607	15,60%	0,33%	971
76	Ibicuí	48.300	27,29%	0,58%	1.071
77	Uruguai, Quaraí (M. D.) e outros	10.404	5,88%	0,13%	618
79	Uruguai e Negro	3.748	2,12%	0,05%	288
<b>Total da Bacia 7</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai</b>	<b>176.975</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,13%</b>	<b>6.399</b>
80	Litorâneas de São Paulo	4.691	2,04%	0,06%	740
81	Ribeira do Iguape	24.793	10,79%	0,30%	888
82	Cachoeira, São João e outros	12.371	5,38%	0,15%	1.051
83	Itajaí	14.894	6,48%	0,18%	632
84	Tubarão, Capivari e outros	16.865	7,34%	0,20%	755
85	Alto Jacuí	42.581	18,53%	0,51%	1.134
86	Itaquari	26.549	11,55%	0,32%	858
87	Camapuã, Jacuí, lagoa dos Patos e outros	58.531	24,60%	0,68%	1.471
88	Jaquarã e lagoa Mirim no Brasil e outros	30.551	13,29%	0,37%	917
<b>Total da Bacia 8</b>	<b>Bacia Hidrográfica do Atlântico - Trecho Sudeste</b>	<b>229.826</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,76%</b>	<b>8.448</b>
<b>Total das Bacias</b>		<b>8.319.063</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>129.325</b>

### Regiões Hidrográficas

- 1 Amazônica
- 2 Tocantins-Araguaia
- 3 Atlântico Nordeste Ocidental
- 4 Parnaíba
- 5 Atlântico Nordeste Oriental
- 6 São Francisco
- 7 Atlântico Leste
- 8 Atlântico Sudeste
- 9 Paraná
- 10 Paraguai
- 11 Uruguai
- 12 Atlântico Sul

Fonte: Francisco F. N. Marcuzzo<sup>170</sup>.

<sup>170</sup> MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. *Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Considerando que a gestão dos recursos hídricos sob a ótica de cada região e/ou bacia hidrográfica tem caráter territorial, é certo que ocorrem, nesse espaço, situações de conflito conforme verifica-se na publicação Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos 2023, de onde se destaca que em várias regiões do país, “a demanda pela água já supera a disponibilidade hídrica considerada no processo de outorga, normalmente representada por vazões com alta garantia”<sup>171</sup>, ainda que nem sempre o conflito ocorra por toda a extensão da bacia hidrográfica<sup>172</sup>.

No contexto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), em especial e a título de exemplo, destaca-se a existência de dois grandes conflitos.<sup>173</sup> O primeiro conflito está relacionado a um projeto de transposição de corpo hídrico e o segundo, a um projeto de revitalização. Sobre o contexto e conforme Ana Cristina Monteiro Mascarenhas<sup>174</sup>:

No primeiro caso, a decisão do Governo Federal em levar adiante o polêmico Projeto de Transposição, beneficiando os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí e Pernambuco, por meio de dois eixos de interligação segundo Vianna (2005, p.76) “gerou nova e impactante polêmica pelas proporções físicas e pelos seus objetivos, bem como pela complexa realidade dos diversos estados envolvidos” e colocou o CBHSF, os estados da Bahia, Sergipe e Minas Gerais, além de inúmeras organizações da sociedade civil contrários à decisão do Governo Federal.

Nesse cenário ganha destaque a análise das formas possíveis para a gestão de recursos hídricos, considerando que em todas as modelagens um dos elementos centrais são os potenciais conflitos daquela localidade e como o agente privado pode, conforme o caso, atuar para mitigá-los. Ainda, em crítica à forma como as decisões políticas relacionadas à gestão de recursos hídricos foram tomadas no contexto de conflito, continua<sup>175</sup>:

Os interesses econômicos e políticos emergiram e instalou-se uma crise política, extrapolando a área da bacia. O CBHSF se posicionou contrário, com base nos estudos elaborados para o PBHSF e teve a sua decisão ignorada pelo CNRH e demais órgãos integrantes do SINGREH. Deste fato surgiu duas importantes conclusões: (1 evidenciou-se que apesar dos fundamentos, diretrizes e objetivos previstos pela Lei

<sup>171</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.- Brasília: ANA, 2024. p. 116.

<sup>172</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.- Brasília: ANA, 2024. p. 116.

<sup>173</sup> MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflito e Gestão das Águas**: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. 211 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2008. p. 149.

<sup>174</sup> MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflito e Gestão das Águas**: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. 211 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2008. p. 150.

<sup>175</sup> MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflito e Gestão das Águas**: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. 211 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2008. p. 152.

das Águas “as decisões ou as políticas governamentais estão sendo planejadas e implementadas pelos Ministérios sem nenhuma anuência dos Comitês”, afirma Quermes (2006, p. 222), (2) A decisão do CNRH em aprovar o Projeto de Transposição, sem discuti-lo no âmbito das Câmaras Técnicas e não considerar as diretrizes do PBHSF teve grande impacto e a forma como foi conduzida a votação do referido Projeto foi motivo de duras críticas, chegando a ser apontada como o momento de quebra de legitimidade e enfraquecimento do próprio Conselho (VIANA, 2005, p.81).

Assim, extrai-se a existência, em alguns casos, de hiato entre o previsto legalmente na Política Nacional de Recursos Hídricos e as decisões políticas de gestores públicos, que por vezes – como demonstrado acima – deixam de participar aqueles que constituem elemento fundamental na tomada de decisão democrática e descentralizada acerca da gestão das águas.

Como um sinal de alerta sobre a necessidade de robustecimento do próprio sistema e do federalismo que o envolve, é certo que os Comitês devem reforçar seus instrumentos de gestão e, por outro lado, toda sociedade precisa, constantemente, lembrar a mecânica de governança das águas.

## 2.2.2 Sistema Federal de Gestão de Recursos Hídricos

Considerando que o item anterior, introdutório, apresentou as linhas gerais da gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica, o presente item abordará especificamente o âmbito federal de aplicação do referido sistema de gerenciamento.

**Figura 5 - PNRH – Âmbito Federal.**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.<sup>176</sup>

Antes de avançar nos estudos, mostra-se imprescindível destacar trecho que demonstra as diferenças e conexões entre a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e demais atores do sistema:

Apesar da proximidade entre as denominações, a Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei nº 9.984, de 2000, não é uma Agência de Água nos moldes daquelas inicialmente previstas pelo inciso V do artigo 33 da Lei nº 9.433, de 1997. Aquela se destaca pela abrangência nacional de atuação, pela competência na regulação dos usos em todos os corpos d'água de domínio da União e, fundamentalmente, pela responsabilidade de implementar a Política Nacional. A Agência de Água, por sua vez, atua em área limitada pela bacia hidrográfica, não tem, a priori, responsabilidade na regulação dos usos, nem em rios federais nem estaduais, e deve, principalmente, ser a executora ou indutora de ações necessárias à preservação, conservação ou recuperação dos recursos hídricos.

As atribuições das Agências de Água são locais, técnicas e multiespecializadas, além de ter que manter contínuo apoio ao funcionamento do Comitê da respectiva Bacia. Portanto, deve articular sinergicamente suas funções para que as decisões tomadas sejam adequadamente embasadas em estudos técnicos, permitindo a harmonização dos usos da água na bacia.

É dizer: a denominação da ANA não faz dela uma agência de águas na forma prevista pela Lei Federal nº 9.433/1997. Aquela tem competência diretamente ligada à regulação do sistema a nível federal e as agências estão (ou deveriam estar) capilarizadas junto a cada Comitê de Bacia apoiando técnica e administrativamente a execução de suas atividades.

Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, o acompanhamento da evolução da gestão de recursos hídricos em escala nacional é feito por meio da publicação quadrienal do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos.<sup>177</sup> Destaca-se que apesar da periodicidade do referido relatório ser quadrienal, em todo exercício sobrevém publicação de 'informe anual'<sup>178</sup>, motivo pelo qual o Relatório de Conjuntura de 2023 traz os seguintes desafios para a gestão de recursos hídricos:

A ocorrência de eventos hidrológicos críticos – secas e inundações – tem se mostrado mais importante ano após ano. Eventos dessa natureza têm ocorrido com maior frequência e a intensidade tem sido maior – conforme demonstram os recordes históricos quebrados consecutivamente em diferentes regiões do Brasil, tanto para máximas quanto para mínimas – e os impactos sobre a população, cada vez mais

---

<sup>176</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>177</sup> ANA. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>178</sup> ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 27 jan. 2024.

vulnerável, se mostram mais significativos, resultando em perdas de vidas, na saúde, nas atividades econômicas e na infraestrutura e serviços públicos.

[...]

Os desafios presentes e os cenários de incertezas já postos para a gestão dos recursos hídricos, demandam, primeiramente, que as decisões sejam tomadas com base em evidências e em estudos técnicos. O caráter transversal do tema reforça ainda mais a necessidade de termos informações atuais, periódicas, consistentes e contextualizadas de maneira a considerar e integrar os diferentes aspectos a elas relacionadas.<sup>179</sup>

Verifica-se, portanto, que os desafios futuros da gestão de recursos hídricos demandam tecnicidade na tomada de decisão e a democratização das informações sobre a matéria. Tais elementos são desafiadores frente à mencionada recorrência de eventos climáticos críticos e, ainda, politização do debate.

Ainda, para sistematizar o conhecimento, é certo que a Agência Nacional de Águas informa ter 5 (cinco) contratos de gestão em vigor, na data base de 2020<sup>180</sup>, conforme tabela abaixo:

**Tabela 6 - Contratos de Gestão e Termos de Colaboração Federal.**

<b>Entidade Privada</b>	<b>CBH Atendido</b>	<b>Nº Contrato de Gestão e/ou Termo de Colaboração</b>
AGEVAP	CBH CEIVAP	Contrato de Gestão nº 027/2020
AGÊNCIA PEIXE VIVO	CBH SÃO FRANCISCO	Contrato de Gestão nº 028/ANA/2020
AGÊNCIA PCJ	CBH PCJ	Contrato de Gestão nº 033/2020/ANA
AGEVAP	CBH DOCE	Contrato de Gestão nº 034/2020
ABHA	CBH PARANAPANEMA	Termo de Colaboração nº 01/2024

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA<sup>181</sup>.

Considerando o recorte territorial formulado para a presente pesquisa – Estados de São Paulo e Rio de Janeiro – dos instrumentos acima destacados serão objeto de estudo detalhado, no Capítulo III, o Contrato de Gestão nº 027/2020 (ANA x AGEVAP); Contrato de Gestão nº

<sup>179</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília : ANA, 2024. p. 114-115.

<sup>180</sup> ANA. **Contratos de Gestão**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes/contratos/contratos-de-gestao>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>181</sup> ANA. **Contratos de Gestão**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes/contratos/contratos-de-gestao>. Acesso em: 27 jan. 2024.

033/2020/ANA (ANA x AGÊNCIA PCJ) e Termo de Colaboração nº 01/2024 (ANA x CBH Paranapanema).

A efetiva integração da gestão de recursos hídricos, ainda que já tenha avançado desde a sua concepção, apresenta desafios a serem superados e demandas para aperfeiçoamento, sobretudo frente a transversalidade e especificidade do tema.

### 2.2.3 Sistemas Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos

Com vistas a situar o leitor, apresenta-se, novamente e abaixo, organograma institucional do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos com destaque específico para a matéria a ser abordada no presente tópico.

**Figura 6 - PNRH – Âmbito Estadual.**



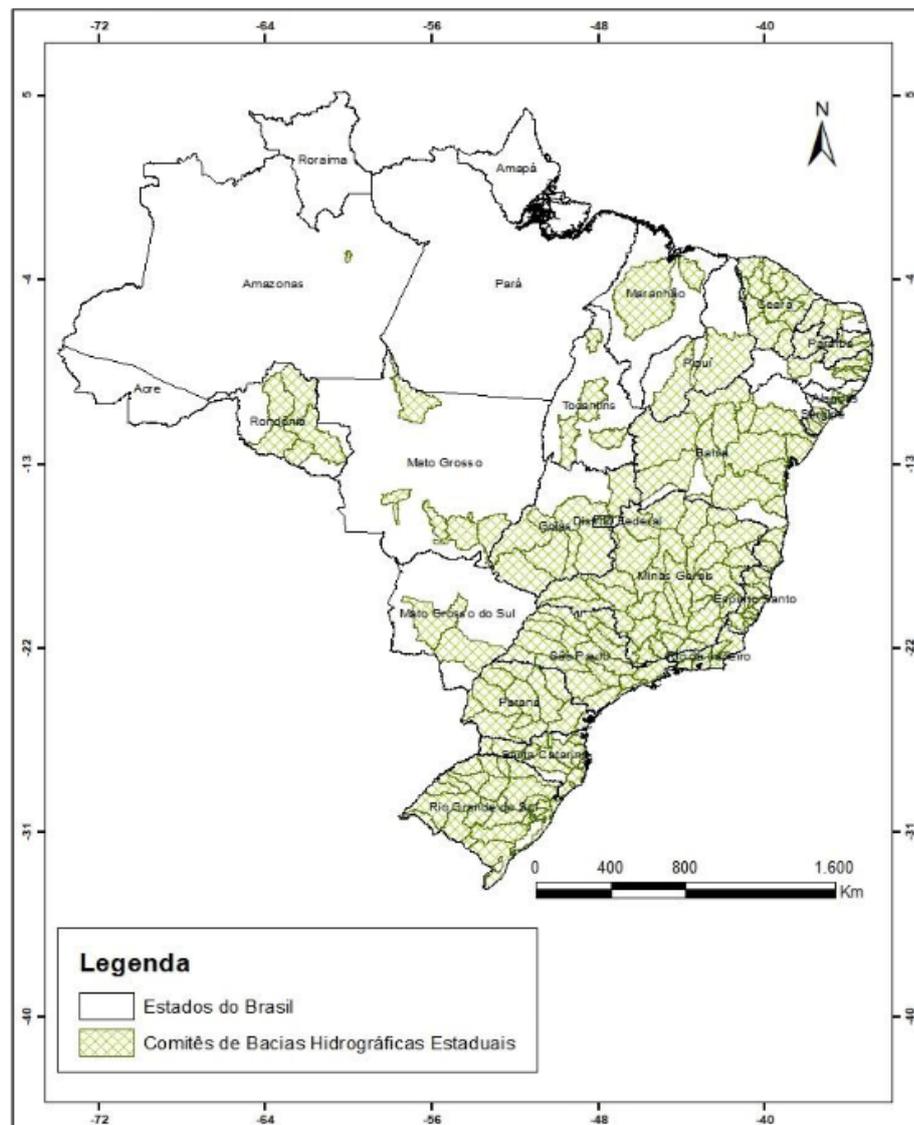
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA<sup>182</sup>.

<sup>182</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Quanto à gestão de recursos hídricos em nível federal, o primeiro problema de pesquisa enfrentado se relacionou diretamente à obtenção de informações sobre o modal escolhido e a respectiva forma de desenvolvimento. Nesse sentido, considerando que cada estado da federação tem autonomia para decidir sobre sua política de recursos hídricos, as informações sobre a respectiva gestão não estão centralizadas em apenas uma plataforma.

Inobstante o exposto e para fins construção didática sobre a matéria, a representação cartográfica de Comitês de Bacia Hidrográfica Estaduais no Brasil tem a seguinte configuração.

**Figura 7** - Mapa das áreas de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas estaduais no território nacional.



Fonte: Elaborado por Carvalho e Oliveira (2020), a partir de dados da ANA, 2019<sup>183</sup>.

<sup>183</sup> CARVALHO, Andreza Tacyana Felix. Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento: discussão sobre os impactos da produção social na gestão de recursos hídricos no Brasil. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 42, v. 1, p. 140-161, jan-jun. 2020.

De toda sorte, tendo em vista que os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro apresentam soluções diversas para a gestão de recursos hídricos, eles mostram-se emblemáticos para o desenvolvimento da pesquisa, motivo pelo qual foram selecionados para aprofundamento das pesquisas e estudos, conforme itens 2.2.2.1 e 2.2.2.2, a seguir apresentados.

### 2.2.3.1 Sistema Paulista de Gestão de Recursos Hídricos

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989, tratou na seção II do capítulo IV especificamente dos Recursos Hídricos, dispondo, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil, que o Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil<sup>184</sup>.

Na sequência, sobreveio a Lei Estadual nº 7.663/1991 que estabeleceu as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como o próprio Sistema Estadual Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A referida lei estadual criou os CBH's com representação tripartite, seguindo o modelo federal. Segundo o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE/SP), “para a efetiva execução da Política Estadual de Recursos Hídricos foram criados três mecanismos básicos que buscam responder a sete questões fundamentais para a Gestão dos Recursos Hídricos”<sup>185</sup>:

- **Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH** – como mecanismo técnico, ao responder às questões O QUE FAZER?, POR QUE FAZER?, QUANDO FAZER? E QUANTO CUSTA?, define os investimentos necessários para a execução das ações planejadas.
- **Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO** – mecanismo financeiro, ao responder à questão E OS RECURSOS? Cria o suporte financeiro para a execução da Política de Recursos Hídricos, identificando a fonte ou origem desses recursos e suas aplicações.
- **Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH** – mecanismo político e institucional, ao responder às questões QUEM FAZ? COMO FAZER?, define a forma de participação do Estado, Municípios e Usuários e a Sociedade Civil na execução das ações planejadas e suas respectivas responsabilidades. Para isso foram criados os colegiados decisórios, que são, o

<sup>184</sup> Art. 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para [...]. SÃO PAULO. **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.h/tml>. Acesso em: 27 jan. 2024.

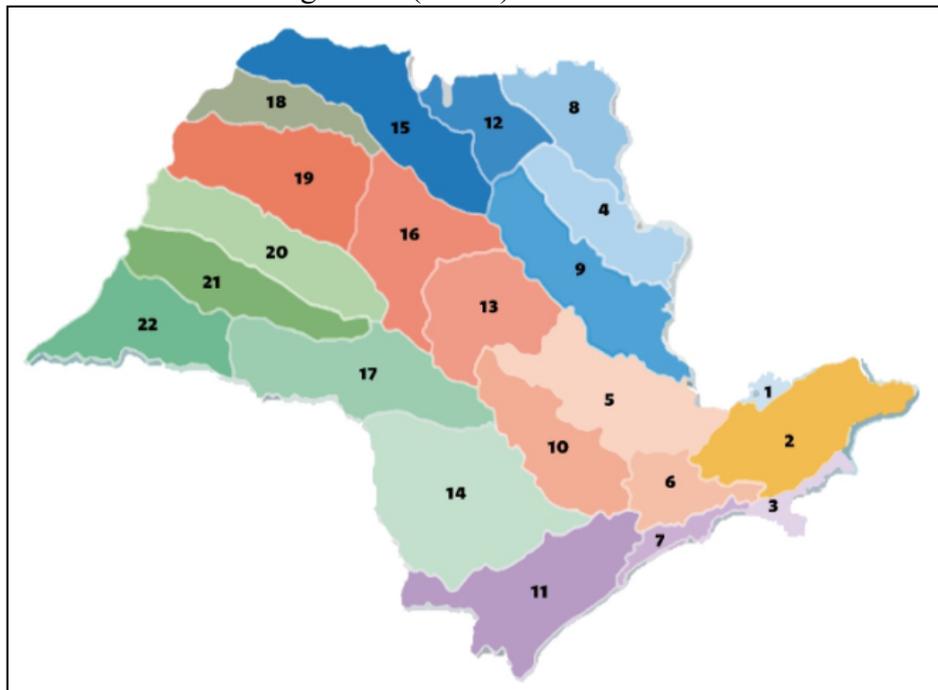
<sup>185</sup> COMITÊS de bacia no estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.comitepp.sp.gov.br/pp/comites.htm>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH e os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH's.

Dentro da divisão nacional em Regiões Hidrográficas o Estado de São Paulo está contido na região do Paraná e Sudeste. Apesar disso, não há implicação legal que decorra diretamente dessa divisão, haja vista que a divisão regional não se desdobra em consequências práticas na gestão de recursos hídricos.

Atualmente o Estado de São Paulo tem 22 (vinte e dois) Comitês de Bacias atuantes em Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>186</sup> (denominação atribuída ao detalhamento territorial das Regiões Hidrográficas)<sup>187</sup>, conforme representação abaixo.

**Figura 8** - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) e seus Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) no estado de São Paulo.



Fonte: Fórum Paulista de Comitês de Bacia Hidrográfica.<sup>188</sup>

Legenda:

- 01- CBH-SM
- 02- CBH-OS
- 03- CBH-LN
- 04- CBH-PARDO
- 05- CBH-PCJ

<sup>186</sup> FÓRUM PAULISTA DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. **CBHs**. Disponível em: Disponível em: <https://forumpaulista.org/cbhs-3/>. Acesso em: 27 jan. 2024

<sup>187</sup> MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflito e Gestão das Águas: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. 211 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2008. p. 96.

<sup>188</sup> FÓRUM PAULISTA DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. **CBHs**. Disponível em: Disponível em: <https://forumpaulista.org/cbhs-3/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

06-	CBH-AT
07-	CBH-BS
08-	CBH-SMG
09-	CBH-MOGI
10-	CBH-SMT
11-	CBH-RB
12-	CBH-BPG
13-	CBH-TJ
14-	CBH-ALPA
15-	CBH-TG
16-	CBH-TB
17-	CBH-MP
18-	CBH-SJD
19-	CBH-BT
20-	CBH-AP
21-	CBH-AP
22-	CBH-PP

A maioria dos comitês paulistas tem como secretaria executiva o Departamento de Águas e Energia Elétrica, que é uma autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, do governo do estado de São Paulo, criada pela Lei Estadual nº 1.350/1951, e que atualmente tem como competência a gestão descentralizada por bacia hidrográfica<sup>189</sup>. Importante destacar que segundo informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, o Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE figura, ao mesmo tempo, como órgão gestor estadual da política de recursos hídricos.

Ainda, alguns comitês de bacias hidrográficas paulistas têm outras entidades como secretaria executiva. Nesse sentido, o CBH-PCJ, por sua vez, é secretariado pela Fundação Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, comumente chamada de AGÊNCIA PCJ, cuja natureza é de fundação de direito privado.

Já o CBH do Alto Tietê tem como apoio técnico e executivo a Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABHAT, que é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, com estrutura administrativa e financeira própria, instituída com a participação do estado de São Paulo, dos municípios e da sociedade civil, conforme a Lei Estadual nº 10.020/1998<sup>190</sup>.

Já o CBH dos Rios Sorocaba e Médio Tietê é assessorado técnica e executivamente pela Fundação da Agência da Bacia Hidrográfica dos Rios Sorocaba e Médio Tietê – FABH-SMT, que tem a natureza de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

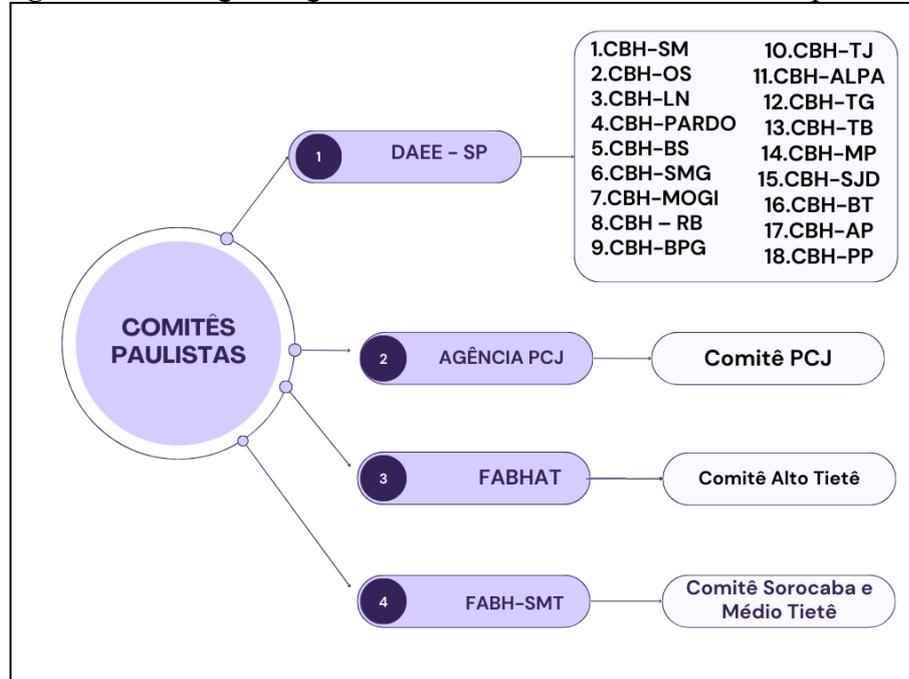
---

<sup>189</sup> SÃO PAULO. DAEE. **Institucional**. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/site/institucional>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>190</sup> FABHAT. **Quem somos?** Disponível em: <https://fabhat.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

O fluxograma específico dos Comitês Estaduais de São Paulo demonstra que sua representação institucional observa a seguinte lógica.

**Figura 9** - Fluxograma gestão de recursos hídricos dos CBH's paulistas.



Fonte: Elaboração própria.

O exercício de atribuições inerentes às de Agências de Águas por fundações tem sido reconhecido como juridicamente adequado. Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>191</sup>:

A fundação privada de direito privado pode ser organizada para atender a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Seu instrumento de criação é a escritura pública ou o testamento, no qual deve ser definida a dotação especial de bens livres como patrimônio garantidor da entidade. A fundação de direito privado não se vincula a qualquer órgão da administração pública, sendo regida por seu Estatuto. Em geral, institui-se um Conselho Diretor e um Conselho Fiscal, além da instância executiva – a Diretoria, encarregada de executar suas ações. Tem sido aceito que a função de Agência de Água se inclua dentre os fins culturais, o que proporcionou o reconhecimento da Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí como entidade delegatária para exercer essas funções nas Bacias PCJ.

<sup>191</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 28

De acordo com informações institucionais da FABHAT e FABH-SMT, as entidades assumiram, por meio de termo de cooperação a cobrança pelo uso das águas das respectivas regiões hidrográficas, atividade até então desempenhada pelo DAEE<sup>192</sup>.

Esse ponto, em especial, demonstra inovação sistêmica, haja vista que a cobrança em linhas gerais não é delegada pelo estado à particulares, ainda que apenas para fins de arrecadação.

No Estado de São Paulo, verifica-se a predominância da execução de atividades de secretaria executiva de CBH por meio de autarquia estadual (DAEE), e, em 3 (três) situações, por meio de entidade de direito privado sem fins lucrativos. Conclui-se que o Estado de São Paulo apresenta solução única para a gestão de recursos hídricos no Brasil, por se utilizar, em alguns casos, da figura das fundações de direito privado, que atuam como delegatárias das funções de águas, mas podem promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

É possível que essa especificidade se justifique pelo fato de que a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo é anterior à Política Nacional de Recursos Hídricos atrelado ao fato de que esta, mesmo depois de criada demorou em ser efetivamente implementada e, até os dias de hoje, ainda não está amplamente difundida.

A avaliação do desempenho dessas entidades privadas sem fins lucrativos e, ainda, as especificidades oriundas da sua natureza jurídica serão vistas no Capítulo III da presente pesquisa.

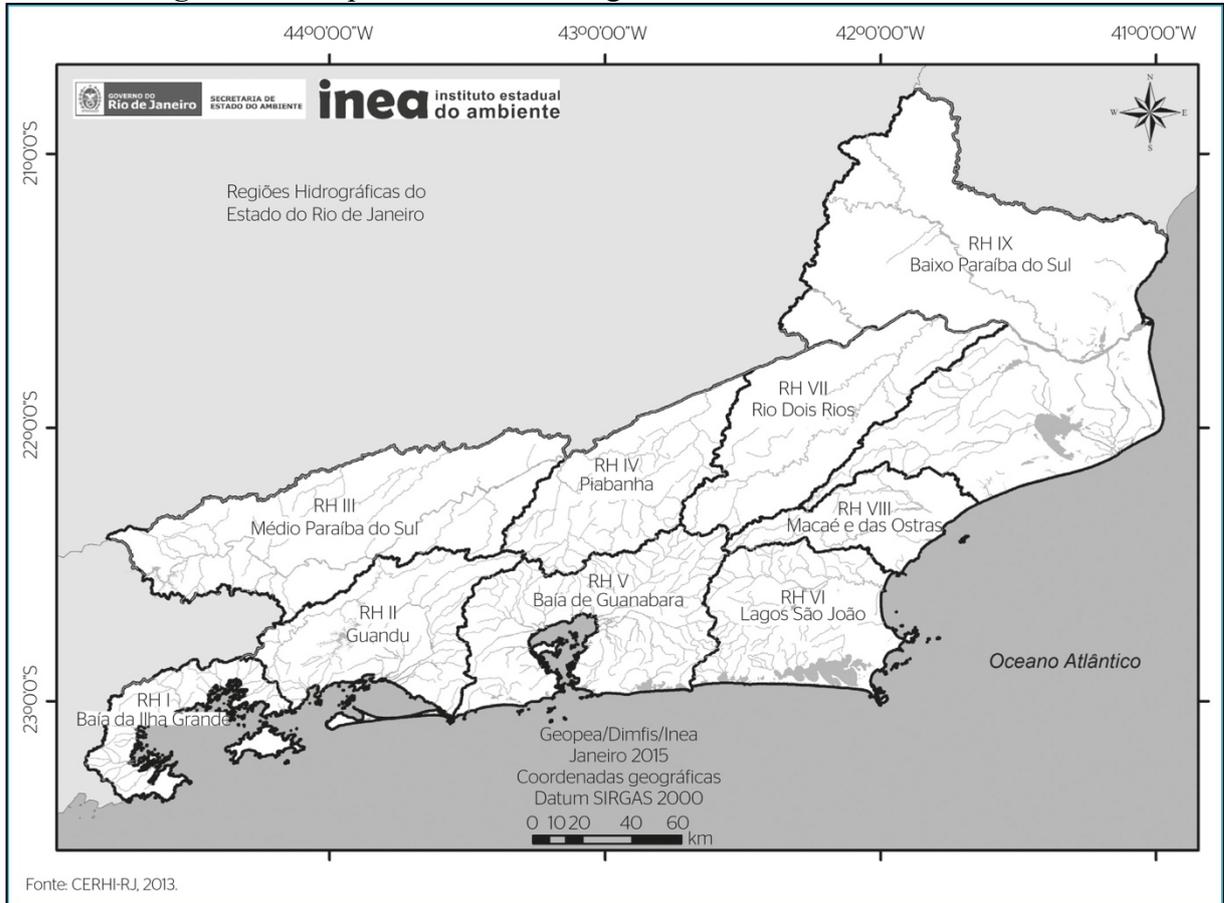
#### 2.2.3.2 Sistema Fluminense de Gestão de Recursos Hídricos

O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, é dividido em 9 (nove) Comitês de Bacia Hidrográfica, quais sejam: CBH da Baía de Ilha Grande; CBH do Guandu; CBH Médio Paraíba do Sul; CBH do Rio Piabanha e Sub-Bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto; CBH da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá; CBH das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos Rios São João e Uma; CBH do Rio Dois Rios; CBH dos Rios Macaé e Das Ostras e CBH do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana,<sup>193</sup> conforme figura abaixo.

<sup>192</sup> FABH-SMT. **Conheça a agência.** Disponível em: <https://www.agenciasmt.com.br/paginas.aspx?pag=ConhecaAgencia>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>193</sup> Para maiores informações sobre cada um dos Comitês de Bacia, indicamos a consulta aos seguintes links: <https://www.cbhbig.org.br/>; <https://comiteguandu.org.br/>; <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/>; <https://www.comitepiabanha.org.br/>; <https://comitebaiadeguanabara.org.br/>; <https://cbhlagossaojoao.org.br/>; <https://www.cbhriodoisrios.org.br/>; <https://cbhmacae.eco.br/> e <https://www.cbhbaixoparaiba.org.br/>.

**Figura 10 - Mapa das Bacias Hidrográficas do estado do Rio de Janeiro.**



Fonte: Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro<sup>194</sup>.

Introdutoriamente importa destacar que o estado do Rio de Janeiro denomina cada bacia hidrográfica como ‘região hidrográfica’ o que, em primeira leitura, pode gerar confusão com o conceito já apresentado de região hidrográfica no item 2.2.1.

Nos termos da Resolução nº 32/2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos a aludida denominação não guarda harmonia, haja vista que cada ‘região hidrográfica’ estadual é, em verdade, uma única bacia hidrográfica, sendo constituída por um único comitê de bacia.

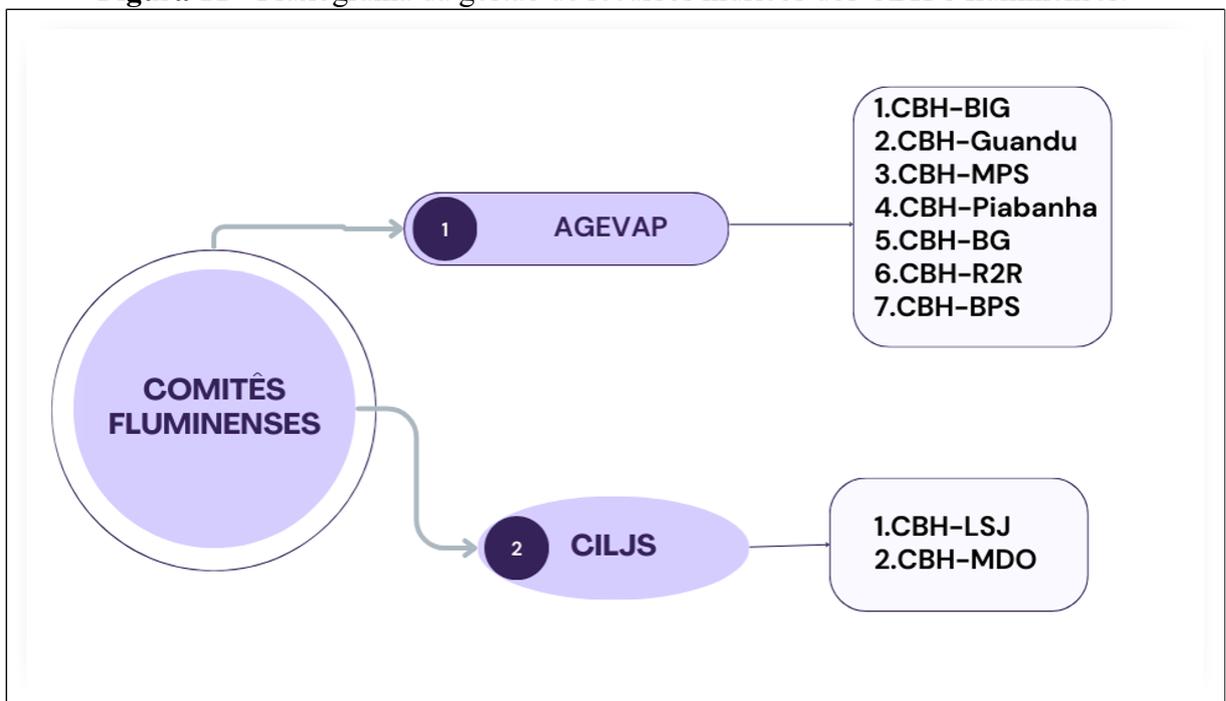
Dessa forma, em que pese a peculiaridade na definição da política local na nomenclatura identificadora das áreas, os conceitos são, de fato, distintos e devem ser esclarecidos, inclusive

<sup>194</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERHI. Resolução CERHI nº 107 de 22 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/legirj/ResolucoesCERHI/Resolucao-CERHI%20107.pdf> Acesso em: 27 jan. 2024.

para privilegiar o objetivo da PNRH relacionado à integração e descentralização das ações de gesto das águas.

Entre os 9 (nove) Comitês de Bacia Estaduais, 7 (sete) tem como entidade delegatária a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP e os outros 2 (dois), quais sejam CBH Lagos de São João e CBH Rios Macaé e das Ostras são apoiados tecnicamente pelo Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ), conforme abaixo.

**Figura 11** - Fluxograma da gestão de recursos hídricos dos CBH's fluminenses.



Fonte: Elaboração própria.

A AGEVAP é instituição de direito privado com fins não-econômicos criada em 2002 que atende, nacionalmente, a 17 (dezesete) Comitês de Bacia Hidrográfica<sup>195</sup> e possui 08 (oito) Contratos de Gestão assinados com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, o Instituto Estadual do Ambiente e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

A CILSJ, por sua vez, é um consórcio com 13 (treze) prefeituras consorciadas e tem 2 (dois) contratos de gestão subscritos com o Instituto Estadual do Ambiente para atender a 2 (dois) Comitês de Bacia Hidrográfica.

Tal qual mencionado no item anterior, relativo aos Comitês Paulistas, o detalhamento de desempenho dessas entidades será visto no Capítulo III.

<sup>195</sup> AGEVAP. A AGEVAP. Disponível em: [https://www.agevap.org.br/a\\_agevap](https://www.agevap.org.br/a_agevap). Acesso em: 27 jan. 2024.

### 2.3 COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBH’s, conforme já demonstrado, integram a complexa estrutura de gestão de recursos hídricos no Brasil (artigo 33, inciso III, da Lei Federal nº 9.433/1997), sendo oriundos de um processo social de intensa preocupação com o uso dos recursos hídricos, conforme organograma a seguir.

**Figura 12 - PNRH – Comitês de Bacia.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>196</sup>.

Criado por decreto federal ou estadual, o CBH é um organismo de estado despersonalizado e que executa suas ações por meio das já mencionadas agências de bacia. Deve-se considerar que superveniência do modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos se desenvolve com a retomada democrática e promulgação da Constituição Cidadã de 1988, em

<sup>196</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturaInforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

contexto em que os movimentos sociais demandavam maior participação nas decisões de Estado<sup>197</sup>.

Tal participação não se limita à efetiva definição sobre a aplicação e uso de recursos hídricos, mas também considera os conflitos que dele podem decorrer. Essas matérias foram, por lei, diretamente atribuídas aos CBH's (artigo 38, incisos I e II, Lei Federal nº 9.433/1997). Nesse ponto merece destaque o fato de que no Brasil existem alguns exemplos de prejuízos sociais causados pela falta de planejamento na gestão de recursos hídricos<sup>198</sup>.

O Rio Salitre, no estado da Bahia, afluente do Rio São Francisco, devido à intensificação da captação de água para atendimento a projetos de irrigação, em determinados períodos do ano, tem toda a sua vazão comprometida, exigindo uma derivação das águas do Rio São Francisco para atender outras demandas.

[...]

Em São Paulo, há ainda o caso do Sistema Cantareira que abastece cerca de 9 milhões de pessoas por meio da transposição de águas das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá para a Região Metropolitana (RM) de São Paulo. O crescimento desordenado da metrópole paulista teve como consequência a necessidade de transposição de água de outras bacias, gerando conflito com as bacias doadoras.

Conforme artigo 38 da Lei Federal nº 9/433/1997, compete aos Comitês de Bacia a aprovação do plano de recursos hídricos da bacia; proposição ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos sobre os usos de pouca expressão, para efeito de isenção da Outorga; estabelecimento de mecanismos de cobrança e sugerir os valores a serem cobrados e, ainda, solicitar a criação da Agência de Água da bacia hidrográfica.

A primeira experiência brasileira na constituição de um Comitê de Bacia Hidrográfica se deu no Rio Grande do Sul, em 1988, com a instituição do Comitê da Bacia do Rio dos Sinos<sup>199</sup> e, após, em 1989, com o Comitê Gravataí<sup>200</sup>. Em ambos os casos, a criação do comitê esteve relacionada à necessidade de preservar corpos d'água.

Após essas experiências, foi formulado o Sistema Estadual de Gestão das Águas do Rio Grande do Sul<sup>201</sup> e os CBH's foram, aos poucos, se multiplicando pelo país. O Caderno de

<sup>197</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

<sup>198</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

<sup>199</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

<sup>200</sup> GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Câmara Técnica de Recursos Hídricos: os comitês de bacias hidrográficas e a gestão das águas.** Disponível em: <https://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-e-gestao.htm#:~:text=Os%20primeiros%20comit%C3%AAs%20de%20bacias.comit%C3%AAs%20em%20todo%20o%20estado>. Acesso em: 27 jan. 2024.

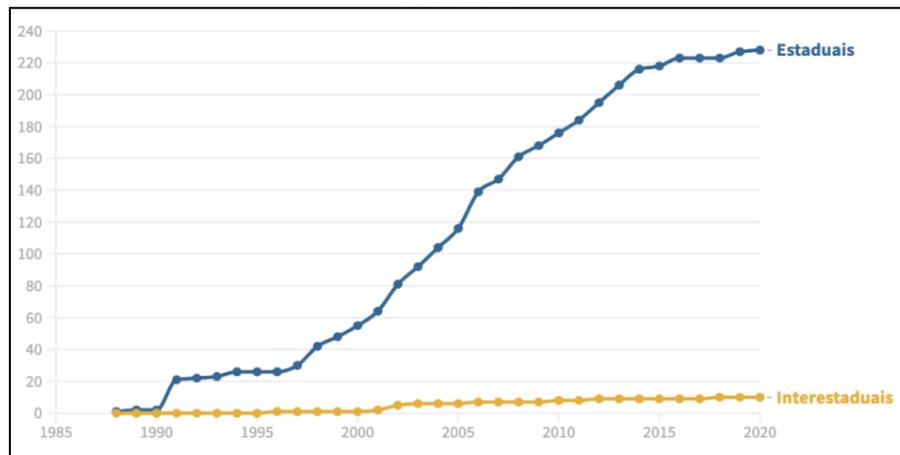
<sup>201</sup> GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Câmara Técnica de Recursos Hídricos: os comitês de bacias hidrográficas e a gestão das águas.** Disponível em: <https://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-e-gestao.htm#:~:text=Os%20primeiros%20comit%C3%AAs%20de%20bacias.comit%C3%AAs%20em%20todo%20o%20estado>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Capacitação em Recursos Hídricos – Comitês de Bacia<sup>202</sup> assinala que ao final do ano de 1996 já existiam 18 CBH's paulistas instalados.

É certo que a complexidade na gestão das águas atrelada a sua descentralização e permeabilidade social acompanha o recente processo de aumento do número de CBH's no território nacional. Dessa forma, em âmbito estadual, os colegiados passaram de 55 (cinquenta e cinco) nos anos 2000 para 228 (duzentos e vinte e oito) no ano base de 2020.

Igualmente, os Comitês Interestaduais (federais) também perceberam aumento de seu quantitativo. No ano 2000 havia apenas 1 (um) no território nacional, ao passo que em 2020 existiam 10 (dez) dessa natureza, conforme se verifica no gráfico abaixo.

**Gráfico 2** - Evolução quantitativa dos Comitês de Bacia estaduais e interestaduais ao longo dos anos.



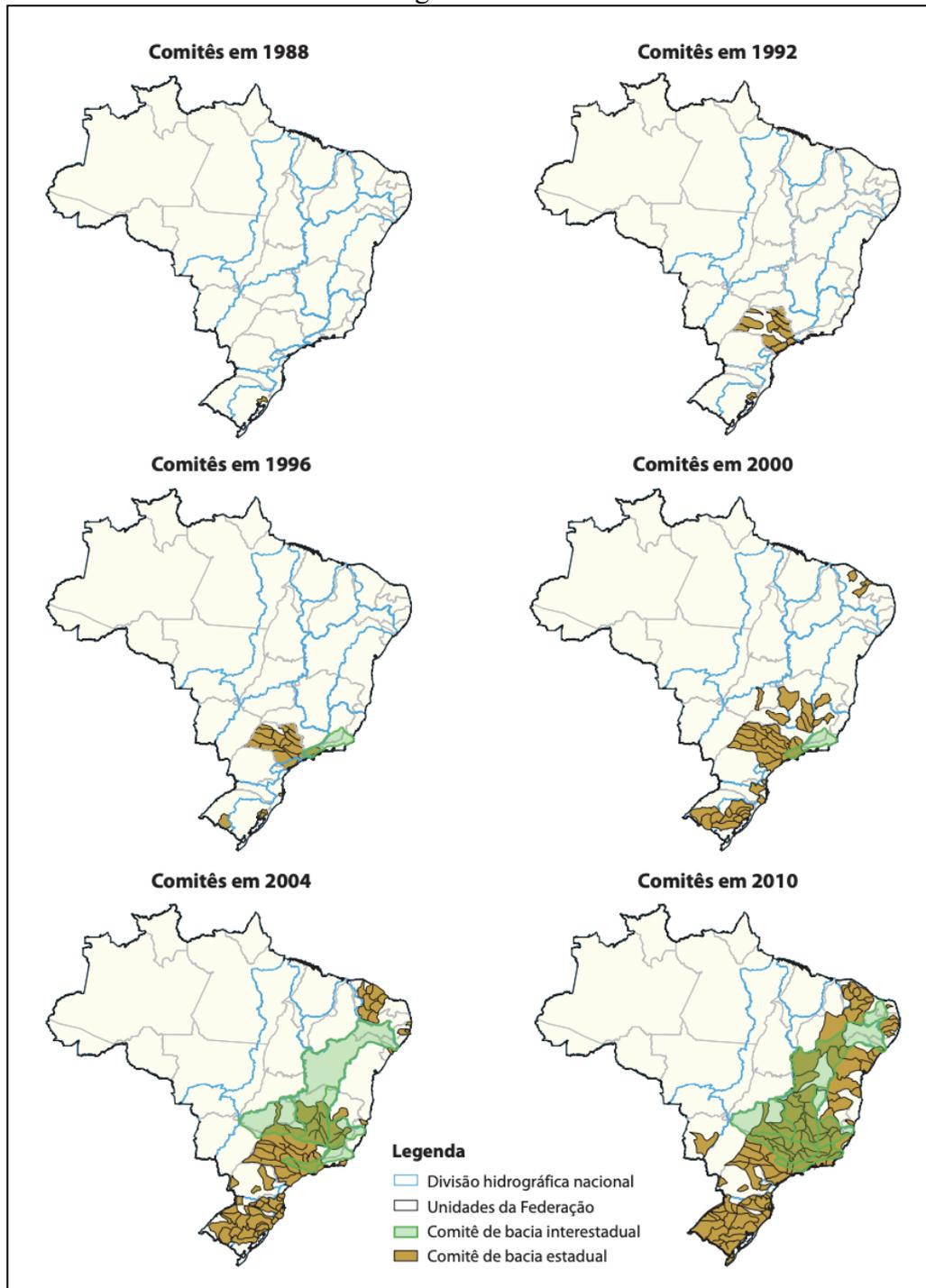
Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA<sup>203</sup>.

A evolução e criação de CBH's por unidade no território nacional apresentava, em 2010, a seguinte configuração.

<sup>202</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

<sup>203</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

**Figura 13** - Evolução geográfica da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil ao longo dos anos.



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA<sup>204</sup>.

Considerando a crescente presença e atuação dos CBH's no cenário nacional, é importante entender como se estruturam, funcionam e quais são as competências que detêm tais organismos colegiados.

<sup>204</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

Os comitês de bacia hidrográfica têm composição tripartite, ou seja, abrigam em um mesmo espaço e com paridade de voz e voto os representantes do Poder Público; dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (artigo 39, da Lei Federal nº 9.433/1997).

Quanto às competências dos CBH's, destaca-se que a nível federal, lhes cabe promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados e estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Por força legal, das decisões dos CBH's cabe, em regra, recurso ao Conselho Nacional/Estadual de Recursos Hídricos, cujo detalhamento de competências e atribuições será visto no item 2.5.

Os Comitês de Bacia não têm caráter meramente consultivo em suas competências, mas, em verdade, deliberam sobre a aplicação dos recursos arrecadados naquela unidade territorial de acordo com os instrumentos da Política de Recursos Hídricos. Este pode ser considerado um fator de importante diferenciação dos CBH's para outras formas de participação social em decisões políticas, haja vista que ao Parlamento das Águas – expressão comumente associada aos CBH's – o legislador empenhou poder deliberativo sobre a gestão aguada recurso hídrico, fazendo isso de forma compartilhada com o poder público<sup>205</sup>.

Ademais, uma das complexidades da gestão de recursos hídricos reside na necessidade de integrar ações e políticas estabelecidas a nível estadual e federal. Por vezes, um comitê interestadual delibera sobre ações que também podem ser objeto de formação de políticas públicas pelos comitês estaduais que lhe são afluentes. Nesse caso, se não houver integração entre as previsões incidirá dispêndio de recursos e, portanto, ineficiência sistêmica. Essa necessária integração vai além da própria articulação entre os membros dos comitês envolvidos

---

<sup>205</sup> ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011. p. 19.

para que as deliberações técnicas estejam em harmonia e alcançam até mesmo as legislações e normativos que cada um desses atores elabora.

A título de exemplo cita-se o comitê do rio São Francisco, onde há oito domínios (da União, de 06 Estados<sup>206</sup> e o Distrito Federal). Consultando a página oficial da entidade delegatária das funções de Agência de Águas deste CBH, a Peixe Vivo, verifica-se a realização de recente procedimento licitatório para contratação de “empresa especializada para organização das reuniões plenárias do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) a se realizarem em 2024”. O edital do certame informa observar, como legislação de regência, a Resolução ANA nº 122, de 16 de dezembro de 2019<sup>207</sup> e, em algumas passagens, a Lei nº. 14.133/2021. No entanto, não se verificou expressa menção a quaisquer atos normativos dos demais estados que estão na área de atuação do comitê.

O grau de maturidade CBH's Interestaduais foi objeto de avaliação pela Controladoria Geral da União, em 2020<sup>208</sup>, que, em linhas gerais, concluiu que:

Quanto à questão de auditoria objeto desta avaliação: “Como os comitês de bacias hidrográficas interestaduais estão estruturados para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos”, verificou-se que, de modo geral, existem diferenças importantes na complexidade e no nível de maturidade da gestão dos comitês avaliados. No entanto, para a maioria dos Comitês avaliados houve coerência entre a complexidade da gestão da Bacia e o nível de maturidade do Comitê. A partir das análises, constatou-se dentre outras fragilidades, a falta de implementação de alguns instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e deficiências na execução e monitoramento das ações previstas nos Planos de Recursos Hídricos das bacias avaliadas. Além disso, alguns Comitês ainda não conseguem realizar suas atividades dependendo apenas dos recursos da cobrança.

Como boas práticas identificadas a partir da avaliação, destaca-se a atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ Federal, que apresentou a maior maturidade de gestão entre os comitês avaliados, demonstrando uma gestão em conformidade com os requisitos da Lei nº 9.433/97 e seus regulamentos, utilizados nessa avaliação. Cabe ressaltar que, neste trabalho em particular, não foram realizadas análises de desempenho, mais aprofundadas que as análises de conformidade aplicadas, que poderiam evidenciar falhas mesmo em situações de aparente conformidade.

Em linhas conclusivas, em que pese o esforço para o desenvolvimento das ações por CBH's seja contínuo, é certo que abordar de forma geral suas balizas demonstra seu

---

<sup>206</sup> O Comitê do Rio São Francisco tem atuação sobre parte dos territórios dos seguintes estados: Minas Gerais; Bahia, Goiás, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e, ainda, no Distrito Federal.

<sup>207</sup> A Resolução ANA nº 122, de 16 de dezembro de 2019, estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias das funções de Agências de Água, nos termos do art. 9º, da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.

<sup>208</sup> CGU. **Relatório De Avaliação: Avaliação da Complexidade e Maturidade da Gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas Interestaduais.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=201902649&fixos=#lista>. Acesso em: 27 jan. 2024.

desenvolvimento representa maturidade do próprio processo democrático de tomada de decisão em sociedade.

Ademais, ainda que a pesquisa exploratória tenha buscado mapear e apresentar os aspectos de maior relevo do segmento, não se olvida que o segmento é multifacetado, já que cada CBH tem o seu contexto geográfico, histórico e de desafios e perspectivas futuras. Assim, considerando a especificidade do sistema de recursos hídricos, entende-se necessário pormenorizar a forma de participação, competências de cada um dos segmentos que compõem os Comitês de Bacia Hidrográfica: poder público; usuários de águas e sociedade civil.

### 2.3.1 Poder Público

O Poder Público, enquanto membro dos Comitês de Bacia, também é um importante ator na tomada de decisão sobre as políticas de recursos hídricos que serão desenvolvidas e implementadas. Veja-se:

**Figura 14 - PNRH – Comitês de Bacia – Poder Público.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>209</sup>.

<sup>209</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Conforme visto, o Estado – aqui materializado pela expressão “Poder Público” – não detém, em si, a tomada de decisão sobre os rumos da gestão das águas, o que se deve ao fato de que esse bem é considerado “de domínio público”<sup>210</sup> e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, cuja aplicação interessa a toda sociedade.

O Poder Público, além de participar como membro dos CBH’s, também é responsável por firmar, com a iniciativa privada, contrato de gestão para a consecução de atividades de interesse público (vide capítulo I e III da presente pesquisa). Também há que se considerar que o Poder Público participa, naturalmente, das composições dos Conselhos de Recursos Hídricos (vide item 2.5).

Não se olvida sobre a importância dessa natural e ampla representatividade do setor público, sobretudo em razão da guinada administrativista do Estado rumo à posição de agente-regulador, deixando a cargo de terceiro a posição de executor. Ademais, em razão da importância constitucional e estratégica que envolve a temática das águas, há interesse público que justifica a arquitetura apresentada.

Nesse ponto Monica Ferreira do Amaral Porto e Rubem La Laina Porto destacam que<sup>211</sup>:

Um ponto importante que merece destaque sobre a dificuldade de implantação desse modelo de gestão descentralizada e compartilhada é o entendimento, que até ocorre com muita frequência, de que a gestão social “substitui” o poder central. Ao poder central cabe a responsabilidade do disciplinamento e da garantia de uso do bem comum (Mma, 2007). À gestão social competem, de fato, a vigilância e a construção do pacto de sustentabilidade.

É dizer: cada ato – público e privado – tem suas competências dentro do contexto da gestão de recursos hídricos e, em especial, da composição colegiada dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Se por um lado, cabe ao poder público a garantia do uso do bem comum, ao privado – na passagem acima mencionada como gestão social – compete a vigilância e a construção de pacto pela sustentabilidade.

### 2.3.2 Usuários de Água

Os usuários de água, que também tem assento no CBH, são aquelas pessoas física ou jurídica, de direito público ou privado, fazendo uso ou interferência nos recursos hídricos,

<sup>210</sup> Art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.433/1997.

<sup>211</sup> PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 49

passíveis ou não de outorga, nos termos do artigo 12, da Lei nº 9.433, de 1997, e das normas estaduais vigentes. É dizer, o usuário está diretamente ligado à outorga concedida pelo Poder Público.

**Figura 15 - PNRH – Comitês de Bacia – Usuários.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>212</sup>.

Em razão da sua condição exploratória da água, esse segmento tem representação no Parlamento das Águas e, nesse contexto, o desafio que se apresenta relaciona-se à necessidade de que seus anseios sejam equalizados com os de toda sociedade e da própria coletividade.

Deve-se destacar que uma das competências dos CBH's é estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados, de modo que as deliberações havidas pelos CBH's podem interferir no direito dos usuários outorgados.

<sup>212</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Por outro lado, é possível destacar que as ações deliberadas pelos CBH's são custeadas também a partir dos recursos arrecadados de usuários localizados na região hidrográfica, haja vista que uma das fontes de arrecadação é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

### 2.3.3 Sociedade Civil

A sociedade civil compõe os CBH's em representação da própria sociedade aberta, o que agrega aos colegiados sua múltipla visão sobre a gestão de recursos hídricos e implementação/execução de seus instrumentos de gestão. Veja-se:

**Figura 16 - PNRH – Comitês de Bacia – Sociedade Civil.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>213</sup>.

Compartilhando com os demais membros do Comitê de Bacia o poder de decidir sobre a aplicação de recursos hídricos, os membros da sociedade civil também compartilham a

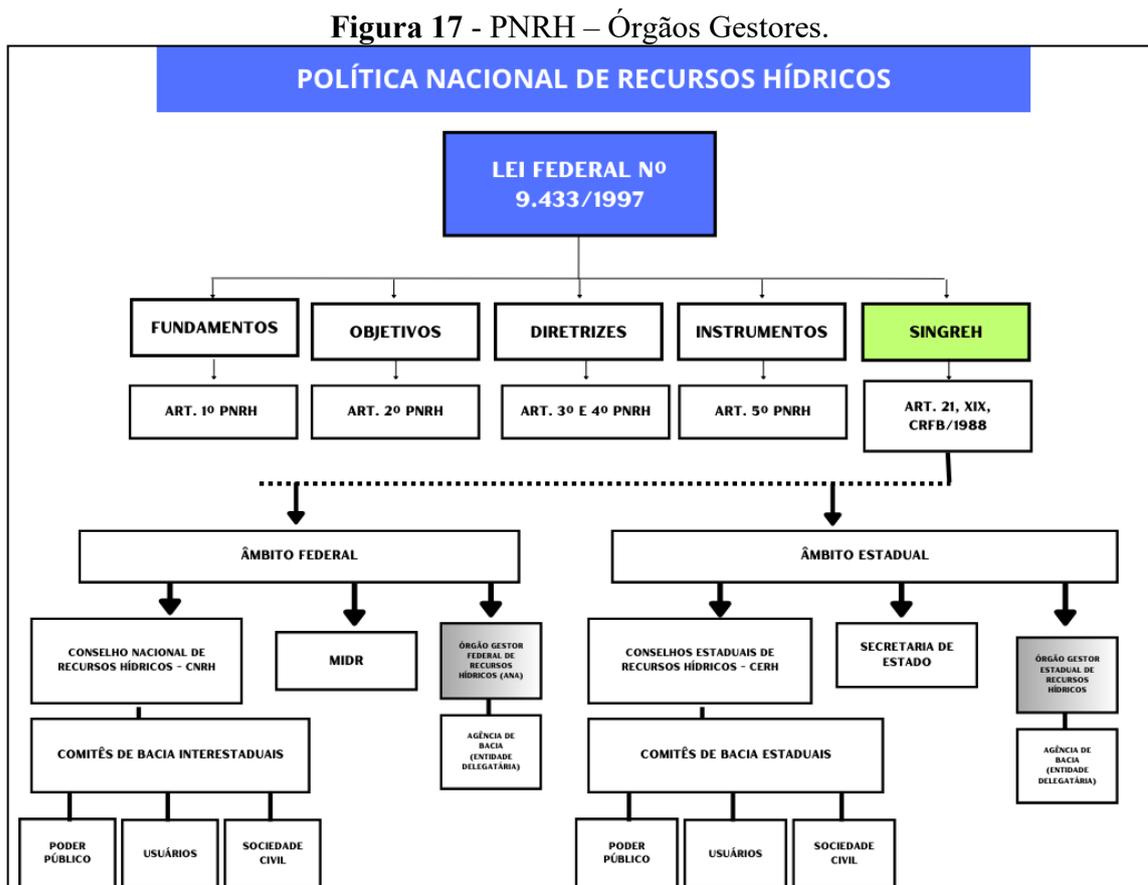
<sup>213</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

responsabilidade sobre os caminhos traçados para a sustentabilidade da própria bacia hidrográfica.

Conforme já demonstrado, a participação ativa da sociedade civil representa um sinal efetivo de gestão democrática da matéria, trazendo para o cerne da tomada de decisão aqueles que atuam diretamente no corpo social.

## 2.4 ÓRGÃOS GESTORES

Também figuram como agentes diretamente envolvidos na gestão de recursos hídricos os chamados órgãos gestores, que podem existir a nível federal e estadual e correspondem às pessoas jurídicas de direito público “responsáveis por planejar e promover ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade das águas”<sup>214</sup>.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>215</sup>.

<sup>214</sup> ANA. **Órgãos gestores.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/orgaos-gestores>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>215</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023:** informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

É dizer: o poder político sobre a gestão das águas é exercido, a nível federal e estadual, por órgãos específicos, responsáveis por emitir autorização de pelo dos recursos hídricos, promover a fiscalização dos usos das águas e decidir pela delegar atividades, quando isso se mostrar juridicamente cabível<sup>216</sup>.

Quanto a sua natureza jurídica, tais órgãos podem ser estruturados de diversas maneiras, como entidades autônomas (agência ou autarquia) e, também, por meio da própria administração direta do ente público (secretarias específicas ou órgãos dessas secretarias).

Enquanto entidades componentes do SINGREH, os chamados órgãos gestores atuam de forma integrada e articulada com os demais agentes do sistema. Segundo informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>217</sup>, na data base de 2020 existiam 56 (cinquenta e seis) órgãos gestores estaduais no Brasil.

Conforme já demonstrado, além de o Estado figurar como agente regulador e ter assento no CBH, figura, também como órgão gestor da Política de Recursos Hídricos, o que significa que detém papel estratégico na implementação das diretrizes a serem debatidas sobre a matéria. Quanto as competências do órgão gestor, em especial no contexto da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, é certo que ele é o responsável por implementa a Cobrança em articulação com os Comitês de Bacias Hidrográficas; elabora estudos técnicos para subsidiar o respectivo Conselho de Recursos Hídricos na definição dos valores a serem cobrados e efetuar a Cobrança, podendo torná-las Agências de Água<sup>218</sup>, salvo, via de regra, quando o exercício dessas atribuições ocorrer por pessoa jurídica de direito privado.

Ainda, como órgão gestor, cabe ao Poder Público firmar com o particular contrato de gestão para a execução das atividades de apoio técnico dos CBH's, se esta for sua decisão de Estado. Nessa posição, o Poder Público também tem a incumbência de formular as diretrizes e metas que serão inscritas nos contratos de gestão, além de fiscalizá-las.

Deve-se destacar o papel desempenhado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico nesse contexto, haja vista que suas diretrizes muitas vezes são seguidas pelos demais órgãos gestores estaduais. A bem de exemplo é certo que a agenda de ações em águas

---

<sup>216</sup> ANA. **Órgãos gestores**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/orgaos-gestores#:~:text=O%20gerenciamento%20%C3%A9%20realizado%20por,e%20da%20qualidade%20das%20%C3%A1guas>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>217</sup> ANA. **Lista de órgãos gestores estaduais**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/orgaos-gestores/lista-de-orgaos-gestores-estaduais>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>218</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

subterrâneas da ANA<sup>219</sup>, que guia a atuação da agência no âmbito da implementação da PNRH na tarefa de fortalecer a gestão integrada de águas subterrânea e superficial no país, tem como objetivo dotar os órgãos gestores de recursos hídricos estaduais de conhecimento hidrogeológico, técnico-gerencial e de capacitação específica em águas subterrâneas, de forma que possam desempenhar adequadamente a gestão integrada dos recursos hídricos.

## 2.5 CONSELHOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Os Conselhos de Recursos Hídricos também integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH (artigo 33, incisos I e II, da Lei Federal nº 9.433/1997) e atuam em âmbito nacional e estadual na formulação e deliberação sobre políticas de recursos hídricos.

**Figura 18 - PNRH – Conselhos de Recursos Hídricos.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>220</sup>.

<sup>219</sup> ANA. **Agenda de Ações da Agência Nacional de Águas no Tema Águas Subterrâneas**. Brasília: ANA, 2007.

<sup>220</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Por força legal<sup>221</sup>, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, é composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; representantes dos usuários dos recursos hídricos e representantes das organizações civis de recursos hídricos.

No contexto da cobrança pelo uso das águas, os Conselhos também tem papel de destaque, haja vista que criam os critérios gerais para que as deliberações sobre a cobrança se amadureçam; define os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e, ainda autorizam a criação ou delega funções de Agência de Água<sup>222</sup>.

Os Conselhos Estaduais seguem, geralmente, a mesma estrutura de composição, observando as disposições que forem definidas em cada lei específica a versar sobre a matéria.

Quanto às competências do CNRH, destaca-se que, dentre suas doze competências legalmente previstas no artigo 35, da Lei Federal nº 9.433/1997, eles devem promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Verifica-se, pois, que cabe ao CNRH atribuições deliberativas e também consultivas, além de opinarem, inclusive, em Projeto de Lei afeto a sua competência. O acompanhamento da execução da Política de Recursos Hídricos também está dentro de sua esfera de atuação.

Em linhas conclusivas e considerando as exposições havidas no capítulo I, em especial no item 1.3 acerca dos instrumentos de gestão em leitura conjunta com o capítulo II sobre a gestão de recursos hídricos, apresenta-se, a seguir, quadro demonstrativo da relação entre agentes do SINGREH e instrumentos da Política de Recursos Hídricos.

---

<sup>221</sup> Art. 34, da Lei Federal nº 9433/1997.

<sup>222</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

**Tabela 7 - Relação entre agentes do SINGREH e instrumentos da Política de Recursos Hídricos.**

	<b>Plano de Recursos Hídricos</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Outorga do direito de uso</b>	<b>Cobrança pelo uso</b>	<b>Sistema de informações sobre Recursos Hídricos</b>
<b>Comitê de Bacia</b>	Apova e acompanha a execução	Seleciona alternativa	Estabelece prioridade de uso e aprova hipóteses de uso não outorgável	Propõe mecanismos e valores e define plano de aplicação dos recursos	
<b>Órgão Gestor</b>	Não havendo Agência, elabora e submete ao CBH	Propõe alternativas e apoia efetivação da proposta aprovada, na ausência da AA	Outorga direito de uso de acordo com diretrizes estabelecidas pelo CBH	Elabora estudo para decisão do CBH, arrecada e aplica recurso e os transfere à AA, se for o caso.	Implementa e gere os sistemas estaduais e nacional
<b>Agência de Água/ Entidade Delegatária</b>	Elabora e submete ao CBH	Propõe alternativas e apoia a efetivação da proposta aprovada	Elabora estudo para definição de regras de uso e para uso não outorgável	Propõe valores e mecanismos, arrecada, aplica e gere os recursos	Implementa e gere o sistema da bacia
<b>Conselho de Recursos Hídricos</b>	Regulamenta diretrizes	Aprova alternativas	Regulamenta diretrizes e aprova uso não outorgável	Aprova alternativas	

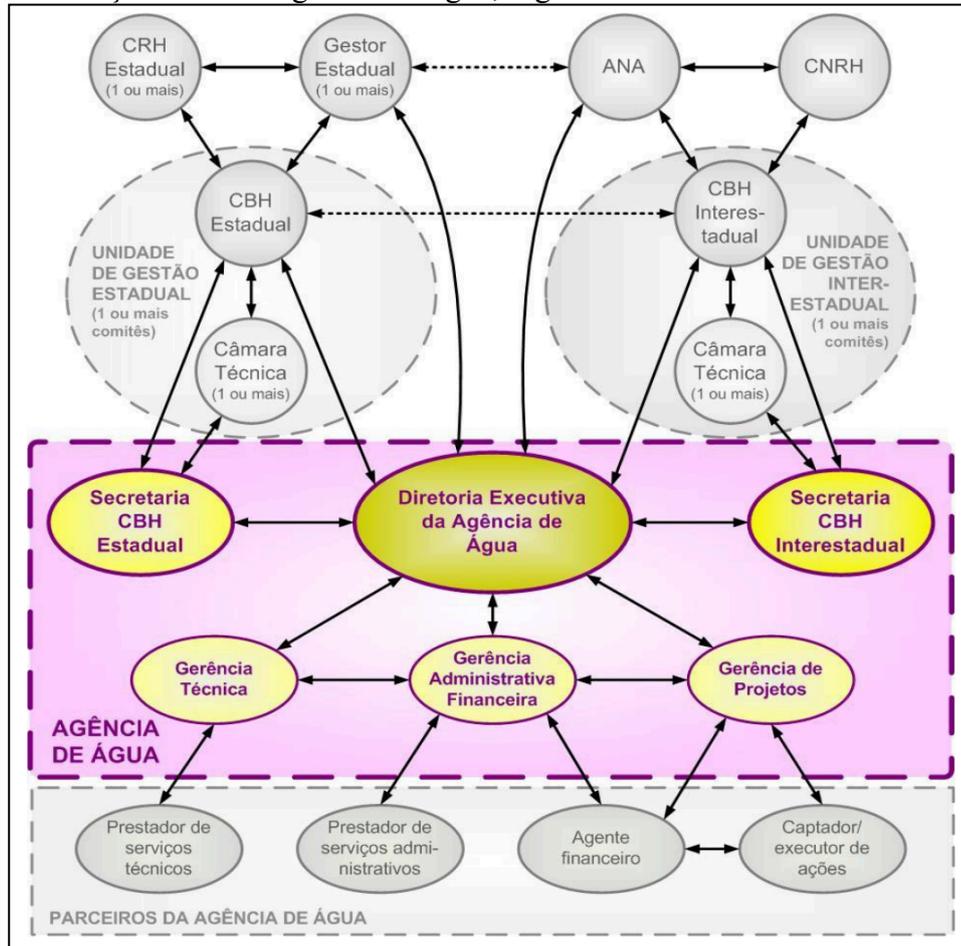
Fonte: Adaptado a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA<sup>223</sup>.

Assim, trazendo para a lógica do estudo que se desenvolve, é certo que Órgão Gestor, a nível federal, equivale à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; no Estado do Rio de Janeiro, corresponde ao INEA e no Estado de São Paulo, corresponde ao DAEE.

Tratando hipoteticamente do organograma das principais instituições que articulam o sistema, pode-se imaginar o seguinte fluxo de relacionamento.

<sup>223</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 20.

**Figura 19 -** Relações entre a Agência de Água, organismos do SINGREH e outros parceiros.



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA<sup>224</sup>.

Conforme visto no quadro acima, a Agência de Águas (leia-se: Entidade Delegatária) exerce função central no sistema de gerenciamento de recursos hídricos, haja vista que é a responsável por articular as diretrizes da política de recursos hídricos - conforme estabelecida pelos órgãos gestores – junto aos membros dos Comitês de Bacia e, ao fim, submeter algumas das decisões aos Conselhos de Recursos Hídricos, que são órgãos públicos. O detalhamento desse agente será visto no capítulo seguinte.

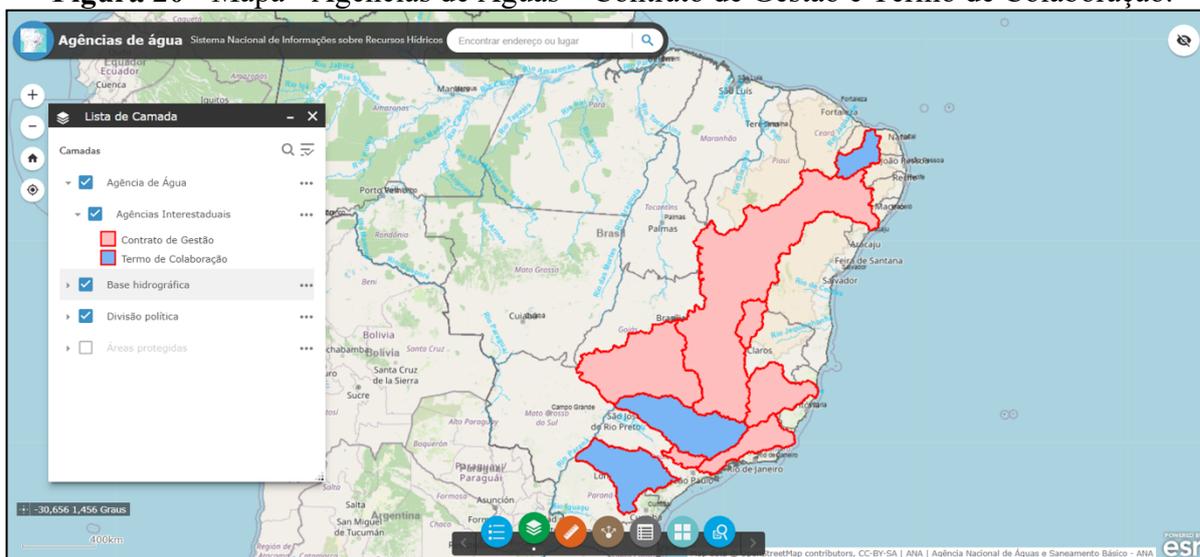
<sup>224</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 21.

## CAPÍTULO III - ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

O terceiro capítulo desta pesquisa se prestará a abordar, pormenorizadamente, as organizações civis de recursos hídricos – OCRH que, em breve retrospecto, correspondem às entidades do terceiro setor que firmam, com o Poder Público contrato de gestão e/ou termo de parceria. Portanto, tornam-se Entidades Delegatárias no exercício das funções de Agência de Águas, conforme visto nos capítulos anteriores.

Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, atualmente a configuração e extensão territorial da atuação das Agências de Águas no Brasil mostra-se da seguinte forma:

**Figura 20 - Mapa - Agências de Águas – Contrato de Gestão e Termo de Colaboração.**



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos<sup>225</sup>.

É certo que as semelhanças e diferenças do contrato de gestão e termo de colaboração serão abordadas no item 3.1.1. Neste item e para os fins da presente pesquisa serão estudadas as entidades que, correspondendo ao conceito acima visto, foram mencionadas nos itens 2.2.2.1 e 2.2.2.2, abaixo didaticamente apresentadas.

225 SINRH. **Agências de Água.** Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=37b13645606a484c8060e1571b24be14&exte nt=-9473766.2967%2C-3257352.8963%2C-1959700.6682%2C181701.8804%2C102100>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Tabela 8 - Recorte de estudo.

<b>Entidade Privada</b>	<b>Ente Federativo</b>	<b>CBH Atendido</b>	<b>Nº Contrato de Gestão ou Termo de Cooperação/Colaboração</b>
<b>ABHA</b>	União	CBH PARANAPANEMA	Termo de Colaboração nº 01/2024/ANA
<b>PCJ</b>	União	CBH PCJ	Contrato de Gestão nº 033/2021/ANA
<b>AGEVAP</b>	União	CEIVAP	Contrato de Gestão nº 027/2020
<b>FABHAT</b>	São Paulo	CBH Alto Tietê	Termo de Cooperação Técnica s/n
<b>FABH-SMT</b>	São Paulo	CBH Sorocaba e Médio Tietê	Não localizado <sup>226</sup>
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBH Baía de Guanabara	Contrato de Gestão nº 067/2022
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBH Guandu-Baía de Ilha Grande	Contrato de Gestão nº 068/2022
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBHs-PS	Contrato de Gestão nº 069/2022
<b>CILSJ</b>	Rio de Janeiro	CBH Macaé e Rio das Ostras	Contrato de Gestão nº 61/2022.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.

### 3.1 SISTEMA JURÍDICO APLICÁVEL

#### 3.1.1 Liame jurídico basal: Contratos de Gestão e Termo de Colaboração

O movimento de contratualização diz respeito à “passagem da Administração autoritária à Administração soberana consensual”.<sup>227</sup> Como ensina Maria João Estorninho<sup>228</sup>:

trata-se de uma forma de administração nova, “negociada ou contratual”, em que o acordo vem substituir os tradicionais atos unilaterais de autoridade, aparecendo em relação a eles como uma verdadeira alternativa e em que os administrados deixam de ser meros destinatários passivos das decisões unilaterais da Administração Pública.

<sup>226</sup> O instrumento firmado entre a Agência e o DAEE/SP não foi localizado para aprofundamento das pesquisas com relação a essa entidade privada. Buscou-se contato com a Agência pelo campo de ‘fale conosco’, disponível em seu site, conforme evidências apresentadas ao final da pesquisa, mas, até as conclusões da presente pesquisa, não houve resposta.

<sup>227</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 44.

<sup>228</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 44.

Nesse contexto, para avançar nos estudos sobre o sistema jurídico aplicável às organizações civis de recursos hídricos cumpre entender as diferenças existentes entre os instrumentos do ‘contrato de gestão’ e ‘termo de colaboração’, identificados na delegação a nível federal. Assim, e especificamente sobre a figura do contrato de gestão, Acserald *et al*<sup>229</sup> expõem que

Um contrato de gestão (CG) é um acordo formal entre o governo e uma organização privada sem fins lucrativos, visando à gestão de serviços públicos de uma determinada área, com o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para a organização responsável pela gestão destes serviços, bem como o estabelecimento de obrigações e responsabilidades das demais partes envolvidas. Geralmente, o objetivo é melhorar a eficiência e a economicidade dos serviços públicos, permitindo uma maior participação na prestação de serviços à população. Alguns exemplos de serviços que podem ser geridos por meio de contratos de gestão incluem hospitais, escolas, transportes públicos e sistemas de abastecimento de água e saneamento e demais usuários de água bruta.

Conforme demonstrado anteriormente, a figura do contrato de gestão se consagra no sistema jurídico pátrio a partir da Lei Federal nº 10.881/2004, que autoriza a sua celebração com Entidades Delegatárias com funções de Agência de Água, no contexto as águas de domínio da União.

Tradicionalmente, o contrato de gestão é o instrumento utilizado para formalizar parcerias do Poder Público com Organizações Sociais, conforme disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 9.637/1998 ao passo que o termo de parceria é o instrumento previsto no artigo 9º da Lei Federal nº 9.790/1999 para a formalização da parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s).

Já os termos de colaboração têm fundamento direto na Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

O termo de colaboração, portanto, formaliza a parceria proposta pela administração pública e que envolve a transferência de recursos financeiros para execução de atividades ou

---

<sup>229</sup>ACSERALD, Moema Versiani; COSTA, Macio Franco da; SILVA JUNIOR, Luiz Constantino da; SOUZA, Frank Pavan de; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria. Incorporando o planejamento à prática: a evolução conceitual dos contratos de gestão das águas no estado do Rio de Janeiro. *Anais... XXV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos* ABRHidro. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/191/XXV-SBRH0271-1-0-20230718-172423.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

projetos previamente definidos no plano de trabalho. Já os contratos de gestão têm como objetivo a execução especializada de atividades pelo particular, atendendo as metas estabelecidas que, em geral, podem ser de caráter organizacional, de produção ou sociais<sup>230</sup>.

Segundo Flávio Carneiro Guedes Alcoforado<sup>231</sup>, as metas organizacionais dizem respeito à própria gestão da entidade. As metas de produção têm caráter mais finalístico e medem a capacidade da organização alcançar o objetivo proposto pelo contrato de gestão. Ao fim, as metas sociais são aquelas que avaliam a entrega do serviço ao cidadão-usuário.

Dessa forma, o instrumento do contrato de gestão tem escopo mais amplo do que o termo de parceria e considerando que no recorte federal as figuras encontradas nos achados da presente pesquisa são ‘contrato de gestão’ e ‘termo de cooperação’, o estudo se restringirá ao entendimento sobre as razões que fundamentaram a celebração de cada um. Sobre a questão, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico informa que<sup>232</sup>:

Até a regulamentação da criação das Agências de Água, o CNRH poderá delegar, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água a organizações sem fins lucrativos, denominadas Entidades Delegatárias de funções de Agências de Água. As parcerias dessas entidades com a ANA, bem como o monitoramento dos seus resultados, são orientados pelos contratos de gestão, de acordo com a Lei n.º 10.881, de 9 de junho de 2004.

Nos casos onde a cobrança não está implementada, a estruturação do apoio aos CBHs é realizada mediante a celebração de termos de parceria (Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999) ou termos de colaboração (Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014). Nesses casos, a entidade exerce funções de secretaria executiva apenas, e é nomeada Escritório de Apoio.

Ainda segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, o objetivo dos contratos de gestão estão diretamente relacionados à:

[...] medir o desempenho das entidades delegatárias e adotam metodologia orientada para resultados, que visa assegurar que os recursos arrecadados pela cobrança pelo uso da água sejam utilizados na execução dos programas e ações previstos nos planos de recursos hídricos, contribuindo assim para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Cabe destacar que os planos de recursos hídricos são aprovados pelos comitês de bacias, que tem representação da sociedade.

A execução financeira dos contratos de gestão é realizada por meio da Fonte 1016, que consiste em transferências de dotações orçamentárias no âmbito da Ação Orçamentária 00LX – Transferência dos Recursos da Cobrança às Agências de Águas.

<sup>230</sup> ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Out. 2005, p. 5. Disponível em: [https://www.bresserpereira.org.br/documents/marc/OS/alcoforado\\_OS.pdf](https://www.bresserpereira.org.br/documents/marc/OS/alcoforado_OS.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>231</sup> Idem.

<sup>232</sup> ANA. **Agências de Água**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua>. Acesso em: 27 jun. 2024.

Entre 2016 e 2023, o valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União passou de R\$ 51 milhões para aproximadamente R\$ 133 milhões.

É dizer: em nível federal o fator decisivo para se firmar contrato de gestão ou termo de colaboração/parceria é a implementação ou não de cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Quando não há cobrança a entidade não exerce as funções legalmente atribuídas às Agência de Águas e, em verdade, atua apenas como secretaria executiva – escritório de apoio. Já quando há cobrança se estabelece a necessária relação de cooperação para a formalização de contrato de gestão.

Verifica-se que apesar da sucinta fundamentação apresentada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico é possível considera-la adequada sob o aspecto jurídico as definições de cada instituto, haja vista que naquelas situações onde não há implementação de cobrança pelo uso dos recursos hídricos o escopo da parceria entre o Poder Público Federal e a entidade privada será, de fato, limitado ao cumprimento de um plano de trabalho, não havendo que se falar em avaliação da atuação da entidade privada na consecução de metas, como ocorre nas situações onde há cobrança implementada.

Indo além, a análise das metas estabelecidas em no modelo mais recente do Contrato de Gestão ANA<sup>233</sup> e Contrato de Gestão INEA<sup>234</sup> demonstra que os indicadores possuem caráter organizacional e de produção, segundo a já mencionada classificação de Flávio Carneiro Guedes Alcoforado. Ainda, verifica-se que há busca de uniformizar suas cláusulas, alinhando o modelo praticado no Estado do Rio de Janeiro ao Federal, trazendo, em ambos, a seguinte estrutura: Objeto; Plano De Aplicação Plurianual; Recursos Orçamentários e Financeiros; Recursos Humanos; Compras e Contratação de Obras e Serviços; Da Vigência; Das Penalidades; Da Rescisão; Da Publicidade; Das Disposições Gerais.

As metas dos instrumentos (federal e estadual do Rio de Janeiro) observam, ainda, a mesma lógica de construção, baseada em 7 (sete) indicadores, igualmente descritos pelos dois órgãos gestores, quais sejam: nível de organização do planejamento anual de atividades previsto na Programação Anual de Atividades e Desembolso – PAAD do Comitê e de suas instâncias<sup>235</sup>; Nível de atendimento pela Entidade Delegatária aos encaminhamentos solicitados pelo

---

<sup>233</sup> ANA. **CONTRATO Nº 035/2021/ANA – CONTRATO DE GESTÃO**. Disponível em: [https://www.ana.gov.br/contratos/api/VerPDFAnexoContrato/CONTRATO\\_035\\_2020\\_ANA.pdf](https://www.ana.gov.br/contratos/api/VerPDFAnexoContrato/CONTRATO_035_2020_ANA.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>234</sup> INEA. **CONTRATO DE GESTÃO Nº 069/2022**. Disponível em: <https://www.agevap.org.br/downloads/cg-inea-069-2022.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>235</sup> Em nossa classificação: Meta Organizacional

Comitê<sup>236</sup>; Índice de execução física de ação(ões) priorizada(s) pelo Comitê<sup>237</sup>; Índice de recursos comprometidos em ações finalísticas<sup>238</sup>; Índice de recursos comprometidos totais<sup>239</sup>; Taxa de administração real da Entidade Delegatária<sup>240</sup> e Índice de atendimento pela Entidade Delegatária das recomendações da Comissão de Avaliação<sup>241</sup>.

Inicialmente merece destaque o fato de que em que pese haver bastante meta de programa para a execução de aplicação de recursos da cobrança, nenhum dos indicadores avalia o impacto de tais ações na vida do cidadão. É dizer, o sistema avaliativo da parceria avança até o acompanhamento do empenho de recursos em ações e execuções físicas de interesse da bacia hidrográfica, mas não envolve o cidadão e sua perspectiva no processo avaliativo da entidade privada.

Outro ponto de destaque é a já mencionada uniformidade sistêmica através da integração da forma avaliativa da PNRH com a PERH-ERJ, de modo que os recursos da cobrança pelo uso da água, quando aplicados e executados por Entidades Delegatárias são avaliados nas mesmas bases. Essa mecânica, inclusive, apoia na redução de parte dos problemas relacionados à multiplicidade de domínio e titularidade da água, haja vista que promove segurança jurídica quanto ao nível de tratamento que será dispensado aos privados em colaboração a nível federal e estadual.

Por fim é certo que o fato de que a cobrança acima mencionada é relacionada apenas ao uso dos recursos hídricos de dominialidade federal, de modo que é possível que determinada Agência seja considerada, para o órgão gestor federal ANA, como escritório de apoio – por não haver cobrança – e, ao mesmo tempo, subscreva verdadeiro contrato de gestão com o órgão gestor estadual, caso haja cobrança pelo uso das águas a nível estadual<sup>242</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1923<sup>243</sup>, deu interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as organizações sociais, destacando que, por sua natureza convenial, tanto a contratação com terceiros como a seleção de pessoal pelas organizações sociais devem ser conduzidas de forma

<sup>236</sup> Em nossa classificação: Meta Organizacional

<sup>237</sup> Em nossa classificação: Meta de Programa

<sup>238</sup> Em nossa classificação: Meta de Programa

<sup>239</sup> Em nossa classificação: Meta de Programa

<sup>240</sup> Em nossa classificação: Meta Organizacional

<sup>241</sup> Em nossa classificação: Meta Organizacional

<sup>242</sup> Nesse ponto retoma-se o já mencionado no item 1.2 onde se destacou a possibilidade de que os Estados editem normas administrativas sobre a gestão e cobrança pelo uso das águas de domínio estadual, que são aquelas que nascem e deságuam dentro do mesmo Estado.

<sup>243</sup> BRASIL. STF. **ADI nº 1923/2015**. Min. Rel. Ayres Britto. Data do Julgamento: 16/04/2015. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADII923LF.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADII923LF.pdf). Acesso em 16 de jul. 2024.

pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a se editado por cada identidade.

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, assinalou o seguinte entendimento sobre contratos de gestão por meio do Acórdão 2057/2016-Plenário<sup>244</sup>:

#### **ENUNCIADO**

Os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio, haja vista a harmonia entre os objetivos do Estado e os da entidade, de modo que sua celebração não se confunde com terceirização de serviços.

#### **EXCERTO**

Sumário:

4. A utilização de contratos de gestão com organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde é opção discricionária do governante, cuja valoração cresce em importância em momentos de retração econômica e queda na arrecadação.

[...]

25. Portanto, se por um lado é necessário fundamentar a opção pela adoção do modelo de parcerias com organizações sociais, por outro é preciso também ter presente que a autonomia do gestor e o livre exercício da opção política do governo democraticamente eleito, nos limites da lei, devem ser levados em consideração no exame pelo órgão de controle. A experiência de outras unidades federativas, bem como estudos e trabalhos que abordem o tema e promovam comparação entre os diversos modelos também podem e devem servir de fundamento à decisão do Estado.

Os entendimentos acima destacados do STF e TCU se coadunam com o da doutrina<sup>245</sup> que critica a denominação contratual para a relação cooperativa havida entre Poder Público e iniciativa privada, haja vista não existir, nesse contexto, interesses contrapostos. Inobstante o exposto, ainda que não haja interesses contrapostos, o Estado exerce poder de império ao avaliar/chancelar ou até mesmo sancionar o privado quando da análise de atingimento de metas, com ingerência diversa daquela existente nos convênios propriamente ditos<sup>246</sup>.

Sendo, portanto, adequada a denominação contratual atribuída ao liame aplicável ao caso, Clarissa Ferreira Macedo<sup>247</sup>, destaca que:

A natureza jurídica de contrato, atribuída à cobrança pelo uso da água, tem por ponto de partida a concepção contratual de Hobbes de que o contrato é instrumento que tem por escopo “[...] evitar a guerra de todos contra todos”, demonstrando que é de

<sup>244</sup> BRASIL. TCU. **Acórdão 2057/2016-Plenário**. Min. Rel. Bruno Dantas. Data de Julgamento: 10/08/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202057%252F2016%2520/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 16 de jul. 2024.

<sup>245</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 294.

<sup>246</sup> SILVANO, Ana Paula Rodrigues. **Fundações Públicas e Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 69.

<sup>247</sup> D'SEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água juridicamente sustentável**. 441f. 2006. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 348.

interesse de cada um “[...] se submeter às normas de cooperação para o benefício mútuo”.

[...]

Allemand dispõe que o contrato, notadamente o contrato de gestão dos cursos de água, permite que outros atores participem dos projetos hídricos e visualiza na “contraction” uma nova forma de ação administrativa que complementa a norma. Denuncia a escassa atuação contenciosa e aponta a necessidade de sanções serem previstas no caso de inexecução, além de comportar obrigações de resultado e não de meio, respaldadas no interesse geral.

O contrato traz em si o contexto embrionário da concepção de reciprocidade, em que se buscam a garantia de atuação pretendida e o respeito recíproco às regras dispostas, logo a concreção dos objetivos estabelecidos com a implementação da cobrança da água.

Valiosa lição se extrai do excerto acima destacado se relaciona, diretamente, ao fato de que por se tratar de Política Pública pela gestão das águas (elemento finito e de uso comum) não se parte de uma noção de alteridade na relação entre Poder Público e iniciativa privada. Verifica-se, portanto, que tanto os contratos de gestão quanto termo de colaboração, termo de cooperação e de fomento são instrumentais jurídicos úteis e necessários para a formalização da relação cooperativa havida entre o Poder Público e a iniciativa privada. Ademais, cada circunstância concreta apresenta as diferenças que justificam a escolha de um ou de outro.

Em todos os casos é certo que os parceiros privados se encontram enquadrados no chamado ‘terceiro setor’ que, segundo Fernando Mânica<sup>248</sup>:

[...] é formado por pessoas jurídicas de direito privado, voluntárias, autônomas e sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades prestacionais ou promocionais de interesse público e são submetidas a um regime jurídico próprio, que varia conforme a natureza da atividade desempenhada e seu vínculo com o Estado.

Essa noção é formada por três elementos, que permitem a visualização do terceiro setor por três perspectivas diversas. O elemento subjetivo (conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, voluntárias, autônomas e sem fins lucrativos), o elemento objetivo ou material (que desenvolvem atividades prestacionais ou promocionais de interesse público) e o elemento formal (submetidas a um regime jurídico próprio, que varia conforme a natureza da atividade desempenhada e seu vínculo com o Estado).

Apesar da multiplicidade de denominações aplicada às formas de pactuar ações com o poder público, entende-se que, para além dos contratos de gestão, outra figura que seria juridicamente aplicável é o ‘termo de parceria’, já que objetiva-se o “desenvolvimento de atividades associadas de fomento”<sup>249</sup>. Conforme preleciona André Saddy<sup>250</sup>:

<sup>248</sup> MÂNICA, Fernando. **Fundamentos de Direito do Terceiro Setor**: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17.

<sup>249</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 3. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 1109.

<sup>250</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 3. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 1109.

Para o TCU, o termo de parceria é modalidade de ajuste destinada à promoção de mútua cooperação da entidade qualificada como OSCIP com o Poder Público, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei n.º 9.790/1999, com natureza jurídica diversa daquela do contrato (Acórdão 2320/2019, Plenário, Rel.: Bruno Dantas, Sessão: 02/10/2019).

Tal instrumento, assim como os Contratos de Gestão das OSs, não possuem natureza contratual, mas sim convencional. Como não se trata de contrato, mas sim de ato administrativo complexo, não há obrigatoriedade de realizar licitação nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

Por sua natureza e a partir da estrutura de constituição das entidades objeto de pesquisa, verifica-se que formulação de metas, em seus contratos de gestão/colaboração, permite um elevado grau de tecnicidade na sua atuação e, ainda, viabiliza que sua gestão seja efetivamente avaliada pelo poder público. Essa modelagem, entretanto, não é imune a críticas, haja vista que, a depender da análise quali/quantitativa feita sobre a atuação da entidade privada é possível ponderar que<sup>251</sup>:

[...] em última instância, o desempenho fica resumido apenas a uma gradação de resultados, à produtividade e à quantidade de trabalho, deixando de funcionar como ferramenta gerencial para qualificar o serviço, não contribuindo para a tomada de decisão por não expressar a complexidade dos sistemas de saúde.

Inobstante o exposto, é certo que tal crítica também será considerada quando da avaliação dos resultados de contratos de gestão selecionados para o presente estudo, como forma de contribuir para o incremento do próprio sistema.

### 3.1.2 Natureza Jurídica privada e derogações de Direito Público aplicáveis

Segundo Fernando Mânica<sup>252</sup>, a matriz romano-germânica costuma categorizar as atividades jurídicas em dois regimes, o de direito público, incidente sobre as relações da Administração Pública, e o de direito privado voltada para o desenvolvimento comum das atividades.

É certo que por serem organizações de direito privado integrantes do terceiro setor, as organizações civis de recursos hídricos submetem-se, em linhas gerais ao regime jurídico de direito privado. Ademais a premissa para sua existência e atuação em atividades de interesse

<sup>251</sup>MELO, Mariana Vieira de; CARNUT, Leonardo; MENDES, Áquilas. Relação entre cumprimento das metas dos contratos de gestão e qualidade da atenção à saúde: uma revisão integrativa. *Saúde em Debate* [online], v. 45, n. 131, p. 1140-1164. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113115>.

<sup>252</sup> MÂNICA, Fernando. **Fundamentos de Direito do Terceiro Setor**: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 50.

público reside na “maior autonomia e flexibilidade ao serviço público com vistas a aumentar a eficiência e qualidade”<sup>253</sup>.

Quanto à gestão interna das OCRH, André Saddy<sup>254</sup> destaca que a:

No mais, ANA publicará norma própria contendo os procedimentos que a entidade delegatária adotará para a seleção e recrutamento de pessoal, bem como para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos, a qual observará, assim como nos casos das OSs e OSCIPs, os princípios do art. 37 da CRFB.

Trazendo a cena, mais uma vez, Fernando Mânica<sup>255</sup>, tem-se que as principais prerrogativas reconhecidas ao regime de direito público são: estabilidade funcional dos servidores públicos; a imperatividade e presunção de veracidade dos atos administrativos, a impenhorabilidade de bens públicos, o pagamento de dívidas estatais pelo regime dos precatórios e os prazos processuais diferenciados.

Assim, sendo norteadas pela especialidade, busca da eficiência e qualidade, as Entidades Delegatárias não se confundem com o maquinário tradicional da Administração Pública, mas, ao mesmo tempo prestam contas sobre a aplicação dos recursos que lhes são destinados. A Suprema Corte tem entendimento que se coaduna com o exposto:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. ALEGADA OFENSA À ADC 16 E AO TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O caso difere dos reiterados julgamentos da CORTE nos quais se reconhece ofensa ao entendimento fixado na ADC 16. Nestes, a Justiça Laboral imputa, em regra, responsabilidade subsidiária ao ente público sob o fundamento de culpa in vigilando, decorrente da obrigação da administração em fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas das empresas terceirizadas, valendo-se da premissa da inversão do ônus da prova em favor do trabalhador. 2. A presente demanda, por outro lado, envolve o reconhecimento de que a celebração de contrato de gestão, visando a prestação de serviços públicos, não configura terceirização de mão-de-obra e, portanto, não atrai a hipótese de que trata a Súmula 331, incisos IV, V e VI do C. TST, não havendo se falar em eventual culpa in vigilando. 3. Nessas circunstâncias, em que não estão presentes os contextos específicos dos parâmetros de controle indicados, não há estrita aderência entre o ato impugnado e os paradigmas invocados. É, portanto, inviável a presente Reclamação.

<sup>253</sup> MELO, Mariana Vieira de; CARNUT, Leonardo; MENDES, Áquilas. Relação entre cumprimento das metas dos contratos de gestão e qualidade da atenção à saúde: uma revisão integrativa. *Saúde em Debate* [online], v. 45, n. 131, p. 1140-1164. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113115>.

<sup>254</sup> SADDY, André. *Curso de direito administrativo brasileiro*: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 940.

<sup>255</sup> MÂNICA, Fernando. *Fundamentos de Direito do Terceiro Setor*: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 51.

4. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento.<sup>256</sup>

Assim, considerando que há afastamento entre as atribuições da entidade e as previsões de direito público e, ainda, considerando que tal afastamento não é total, ante a sua intrínseca relação com a gestão de recursos públicos, cabe entender como esse sistema híbrido opera.

A doutrina<sup>257</sup>, ao tratar de entes não estatais (sujeitos por cooperação), entende que lhes é aplicável um regime jurídico híbrido, onde coexistem aplicações de direito público e de direito privado. André Saddy<sup>258</sup> sustenta que:

O regime é híbrido porque, ao receberem uma delegação ou ao manejarem recursos ou bens públicos, sujeitam-se a certos deveres públicos como o dever de transparência, impessoalidade e fidelidade aos fins da parceria. Devem obediência ao núcleo essencial de certos princípios, tais como os princípios do caput do art. 37 da CRFB, além de terem o dever de conduzir distintos procedimentos de forma pública, objetiva e impessoal.

Assim, para aprofundar os estudos sobre os normativos que incidem em cada caso, o trabalho promoverá a análise prática dos seguintes documentos relacionados na tabela abaixo.

**Tabela 9 - Documentos normativos analisados de cada órgão gestor.**

ÓRGÃO GESTOR	ASSUNTO	IDENTIFICADOR
ANA	Compras e Licitações	RESOLUÇÃO Nº 122/2019 <sup>259</sup> ;
INEA-RJ	Compras e Licitações	RESOLUÇÃO INEA Nº 160/2018 <sup>260</sup> ;
INEA-RJ	Seleção e Recrutamento de Pessoal	RESOLUÇÃO INEA Nº 82/13 <sup>261</sup> ;

<sup>256</sup> STF. Primeira Turma. **Reclamação nº 54347 SP 0122922-85.2022.1.00.0000**. Min. Rel. Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 22/08/2022. Data de Publicação: 23/08/2022.

<sup>257</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 464.

<sup>258</sup> SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. p. 464-465.

<sup>259</sup> ANA. **Resolução nº 122, de 16 de dezembro de 2019**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias das funções de Agências de Água, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004. Disponível em: <https://agencia.baciaspcj.org.br/docs/resolucoes/resolucao-ana-122-19.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

<sup>260</sup> INEA. **Resolução INEA nº 160 de 11 de dezembro de 2018**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias de funções de agência de água, nos termos do art. 9º da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/160.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>261</sup> INEA. **Resolução INEA Nº 82 de 29 de novembro de 2013**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias de funções de agência de água, nos termos do art. 9º

<b>INEA-RJ</b>	Seleção e Recrutamento de Pessoal	RESOLUÇÃO INEA Nº 184/2019 <sup>262</sup> ;
<b>ANA</b>	Seleção e Recrutamento de Pessoal	Resolução ANA nº 28/2020 <sup>263</sup> .
<b>DAEE-SP</b>	-	_264

Fonte: Elaboração própria.

### 3.1.2.1 Compras e Licitações

Com relação à temática de compras e contratações verifica-se que as duas Resoluções estudadas foram editadas com o interregno de 1 (um) ano, sendo a Resolução INEA nº 160 editada em 2018 e a Resolução ANA nº 122 editada em 2019. Tais órgãos gestores não editaram, até os dias de hoje, normativo atualizador das contratações no contexto da nova lei de licitações.

Enquanto o normativo INEA utilizou, como fundamento para a resolução de casos omissos, dentre outros, a Lei Federal nº 8.666/1993<sup>265</sup>, o normativo ANA, não promoveu tal remissão expressamente, destacando que casos omissos serão decididos pela própria entidade delegatária, “em consonância com as leis e demais normativos pertinentes”<sup>266</sup>.

Indo além, a construção do normativo ANA previu que as delegatárias devem observar os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, da eficiência, da igualdade, da economicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo<sup>267</sup>.

---

da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/Resolucao-INEA-822013.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>262</sup> INEA. **Resolução INEA nº 184 de 22 de agosto de 2019**. Altera a resolução inea nº 82/13 que estabelece os procedimentos a serem adotados pelas entidades delegatárias de funções de competência das agências de água para a seleção e recrutamento de pessoal nos termos do art. 9º da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/184.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>263</sup> ANA. **Resolução nº 28 de 1º de junho de 2020**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias das funções de Agências de Água, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/resolucoes/ana/2020/28-2020.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>264</sup> Em busca livre à página do DAEE-SP (<http://www.daee.sp.gov.br/site/licitacoes/>) e do SigRH- SP (<https://sigrh.sp.gov.br/legislacaoderecursoshidricos>) não se localizou qualquer normativo específico para a execução de ações na gestão de recursos hídricos. Com relação à FABHAT e FABH-SMT, foi possível verificar a existência de Portarias que regulamentam a prestação de serviço (<https://fabhat.org.br/institucional/portarias/>; <https://www.agenciasmt.com.br/portal.aspx?pag=Portarias>), o que será devidamente analisado.

<sup>265</sup> Art. 40, da Resolução INEA nº 160/2018.

<sup>266</sup> Art. 29, da Resolução ANA nº 122/2019.

<sup>267</sup> Art. 2º, da Resolução ANA nº 122/2019.

Também se extrai, de seu conteúdo, a utilização de referenciais e instrumentais típicos das compras públicas, como a construção de preço de referência com, dentre outros, 3 (três) orçamentos<sup>268</sup>; termo de referência; verificação de exequibilidade das propostas e previsão de dispensa e inexigibilidade da seleção de propostas, com hipóteses similares aquelas previstas na já revogada Lei Federal nº 8.666/1993.

Quanto às modalidades de seleção de propostas (análogo à licitações), a Resolução federal prevê coleta de preços; concurso; pregão (eletrônico e presencial) e chamamento público de projetos. A primeira modalidade mencionada admite a participação de qualquer interessado que, na fase de habilitação, comprove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no instrumento convocatório para execução de seu objeto, podendo ser por “menor preço” ou “técnica e preço”. Isso, em linhas gerais, equivaleria à concorrência anteriormente prevista na Lei Federal nº 8.666/1993.

A Resolução INEA nº 160 de 2018, por sua vez, também preceitua pela observância geral dos princípios da administração pública nas compras a serem feitas pelo Poder Público, trazendo as seguintes modalidades: pedido de cotação; coleta de preços dos tipos 1, 2 e 3; chamamento público e adesão à ata de registro de preços.

Utilizando o valor como critério definidor da modalidade, o pedido de cotação é modal utilizado para contratações de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); a coleta de preços para contratações superiores a esse valor, sendo o tipo 1 destinado a compras de bens e serviços comuns; o tipo 2 voltado para serviços técnicos e obras de engenharia com melhor técnica e o tipo 3 para serviços técnicos e obras de engenharia com melhor técnica e preço.

Verifica-se, portanto, que os processos de contratação pelas Entidades Delegatárias aproximam-se em diversos aspectos do processo público de compras. Há uma fase interna com a construção dos instrumentos correlatos que são publicados, inclusive no diário oficial com prazo para que os licitantes apresentem propostas. É assegurado a todos, ainda, prazo para impugnar o edital e recorrer de decisões da comissão de licitação.

Como os normativos foram desenvolvidos ainda sob a égide da Lei Federal nº 8.666/1993, deve-se atentar que o procedimento previsto ainda contempla, como regra, a lógica de verificação inicial da documentação de habilitação e posterior avaliação do preço e/ou técnica.

---

<sup>268</sup> Art. 6º, inciso XV, da Resolução ANA nº 122/2019.

Para fins de habilitação das empresas licitantes, as resoluções trouxeram exigências de ordem jurídica; técnica; econômico-financeira; fiscal e trabalhista e, ainda, confirmação do cumprimento do previsto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Cidadã.

Assim, considerando que o pano de fundo do estudo demonstra a necessidade de observância, por entidade privada, de procedimento cuja lógica é atribuída ao Poder Público, cabe promover, nesse ponto, reflexão acerca dos limites de competência dos agentes privados que desenvolvem os processos de contratação nas OCRH.

A Lei Federal nº 13.726/2018 (Lei da Desburocratização), que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes de todos os entes federativos, dispensa expressamente a exigência de reconhecimento de firma e de autenticação de cópia de documento, o que gera, para procedimentos licitatórios, dúvida sobre terem ou não os empregados privados de fé pública para confirmar a autenticidade documental e observar o previsto na Lei.

Em nosso entendimento não há margem para aplicação da previsão legal no contexto das OCRH, haja vista serem os condutores dos certames de contratação, empregados privados descobertos de prerrogativas e responsabilidades relacionadas ao Poder Público e, ao fim, descobertos do atributo da fé pública.

Dessa forma, as pesquisas demonstram que os certames licitatórios dessas entidades requerem a apresentação de cópia autenticada<sup>269</sup>. Assim, como consequência se caracteriza o efeito prático indesejado de, nesse ponto, haver uma entidade privada que, para contratar, apresente demandas mais complexas do que aquelas exigidas pelo poder público.

É certo que esse ponto, por si, demonstra desalinhamento da realidade prática com os objetivos gerais do sistema de recursos hídricos e, ainda, da formalização de cooperação com a iniciativa privada, diretamente relacionados ao ganho de eficiência e tecnicidade.

O Tribunal de Contas da União já assentou, no Acórdão nº 5236/2015 – Segunda Câmara, que “as Organizações Sociais não estão sujeitas à observância dos estritos procedimentos das normas gerais de licitações e contratos e sim aos seus regulamentos próprios”<sup>270</sup>. Ocorre que se os regulamentos não se debruçarem sobre as necessidades daquele segmento – que, diga-se de passagem, são múltiplos ante a complexidade de seus executores – ficarão tais entidades como meros repetidores de ações inerentemente públicas, deixando de direcionar seus esforços naquilo em que efetivamente são essenciais: o cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão.

---

<sup>269</sup> Art. 12, § 2º, da Resolução ANA nº 122/2019.

<sup>270</sup> TCU. **Acórdão nº 5236/2015**. Segunda Câmara. Min. Rel. Raimundo Carreiro. Data de Julgamento 11.08.2015.

Não se olvida a necessidade de que as premissas gerais de compras e contratações devam ser observadas por quem – mesmo tendo natureza privada – faz a gestão de recursos públicos. Ocorre que, da análise acima apresentada, pode-se concluir que, em que pese haver permissivo para que o instrumental de compras e licitações seja flexibilizado quando manejado pelas entidades do terceiro setor, a realidade prática demonstra certa dificuldade de que isso seja levado a cabo, seja porque os normativos próprios tendem a incorporar grande parte da norma geral de contratações seja porque, em determinadas situações, há superveniência de regra de observância ainda mais robusta por essas entidades.

No contexto da FABH-SMT, a primeira Portaria que merece destaque é a de nº 001/2024<sup>271</sup>, que “regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre compras, licitações e contratos administrativos, na utilização de recursos estaduais pela FABH-SMT”. Pela sua importância, destaca-se, a seguir, os seguintes “considerandos” introdutórios ao texto:

Considerando a obrigatoriedade de aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021, a partir de 01 de janeiro de 2024, nos processos de compras e licitações da FABH-SMT, quando utilizados recursos públicos estaduais;

Considerando a necessidade de regulamentação das compras e licitações no âmbito FABH-SMT, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, quando utilizados recursos públicos estaduais;

Considerando a determinação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à necessidade de regulamentação da Lei Federal nº 14.133/2021, para realização das compras e licitações da FABH-SMT;

Considerando a necessidade de aprovação do Regulamento de Compras junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Somente a partir do exposto já é possível verificar o sentido aplicado à forma de execução da gestão de recursos hídricos por entidades privadas paulistas, tendo, como norte, a aplicação regulamentada da Lei Federal nº 14.133/2021 e, aprovação do referido regulamento junto ao MPE-SP.

É sabido que a fiscalização no contexto das fundações públicas de direito público e de direito privado é feita pela Administração Direta, especificamente pelo Ministério da área de atuação da pessoa jurídica, em controle de finalidade, mas isso não se coaduna com o presente caso, haja vista que as fundações que promovem a gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo são entidades de direito privado.

---

<sup>271</sup> – FABH-SMT. **PORTARIA Nº 001/2024**. Disponível em:

[https://www.agenciasmt.com.br/admportal\\_arquivos/001\\_2024\\_Lei\\_de\\_Licitacoes\\_Regulamento\\_Compras.pdf](https://www.agenciasmt.com.br/admportal_arquivos/001_2024_Lei_de_Licitacoes_Regulamento_Compras.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

Deve-se levar em consideração que a regulamentação do normativo federal, como ato normativo infralegal<sup>272</sup>, não permite à Fundação inovar nas disposições legalmente previstas e/ou deixar de aplicar algum dispositivo no âmbito de suas próprias atividades, devendo, apenas, adequar as previsões legais relacionadas à matéria.

Em análise ao conteúdo da regulamentação construída pela Portaria nº 001/2024 verifica-se que seu conteúdo trata a Fundação como se, de fato, tivesse natureza de direito público, haja vista que trata seus processos da mesma forma que o Poder Público faria, sem qualquer derrogação de direito privado. Corroborando o exposto verifica-se, da redação dos contratos firmados pela Entidade, que o normativo que rege a matéria tem natureza de direito público, como a Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Federal nº 10.520/2002 e “demais regulamentos aplicáveis à espécie”<sup>273</sup>.

Uma possível justificativa para tanto pode decorrer Lei Estadual nº 10.020/1998, que autoriza o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo e, no parágrafo 1º do art. 1 estabelece que as Fundações mencionadas ficarão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

Outra Portaria que merece destaque nesse tópico é a Portaria nº 011/2022, que “designa a estrutura da Prefeitura do Município de Itu como apoio para os processos licitatórios da FABH-SMT”, considerando que o “Diretor Presidente da FABH-SMT é também o Prefeito do Município de Itu” e que “o quadro de funcionários diretos da FABH-SMT é reduzido, sendo composto apenas por uma Diretora Técnica e uma Diretora Administrativa e Financeira”.

<sup>272</sup> Nesse sentido: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA DO ATIVO IMOBILIZADO EM SERVIÇO DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO PARA OS MUNICÍPIOS. LEI 9.427/1996. DECRETO 41.019/1957. RESOLUÇÕES NORMATIVAS 414/2010, 479/2012 E 587/2013 DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE, SE EXISTENTE, SERIA APENAS INDIRETA. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

<sup>273</sup> Foram consultados os seguintes contratos: CONTRATO FABH-SMT Nº 001/2024 ([http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/9a2733e8-5da9-44ae-9e0a-9d45a04afc1b\\_001\\_2024\\_Elith.pdf](http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/9a2733e8-5da9-44ae-9e0a-9d45a04afc1b_001_2024_Elith.pdf)); CONTRATO FABH-SMT Nº 004/2024 ([http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/6fe49cad-a9c8-4722-b659-5f7b1388d064\\_004\\_2024\\_Elo\\_Tech.pdf](http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/6fe49cad-a9c8-4722-b659-5f7b1388d064_004_2024_Elo_Tech.pdf)); CONTRATO FABH-SMT Nº 003/2024 ([http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/60388515-ae0d-467f-a462-4c74a3f21398\\_003\\_2024\\_FS\\_Comercio.pdf](http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/60388515-ae0d-467f-a462-4c74a3f21398_003_2024_FS_Comercio.pdf)); CONTRATO FABH-SMT Nº 002/2024 ([http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/04b62c98-4da7-4c38-b270-cc4a6d368222\\_002\\_2024\\_TGT.pdf](http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/04b62c98-4da7-4c38-b270-cc4a6d368222_002_2024_TGT.pdf)) e TERMO DE CONTRATO ([http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/4933d79d-bce6-4a49-ab4d-29aabd61ba8\\_006\\_2024\\_Ari\\_Bertoni.pdf](http://www.transparencia.agenciasmt.com.br//Files/ContratosAdm/4933d79d-bce6-4a49-ab4d-29aabd61ba8_006_2024_Ari_Bertoni.pdf)).

Nesse ponto, mais uma vez, verifica-se a relação agregada e de dependência da Fundação – repisa-se, de direito privado – e o Poder Público local, que, com sua máquina já instituída, apoia as atividades de contratações na bacia.

É certo, portanto, que no modelo de gestão de recursos hídricos paulista o foco empenhado não é o resultado do trabalho da Fundação, mas sim seus procedimentos, em especial sua compatibilidade com a lógica estritamente pública. Nesse sentido, cabe destacar as orientações de Alexis de Tocqueville<sup>274</sup>:

Um governo não seria capaz nem de manter sozinho e renovar a circulação dos sentimentos e das idéias num grande povo, nem de conduzir todos os empreendimentos industriais. Assim que ele tentar sair da esfera política para se lançar nessa nova via, exercerá, mesmo sem querer, uma tirania insuportável; porque um governo só sabe ditar regras precisas; ele impõe os sentimentos e as idéias que favorece, e é sempre difícil discernir seus conselhos de suas ordens. Será bem pior ainda se ele se imaginar realmente interessado em que nada se mexa. Então, manter-se-á imóvel e deixar-se-á entorpecer por um sono voluntário. É necessário portanto que ele não aja sozinho.

Quanto à FABHAT, fundação de direito privado que atua como braço executivo do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, verifica-se a existência de Portarias<sup>275</sup> cuja análise de seu teor demonstram que seu objetivo não é regulamentar procedimentos da fundação, mas sim organizar a prestação de serviço interna, a exemplo da Portaria FABHAT nº 01, de 06 de maio de 2024, que designa substituto do Diretor Presidente da FABHAT, em razão de descanso anual.

Ainda, tal qual ocorre na FABH-SMT as contratações da FABAHT observam a lei geral de licitações e contratos, em especial Lei Federal nº 14.133/2021<sup>276</sup>.

No desenvolvimento da pesquisa muito se abordou sobre a maturidade dos atores envolvidos no processo de construção do sistema de recursos hídricos brasileiro e, assim sendo, entende-se que esse ponto também representa uma oportunidade para que se avance na

---

<sup>274</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 134-135.

<sup>275</sup> FABHAT. **Portarias**. Disponível em: <https://fabhat.org.br/institucional/portarias/#1715025630446-78330f44-f6d2>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>276</sup> É o que se observa, por exemplo, no Processo Licitatório 005/2023, para contratação de empresa para aquisição de equipamentos de informática ([https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Edital\\_Convite\\_Processo\\_Licitatorio\\_005\\_2023.pdf](https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Edital_Convite_Processo_Licitatorio_005_2023.pdf)), e no Processo Licitatório 004/2023, para contratação de serviços especializados de Assessoria Jurídica para atuar na reformulação do Estatuto Social, do Regulamento de Pessoal, do Quadro de Pessoal, do Regulamento Interno de Pessoal, do Regimento Interno do Conselho Deliberativo e Fiscal e a elaboração do Regulamento de Compras e Contratações, do Regulamento do Controle Interno e do Código de Conduta, Compliance e Integridade da Fundação da Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - FABHAT ([https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Edital\\_Convite\\_Processo\\_Licitatorio\\_004\\_2023.pdf](https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Edital_Convite_Processo_Licitatorio_004_2023.pdf)).

construção de disciplina jurídica realmente customizada para o segmento, de forma a proteger o interesse coletivo e viabilizar a consecução das atividades pelas entidades privadas.

### 3.1.2.2 Seleção de Pessoal

Indo além e tratando sobre Seleção e Recrutamento de Pessoal é certo que a Resolução ANA nº 28 de 2020, determina que o processo seletivo observe a impessoalidade, moralidade, transparência, publicidade e eficiência, mas, ressalva que os profissionais da Delegatária não são empregados públicos e tampouco tem estabilidade. Destaca-se que o aludido normativo não detalhou o procedimento a ser seguido pela delegatária e, determinou em seu artigo 3º, parágrafo segundo que caberá a própria entidade o dever de regulamentar a matéria.

Já a Resolução INEA nº 82/2013, alterada pela Resolução INEA nº 184 de 2019, ao estabelecer os procedimentos para seleção e recrutamento de pessoal, define com mais detalhes a operacionalização do certame, destacando que esse deverá ser por provas e títulos com entrevistas e etapas eliminatórias e classificatórias.

Esse entendimento, inclusive, já foi confirmado por tribunais pátrios, que, em casos concretos, entenderam não haver necessidade de motivar o ato de demissão, ainda que a contratação tenha sido precedida de processo seletivo. Vejamos o seguinte Acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região<sup>277</sup>:

AGEVAP. ENTIDADE DELEGATÁRIA DAS FUNÇÕES DE AGÊNCIAS DE ÁGUAS, RELATIVAS À GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS DE DOMÍNIO DA UNIÃO. ORGANIZAÇÃO CIVIL DE RECURSOS HÍDRICOS. CONTRATO DE GESTÃO. DESPEDIDA IMOTIVADA. POSSIBILIDADE. A primeira reclamada, na qualidade de organização civil de recursos hídricos, não integra a Administração Pública, estando, desse modo, autorizada a dispensar seus empregados independentemente de motivação, ainda que a contratação da reclamante tenha sido precedida de submissão a processo seletivo público, em obséquio ao que determina o art. 9º da Lei nº 10.881/2004.

Assim, em que pese recente entendimento da Suprema Corte que, mesmo em outro contexto, sinaliza pela necessidade de fundamentação no caso de demissão<sup>278</sup>, o

<sup>277</sup> TRT 1ª REGIÃO. Acórdão nº 0100906-68.2019.5.01.0522. 9ª Turma. Min. Rel. Desembargador Rildo Albuquerque Mousinho de Brito. Data de Julgamento: 01.03.2024.

<sup>278</sup> Em 28 de fevereiro de 2024 o Supremo Tribunal Federal definiu, no julgamento do RE 688267 (Tema 1.022), tese sobre a necessidade de motivação para dispensa de empregado público, prevalecendo o entendimento de que o obreiro tem o direito de saber as razões de sua demissão. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da

desenvolvimento da pesquisa leva-nos ao entendimento de que no caso das OCRH não deve haver necessidade de motivação para dispensa, sendo a seleção meio de garantir a impessoalidade na escolha, mas não mecanismo de constituição de direitos ao empregado que extrapolem o previsto na CLT.

Verifica-se, portanto, que apesar da autonomia e independência da entidade privada, por vezes o órgão gestor, na ânsia de garantir a necessária lisura no processo de contratação de pessoal, acaba por interferir diretamente na autonomia privada da entidade. O mérito da definição do formato de escolha do profissional que irá compor os quadros da OCRH não parece matéria afeta à regulamentação externa.

É dizer, o formato de contratação de um profissional de nível médio, por exemplo, pode não ser idealmente o mesmo da contratação de um profissional de nível superior. Do mesmo modo, a contratação de um profissional técnico pode ser melhor desenhada com uma estratégia diferente da contratação pretendida para um profissional administrativo.

Retirar da entidade privada esse poder de definição não parece adequado à lógica do sistema, o que não equivale a dizer que a decisão não deve ser devida e tecnicamente fundamentada para cada caso.

Os Comitês Estaduais de São Paulo, conforme visto, tem como entidades gestoras o próprio DAEE, FABHAT e FABH-SMT. Quanto aos Comitês cuja gestão é feita pelo DAEE e FABHAT verifica-se não haver indicação de nenhuma norma específica de procedimentos no âmbito dessas entidades.

A partir das informações levantadas e analisada nesse tópico, parece defensável a posição de que os normativos regulamentadores federais e fluminenses – e em especial a sua concepção sobre regulamentação - devem passar por revisão, considerando tanto a necessária segurança jurídica quanto a maior autonomia decisória da entidade privada no que tange aos processos e procedimentos internos.

Em linhas conclusivas e no contexto de São Paulo, entretanto, entende-se que a estrutura sistêmica demandaria ajustes mais intensos para primeiro, se adequar ao que preconiza a Lei Federal nº 10.881/2004 e, depois, adaptar e fortalecer suas entidades de direito privado e torná-las efetivas OCRH, desvinculadas da ingerência estatal.

---

legislação trabalhista”. Nota-se a presente informação apenas para que o mais recente entendimento da Suprema Corte não passe ao largo da pesquisa, ainda que o pano de fundo pesquisado seja diverso daquele analisado pelo Supremo, haja vista que a pesquisa volta-se para entidades de natureza jurídica privada que não integram a administração indireta de nenhum ente.

Assim, sendo a natureza jurídica das OCRH de direito privado e observando derivações de direito público em razão dos recursos que estão sob sua gestão, é certo que cabe-nos investigar sobre as possibilidades nesse cenário.

Nesse aspecto e versando sobre a natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais, André Saddy<sup>279</sup> dispõe que existem 4 (quatro) correntes, quais sejam: (i) aqueles que consideram os recursos públicos; (ii) aqueles que consideram que exista uma gestão privada de recursos públicos para fins públicos; (iii) aqueles que consideram os recursos privados de natureza pública; e, por fim, (iv) aqueles que consideram os recursos como privados.

Os defensores da primeira corrente partem de um critério binário e tradicional segundo o qual os recursos somente poderiam ser públicos ou privados, de forma que mesmo estando sob a gestão de uma entidade privada, mantém-se em caracterização pública.

A segunda corrente, segundo André Saddy<sup>280</sup>, permite flexibilização do regime público ante a gestão privada que se apresenta. A terceira corrente, por sua vez, entende que os recursos, ao integrarem o patrimônio das entidades do terceiro setor, passam a ser de propriedade privada, ainda que tenham natureza pública pela sua destinação. Nesta, diferente da corrente anterior, a propriedade deixa de ser pública e a entidade privada não figura como mera gestora de patrimônio de outrem. Por outro lado, a finalidade pública ainda existe, o que justifica que haja incidência – ainda que em menor grau – das normas de direito público.

A quarta e última corrente assinala que o recurso transferido às entidades do terceiro setor é privado e, assim sendo, não devem observar o regime jurídico de direito público. André Saddy conclui que as posições extremas (i) e (iv) não devem prevalecer<sup>281</sup>.

Em consonância com seu entendimento e transplantando-o para o contexto das OCRH, conclui-se ser defensável que sua natureza jurídica seja de direito privado com algumas – e

---

<sup>279</sup> SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 129-156, 2020, p. 139. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1494> Acesso em: 4 jun. 2024.

<sup>280</sup> SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 129-156, 2020, p. 140. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1494> Acesso em: 4 jun. 2024.

<sup>281</sup> SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 129-156, 2020, p. 151. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1494> Acesso em: 4 jun. 2024.

pontuais – derrogações de direito público, ante a gestão “recursos privados de natureza pública”<sup>282</sup>.

Nota-se que a matéria demanda equilíbrio em seus entendimentos, não comportando o direito administrativo moderno extremismos e posições binárias. Do ponto de vista pragmático isso significa um grande desafio não apenas aos tribunais superiores e de contas mas também ao próprio particular que promove a gestão de recursos de origem pública sem standards claros para tal ou o faz a partir de normativos que mimetizam a gestão pública no contexto privado.

Portanto, se de um lado há, ainda, insegurança jurídica para o desenvolvimento da matéria – e ao fim do próprio sistema de recursos hídricos apoiado por particular – por outro lado a análise do recorte apresentado (licitações e seleção de pessoal) demonstra que, no intento de garantir a observância a princípios da administração pública, os órgãos gestores acabam por afastar a entidade privada do seu objetivo inicial, qual seja o ganho de eficiência e atuação especializada.

Fernando Mânica<sup>283</sup> ao tratar da qualificação das organizações sociais destaca que “é passada a hora de a legislação dos entes federativos superar a dubiedade própria da aplicação do direito com base em princípios — no caso, trazida pela decisão da ADI nº 1.923”. De igual modo e para o presente caso entende-se que para que os contratos de gestão sejam executados de forma eficiente pelas OCRH mostra-se imperioso que a entidade privada tenha margem de atuação balizada por normativo que não apenas replique o sistema público, mas sim traduza aquilo que for imprescindível ao seu cumprimento e de acordo com sua realidade.

Portanto, de todo o exposto, considera-se que a natureza jurídica das OCRH é, de fato, privado, observando pontuais derrogações de direito público em razão dos recursos que são submetidos à sua gestão.

### 3.2 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO NO BRASIL

Conhecendo a natureza jurídica das organizações civis de recursos hídricos - OCRH, é importante abordar o histórico de sua atuação no Brasil, a partir do recorte apresentado para a

---

<sup>282</sup> SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 129-156, 2020, p. 140. Disponível em: <https://www.revistaacc.com/index.php/revistaacc/article/view/1494> Acesso em: 4 jun. 2024.

<sup>283</sup> MÂNICA, Fernando. Precisamos repensar o processo de qualificação e seleção das organizações sociais. **Revista Consultor Jurídico**. [São Paulo], 26 de junho de 2024. Acesso em 01 de jul. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-26/precisamos-repensar-o-processo-de-qualificacao-e-selecao-das-organizacoes-sociais/>

presente pesquisa que, rememora-se, envolve as entidades que atuam a nível federal (AGEVAP, PCJ e ABHA) e, também, nos Estados de São Paulo (FABHAT e FABH-SMT) e Rio de Janeiro (AGEVAP e CILJS).

Assim, conforme demonstrado anteriormente, se por um lado os Comitês de Bacia deliberam sobre a aplicação do recurso da cobrança como representação de decisão da própria sociedade, por outro lado, essa aplicação, em linhas práticas, fica a cargo – em algumas situações – das chamadas Entidades Delegatárias, que tem natureza jurídica de organizações do terceiro setor sem fins lucrativos.

É necessário destacar, ainda, que segundo Relatório da ANA, percebeu-se elevado aumento da arrecadação dos recursos da cobrança, que passou de 51 milhões em 2016 para 133 milhões em 2023<sup>284</sup>. E, segundo a ANA, “o avanço na arrecadação da cobrança e na aplicação dos recursos arrecadados demonstra como o binômio comitê-agência vem aprimorando sua atuação ao longo dos anos”<sup>285</sup>.

Assim, considerando que atualmente não existem Agências de Águas no país, importa entender como o modelo de atuação por contrato de gestão e assemelhados se consolidou no país até os dias de hoje. Segundo Maria Luiza Machado Granziera<sup>286</sup>:

Quando da implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, que se iniciou na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, concluiu-se pela adoção não de uma Agência de Águas, mas de um outro modelo institucional: das entidades delegatárias dessas funções. A princípio, a idéia foi a criação de uma associação civil sem fins lucrativos, denominada Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, que seria qualificada como uma Organização Social, regida pela Lei nº 9.637, de 15/05/98, a qual celebraria um contrato de Gestão com a Agência Nacional de Águas.

Ocorre que, na mudança de Governo ocorrida em 2003, entendeu-se que o modelo não deveria ser o das Organizações Sociais. Criado o impasse, buscou-se uma alternativa, sempre na linha da entidade de direito privado. Dos estudos efetuados, adotou-se um modelo específico para a gestão de recursos hídricos, de resto muito similar ao das Organizações Sociais. É o modelo das Entidades Delegatárias, objeto da Lei nº 10.881/04, que traçou o caminho legal para viabilizar as relações jurídicas entre essa entidade e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Do exposto verifica-se, portanto, que, a uma, as entidades privadas que promovem gestão de recursos hídricos prescindem qualificação como organizações sociais, ainda que

---

<sup>284</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe. Brasília : ANA, 2024. p. 61.

<sup>285</sup> ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe. Brasília : ANA, 2024. p. 62.

<sup>286</sup> GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco**. Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapeixevivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 18.

exercçam atividade semelhante às OS's e, a duas, verifica-se que essa solução foi alcançada após estudos técnicos, que se mostraram necessários em razão de divergência política sobre a matéria à época da construção do texto legal.

Assim, é certo, ainda, que a AGEVAP foi a primeira entidade delegatária das funções de agência de águas no Brasil, criada em 20 de junho de 2002<sup>287</sup> para promover a gestão de recursos hídricos de domínio da União, que se iniciou na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul após autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Resolução CNRH n° 26/2002<sup>288</sup>, sendo que, inicialmente, pretendia-se que a entidade figurasse exclusivamente como secretaria executiva do CBH CEIVAP.

A partir dessa experiência o legislador federal editou a Lei Federal n° 10.881/2004, inserindo em nosso ordenamento jurídico a possibilidade de delegação das atribuições de Agência de Águas à entidade privada<sup>289</sup>.

Ocorre que tanto o modelo de gestão da entidade privada como sua relação com o Comitê de Bacia foram sendo testados ao longo dos anos, em busca de uma fórmula que atendesse as demandas das partes sem comprometer a execução de suas funções. Conforme a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA<sup>290</sup>:

Assim ocorreu com a AGEVAP, que começou a funcionar como entidade delegatária em 1º de setembro de 2004. Ela é uma associação civil sem fins lucrativos com personalidade jurídica de direito privado. Inicialmente, sua Assembleia Geral era integrada por membros do CEIVAP e, por imposição estatutária, aqueles que perdessem o mandato no Comitê seriam desligados da associação. Na prática, essa fórmula não se viabilizou. Alguns membros não se associaram e, por impedimentos legais, a maioria das prefeituras, os estados e a União, todos com representação no plenário do Comitê, acabaram não participando do organismo. A principal dificuldade para a efetivação dos entes públicos era de que eles necessitavam de leis específicas autorizativas para sua associação. Além disso, a União e os estados resolveram não fazer parte de instituição que assinaria contratos com eles próprios.

Durante os primeiros anos, o arranjo continuou a ser questionado. A participação de membros do Comitê em ambas as organizações – Comitê e Agência – parecia comprometer a relação contratual que se esperava obter com a implantação da Lei n° 10.881. Por consequência, a capacidade de acompanhamento, por parte do Comitê, das metas a serem alcançadas pela Agência tendia a ficar em segundo plano. Para tentar solucionar tal situação, em 2009, o Estatuto da AGEVAP foi alterado buscando-se, sobretudo, separar organicamente as duas instituições. A partir de então, poderiam se associar a ela quaisquer interessados implicados na gestão das águas da bacia, pertencendo ou não ao CEIVAP.

---

<sup>287</sup> Informações de seu site. Disponível em: [https://www.agevap.org.br/a\\_agevap](https://www.agevap.org.br/a_agevap)

<sup>288</sup> CNRH. **Resolução n° 26, de 29 de novembro de 2002**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/legislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2026.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2024.

<sup>289</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2024. p. 36.

<sup>290</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024. p. 35.

Após, se consolidou, na AGEVAP, um modelo que segregava, de fato, os membros institucionais da agência (assembleia e associados) daqueles membros do órgão colegiado (comitê de bacia).

O recorte histórico da concepção pela criação da Agência PCJ se deu “tão logo criado o Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – CBH PCJ, em 1993, foi aprovada a criação de sua Agência”<sup>291</sup>, mas sua instalação não ocorreu de imediato em razão da ausência de instituição da cobrança e, portanto, sustentabilidade financeira. Sua instalação formal ocorreu em 2009.

Ainda em 2002 foi criada a Fundação Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – FABHAT e “mantida inicialmente com recursos da prefeitura de São Paulo e de outros poucos parceiros, dentre eles o Consórcio Intermunicipal do ABC e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, a FABHAT”,<sup>292</sup> sendo que somente em 2014 a cobrança pelo uso das águas passou a ser arrecadada por essa fundação.

Já a entidade privada denominada ABHA teve uma implantação mais paulatina a partir de 2002, mas somente em 2005, após apresentar estudo sobre sua sustentabilidade financeira baseada na cobrança pelo uso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos Minas Gerais, a Associação foi equiparada à Agência de Água.

A FABH-SMT foi instituída em janeiro de 2003 e é o braço executivo do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sorocaba e Médio Tietê (CBH-SMT), para apoio técnico, administrativo e financeiro sendo que somente em 2014 assumiu a cobrança pelo uso da água que, até então, era feito pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) do Estado de São Paulo<sup>293</sup>.

O Consórcio intermunicipal na Região dos Lagos não foi criado para exercer funções de entidade delegatária, haja vista que “seu foco principal era implantar uma gestão ambiental compartilhada da água nesse território”<sup>294</sup> e somente em 2010 foi reconhecido pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro como entidade delegatária. Desde então vem exercendo funções de Agência de Água em duas regiões: nas bacias hidrográficas

---

<sup>291</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 42.

<sup>292</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024. p. 37.

<sup>293</sup> FABH-SMT. Rio Sorocaba e Médio Tietê. **Conheça a Agência**. Disponível em: <https://www.agenciasmt.com.br/paginas.aspx?pag=ConhecaAgencia>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

<sup>294</sup> ANA. **Agência de Água** – o que é, o que faz e como funciona. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

das Lagoas de Araruama e Saquarema e dos rios São João e Una e na região hidrográfica Macaé – Ostras.

Assim, o que se verifica da análise histórica das Entidades Delegatárias é que cada uma delas, desde a sua criação, apresentou múltiplas formas de constituição e, principalmente, múltiplas motivações para o exercício de suas atribuições, além de diversos contextos de inserção.

Essa realidade demonstra a própria complexidade para (i) normatizar; (ii) difundir nacionalmente o sistema e, ainda (iii) promover avaliação externa da eficiência na implementação da PNRH, pois é certo que cada entidade está inserida em uma realidade e tem um grau de maturidade dentro da gestão de recursos hídricos.

### 3.3 PESQUISAS E ANÁLISE CRÍTICA DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO E ASSEMELHADOS

Antes mesmo de explorar os resultados levantados da análise relatorial é importante relembrar que, conforme visto no capítulo II, os entes federativos têm suas próprias regras de organização e cada ator está inserido em contexto próprio, sendo, portanto, avaliado conforme metas específicas para aquela bacia hidrográfica. Assim, em que pese a lógica de integração da Política Nacional das Águas, cada agente envolvido na execução desenvolve ações conforme o nível de maturidade do contexto em que se encontra inserido.

A nível federal, a avaliação das chamadas Entidades Delegatárias que exercem função de Agência de Águas ocorre conforme previsto na Resolução ANA nº 125/2022<sup>295</sup>, que estabelece procedimentos e rotinas para avaliação da prestação de contas anual dos contratos de gestão celebrados entre a ANA e as entidades delegatárias de funções de Agências de Água.

Nesse contexto, dentre outros elementos, o Relatório Anual de Avaliação deve considerar (i) à aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria; (ii) a conformidade legal dos atos administrativos; (iii) o processo de elaboração das informações contábeis e financeiras e (iv) o atingimento dos objetivos do contrato de gestão<sup>296</sup>.

---

<sup>295</sup> ANA. **Resolução ANA nº 125, de 21 de junho de 2022.** Estabelece procedimentos e rotinas para avaliação da prestação de contas anual dos contratos de gestão celebrados entre a ANA e as entidades delegatárias de funções de Agências de Água. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2022/125#:~:text=Estabelece%20procedimentos%20e%20rotinas%20para,fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20Ag%C3%Aancias%20de%20%C3%81gua>. Acesso em: 27 mai. 2024.

<sup>296</sup> ANA. **Resolução ANA nº 125, de 21 de junho de 2022.** Estabelece procedimentos e rotinas para avaliação da prestação de contas anual dos contratos de gestão celebrados entre a ANA e as entidades delegatárias de funções de Agências de Água. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2022/125#:~:text=Estabelece%20procedimentos%20e%20rotinas%20para,fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20Ag%C3%Aancias%20de%20%C3%81gua>.

O sistema de avaliação federal demanda a apresentação, pela entidade delegatária, de Relatório Anual dos Resultados do Contrato de Gestão, que é submetido à Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão e Grupo de Acompanhamento dos Contratos de Gestão, instâncias de avaliação e acompanhamento dos resultados do contrato de gestão, respectivamente.

Após, é elaborado pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, o chamado Relatório Anual de Avaliação Preliminar dos Resultados do Contrato de Gestão, que é encaminhado às entidades delegatárias para que os partícipes debatam sobre os achados e, ao final, é emitido Relatório Anual dos Resultados do Contrato de Gestão, com parecer conclusivo sobre o desempenho da OCRH.

A Resolução ANA nº 125/2022 é silente no que tange aos efeitos e consequências da análise promovida pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, não discorrendo sobre eventuais sanções ante ao não atingimento das metas. Mas verifica-se que tais consequências constam do texto do contrato de gestão padrão subscrito pela entidade, em especial da cláusula nona de ‘penalidades’, que prevê advertência no caso de, dentre outras, a entidade não alcançar a nota 6,0. Aliás, o não atingimento da nota 6,0 por dois anos consecutivos gera, a nível federal, a suspensão do contrato de gestão por até 120 dias (conforme inciso II da cláusula nona) e até mesmo rescisão do contrato de gestão (inciso I da cláusula décima).

Verifica-se que no Estado do Rio de Janeiro o teor das cláusulas previstas nos respectivos contratos de gestão observa, desde 2023, lógica similar, de modo que a cláusula oitava prevê dentre as hipóteses de penalidades a possibilidade de advertência caso a entidade tire conceito insatisfatório, com igual possibilidade de suspensão temporária de 120 dias (cláusula oitava, inciso II) e possibilidade de rescisão do contrato de gestão (cláusula nona, VI).

É certo que para Termos de Colaboração firmados pela ANA, as disposições relacionadas à rescisão são mais limitadas e cingem à possibilidade de denúncia, rescisão ou extinção com restituição de saldo financeiro. Isso deve-se ao fato de que nesses acordos, conforme visto, não há exercício pelo privado de atividade de agência de águas, mas sim apoio enquanto secretaria executiva.

Assim, tendo em vista que as parcerias oriundas de Termos de Colaboração fogem do objeto de pesquisa, não será incluído, no recorte de avaliação, nenhuma parceria firmada com entidade privada nessas bases. O recorte de estudo, portanto, circundará a gestão privada de 3

(três) exercícios de cada uma das entidades privadas a seguir indicada, tanto a nível federal quanto a nível estadual, limitando-se aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, conforme abaixo:

**Tabela 10 - Recorte da avaliação.**

<b>ENTIDADE PRIVADA</b>	<b>ENTE FEDERATIVO</b>	<b>CBH ATENDIDO</b>	<b>EXERCÍCIOS</b>
<b>PCJ</b>	União	CBH PCJ	2023, 2022 e 2021.
<b>AGEVAP</b>	União	CEIVAP	2023, 2022 e 2021.
<b>FABHAT</b>	São Paulo	CBH Alto Tietê	2017, 2015 e 2013
<b>FABH-SMT</b>	São Paulo	CBH Sorocaba e Médio Tietê	2023, 2022 e 2021
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBH Baía de Guanabara	2021, 2020 e 2019
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBH Guandu-Baía de Ilha Grande	2022, 2021 e 2020
<b>CILJS</b>	Rio de Janeiro	CBH Macaé	2021, 2020 e 2019
<b>CILJS</b>	Rio de Janeiro	CBH Lagos de São João	2022, 2021 e 2020
<b>AGEVAP</b>	Rio de Janeiro	CBHs-PS <sup>297</sup>	2022, 2021 e 2020

Fonte: Elaboração própria.

Em linhas finais desta exposição introdutória merece destaque a explicação de que não se buscou, junto a cada uma das entidades privadas, informações complementares porque a pesquisa buscou avaliar, também, o nível de disponibilização de informações de acesso público por meio de sites oficiais.

Isso se justifica na medida em que sendo que o sistema de informações de recursos hídricos instrumento da PNRH o dever de transparência de informações elementares predomina frente a qualquer demanda social.

<sup>297</sup> Os achados de pesquisa demonstram que, no Estado do Rio de Janeiro, os arranjos organizacionais da celebração de contrato de gestão entre INEA e entidade privada consideraram, em dois casos, contemplar mais de um Comitê de Bacia no contexto do mesmo contrato de gestão. Assim, compreendem esse item de análise os seguintes Comitês de Bacia, agrupados e avaliados conjuntamente no contexto do Contrato de Gestão 069/2022: Médio Paraíba do Sul; Piabanha, Rio Dois Rios, Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.

Em casos pontuais, entretanto, buscou-se a entidade por seus canais oficiais, sendo que todas as tentativas foram documentadas e serão referenciadas ao longo do texto por meio de notas de rodapé.

### 3.3.1 AGÊNCIA PCJ – CBH PCJ

- **2023, 2022 e 2021**<sup>298</sup>

A Agência PCJ teve sua criação autorizada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo em 1998 para atuar como secretaria executiva do CBH PCJ mas somente teve sua efetiva instalação em novembro de 2009, após a instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. A estrutura da Agência PCJ é composta por conselho deliberativo, diretoria e conselho fiscal.

A Agência PCJ firmou, em 27 de janeiro de 2011 com a Agência Nacional de Águas – ANA, Contrato de Gestão nº 003/ANA/2011 - posteriormente sucedido pelo Contrato de Gestão nº 033/2020 - com a anuência dos CBH PCJ, para o exercício de funções de Agência de Água nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.

Os indicadores avaliados pelo órgão gestor nos três exercícios analisados, conforme contrato de gestão, foram: 1) Nível de organização do Planejamento Anual de Atividades - PAA do CBH e de suas instâncias pela entidade delegatária; 2) Nível de atendimento pela entidade delegatária aos encaminhamentos solicitados pelo CBH; 3) Índice de execução física de ação(ões) priorizada(s) pelo CBH; 4) Índice de desembolso em ações finalísticas; 5) Índice de desembolso total; 6) Taxa de administração real da entidade delegatária e 7) Índice de cumprimento de recomendações da Auditoria Interna da ANA – AUD.

O primeiro indicador buscou avaliar a capacidade da ED em executar a função de secretaria executiva do CBH por meio da realização dos eventos previstos. O segundo indicador reflete a capacidade da ED em executar a função de secretaria executiva do CBH, por meio do atendimento de suas demandas. O terceiro indicador reflete a capacidade da ED em executar as ações finalísticas priorizadas pelo CBH, promovendo os impactos positivos desejados pela política hídrica nacional.

O quarto indicador, por sua vez, tem como objetivo medir o nível de execução financeira de ações finalísticas previstas no Plano de Aplicação Plurianual (PAP). O quinto indicador tem

---

<sup>298</sup> ANA. **Relatórios de avaliação**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/agencia-das-bacias-pcj/relatorio-de-avaliacao/cg-033-2021>. Acesso em: 27 jul. 2024.

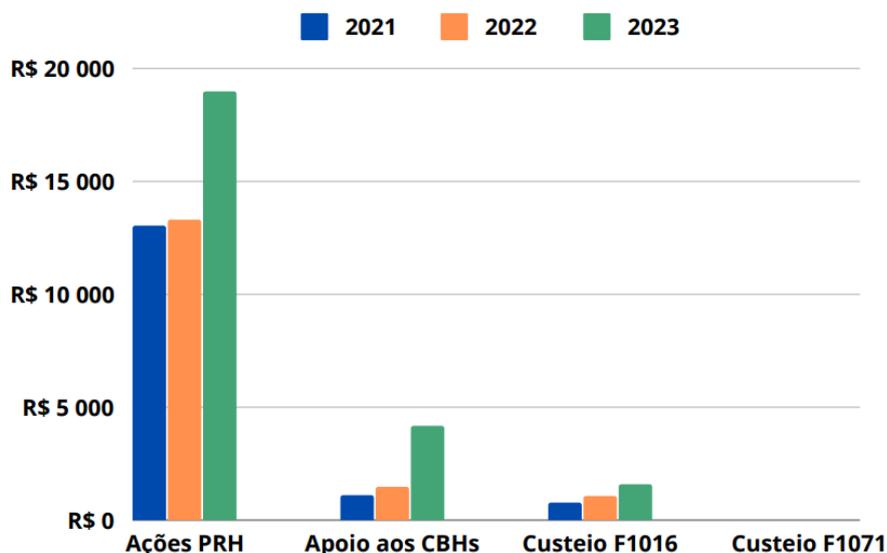
como objetivo medir o nível de execução financeira do Plano de Aplicação Plurianual (PAP), abrangendo ações finalísticas e administrativas.

O sexto indicador tem como objetivo dimensionar o custo operacional da entidade delegatária e induzir a redução da pulverização de ações finalísticas e o sétimo e último indicador objetiva aferir os processos de gerenciamento de riscos, de integridade e de governança, no âmbito dos contratos de gestão por meio do atendimento às recomendações feitas pela Auditoria Interna da ANA.

No exercício de 2021 a nota geral foi 9.3, no ano de 2022 a nota geral foi 8.1 e em 2023 a nota geral foi 7.83. As notas individuais nos três exercícios para os indicadores 1, 2, 3, 6 e 7 foi 10, isto é, grau máximo. Os indicadores 4 (índice de desembolso em ações finalísticas) e 5 (índice de desembolso total) se mostram como definidores na demonstração da capacidade da entidade delegatária e, por conseguinte, na nota obtida.

É dizer: a entidade delegatária sob análise demonstrou, ao longo dos anos, capacidade de planejar suas ações de forma coordenada com o CBH (indicadores 1 e 2); executar ações físicas (atividades/passo a passo) conforme priorização do CBH e, ainda, demonstrou boa governança no cumprimento de recomendações de auditoria da ANA, mas não obteve grau máximo no desembolso (empenho de recursos) de atividades finalísticas (atividades diretamente relacionadas à “missão institucional” daquele colegiado, conforme PNRH) e tampouco o fez nas atividades que envolvem ações finalísticas e também administrativas (custeio).

Inobstante o exposto não se afasta do debate a informação disponibilizada pelo Informativo Anual de 2023 - Situação da execução dos Contratos de Gestão e dos Termos de Colaboração, no sentido de que o desembolso da entidade delegatária observou uma crescente para o ano de 2023. Vejamos:

**Gráfico 5 – Evolução do desembolso por tipo de ações**

### Desembolso dos recursos da cobrança nas Bacias Hidrográficas PCJ (em R\$ mil)

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>299</sup>

Se a meta<sup>300</sup> para 2023 era desembolsar o montante de R\$ 45.080.686,03 (quarenta e cinco, oitenta mil, seiscientos e oitenta e seis reais e três centavos) mas somente foi possível realizar R\$ 18.986.353,55 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e seis mil, trezentos e cinquenta e três reais e cinquenta e cinco reais), torna-se crível questionar já a partir do resultado de 2022 – cujo desembolso foi inferior a quinze milhões – se a projeção de ações para 2023 seria capaz de alcançar o resultado.

É dizer: mostra-se interessante incluir no fluxo de avaliação da relação ANA x entidade delegatária a exigência de apresentação prévia do planejamento do exercício seguinte, no nível de ações físicas capazes de promover o alcance dos resultados e programados. Tal medida, inclusive, se coaduna com aquilo que parece ser o ponto forte do parceiro privado: planejamento (vida notas dos indicadores 1, 2 e 7).

<sup>299</sup> ANA. **Informativo Anual: 2023.** Situação da execução dos Contratos de Gestão e dos Termos de Colaboração. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/informativos-anuais/informativo-anual-coaed-2023> Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>300</sup> Lembra-se que as metas são definidas no plano de trabalho de cada contrato de gestão para todos os exercícios daquele contrato e, geralmente, caminham em progressão, visando estimular que a entidade alcance ganho de eficiência ao longo dos anos de desenvolvimento do trabalho.

Indo além, a análise da nota de 2023 da entidade delegatária em comparação com demais entidades privadas que tem contrato de gestão com a ANA demonstra que mesmo estando acima da média (6.0), a Agência PCJ obteve a menor nota dentre seus pares. Vejamos:

**Tabela 11 – Notas Entidades Delegatárias 2023**

ENTIDADE DELEGATÁRIA	CONTRATO DE GESTÃO Nº	NOTA
AGÊNCIA PEIXE VIVO	083/2017/ANA	----
AGEVAP	027/2020/ANA	10,00
AGÊNCIA PEIXE VIVO	028/2020/ANA	9,81
AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ	033/2020/ANA	7,83
AGEDOCE	034/2020/ANA	9,67
ABHA GESTÃO DE ÁGUAS	035/2020/ANA	9,18

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>301</sup>

Ainda que o cenário apresentado não justifique a aplicação de advertência e/ou outras penalidades em razão da nota não estar aquém da média, entende-se que a queda de desempenho por 3 (três) anos consecutivos deveria gerar registros de eventual estratégia a ser adotada pela ANA para, após diagnosticar a(s) fonte(s) do(s) problema(s), atuar diretamente no apoio da entidade para sua resolução, o que não se verifica nos relatórios de avaliação analisados e no Informativo Anual de 2023 - Situação da execução dos Contratos de Gestão e dos Termos de Colaboração.

É certo que a competência natural da ANA (vide capítulo II, item 2.4) é atuar de forma integrada e articulada com os demais agentes do sistema, funcionando como agente regulador e estratégico para prevenir a dissociação de entidades que executam a PNRH.

Ademais, do conteúdo dos dados apresentados e apontados em relatórios não sobreveio demonstração de intercâmbio de informações entre as agências, o que pode ser interessante para

<sup>301</sup> ANA. **Informativo Anual: 2023.** Situação da execução dos Contratos de Gestão e dos Termos de Colaboração. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/informativos-anuais/informativo-anual-coaed-2023> Acesso em: 27 jan. 2024.

o compartilhamento de lições aprendidas e até mesmo favorecer a alavancagem das notas das agências nos anos seguintes.

### 3.3.2 AGEVAP – CBH CEIVAP

- **2023, 2022 e 2021**<sup>302</sup>

A Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP teve sua criação diretamente relacionada ao CBH CEIVAP, haja vista que a Resolução CNRH nº 26/2002<sup>303</sup> autorizou o referido Comitê de Integração a criar a AGEVAP, para funcionar, como sua secretaria executiva.

Maria Luiza Machado Granziera destaca que a AGEVAP foi, em 2002, “concebida na forma da Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre as Organizações Sociais, tendo em vista a intenção, à época, de que a Agência fosse qualificada como tal”<sup>304</sup>. Posteriormente, entretanto, adotou-se a modelagem prevista na Lei Federal nº 10.881/2004, permanecendo a entidade com sua natureza de direito privado e abrindo caminhos para o estabelecimento de contribuições junto ao Poder Público.

Atualmente a AGEVAP possui uma Assembleia Geral, um Conselho de Administração, Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva. Segundo informações apresentadas pela própria Associação<sup>305</sup>:

---

302 ANA. **Relatório de Avaliação: AGEVAP: CEIVAP: EXERCÍCIO 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/agevap/relatorio-de-avaliacao/cg-027-2020/relatorio-de-avaliacao-agevap-ceivap-exercicio-2023/view>. Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>303</sup> CNRH. **Resolução nº 26, de 29 de novembro de 2002**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/legislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2026.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>304</sup> Segundo a autora, demonstração disso é a composição de seu conselho de administração à época: sete membros natos representantes do Poder Público, a saber: a) um da Agência Nacional de Águas – ANA; b) um do Estado de São Paulo; c) um do Estado do Rio de Janeiro; d) um do Estado de Minas Gerais; e) três dos Municípios integrantes da área de atuação da ASSOCIAÇÃO, a serem indicados por seus pares, sendo um de cada Estado; quatro membros natos representantes dos seguintes segmentos de usuários de recursos hídricos, a serem indicados por seus pares dentre associados da ASSOCIAÇÃO: a) um dos irrigantes; b) um das concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica; c) um das indústrias; e d) um das instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; dois membros natos representantes dos seguintes segmentos de organizações civis de recursos hídricos, a serem indicados por seus pares dentre associados da ASSOCIAÇÃO: a) um dos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas ou das organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; e b) um das organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; dois membros eleitos pela Assembléia Geral, sendo: a) um representante dos usuários de recursos hídricos; e b) um representante de organizações civis de recursos hídricos; V – cinco membros eleitos pelos membros do Conselho de Administração, sendo: a) três representantes dos usuários de recursos hídricos; e b) dois representantes de organizações civis de recursos hídricos. *In*: GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco**. Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapeixevivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024. p. 66.

<sup>305</sup> AGEVAP. **A AGEVAP**. Disponível em: [https://www.agevap.org.br/a\\_agevap](https://www.agevap.org.br/a_agevap). Acesso em: 15 jun. 2024.

A sede da AGEVAP está localizada em Resende/RJ. A Agência possui 10 (dez) Unidades Descentralizadas (UDs) localizadas nos municípios de Volta Redonda, Petrópolis, Nova Friburgo, Campos dos Goytacazes, Seropédica, Rio de Janeiro, Angra dos Reis (localizadas no estado do Rio de Janeiro), Juiz de Fora, Guarani (localizadas em Minas Gerais) e São José dos Campos (localizada em São Paulo). A Agência possui ainda 01 (uma) Filial localizada em Governador Valadares/MG. Atualmente, a AGEVAP possui 08 (oito) Contratos de Gestão assinados com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o Instituto Estadual do Ambiente - INEA e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), atendendo a 17 (dezesete) comitês de bacias hidrográficas.

Assim, a AGEVAP firmou, em 04 de dezembro de 2020 seu segundo contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas – ANA, sob nº 027/ANA/2020, e anuência do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), para o exercício de funções de Agência de Água da bacia do Rio Paraíba do Sul.

Nos três exercícios avaliados os indicadores do Contrato de Gestão são equivalentes ao anteriormente analisado, referente à Agência PCJ e, lembrando-se são: 1) o nível de organização do Planejamento Anual de Atividades – PAA do CBH e de suas instâncias pela entidade delegatária; 2) o nível de atendimento pela entidade delegatária aos encaminhamentos solicitados pelo CBH; 3) o índice de execução física de ações priorizadas pelo CBH; 4) o índice de desembolso em ações finalísticas; o 5) índice de desembolso total; a 6) taxa de administração real da entidade delegatária e 7) o índice de cumprimento de recomendações da Auditoria Interna da ANA – AUD.

Inicialmente importa destacar que, apesar dos indicadores serem os mesmos para a AGEVAP, Agência PCJ e demais entidades privadas que têm contrato de gestão com a ANA, cada entidade têm suas metas definidas nos respectivos planos de trabalho dos contratos de gestão que, via de regra, variam e progridem conforme o exercício de execução. Dessa forma, a uniformização dos indicadores para as entidades privadas é visto como algo positivo para o sistema, por viabilizar maior intercâmbio de informações e, ao fim, fortalecer o próprio sistema de gestão de recursos hídricos.

Nos anos de 2023 e 2022 a entidade delegatária obteve nota 10. Já no ano de 2021 a nota foi de 9,9, haja vista que deixou de pontuar integralmente no indicador 7, relacionado ao índice de cumprimento de recomendações da auditoria interna da ANA – AUD. Vejamos os seguintes comentários de avaliação<sup>306</sup>:

---

<sup>306</sup> CEIVAP. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO FINAL - EXERCÍCIO 2021** CONTRATO DE GESTÃO Nº 027/2020/ANA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/relatorios/relatorio-de-avaliacao-cavcg/2021.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 6.

COMENTÁRIO 1: de acordo com o ‘1º Relatório Anual de Execução Contrato de Gestão nº 027/ANA/2020’, apresentado pela AGEVAP, das 15 recomendações monitoradas pela Auditoria Interna da ANA-AUD, referentes a 2021, a AGEVAP alega ter atendido a todas as recomendações.

COMENTÁRIO 2: entretanto, ao consultar as “medidas propostas” pela Auditoria Interna da ANA, foram constatadas pendências para o pleno cumprimento das recomendações. Nesse sentido, das 17 recomendações apontadas pela AUD, 16 foram plenamente cumpridas.

COMENTÁRIO 3: diante do exposto, a nota final referente a este indicador é 94,1.

A análise apresentada dá conta de que a AGEVAP, como entidade delegatária do CEIVAP, apresentou um desempenho de elevado grau de maturidade nos anos avaliados, alcançando notas máximas em 2023 e 2022. No entanto, a perda de ponto percebida em 2021, quando analisada em retrospecto, sugere áreas de melhoria na governança e necessidade de alinhamento fino entre os entendimentos da entidade delegatária e ANA quando ao cumprimento (ou não) de recomendação de auditoria.

Ademais, verifica-se que o relatório de avaliação não é amplamente expositivo acerca das recomendações encaminhadas à entidade. Assim, por mais que as avaliações do órgão gestor tenham o caráter diretamente instrutivo e orientativo para aquele particular que recebe a avaliação, também tem condão de direcionar as demais entidades do sistema e até mesmo toda sociedade sobre o desenvolvimento da PNRH.

Assim considera-se que haveria ganho de transparência a partir de uma abordagem mais expositiva das ações recomendadas à entidade privada. A implementação de um sistema mais acessível e detalhado poderia não só aprimorar a gestão da AGEVAP, mas também oferecer lições para outras entidades e para o público geral sobre o progresso e os desafios enfrentados pela entidade.

Comparando a análise de avaliação da AGEVAP como delegatária do CBH CEIVAP com a da Agência PCJ, a primeira mostra uma performance mais consistente em termos de notas gerais e até mesmo mais maturidade para atuar como apoio ao sistema de gestão de recursos hídricos. Esse potencial poderia, até mesmo, ser utilizada para apoiar a Agência PCJ, em coordenação da ANA.

É importante considerar, ainda, que o resultado positivo da AGEVAP se apresenta mesmo diante de pano de fundo que por vezes dialoga contrariamente à premissa da eficiência da entidade, como as resoluções mencionadas no item 3.1.2 da presente pesquisa, relacionados a compras e licitações e seleção e recrutamento de pessoal. É possível considerar que em havendo segurança jurídica para que a entidade se estruturasse conforme a teoria que concebe

os recursos por ela geridos como “privados mas de natureza públicas”<sup>307</sup>, estariam abertos os caminhos para um desenvolvimento ainda mais eficiente e com foco no controle dos resultados alcançados.

Em linhas conclusivas e ainda que não seja objeto específico de pesquisa, merece destaque o fato de que a AGEVAP, conforme informações de seu site oficial, tem filial em Governador Valadares – MG denominada “AGEDOCE”, que também subscreveu contrato de gestão com a ANA para apoio ao CBH Doce e que, em 2023, alcançou a nota 9,63, conforme Tabela 11 – Notas Entidades Delegatárias 2023<sup>308</sup>. Ainda, a nível estadual, a entidade tem outros contratos de gestão com o Estado do Rio de Janeiro (vide itens 3.3.4, 3.3.5 e 3.3.8), o que faz dela expressiva na gestão de recursos hídricos no Brasil.

Informações da ANA demonstram que a nível federal a arrecadação histórica de recursos da cobrança nas áreas de atuação da AGEVAP e de sua filial AGEDOCE alcançam o montante de R\$ 323.613.318,00 (trezentos e vinte e três milhões, seiscentos e treze mil e trezentos e dezoito reais), superando as demais entidades privadas.

**Tabela 12 – Notas Entidades Delegatárias 2023**

Agência	Início da cobrança	Total cobrado (R\$)	Total arrecadado (R\$)
AGEDOCE (filial da AGEVAP em Governador Valadares, MG)	2011	116.673.875	101.104.911
Associação Pró-gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - AGEVAP	2003	228.831.078	222.508.407
Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas – ABHA Gestão de Águas	2017	39.953.095	36.455.435
Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Agência das Bacias PCJ	2006	296.996.954	257.688.706
Agência de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo – Agência Peixe Vivo	2017	605.177	515.445
Agência de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo – Agência Peixe Vivo	2010	318.202.645	283.340.018

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>309</sup>.

Assim, a performance apresentada nas análises decorre, como já dito, de sua maturidade no sistema, o que pode indicar que a entidade está pronta para debates mais sofisticados na gestão de recursos hídricos, como o alcance real das ações executadas pela delegatária na vida prática dos cidadãos.

O cenário torna crível imaginar que sua atuação já se reflete em benefícios concretos à população da respectiva bacia, mas a análise dos indicadores, relatórios e metas não deixa claro

<sup>307</sup> SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 129-156, 2020, p. 140. Disponível em: <https://www.revistaacc.com/index.php/revistaacc/article/view/1494> Acesso em: 4 jun. 2024.

<sup>308</sup> AGEVAP. **A AGEVAP**. Disponível em: [https://www.agevap.org.br/a\\_agevap](https://www.agevap.org.br/a_agevap). Acesso em: 15 jun. 2024.

<sup>309</sup> ANA. **Situação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos**. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=e84872e344314a6b822b6ab3d0323937> Acesso em: 15 de jul. 2024.

qual é a contribuição da entidade para a gestão dos recursos hídricos em termos de responsabilidade e resultados.

Apenas com uma abordagem mais ampliada coordenada pela ANA e com avaliação que supere a relação Poder Público x Entidade Privada será possível garantir o efetivo entendimento sobre como a colaboração público-privada pode ser empenhada se traduzir efetivamente em progresso significativo e mensurável na gestão dos recursos hídricos e na qualidade de vida das pessoas afetadas.

### **3.3.3 FABHAT – CBH ALTO TIETÊ e FABH-SMT – CBH Sorocaba e Médio Tietê**

A FABHAT foi constituída em 2002 como pessoa jurídica de direito privado e tem por objetivo dar apoio técnico, administrativo e financeiro ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT). Em sua composição, a Fundação conta com a participação do Estado de São Paulo, dos Municípios e da Sociedade Civil.

Conforme seu estatuto social, em especial o artigo 2º, a gestão da FABHAT terá a composição paritária tripartite, entre o Estado, os Municípios e a Sociedade Civil, com direito a voz e voto de todos os seus membros<sup>310</sup>. Segundo seu organograma, FABHAT é composta por conselho deliberativo; conselho fiscal; diretoria e gerências regionais.

Conforme já visto no item 3.1.2 da presente pesquisa, relacionado à natureza jurídica das Entidades Delegatárias, as fundações de apoio aos CBH's do Alto Tietê e Sorocaba e Médio Tietê, em que pese serem entidades de direito privado, submetem-se direta e legalmente à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

Especificamente com relação ao FABHAT é possível verificar, em seu site, na aba transparência e, na sequência, na aba tribunal de contas, que somente está disponibilizado para acesso público os Relatórios de Fiscalização dos anos de 2017, 2015, 2013, 2012, 2014 e 2012. Por isso a presente análise se limitou aos anos de 2017, 2015 e 2013.

Quanto ao conteúdo do Relatório de 2017 cumpre destacar os seguintes apontamentos e, ao fim, a conclusão do tribunal de contas estadual:

---

<sup>310</sup> FABHAT. **Estatuto Social**. Disponível em: <https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2021/09/12.-Estatuto-Reformado-3a-Alterac%CC%A7a%CC%83o-2021.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 1.

A Fiscalização no final da instrução apontou as seguintes ocorrências:

B.4 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais – existência de itens com etiqueta de patrimônio, mas que não constam da relação de bens que compõe o ativo da entidade.

C.2 – Procedimentos Licitatórios – o edital da licitação 01/2016 impediu a participação de empresas em recuperação judicial, desatendendo ao disposto na Súmula 50.

C.3 – Contratos – não foram enviadas informações ao Sistema Audesp Fase IV.

D.1.1 – Regulamento Pessoal – A Fundação ainda não instituiu seu Regulamento de Pessoal.

D. 1.2. – Quadro de Pessoal – o quadro de funcionários continua composto somente por funcionários comissionados; - não foi realizado o Concurso Público previsto no Plano de Trabalho de 2016;

D.1.3 – Faltas e atrasos – apesar do registro de faltas e atrasos nos cartões de pontos dos funcionários não é realizado nenhum desconto na remuneração.

D.1.4 – Descumprimento de Contrato de Trabalho – inexistência de registro de frequência ou outros documentos que comprovem o cumprimento da jornada de trabalho por parte de funcionário.

D.5.1 – Controle Interno – não foi instituído o sistema de Controle Interno.

D.8 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas. – não houve atendimento quanto às recomendações para constituir o Regulamento de Pessoal e instituir o sistema de controle interno;

Diante do exposto, julgo regular às contas da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto do Tietê – FABHAT, relativas ao exercício de 2017, com base no inciso I, do artigo 33, da Lei Complementar nº 709/93, com as advertências propostas pelo MPC (evento-64).

Nos exercícios anteriores verifica-se a repetição de apontamentos pelo tribunal de contas relacionados à gestão e, ao fim, aprovação das contas com ressalvas. Assim, o que se verifica da análise de relatórios é a aplicação integral dos normativos públicos à agência privada, na contramão da lógica de desburocratização das organizações sociais (aqui citadas em paralelo lógico). Para o Tribunal de Contas Estadual de São Paulo, aliás, tais entidades são<sup>311</sup>:

Classificada nesta Corte como Fundação de Apoio, que, nos termos do Manual de Fiscalização do Tribunal, é definida como as “entidades públicas, fundacionais ou autárquicas criadas pela Administração Pública para auxiliá-la no desenvolvimento de suas atividades. Para tanto, desenvolvem atividades-meio que em nada diferem das rotinas praticadas pela Administração Pública e, portanto, sujeitas à estrita observância legal e outras relacionadas à sua atividade fim, por vezes incomuns, que tornam o rigor da lei um entrave à consecução de seus objetivos. Para conciliar esta situação há a necessidade de que as Fundações mantenham regulamentos próprios e específicos que suportem suas ações sem com isso ferir Princípios Legais”.

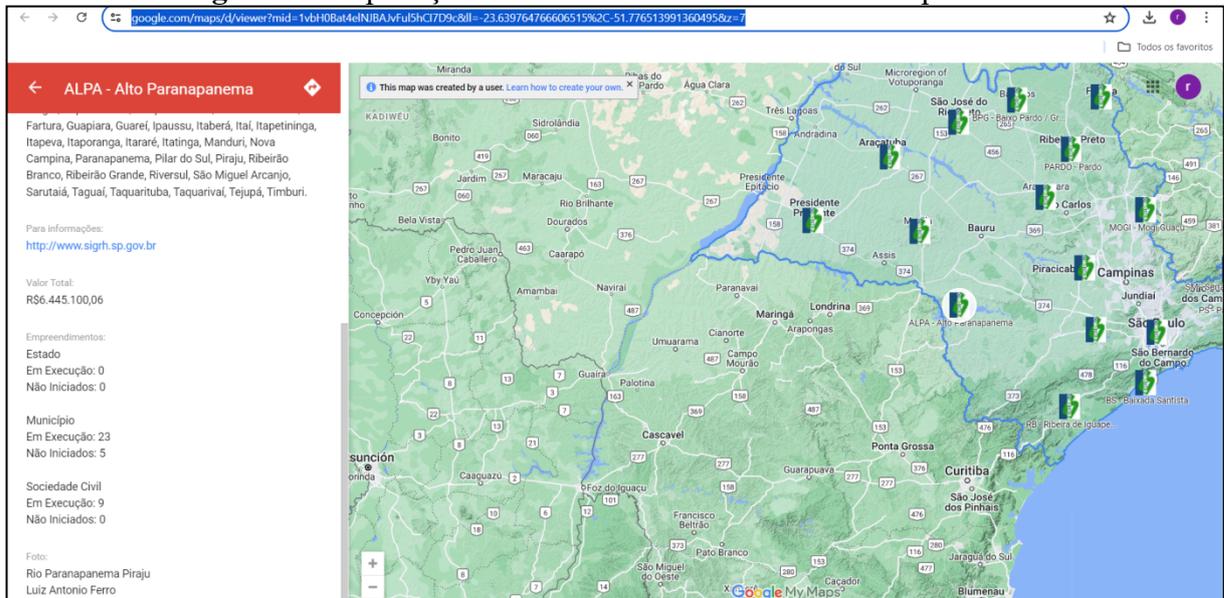
O que se verifica no caso da FABHAT é, portanto, equivalência de seu *modus operandi* ao Poder Público, mesmo sendo essa entidade fundação de direito privado. Nesse aspecto, tal qual a crítica apresentada no item 3.3.2 AGEVAP – CBH CEIVAP, resta evidente a necessidade de superação da dicotomia que leva a matéria integralmente para o campo do Direito Público.

<sup>311</sup> SÃO PAULO. TCE-SP. **TC-043031/026/07**, Segunda Câmara, Sessão de 03/07/2012. Disponível em: [https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Relator\\_exercicio-2007.pdf](https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Relator_exercicio-2007.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024. p. 1.

É dizer: se no caso do CEIVAP o exercício voltava-se para imaginar o ganho de – ainda mais – eficiência à instituição através da definição de standards privados com derrogações pública para sua atuação, no presente caso sequer é possível analisar a eficiência da entidade, ante a sua forma de avaliação similar a de um órgão público.

Ainda, é certo que as informações apresentadas em seus sites oficiais são insuficientes para entender sobre a efetiva aplicação de recurso por essas entidades. A título de exemplo, ao se buscar o detalhamento de empenho de recursos nas bacias paulistas no sistema estadual do FEHIDRO é possível verificar o valor total já desembolsado e os empreendimentos em execução, mas não há detalhamento de em quais ações tais recursos estão sendo aplicados. Veja-se:

**Figura 21 - Aplicação de recursos financeiros em bacias paulistas.**



Fonte: SINGRH.<sup>312</sup>

É possível verificar, de seu site, que a FABHAT também se submete à auditoria externa independente, por meio de empresa contratadas e apresenta, anualmente, relatório de gestão destacando as ações desenvolvidas nesse contexto, mas não se identifica, nesse contexto, qualquer avaliação feita pelo DAEE sobre a atuação das fundações.

Nota-se que a especificidade do sistema paulista também reside nesse ponto: por ser o Estado parte integrante da estrutura das Fundações, o controle é feito diretamente pelo TCE, que audita a unidade como se pública fosse restando o órgão gestor da política estadual de

recursos hídricos à margem das avaliações de caráter técnico que seriam aplicáveis à espécie. Não se afasta a possibilidade de que tais avaliações e arranjos ocorram, de forma prática, mas se assim o for, a disponibilização oficial de informações não permite acompanhar o fluxo de *accountability* desta região.

Verifica-se que, se por um lado os procedimentos são detalhadamente verificados por uma unidade competente como o TCE, por outro lado resta descoberta a análise técnica diretamente relacionada aos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, como o Plano Estadual de Recursos Hídricos; outorga e cobrança. É dizer: o amadurecimento da PERH e dos Comitês de Bacia caminham a partir da relação institucionalmente colaborativa havida entre o DAEE, fundação e CBH, não parecendo haver o estabelecimento formal de metas a serem cumpridas em prol da continuidade contratual.

Ainda, verifica-se que algumas das condições analisadas pelo TCE-SP, como controle de pessoal, poderiam ser tidas – no contexto de uma relação negocial (contrato de gestão ou termo de colaboração) – como meras obrigações contratuais cujo descumprimento ocasiona a aplicação das penalidades contratualmente estabelecidas, desonerando, inclusive, a corte de contas estadual do encargo de promover essa análise.

Em outro sentido e para além do exposto, as metas contratuais atingem (ou deveriam atingir) o cerne das obrigações técnicas a que se comprometeu o parceiro privado e analisam se de fato sua atuação tem se mostrado efetiva para o sistema. De modo contrário, o que consta publicamente em sites oficiais não permite analisar integralmente a efetividade das atividades prestadas pelas Fundações privadas paulistas no sistema de recursos hídricos.

Por fim e a partir de todo o exposto é certo que a natureza jurídica das entidades e a ausência de informações no site da fundação aprovação de contas e, ainda, sobre quais são suas metas e como elas estão alinhadas com os objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos revelaram-se como ponto de maior criticidade da pesquisa.

### **3.3.4 AGEVAP – CBH Baía de Guanabara**

- **2021, 2020 e 2019**<sup>313</sup>

A AGEVAP celebrou, em 26/12/2017, contrato de gestão com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para o exercício de funções de competência da Agência de Água, com interveniência do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas

---

<sup>313</sup> CBH BAÍA DE GUANABARA. **Contrato de Gestão**. Disponível em: <https://comitebaiadeguanabara.org.br/contrato-de-gestao/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

Lagunares de Maricá e Jacarepaguá (CBH-BG), com a interveniência do Comitê da Baía da Ilha Grande.

Nos anos analisados as metas estabelecidas no contexto do CBH-BG relacionam-se aos seguintes indicadores<sup>314</sup>: Disponibilização e Atualização de informações; Instrumentos de Gestão; Reconhecimento Social; Acompanhamento da Aplicação dos Recursos do FUNDRHI<sup>315</sup> e indicador Finalístico, que se relaciona diretamente ao empenho de recursos em ações definidas pelo CBH de acordo com a Política Estadual de Recursos Hídricos para aquela região hidrográfica.

No exercício de 2021 o contrato de gestão alcançou a nota 7,3 e as metas parcialmente atingidas eram relacionadas ao desenvolvimento e implementação do Plano de Recursos Hídricos; acompanhamento da Aplicação dos Recursos Fundrhi; índice de desembolso de recursos acumulados e evolução da execução de componente(s) ou subcomponente(s)/programa(s) do PAP, ao longo da vigência do contrato.

No exercício de 2020 o contrato de gestão alcançou a nota 8,6 e teve, como metas parcialmente atingidas os mesmos indicadores anteriormente citados.

No exercício de 2019 o contrato de gestão alcançou a nota 9,2, atingindo parcialmente suas metas nos seguintes indicadores: conteúdo disponibilizado e atualizado no site; estudos ou proposta sobre a cobrança e meios de Comunicação Social.

Inicialmente é preciso destacar que ao longo dos anos o próprio órgão gestor estadual experimentou diferentes formas de avaliar a entidade privada. Ainda, é possível considerar que houve evolução na mecânica de avaliação no período estudado, haja vista que em 2019 o debate voltava-se para temas mais elementares (ex: meios de comunicação social) e em 2020 a matéria em análise relacionava-se à desafios que efetivamente geram impacto na bacia hidrográfica (aplicação de recursos do Fundo denominado FUNDRHI).

Isso demonstra, por si, o amadurecimento do debate sobre a gestão de recursos hídricos no contexto do CBH Baía de Guanabara. No entanto, esse amadurecimento também trouxe novas dificuldades que foram percebidas pela entidade delegatária e pelo próprio CBH ao longo dos anos analisados. É importante considerar que esse processo de desenvolvimento dos

---

<sup>314</sup> A partir do ano de 2022 o modelo do contrato de gestão INEA se tornou similar ao do contrato de gestão ANA, incorporando, em nível estadual, a mesma lógica de indicadores e metodologia avaliativa. De toda forma, como a pesquisa se baseou nas informações de avaliação de contrato de gestão disponibilizadas em sites oficiais, os exercícios de estudo, no contexto fluminense, circundaram 2019-2022.

<sup>315</sup> Conforme art. 2º, do Decreto Estadual nº 35.724/2004, o FUNDRHI é destinado ao financiamento para implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro, desenvolvimento das ações, programas e projetos decorrentes dos Planos de Bacia Hidrográfica e dos programas governamentais de recursos hídricos que mantenham a compatibilização entre os usos múltiplos e competitivos da água.

colegiados e da entidade privada que com eles colabora, além de ser contínuo, também não é linear nem de fácil absorção.

De toda forma verifica-se também que o relatório de avaliação não destaca a raiz dos problemas que diz existir, de modo que se torna temerário indicá-lo apenas pelos elementos que constam do relatório. É possível e até mesmo muito provável que não haja apenas uma causa, podendo-se destacar as seguintes hipóteses, apenas a título de exame acadêmico: a) processo natural de amadurecimento do CBH individualmente e em relacionamento com a entidade delegatária; b) dificuldades na regulação do sistema privado que observa muitos normativos estritamente públicos; c) especificidade do sistema de gestão de recursos hídricos e ausência de paralelos; d) baixo grau de cooperação entre os principais agentes, como Entidade Delegatária, CBH e órgão gestor estadual dentre outros.

Considerando que os elementos ‘a’, ‘b’ e ‘c’ já foram exaustivamente debatidos em tópicos anteriores, buscou-se, em outros relatórios informativos, razões que trouxessem a cena fundamentos para o completo entendimento do caso.

Nessa toada e analisando os Relatórios de Acompanhamento emitidos pela Comissão de Acompanhamento do contrato de gestão e divulgados pelo INEA<sup>316</sup> em sua página oficial, em especial o do no ano de 2023, verifica-se que há retrato da dificuldade que a AGEVAP enfrenta para a gestão das atividades designadas pelo CBH-BG.

Um dos elementos trazidos pelo texto e que não havia sido considerado como opção para justificar as dificuldades do CBH foi o recebimento inesperado de um grande volume de recursos pelo colegiado, que, além de impactar na meta de desembolso, dificultou a sua aplicação com qualidade em ações previstas na Política Estadual de Recursos Hídricos.

Para além disso o Relatório de Acompanhamento demonstra que o Comitê também tem peculiaridades que não favorecem a execução das ações, como as “reuniões e discussões pouco objetivas”<sup>317</sup> e existência de “6 subcomitês que muitas vezes não se comunicam entre si”<sup>318</sup>. Vejamos o destaque emblemático do que se dispõe<sup>319</sup>:

---

<sup>316</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 067/2022.** Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_67963778\\_Relatorio-23\\_1-BG.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_67963778_Relatorio-23_1-BG.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024. p. 18.

<sup>317</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 067/2022.** Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_67963778\\_Relatorio-23\\_1-BG.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_67963778_Relatorio-23_1-BG.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024. p. 18.

<sup>318</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 067/2022.** Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_67963778\\_Relatorio-23\\_1-BG.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_67963778_Relatorio-23_1-BG.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024. p. 18.

<sup>319</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 067/2022.** Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_67963778\\_Relatorio-23\\_1-BG.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_67963778_Relatorio-23_1-BG.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024. p. 18.

Um fator que exemplifica bem esse diagnóstico foi a realização de quase 200 reuniões secretariadas pela Agevap no ano de 2022. É inimaginável pensar que uma equipe técnica reduzida conseguirá dar conta da contratação e acompanhamento de todos os projetos tendo que dedicar boa parte de seu tempo ao acompanhamento e encaminhamentos de reuniões, além da elaboração de atas das mesmas.

Entende-se, ainda, que pesquisas futuras podem se debruçar sobre cada um dos aspectos que tornam complexa a gestão desse colegiado e, até mesmo, apresentar outras, de forma a entender os principais entraves no amadurecimento do sistema e de seus atores.

Entretanto, a partir do exposto, merece destaque o fato de que a articulação e mobilização dos membros do Comitê de Bacia para como elemento indispensável à boa gestão das atividades do contrato de gestão. De igual forma, o agente mobilizador dessa articulação é a entidade privada, que, apoiada do órgão gestor, deve conduzir as discussões técnicas no Comitê de Bacia. Nas palavras de Maria Luiza Machado Granziera<sup>320</sup>:

O sucesso dessa nova forma de considerar a água, recurso essencial à vida, passa pelo entendimento de que todos fazem parte de uma mesma bacia hidrográfica e, como tal, devem buscar soluções negociadas e resultados compartilhados. Não há milagres.

Assim, na gestão de recursos hídricos o CBH e sua entidade delegatária devem figurar em relação de estrita cooperação para avançar e compartilhar resultados. Ao fim, além dos desafios que cada um dos atores (AGEVAP e CBH) deve internalizar, entende-se como crucial o papel a ser desempenhado pelo órgão gestor da política estadual de recursos hídricos, INEA, competente para promover articulação em prol da maximizar a eficiência das atividades do Comitê de Bacia e garantir que a aplicação dos recursos seja feita de maneira qualificada.

### 3.3.5 AGEVAP – CBH Guandu e Baía de Ilha Grande

- 2022, 2021 e 2020<sup>321</sup>

A AGEVAP celebrou, em 18/10/2010, contrato de gestão com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para o exercício de funções de competência da Agência de Água, com

---

<sup>320</sup> GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco**. Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 8.

<sup>321</sup> COMITÊGUANDU. **Transparência**. Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/transparencia/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

interveniência do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim – Comitê Guandu e através do Aditivo 07/2019, de 21 de fevereiro de 2019, com a intervenção do Comitê da Baía da Ilha Grande.

Segundo consta dos relatórios de avaliação, as metas “são propostas, pactuadas e aprovadas entre os Comitês de Bacia, a Agevap e o Inea e são avaliadas com base em 5 indicadores, 11 subindicadores e critérios de avaliação do desempenho da Agevap no período corrente”<sup>322</sup>.

Dentro desse contexto, a Comissão de Avaliação definiu que a ‘meta atingida’ corresponde a percentual maior ou igual a 100% da meta; a ‘meta parcialmente atingida’, por sua vez, é aquela maior ou igual a 50% da meta, e a ‘meta não atingida’ é a que é menor que 50% da meta estabelecida.

No exercício de 2022 verifica-se que a avaliação apontou, como ‘meta não atingida’ os seguintes indicadores: (I) ‘Implementação do Plano de Recursos Hídricos no percentual estabelecido no Manual Operativo’ e (ii) ‘evolução da execução de componente(s) ou subcomponente(s)/programa(s) do PAP, ao longo da vigência do contrato’, ambos relacionados ao CBH Baía de Ilha Grande. Esse cenário pode ser atribuído a uma falta de coordenação e comunicação eficazes entre os membros do CBH e da AGEVAP, bem como a possíveis restrições orçamentárias e de recursos humanos.

Já como meta parcialmente atingida, considerou-se: ‘Implementação do Plano de Recursos Hídricos no percentual estabelecido no Manual Operativo’ (CBH Guandu); ‘Execução do saldo dos recursos já repassados para a entidade delegatária (40%)’ (CBH Guandu e BIG); ‘Índice de desembolso de recursos acumulados’ (CBH Guandu e BIG); e ‘Evolução da execução de componente(s) ou subcomponente(s)/programa(s) do PAP, ao longo da vigência do contrato’ (CBH Guandu).

Ao final, em linhas conclusivas, a nota da entidade delegatária, considerando as duas notas individuais de cada CBH, foi 8.6, recebendo as seguintes recomendações e conclusões<sup>323</sup>:

Como já destacado em alguns dos indicadores analisados acima, algumas recomendações do relatório anterior foram absorvidas pela delegatária, porém carecem de melhoria, especialmente aquelas relacionadas a transparência e efetividade de divulgação das convocações, editais/atos convocatórios da delegatária bem como das ações dos comitês de bacia.

<sup>322</sup> INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº. 03/2010 INEA - AGEVAP (13º ANO - Guandu) (5º ANO – BIG)**. Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/downloads/relatorio-de-avaliacao-13.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024. p. 2.

<sup>323</sup> INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº. 03/2010 INEA - AGEVAP (13º ANO - Guandu) (5º ANO – BIG)**. Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/downloads/relatorio-de-avaliacao-13.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024. p. 11.

Outro ponto importante é a recomendação para que a pesquisa de satisfação seja feita com o objetivo de alcançar maior abrangência nos formulários respondidos, sendo sugerido algo superior a 80% dos membros.

Cabe ainda reiterar a importância da convergência de esforços dos comitês e da delegatária para que o sistema de informações dos comitês possa atuar de forma conjunta com o sistema estadual.

[...]

Apesar da persistência dos reflexos relacionados a pandemia, a CA julga que a delegatária poderia ter atuado de maneira mais propositiva e proativa junto ao Comitê BIG a fim de buscar soluções o alcance total da meta referente aos desembolsos acumulados de anos anteriores (subindicador 4.2).

Sendo assim, em que pese a nota positiva, verifica-se um estímulo à melhoria contínua do desempenho das funções pelo parceiro privado, com empenho de recursos acumulados em ações previstas no Plano de Trabalho.

Destaca-se, ainda, que a baixa taxa de resposta da pesquisa de satisfação pode indicar desinteresse ou falta de engajamento dos membros do CBH, o que é preocupante, pois a efetividade de mobilização do Comitê para decisão e a implementação das ações a serem definidas dependem do envolvimento ativo de todos os membros.

Ainda, apesar das metas não atingidas e parcialmente atingidas, a nota final da Avaliação de Desempenho (ED) foi relativamente alta: 8.6 em 2022, 8.5 em 2021, e 8.1 em 2020. Isso sugere que, de forma geral, a AGEVAP tem performado bem em comparação com os padrões estabelecidos.

É certo que, tal qual em outras análises, sobreveio nesse item apontamentos sobre a necessidade de robustecer o sistema de divulgação e transparência em elementos dos contratos de gestão, em especial suas contratações. Nesse aspecto deve-se lembrar que as informações sobre a gestão das águas sistematizadas correspondem a um instrumento da PNRH, conforme previsto no artigo 5, VI, da Lei Federal nº 9.433/1997 e deve ser constantemente aprimorado pela entidade privada.

### 3.3.6 CILJS – CBH Macaé

- **2021, 2020 e 2019**<sup>324</sup>

O Consórcio Intermunicipal Lagos São João foi criado em 1999 “com a missão de promover políticas públicas de forma compartilhada entre o Governo do Estado e os 13 municípios consorciados”<sup>325</sup>. Em 2012 o CILJS passou a integrar a política de recursos

<sup>324</sup> CONSORCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://cilsj.org.br/portal-da-transparencia/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>325</sup> CONSORCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO. **CILSJ**. Disponível em: <https://cilsj.org.br/cilsj/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

hidricos, como Entidade Delegatária com funções de agência de água, atendendo ao Comitê de Bacia Hidrográfica Lagos São João e ao Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras.

O CILSJ firmou o Contrato de Gestão nº 01/2012, em 24/08/2012, com o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e para o exercício de funções de competência da Agência de Água, com interveniência do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras.

Os indicadores avaliados foram: (i) disponibilização de informações; (ii) planejamento de gestão; (iii) instrumento de gestão; (iv) gerenciamento interno e (v) reconhecimento social.

Em 2021 a ED teve os seguintes indicadores avaliados como meta ‘parcialmente atingida’: ‘Implantação do Sistema de Informações sobre coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes da gestão da Região Hidrográfica’; ‘Cumprimento e pontualidade das obrigações contratuais’ e ‘Média Mensal de Consulta à Página Eletrônica’. Ao fim, a nota da entidade delegatária foi 8.0. Quanto a essa avaliação, destaca-se as conclusões da Comissão de Avaliação<sup>326</sup>:

Nesse sentido, o trabalho da CA consiste essencialmente em análises comparativas entre as metas pactuadas e os resultados efetivamente alcançados. No entanto, ao avaliar as metas existentes no contrato em análise percebe-se de forma muito límpida a necessidade de revisão das mesmas.

Já se passaram alguns anos desde a celebração do primeiro contrato de gestão (CG nº 01/10) e as metas encontram-se praticamente estáticas no tempo. O objetivo de um contrato por resultados é a constante evolução, em forma de espiral. Ou seja, as metas e indicadores devem refletir um constante desafio de melhoria, porém factíveis de cumprimento.

Com o passar do tempo é compreensível que metas e/ou indicadores estabelecidos na celebração do contrato de gestão já estejam solidificadas o bastante, não necessitando de continuarem a ser cobradas, pois já foram absorvidas pela sociedade de tal modo que não poderá o signatário se esquivar de cumpri-las mesmo não sendo mais uma cobrança contratual.

Sendo assim, essa comissão recomenda aos partícipes do contrato de gestão a revisão das metas e dos indicadores de modo a torná-los impulsionadores de evolução da gestão de recursos hídricos na bacia.

Já em 2020, por sua vez, a OCRH alcançou a nota 5.4, recebendo os seguintes comentários da comissão de avaliação:

Como já destacado em vários dos indicadores analisados acima, as recomendações do relatório anterior não foram absorvidas pela delegatária, e continuam a depreciar o bom desempenho de suas funções, especialmente na transparência e efetividade de divulgação das ações dos comitês de bacia.

---

<sup>326</sup> INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº 01/2012 INEA – CILSJ (8º ANO)**. Disponível em: [https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Relato%CC%81rio\\_de\\_Avaliac%CC%A7a%CC%83o\\_do\\_CG\\_-\\_2019.pdf](https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Relato%CC%81rio_de_Avaliac%CC%A7a%CC%83o_do_CG_-_2019.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024. p. 6.

Em contextualização de conhecimento geral é certo que durante o ano de 2020 toda sociedade foi assolada pela pandemia, e, é possível que alguns tenham notado dificuldade em contornar rapidamente a situação adversa para manter suas atividades. A comissão de avaliação não passou ao largo desse fato, mas entendeu que “apesar da persistência da pandemia de COVID-19, consideramos que houve tempo hábil para a adaptação dos entes envolvidos no SEGRHI a uma nova realidade”<sup>327</sup>.

Já em 2019 a nota da OCRH foi de 7.8, sobrevivendo, do órgão gestor, os seguintes apontamentos:

Ainda é importante mencionar que os pedidos de repasse de recursos de ambos os CGs do CILSJ tiveram seu andamento paralisados diante dos problemas encontrados nas prestações de contas dos primeiros cinco anos do CG nº 01/12 (Macaé e das Ostras). Tais problemas foram sanados em dezembro de 2020 através de aplicação e pagamento de multa conforme previsão contratual.

Considerando todo esse cenário apresentado anteriormente, esta CA ponderou sua análise, levando em conta o grau em que o contexto externo influenciou negativamente e de forma decisiva a execução dos contratos. Diante disso, ainda que as notas parciais e finais, apresentadas no item 4 do presente relatório, reflitam a avaliação diligente feita acerca do Relatório de Execução enviado pelo CILSJ, a comissão optou por não aplicar diretamente nenhuma recomendação diferente da continuidade dos contratos analisados, tendo em vista que em tempos normais o rendimento das funções da delegatária certamente apresentariam resultados melhores do que os constatados.

Disso se extrai que, como toda relação, essa havida entre o Poder Público e iniciativa privada no contexto da gestão de recursos hídricos, demanda, naturalmente, ajustes e rearranjos. Fatores externos às metas estabelecidas no contrato de gestão podem, de fato, gerar influência na execução das ações, mas é certo que se a relação construída é de cooperação, torna-se possível ajustar as necessidades e retomar os trabalhos.

A análise do desempenho do CILJS em relação ao Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras (CBH Macaé) revela uma série de dificuldades e desafios que merecem atenção crítica e construtiva. Observa-se que a delegatária enfrentou problemas persistentes ao longo dos anos analisados, especialmente nos aspectos relacionados à atualização das metas, à transparência na prestação de contas e ao gerenciamento financeiro.

Primeiramente, a estagnação das metas e indicadores, após anos de implementação, destaca uma falha no próprio processo de evolução dos contratos de gestão. Esse aspecto – de

---

<sup>327</sup> INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº 01/2012 INEA – CILSJ (10º ANO)**. Disponível em: [https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2023/02/Carta\\_GERAGUA\\_22\\_2022\\_p\\_CBH\\_MO\\_Relat\\_CACG\\_SEI\\_ERJ\\_-\\_36084151\\_-\\_Carta.pdf](https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2023/02/Carta_GERAGUA_22_2022_p_CBH_MO_Relat_CACG_SEI_ERJ_-_36084151_-_Carta.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024. p. 5.

competência precipuamente do órgão gestor – não deve ser diretamente atribuído à entidade privada e tampouco ao Comitê de Bacia.

Em um contexto de gestão recursos hídricos, é essencial que as metas e indicadores sejam dinâmicos e reflitam o progresso contínuo e os novos desafios. A falta de atualização dessas metas sugere uma estagnação que pode limitar a capacidade da delegatária de enfrentar desafios emergentes e promover melhorias contínuas.

Além disso, a análise dos anos de 2020 e 2021 revela que, apesar das dificuldades impostas pela pandemia de COVID-19, a delegatária não conseguiu implementar efetivamente as recomendações anteriores, especialmente nas áreas de transparência e divulgação de informações. Embora a pandemia tenha criado obstáculos significativos, a capacidade de adaptação e resposta da delegatária foi insuficiente frente ao esperado.

Os problemas financeiros também se mostraram, nessa análise, como um ponto emblemático de atenção. A dificuldade com a prestação de contas e o atraso nos repasses de recursos, que só foram resolvidos com a aplicação de multas, indicam deficiências graves na administração financeira. A gestão inadequada dos recursos e a necessidade de sanção financeira para resolver questões de conformidade são preocupantes e prejudicam a execução dos projetos e a confiança no gerenciamento da delegatária.

Portanto, para garantir uma gestão eficaz e alinhada com as melhores práticas, a pesquisa demonstra que é imperativo revisar e atualizar as metas e indicadores, melhorar a transparência e a gestão financeira, além de adotar uma postura mais proativa diante dos desafios atuais.

### **3.3.7 CILJS – CBH Lagos de São João**

- **2022, 2021 e 2020**<sup>328</sup>

O Consórcio Intermunicipal para a Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira (CILSJ) firmou, em 11/12/2017, Contrato de Gestão nº 01/2017 com o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) para o exercício de funções de competência da Agência de Água, com interveniência do Comitê Lagos São João.

Os indicadores avaliados foram: (i) disponibilização e atualização de informações; (ii) instrumento de gestão; (iii) reconhecimento social; (iv) acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundrhi e (v) finalístico.

---

<sup>328</sup> CONSORCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://cilsj.org.br/portal-da-transparencia/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

A nota do exercício de 2022 foi 7.0, sobrevivendo as seguintes recomendações:

A respeito do subindicador 2.2, verificamos um importante incremento na atuação da delegatária e do comitê nos encaminhamentos para o alcance da meta, através da realização de diversas reuniões, contudo sem a conclusão necessária para o atendimento das metas. Em se tratando do subindicador 4.1, ressaltamos a ausência de execução dos recursos repassados destinados a projetos, tendo apenas o montante destinado ao custeio sido desembolsado.

[...]

Diante do exposto, a Comissão opina pela continuidade deste Contrato de Gestão com uma gestão assistida pelo Órgão Gestor.

Destaca-se que dos dados pesquisados este foi o primeiro em que sobreveio recomendação de gestão assistida do órgão gestor em detrimento da continuidade do contrato de gestão tal qual já estruturado. Entende-se que as dificuldades de empenho dos recursos arrecadados e, ainda, baixa efetividade no trato com o comitê de bacia tenham levado a essa situação.

De toda sorte, da leitura do relatório seguinte de avaliação, referente ao ano de 2021, não se percebeu a efetiva realização da gestão assistida, ainda que os resultados da entidade tenham continuado abaixo do esperado, haja vista que alcançou nota de 5.1.

No ano de 2021, tal qual no anterior, sobreveio recomendação de continuidade do contrato de gestão com uma gestão assistida pelo órgão gestor<sup>329</sup>.

No ano de 2020 a nota atribuída a ED foi 7.4 e, considerando o desempenho nesse exercício, houve recomendação pela continuidade do contrato de gestão, sem gestão assistida do órgão gestor.

A análise do desempenho do Consórcio Intermunicipal para a Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira (CILJS) para os anos de 2020 a 2022 revela problemas significativos e persistentes na gestão dos contratos.

Em 2022, a nota atribuída foi 7.0, evidenciando um esforço para cumprir as metas estabelecidas, mas também destacando falhas notáveis na execução e gestão dos recursos. A recomendação de gestão assistida pelo Órgão Gestor é uma resposta direta às deficiências observadas, como a não execução dos recursos destinados a projetos e a baixa efetividade na colaboração com o Comitê de Bacia. Este foi o primeiro caso em que a recomendação de gestão assistida foi sugerida, indicando uma gravidade nos problemas que não foi abordada satisfatoriamente em períodos anteriores.

---

<sup>329</sup> INEA. CARTA GERAGUA n°. 24/2022. Encaminhamento do Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão – CBH Lagos São João. Disponível em: [https://cbhlagossaojoao.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Relat\\_de\\_Avaliacao\\_2021\\_Ano4.pdf](https://cbhlagossaojoao.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Relat_de_Avaliacao_2021_Ano4.pdf). Acesso em: 27 jun. 2024. p. 7.

No ano de 2021, mesmo com a recomendação de gestão assistida persistente, a nota do CILJS foi ainda mais baixa, 5.1. Esta queda acentuada sugere que as dificuldades não foram resolvidas e que as intervenções propostas não foram eficazes. O contínuo baixo desempenho demonstra uma dificuldade para implementar mudanças necessárias e refletir melhorias efetivas na gestão das bacias.

Para o ano de 2020, a nota foi 7.4, mas o desempenho também apresentou problemas significativos que não foram superados, como evidenciado pela necessidade de gestão assistida nos anos seguintes.

A repetição das recomendações sem a implementação bem-sucedida de medidas corretivas reflete uma falha estrutural na abordagem gerencial do CILJS. Essa percepção, inclusive, é confirmada por meio do Relatório de Acompanhamento do Contrato de Gestão – 061/2022,<sup>330</sup> que demonstra ter havido, em 2023, na entidade, uma transição na equipe que atua como secretaria executiva, o que, a princípio, indicou a possibilidade de intercorrências nos procedimentos relacionados ao contrato de gestão, mas que não se concretizou frente ao comprometimento da equipe.

Maiores informações não são apresentadas, mas entende-se como positiva a assimilação do potencial risco pelo órgão gestor estadual, que, assumindo a premissa de ser o modelo de gestão de recursos hídricos diferenciado, parece relativizar seu grau de análise do desempenho da entidade naquele período de transição.

### 3.3.8 AGEVAP – CBH-Afluentes PS

- **2022, 2021 e 2020<sup>331</sup>**

Conforme já explicitado, os Comitês de Bacia Hidrográfica dos rios afluentes do Paraíba do Sul têm, em sua composição, os Comitês do Médio Paraíba do Sul; Rio Dois Rios; Piabanha e Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.

A AGEVAP firmou, com o INEA, o Contrato de Gestão 01/2010, que depois se tornou o 069/2022, para o exercício de funções de competência da Agência de Água com interveniência dos já mencionados comitês fluminenses afluentes do Paraíba do Sul.

---

<sup>330</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 061/2022.** Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_67986583\\_Relatorio-23\\_1-LSJ.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_67986583_Relatorio-23_1-LSJ.pdf) Acesso em: 27 jun. 2024. p. 19.

<sup>331</sup> CBH MEDIO PARAÍBA DO SUL. **Contrato de gestão.** Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/contrato-gestao.php>. Acesso em: 27 jun. 2024.

No exercício de 2022 a média dos valores individuais obtidos por cada um dos Comitês de Bacia alcançou 9.5. Inobstante a elevada nota, a comissão de avaliação apresentou sugestões de melhoria sobre a transparência e efetividade na divulgação dos editais/atos convocatórios, bem como das ações dos Comitês de Bacia.

Já em 2021 a nota da ED, calculada a partir da média dos quatro valores obtidos individualmente para cada CBH é de 8.6, cabendo destaque ao seguinte comentário de avaliação:

Com a evolução dos trabalhos da ED, constata-se a necessidade de aprimoramento dos indicadores, em especial aqueles que realmente demonstrem, de forma quantitativa inequívoca, o desempenho da ED frente as ações realizadas ao longo do ano, bem como a medida do atendimento às recomendações apontadas por esta CA como efetivo indicador a ser incluído no processo de avaliação da ED.

A conclusão da comissão acima destacada reverbera parte das conclusões deste trabalho, relacionadas ao constante incremento avaliativo das parceiras privadas, o que deve ser graduado e considerado a partir do grau de maturidade de cada uma, em conjunto com o respectivo comitê de bacia hidrográfica.

No ano de 2020, ao fim, o contrato de gestão atingiu a nota 9,1, havendo recomendação pela continuidade do contrato de gestão.

Verifica-se, portanto, o efetivo controle do Poder Público com relação ao alcance das metas estabelecidas pelo parceiro privado, que, em posição de parceria objetiva a boa execução do contrato de gestão frente a importância da gestão eficiente e do controle adequado para garantir o cumprimento de metas e a viabilidade dos contratos relacionados de gestão de recursos hídricos.

O Relatório de Acompanhamento de 2023 do Contrato de Gestão 069/2022<sup>332</sup> apresenta um novo elemento, não percebido apenas nas avaliações de contratos de gestão anteriores: a mecânica utilizada para viabilizar economicamente o desenvolvimento de ações técnicas pelos Comitês afluentes do Paraíba do Sul. A proximidade com o Comitê Interestadual CEIVAP permitiu que municípios na área geográfica dos Comitês Fluminenses aderissem a editais desenvolvidos pelo CEIVAP, captando recursos federais.

É certo que essa mecânica está em consonância com a Política Nacional de Recursos Hídricos e com a Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro, haja vista que

---

<sup>332</sup> INEA. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Contrato de Gestão 069/2022**. Disponível em: [https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI\\_68183760\\_Relatorio-23\\_1-MPS\\_PIA\\_R2R\\_BPSI.pdf](https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/SEI_68183760_Relatorio-23_1-MPS_PIA_R2R_BPSI.pdf)Acesso em: 27 jun. 2024. p. 39.

favorece a integração entre as diversas políticas que objetivam, ao fim, desempenhar ações dentro de uma mesma agenda de gestão e preservação da qualidade e quantidade da água, conforme artigo 3º, inciso VI da Lei Federal nº 9.433/1998 e artigo 3, inciso IV da Lei Estadual nº 3.239/1999 do Rio de Janeiro.

Ao fim, outro elemento citado no Relatório de Acompanhamento de 2023 refere-se às concessões de parte dos serviços de saneamento básico à iniciativa que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, que gerou impacto em ações que estavam sendo desenvolvidas junto às prefeituras locais e que tiveram que ser descontinuadas e replanejadas.

Esse aspecto merece abordagem porque é emblemático pois ilustra como o sistema de gestão de recursos hídricos é multifacetado e envolve múltiplos atores e, portanto, tem diversos riscos associados. A resiliência e capacidade de adaptação das entidades privadas que firmam contratos de gestão com o poder público são indispensáveis para viabilizar a resolução de demandas e o replanejamento de ações, conforme necessário.

#### 3.4 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA E NOVAS PERSPECTIVAS

A exposição feita ao longo do trabalho e a metodologia utilizada para avaliação dos relatórios demonstra aproximação da relação dos partícipes dos conceitos já mencionados de ‘administração pública consensual’ e *good governance*, sobretudo na indicação para que o Comitê de Bacia exerça verdadeiro controle social sobre a definição da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso das águas.

Do mesmo modo, a orientação para que as partes pensem a tecnicidade das estratégias de aplicação dos recursos de origem pública e, ainda, busquem apoio em outros atores do sistema também demonstra o elevado grau de consensualidade havido no enlace estudado. Nas palavras de Maria Luiza Machado Granziera<sup>333</sup>:

Um ponto a remarcar nesse processo consiste no fato de que, se antes o usuário reportava-se somente ao Poder Público, no sistema vigente o compromisso permanece junto ao Poder Público, mas ocorre em um cenário onde todos mantêm compromissos recíprocos, no âmbito da bacia hidrográfica. Na gestão das águas, portanto, além das atividades de comando e controle, decorrentes do exercício do poder de polícia, o sistema em vigor apresenta uma nova forma de estabelecer compromissos. No sistema de gestão de águas, o fato de participar de um comitê de bacia hidrográfica significa,

---

<sup>333</sup> GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco**. Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024. p. 8.

também, um compromisso ético perante todos os demais atores que desenvolvem atividades na mesma bacia e que nela têm interesses.

Assim, tanto na esfera federal quanto na do estado do Rio de Janeiro, parece-nos, a partir da análise apresentada, acertado considerar que a metodologia de avaliação do parceiro privado dentro da lógica do contrato de gestão está abrangente e bem estruturada, considerando fatores relacionados tanto ao planejamento de ações e instrumentos de gestão legalmente previstos; atendimento ao Comitê de Bacia; execução de atividades; desembolso dos recursos recebidos; a própria taxa de administração da entidade delegatária, bem como o cumprimento de recomendações de auditoria.

Por outro lado, embora a metodologia avaliativa apresentada se mostre positiva, também se verifica a existência de pontos cujo aprimoramento pode ser objeto de reflexão, para garantir uma avaliação mais precisa com enfoque, sobretudo, no resultado da atuação privada. O primeiro destaque se relaciona à própria natureza dos indicadores construídos. Embora os indicadores de desempenho sejam importantes, a metodologia poderia considerar uma gama mais ampla de indicadores para avaliar diferentes aspectos da gestão, como qualidade dos serviços efetivamente prestados, a satisfação dos usuários e impacto social e ambiental da execução.

Ademais, o cenário estudado demonstra a importância de que as metas estabelecidas para os contratos de gestão sejam realistas e coordenadas com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Isso requer fino alinhamento entre as necessidades e expectativas das partes envolvidas, além de constante reavaliação da forma de desenvolvimento do trabalho pelas partes, ante ao dinamismo do setor.

Trata-se de sistema onde cada CBH demonstra vivenciar uma realidade e, portanto, demanda uma condução do parceiro privado e de seu órgão gestor. Para aqueles CBHs mais maduros, o desafio talvez se volte para a promoção da evolução de suas metas, revisando continuamente os indicadores de avaliação

Também se verifica, da leitura dos Relatórios de Avaliação, a oportunidade para que, além de identificar os resultados obtidos em relação aos indicadores, a metodologia inclua uma análise mais aprofundada das causas raiz dos desvios em relação às metas, que poderia ajudar a entender melhor os fatores que influenciam o desempenho da entidade delegatária e, assim, tomar medidas corretivas mais eficazes.

Outro elemento importante percebido a partir da análise é que o CBH e, em especial, a entidade privada devem demonstrar capacidade de adaptação às crises, como pandemia e outros fatores externos adversos que possam gerar dificuldades.

De toda sorte, nas avaliações dos termos de colaboração verifica-se que forte parcela dos debates ainda tem, como norte, a necessidade de participação dos membros de CBH's nas reuniões colegiadas e eventos relacionados ao sistema. Esse, de fato, é o primeiro desafio encontrado por uma entidade privada na gestão de recursos hídricos.

Já no contexto dos comitês paulistas, as análises demonstram, por outro lado, que o referido Estado desenvolveu lógica própria para a gestão de recursos hídricos, haja vista que, nesse contexto, ou a gestão é feita diretamente pelo DAEE ou por fundação que mesmo sendo de direito privado é constituída com a participação do Poder Público e em razão disso também é diretamente fiscalizada por Tribunal de Contas. No desenvolvimento da pesquisa muito se abordou sobre a maturidade dos atores envolvidos no processo de construção do sistema de recursos hídricos brasileiro e, assim sendo, entende-se que esse ponto também representa uma oportunidade para que se avance na construção de disciplina jurídica, de modo a adequar a política paulista à mecânica nacional.

Para tanto o Estado de São Paulo deveria ou instituir agências de água ou reestruturar a disciplina jurídica que aplica às fundações, caso entenda que essa hipótese lhe trará ganho de eficiência na aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água com maior técnica e autonomia.

Também é importante destacar que a análise das derrogações de direito público que se impõem sobre as entidades privadas demonstra que elas atuam com limitações e regras muito afetas à máquina pública, de modo que pode ser profícuo pensar em uma reestruturação normativa de Resoluções e Portarias que, em observância ao artigo 37 da CRFB/1988, lhes permitisse maior grau de autonomia nas compras e contratações.

Assim, avançando na temática da normatização, parece crível imaginar na difusão das OCRH pelo território nacional, haja vista que mesmo recebendo 133 milhões de reais em 2023 (vide item 3.2) estão localizadas em apenas 6 (seis) bacias federais que já instituíram a cobrança pelo uso das águas.

Corroborando o exposto verifica-se que o relatório *Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil*, emitido em 2024 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou a solidez da ANA na gestão de recursos hídricos. Veja-se<sup>334</sup>:

Aumentar a resiliência dos recursos hídricos e melhorar a cobertura dos serviços de saneamento básico são questões de alta prioridade no Brasil, onde mais de 200

---

<sup>334</sup> OCDE. **Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil**. Paris: OCDE Publishing, 2024.

milhões de pessoas dependem da geração de energia hidrelétrica e quase 100 milhões de pessoas não têm acesso a serviços de coleta e tratamento de esgoto. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) desempenha um papel central no enfrentamento desses desafios.

A ANA tem um sólido histórico na gestão de recursos hídricos, mas agora enfrenta o desafio de cumprir um mandato mais amplo, que inclui o saneamento básico, para o qual desenvolverá normas de referência nacionais.

Assim, reiterando a interseccionalidade de recursos hídricos e saneamento básico, verifica-se que a entrega ao cidadão deve ser um dos elementos de avaliação futura dos contratos de gestão. Do mesmo modo, entende-se que o reforço pela disponibilização pública de informações relevantes sobre a gestão de recursos hídricos também deve ser considerado.

Ao fim, entende-se que a metodologia de avaliação apresentada e submetida à análise no presente estudo demonstra a consensualidade havida na relação entre o Poder Público e seu parceiro privado, promovendo uma gestão mais transparente e eficiente, alinhada com os princípios da administração pública e da boa governança. Embora o segmento apresente pontos de melhoria, não se olvida que o sistema representa um passo significativo na busca por uma gestão de recursos hídricos mais eficaz e orientada para resultados.

## CONCLUSÕES

A evolução do Direito Administrativo, como destacado na primeira parte do trabalho, reflete a importância de considerar os diferentes interesses em jogo no processo de tomada de decisão e, ainda, a própria mudança de perspectiva sobre a forma de participação do setor privado em ações de interesse público.

Como componente da água, o recurso hídrico é também essencial para a adequada execução do serviço de saneamento básico, que está diretamente relacionado à saúde da população e à redução de doenças. Por outro lado, em observância a ideia de dignidade humana, o acesso à água deve ser uma realidade para os cidadãos. Assim, tratar a matéria da gestão de recursos hídricos é uma forma de buscar garantir, ao fim, uma adequada oferta do bem à população.

O estudo detalhou a primeira experiência de participação privada na gestão de recursos hídricos no Brasil, destacando a constituição da AGEVAP como um marco inicial e para atendimento ao CBH CEIVAP. Isso, atrelado ao cenário político da época, impulsionou a promulgação da Lei Federal nº 10.881/2004, que dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União.

Assim, após a promulgação do referido normativo legal, tais iniciativas começaram a serem desenvolvidas no Brasil, ainda que timidamente, haja vista que conforme demonstrado no item 3.2, do universo de 6 (seis) entidades estudadas, 4 (quatro) foram implementadas tempos após a sua criação (Agência PCJ, FABHAT, FABH-SMT e ABHA) e 01 não foi constituída com objetivo inicial de apoiar comitês de bacia (CILJS). Somente a AGEVAP foi criada com esse objetivo – ainda que especificamente para atendimento do CBH CEIVAP – e posteriormente incorporou outras bacias em seu campo de atuação.

A pesquisa demonstrou que entre as principais dificuldades enfrentadas destacam-se a complexidade jurídica de gestão das entidades privadas e os desafios de articulação entre os diversos atores envolvidos, associado ao já mencionado crescimento na cobrança pelo uso das águas (de 51 milhões em 2016 para 133 milhões em 2023 - item 3.2).

Nesse sentido, aliás, a ANA avalia que “a cobrança federal vem crescendo sistematicamente nos últimos anos e deverá ultrapassar o patamar de R\$ 200 milhões no exercício de 2028”<sup>335</sup>. Ainda, é importante assinalar que, conforme visto, a cobrança pelo uso

---

<sup>335</sup> ANA. **Informativo Anual**: 2023. SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO E DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO. p. 101. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das->

das águas em rios de domínio da União está em funcionamento em 7 (sete) das dez bacias hidrográficas interestaduais existentes<sup>336</sup>, e, deste universo, 5 (cinco) foram estabelecidas a partir de 2010. Quanto aos corpos hídricos de domínio estadual, atualmente há cobrança em 10 (dez) estados da Federação<sup>337</sup>, dos quais 4 (quatro) implementaram o instrumento em 2024 (Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo)<sup>338</sup>.

Em linhas gerais a matéria apresenta grandes desafios aos seus executores, como a própria especialização do tema e complexidade de institucionalização de uma modelagem que funcione em extensas áreas territoriais. As disputas pelo uso das águas, por exemplo, ganham contornos singulares em cada bacia hidrográfica e, como ao serem apoiadas pelas entidades privadas, demandam soluções próprias e igualmente individuais.

Apesar dessas barreiras, os resultados alcançados até agora se mostraram promissores. A análise dos contratos de gestão em nível federal e estadual revela que, embora as metas nem sempre sejam atingidas em cada indicador, a avaliação anual do desempenho das entidades delegatárias indica uma postura cooperativa e um esforço contínuo para melhorar a eficiência e a transparência.

Por outro lado, verifica-se que a arquitetura desenvolvida para sistema de recursos hídricos, em consonância com a lógica de modernização da gestão pública, não exigiu a criação de uma nova e pesada estrutura administrativa, mas sim, e continua exigindo, um esforço bastante grande de articulação entre instituições já existentes. Aliás, conforme preconiza a legislação, a “nova” estrutura pensada – e que de fato nunca foi levada a cabo – seriam as Agências de Águas, que ao terem suas funções em exercício por entidades privadas, encontraram nesse modal uma alternativa para a execução do sistema sem incremento da máquina pública.

Conforme visto, os contratos de gestão e assemelhados emergem como um instrumento chave na relação colaborativa entre o setor público e organizações privadas com fins não econômicos, permitindo uma gestão eficiente dos recursos arrecadados pela cobrança do uso das águas. Como resultados, o informativo anual da ANA<sup>339</sup> demonstra que em 2023 as

---

[aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/informativos-anuais/informativo-anual-coaed-2023](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/informativos-anuais/informativo-anual-coaed-2023). Acesso em 01 de julho de 2024.

<sup>336</sup> Rememorando: Bacias do Rio Paraíba do Sul (2003), dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ (2006), do Rio São Francisco (2010), do Rio Doce (2011), do Rio Paranaíba (2017), do Rio Verde Grande (2015) e, do Rio Grande, a partir de 2024.

<sup>337</sup> Rememorando, são eles: Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná (iniciada somente nas bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira) Paraíba, Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo.

<sup>338</sup> ANA. **Histórico da Cobrança**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca> Acesso em 01 de julho de 2024.

<sup>339</sup> ANA. **Informativo Anual: 2023. SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO E DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO**. p. 101. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das->

entidades delegatárias desembolsaram o equivalente a R\$ 199 milhões de reais, o que corresponde a um acréscimo de 36% do valor desembolsado em 2022.

Assim, para atender a complexidade de cada bacia hidrográfica os modelos de contratos de gestão devem ser ajustados conforme a realidade local. Por outro lado, a análise dos instrumentos celebrados a nível federal e no Estado do Rio de Janeiro demonstram que ambos observam a mesma estrutura de metas e indicadores pelas quais avaliam o desempenho de seus parceiros privados.

Nesse ponto conclui-se que reside mais um desafio do sistema: equilibrar a busca pela uniformização – que garantirá maior amadurecimento do sistema - e customização das metas dos contratos de gestão celebrados com OCRH, haja vista que precisam atender a uma realidade específica.

Na semelhança acima destacada entre União e Ente federativo entende-se que o nível de maturidade dos atores justifique as semelhanças, sem prejuízo ao atendimento do interesse local envolvido na gestão de nível estadual.

Ademais, conforme visto no último capítulo da pesquisa, o Poder Público promove anualmente a avaliação sobre o alcance de metas previstas nos contratos de gestão pelas entidades privadas, demonstrando, em suas ponderações, a predominância de uma postura cooperativa.

Nota-se que essa perspectiva tem sido promissora, sobretudo pelos resultados alcançados, aumento de arrecadação e, ainda, pelo crescente número de Comitês de Bacia, o que, atrelado ao seu grau de maturidade, demonstra o robustecimento do sistema.

O desenvolvimento e amadurecimento dos Comitês de Bacia mostra-se como mote do avanço do sistema, uma vez que a articulação dos diferentes agentes se mostra como instrumento hábil à resolução de problemas que envolvem diferentes campos de conhecimento (social, econômico, técnico, contratual) e que demandam cooperação.

É preciso considerar que o modelo que atualmente se apresenta, em que pese não onerar a máquina pública, impõe ao privado diversas condições que são diretamente relacionadas à gestão pública. É dizer, o grau de eficiência no alcance de metas é comprometido quando se dá a necessidade de incorporar parâmetros desnecessários.

Nesse sentido, como encaminhamentos da presente pesquisa para aprofundamento de futuras investigações, entende-se que é preciso normatizar a atuação das entidades privadas

com maior grau de desprendimento de matéria de direito público quando trata-se de matérias de compras públicas e seleção de pessoal, viabilizando que essa relação de cooperação seja, cada vez mais fluida em sua execução.

Não se olvida que o controle de legalidade deva ocorrer na relação poder público e iniciativa privada – em especial OCRH – mas busca-se, sobretudo, o entendimento acerca do controle da própria eficiência do sistema, o que perpassa, necessariamente, pela análise das obrigações que também são estabelecidas ao Estado pela avença.

Isto é, os contratos de gestão, por terem objetivos comuns, também trazem ao Poder Público o dever de cumprir certas condições, que se relacionam ao repasse de recursos e ao apoio à execução das atividades pelo privado, além de rever e aprimorar a sua forma de avaliar o desempenho da OCRH.

A esse turno, não é demais considerar, a título de reflexão, que o modelo de gestão havido no sistema de recursos hídricos tem potencial para se estender a outras áreas de interesse público. É dizer: a experiência adquirida pelo Poder Público com os contratos de gestão pode servir de modelo para aprimorar a governança em outros setores, promovendo uma administração mais eficiente, transparente e orientada para resultados.

Ademais é importante concluir que haverá ganho ao sistema e, conseqüentemente, à PNRH, se novas e futuras pesquisas conseguirem se debruçar sobre os cenários de arrecadação de recursos da cobrança pelo uso das águas e, indo além, estimar as ações possíveis de desenvolvimento para o incremento socioambiental da respectiva região quando em cooperação com OCRH.

De igual modo, considerando que o presente estudo teve caráter exploratório, o estudo aprofundado de uma(s) OCRH pode ser futuramente necessário para entender o seu campo de atuação; sua visão institucional e até mesmo seus pontos de fraquezas, fazendo, ao fim, pesquisas de campo com a referida entidade.

Ainda, de igual modo, verifica-se que o órgão gestor está em processo de constante aprimoramento quando elaboração do relatório de avaliação. De toda forma verifica-se que o referido documento não destaca a raiz do problema, limitando-se, por vezes, a informar o não atingimento físico e/ou financeiro de certa meta.

Quanto a isso, é possível e até mesmo muito provável que não haja apenas uma causa, podendo-se destacar as seguintes hipóteses: a) processo natural de amadurecimento do CBH individualmente e em relacionamento com a Entidade Delegatária; b) dificuldades na regulação do sistema privado que observa muitos normativos estritamente públicos; c) especificidade do

sistema; d) baixo grau de cooperação entre os principais agentes, como Entidade Delegatária, CBH e órgão gestor estadual.

Assim, entende-se que será enriquecedor para o amadurecimento dos agentes envolvidos e, ainda, promoção de transparência das informações apresentadas que a causa raiz seja efetivamente enfrentada com apresentação de diretrizes para resolução de entraves, quando for o caso.

Neste ponto, ainda, destaca-se que o trabalho constatou a necessidade de que todos os envolvidos promovam ações de transparência e, ainda, tornem o conteúdo disponibilizado de fácil entendimento, haja vista que a matéria, por mais que envolva aspectos técnicos complexos, interessa a toda coletividade indistintamente.

A modelagem que viabiliza a participação privada na gestão de recursos hídricos, mesmo que relativamente nova no cenário nacional demonstra bons resultados e, ainda, potencial de se consolidar no território nacional através da utilização do contrato de gestão, não sem antes ter que enfrentar os desafios de maior amadurecimento e superação dos controles do direito administrativo tradicional.

O reforço aos compromissos legais atrelado à horizontalização do processo de desenvolvimento da rotina das OCRH envolvidas na gestão de recursos hídricos será alcançado a partir do desenvolvimento de normativos efetivamente desenvolvidos para tais entidades, observando sua natureza jurídica e os objetivos de sua atuação. Esse esforço deve compreender todos os atores envolvidos na matéria, de forma a não tornar tais entidades meros apêndices do Poder Público e sim unidades especializadas e controladas por sua eficiência e alcance de metas.

## REFERÊNCIAS

ABRHidro. **Apresentação Associação Brasileira de Recursos Hídricos**. Porto Alegre, 2024. [s.n.]. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/StArquivos/2024/06/67ad92d4dd87cdeb4313f31f0e10dcfc-20240605-120727.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

ABRHidro. **Cartas Memoriais**. Porto Alegre, 2024-1987. [s.n.]. Disponível em: <https://docs.abrhidro.org.br/index.php?t=1>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ABRHidro. **Carta de Aracajú**. Porto Alegre, 2023. [s.n.]. Disponível em: [https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju\\_2023](https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=75&c=4&t=aracaju_2023). Acesso em: 24 jun. 2024.

ABRHidro. **Carta de Salvador**. Porto Alegre, 1987. [s.n.]. Disponível em: [https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=27&c=f&t=salvador\\_1987](https://docs.abrhidro.org.br/doc.php?i=27&c=f&t=salvador_1987). Acesso em: 27 jun. 2024.

ACSERALD, Moema Versiani; COSTA, Macio Franco da; SILVA JUNIOR, Luiz Constantino da; SOUZA, Frank Pavan de; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria. Incorporando o planejamento à prática: a evolução conceitual dos contratos de gestão das águas no estado do Rio de Janeiro. **Anais...** XXV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos ABRHidro. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/191/XXV-SBRH0271-1-0-20230718-172423.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

AGEVAP. **A AGEVAP**. Disponível em: [https://www.agevap.org.br/a\\_agevap](https://www.agevap.org.br/a_agevap). Acesso em: 10 jan. 2024.

ANA. **2º Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação**. Termo De Colaboração nº 001/2017/ANA. SICONV Nº 852262/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/abha-gestao-de-aguas/paranapanema/relatorios-de-avaliacao/relatorio-tecnico-de-monitoramento-e-avaliacao-abha-gestao-de-aguas-cbh-paranapanema-exercicio-2019>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ANA. **6º Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação**. Termo De Colaboração nº 001/2017/ANA. TRANSFEREGOV Nº 852262/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/abha-gestao-de-aguas/paranapanema/relatorios-de-avaliacao/relatorio-tecnico-de-monitoramento-e-avaliacao-abha-gestao-de-aguas-cbh-paranapanema-exercicio-2023>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ANA. **Agências de Água**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Agência de Água – o que é, o que faz e como funciona**. Brasília: ANA, 2014. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Agenda de Ações da Agência Nacional de Águas no Tema Águas Subterrâneas**. Brasília: ANA, 2007.

ANA. **Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos no Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/CobrancaEstaduais202404.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ANA. **Contratos de Gestão.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes/contratos/contratos-de-gestao>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ANA. **Contratos de gestão/Organizações Sociais.** Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acesso-a-informacao/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ANA. **CONTRATO N° 035/2021/ANA – CONTRATO DE GESTÃO.** Disponível em: [https://www.ana.gov.br/contratos/api/VerPDFAnexoContrato/CONTRATO\\_035\\_2020\\_ANA.pdf](https://www.ana.gov.br/contratos/api/VerPDFAnexoContrato/CONTRATO_035_2020_ANA.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos.** Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023:** informe anual. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjunturainforme2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ANA. **Histórico da Cobrança.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 27 jan. 2024.

ANA. **Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos no Brasil - Sumário Executivo.** ANA: Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-lanca-estudo-sobre-impactos-da-mudanca-climatica-nos-recursos-hidricos-das-diferentes-regioes-do-brasil/resumo-executivo\\_26012024.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-lanca-estudo-sobre-impactos-da-mudanca-climatica-nos-recursos-hidricos-das-diferentes-regioes-do-brasil/resumo-executivo_26012024.pdf). Acesso em: 20 fev. 2024.

ANA. **Lista de órgãos gestores estaduais.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/orgaos-gestores/lista-de-orgaos-gestores-estaduais>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica:** o que é e o que faz? Brasília: SAG, 2011.

ANA. **Órgãos gestores.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/orgaos-gestores#:~:text=O%20gerenciamento%20%C3%A9%20realizado%20por,e%20da%20qualidade%20das%20%C3%A1guas>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Planos de Recursos Hídricos.** Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-de-recursos-hidricos#:~:text=Esse%20planejamento%20consiste%20na%20busca,e%20da%20sociedade%20civil%20organizada>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/abha-gestao-de-aguas-paranapanema/relatorios-tecnicos-de-monitoramento-e-avaliacao>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Relatórios de avaliação**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/agencia-pcj-cg3-2011/relatorio-de-avaliacao>. Acesso em: 15 mai. 2024.

ANA. **Relatório de Avaliação: AGEVAP: CEIVAP: EXERCÍCIO 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/agevap/relatorio-de-avaliacao/cg-027-2020/relatorio-de-avaliacao-agevap-ceivap-exercicio-2023/view>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ANA. **Relatório de Avaliação Final: Exercício 2020: CONTRATO DE GESTÃO Nº 003/ANA/2011 BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sas/arquivos/agencia-das-bacias-pcj/relatorio-de-avaliacao/cg-003-2011/relatorio-de-avaliacao-fundacao-agencia-pcj-comites-pcj-exercicio-2020>. Acesso em: 15 mai. 2024.

ANA. **Resolução nº 28 de 1º de junho de 2020**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias das funções de Agências de Água, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/resolucoes/ana/2020/28-2020.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ANA. **Resolução nº 122, de 16 de dezembro de 2019**. Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias das funções de Agências de Água, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004. Disponível em: <https://agencia.baciaspcj.org.br/docs/resolucoes/resolucao-ana-122-19.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ANA. **Resolução ANA nº 125, de 21 de junho de 2022**. Estabelece procedimentos e rotinas para avaliação da prestação de contas anual dos contratos de gestão celebrados entre a ANA e as entidades delegatárias de funções de Agências de Água. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2022/125#:~:text=Estabelece%20procedimentos%20e%20rotinas%20para,fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20Ag%C3%Ancias%20de%20%C3%81gua>. Acesso em: 27 jun. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, p. 105-122, abr.-jun. 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARREIRA, Jônatas Henriques. **Descentralização administrativa e federalismo nos serviços de água e esgoto: um estudo da região sudeste**. 2018. 351 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

BARTH, Flávio Terra. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. *In: Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999.

BNDES. **Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura/saneamento-e-basico>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de serviço público de abastecimento de água nos municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro v. 212, p. 95-107, abr.-jun. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47170/45638>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2024.643%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%201934.&text=Decreto%20o%20C%C3%B3digo%20de%20%C3%81guas.&text=%C3%81GUAS%20P%C3%9ABLICAS-,Art.,de%20uso%20comum%20ou%20dominicais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2024.643%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%201934.&text=Decreto%20o%20C%C3%B3digo%20de%20%C3%81guas.&text=%C3%81GUAS%20P%C3%9ABLICAS-,Art.,de%20uso%20comum%20ou%20dominicais). Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 94.076, de 5 de março de 1987**. Institui o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94076.htm#:~:text=DECRETO%20No%2094.076%2C%20DE,Hidrogr%C3%A1ficas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94076.htm#:~:text=DECRETO%20No%2094.076%2C%20DE,Hidrogr%C3%A1ficas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6528.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.528%2C%20DE%2011%20DE%20MAIO%20DE%201978.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20tarifas%20dos,Art%20](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6528.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.528%2C%20DE%2011%20DE%20MAIO%20DE%201978.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20tarifas%20dos,Art%20). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm). Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm). Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.** Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.881.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.881.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113726.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar

de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#:~:text=%E2%80%9CEstabelece%20as%20diretrizes%20nacionais%20para,11%20de%20maio%20de%201978.%E2%80%9D](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#:~:text=%E2%80%9CEstabelece%20as%20diretrizes%20nacionais%20para,11%20de%20maio%20de%201978.%E2%80%9D). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. STF. **ADI 1.842/RJ**. Min. Rel. Luiz Fux, Data de Julgamento 06/03/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. STF. Primeira Turma. **Reclamação nº 54347 SP 0122922-85.2022.1.00.0000**. Min. Rel. Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 22/08/2022. Data de Publicação: 23/08/2022.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2057/2016-Plenário**. Min. Rel. Bruno Dantas. Data de Julgamento: 10/08/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202057%252F2016%2520/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. TCU. **Acórdão nº 5236/2015**. Segunda Câmara. Min. Rel. Raimundo Carreiro. Data de Julgamento 11.08.2015. TC 029.423/2013-9.

BRESSER-PEREIRA. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RA P**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, v. 4, p. 7 -2 6, ju l.-ago. 2000. p. 2.

BURGER, Bruna Cavalcante Drubi. O conceito de saneamento. *In*: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Orgs.). **Aspectos jurídicos do saneamento básico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In*: AFFONSO, Rui De Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Seleccionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

CAMPOS, José Nilson Bezerra. A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos: uma perspectiva histórica. **Gesta**, v. 1, n. 1, p. 111-121, 2013. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9615/1/2013\\_art\\_jnbcampos\\_a.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9615/1/2013_art_jnbcampos_a.pdf). Acesso em: 27 fev. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

CARLI, Ana Alice De. A sustentabilidade dos recursos hídricos como condição de possibilidade à preservação desta riqueza. *In*: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; BRANDÃO, Clarissa; SADDY, André (Orgs.). **Constituição, Crise Hídrica, Energia e Mineração na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Andreza Tacyana Felix. Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento: discussão sobre os impactos da produção social na gestão de recursos hídricos no Brasil. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 42, v. 1, p. 140-161, jan-jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CBH BAÍA DE GUANABARA. **Contrato de Gestão**. Disponível em: <https://comitebaiadeguanabara.org.br/contrato-de-gestao/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CBH MEDIO PARAÍBA DO SUL. **Contrato de gestão**. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/contrato-gestao.php>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CEARÁ. Resenha Diária, **Portal Hidrológico do Ceará**. Disponível em: <http://www.hidro.ce.gov.br/reservatorios/quantidade/resenha-diaria>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CEDAE. **Concessões: o que mudou?** Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou#:~:text=O%20estado%20n%C3%A3o%20tinha%20capacidade,da%20Cedae%20em%20quatro%20blocos>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CEIVAP. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO FINAL - EXERCÍCIO 2021 CONTRATO DE GESTÃO Nº 027/2020/ANA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/relatorios/relatorio-de-avaliacao-cavcg/2021.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CGU. **Relatório De Avaliação: Avaliação da Complexidade e Maturidade da Gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas Interestaduais**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=201902649&fixos=#lista>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CNRH. **Resolução nº 26, de 29 de novembro de 2002**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2026.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CNRH. **Resolução nº 32, de 15 de outubro de 2003**. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2032.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CNRH. **Resolução nº 145, de 12 de dezembro de 2012**. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%20145.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

COGERH. **Notas explicativas às demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022 e 2021**. Disponível em: <https://portal.cogerh.com.br/wp-content/uploads/2023/03/notas-explicativas-2022.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

COMITÊS de bacia no estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.comitepp.sp.gov.br/pp/comites.htm>. Acesso em: 24 jun. 2024.

COMITÊ GUANDU. **Transparência**. Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/transparencia/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CONSORCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO. **CILSJ**. Disponível em: <https://cilsj.org.br/cilsj/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CONSORCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://cilsj.org.br/portal-da-transparencia/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. Regime jurídico das empresas públicas. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 823-825, mar. 1972.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

D'SEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água juridicamente sustentável**. 441f. 2006. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Almedina, 1996.

FABHAT. **Estatuto Social**. Disponível em: <https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2021/09/12.-Estauto-Reformado-3a-Alterac%CC%A7a%CC%83o-2021.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FABHAT. **Quem somos?** Disponível em: <https://fabhat.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FABHAT. **Portarias**. Disponível em: <https://fabhat.org.br/institucional/portarias/#1715025630446-78330f44-f6d2>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FABHAT. **Portaria nº 01, de 06 de maio de 2024**. Designa substituto do Diretor-Presidente da FABHAT, em razão de descanso anual. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=623970fd-35bf-4fc2-bedd-2e7b405cf043>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FABH-SMT. **Conheça a agência**. Disponível em: <https://www.agenciasmt.com.br/paginas.aspx?pag=ConhecaAgencia>. Acesso em: 27 jan. 2024.

FABH-SMT. **Portaria nº 001, de 8 de janeiro de 2024**. Esta Portaria regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre compras, licitações e contratos administrativos, na utilização de recursos estaduais pela FABH-SMT. Disponível em: [https://www.agenciasmt.com.br/admportal\\_arquivos/001\\_2024\\_Lei\\_de\\_Licitacoes\\_Regulamento\\_Compras.pdf](https://www.agenciasmt.com.br/admportal_arquivos/001_2024_Lei_de_Licitacoes_Regulamento_Compras.pdf). Acesso em: 24 jun. 2024.

FABH-SMT. **Portaria nº 011, de 6 de junho de 2022.** Designar a estrutura da Prefeitura do Município de Itu como apoio para os processos licitatórios da FABH-SMT. Disponível em: [https://www.agenciasmt.com.br/admportal\\_arquivos/Portaria%20011\\_2022.pdf](https://www.agenciasmt.com.br/admportal_arquivos/Portaria%20011_2022.pdf). Acesso em: 27 fev. 2024.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs). **Administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FERNANDES, Ana Paula Sousa; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Políticas de desenvolvimento da infraestrutura para o saneamento básico no Brasil: empecilhos à execução das metas e limitação do acesso ao bem público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 25–49, 2023. DOI: 10.48143/rdai.21.fernandes.

FÓRUM PAULISTA DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. **CBHs.** Disponível em: Disponível em: <https://forumpaulista.org/cbhs-3/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui De Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). **A Federação em Perspectiva.** Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos:** o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008.

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Relatório Contendo Estado Da Arte Institucional No Brasil Sobre Agências De Bacia E Entidades Delegatárias Na Bacia Hidrográfica Do Rio São Francisco.** Produto 2. 2007. Disponível em: <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2019/06/Estudo.tecnico.Agencia.produto.02.Granziera.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Câmara Técnica de Recursos Hídricos:** os comitês de bacias hidrográficas e a gestão das águas. Disponível em: <https://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-e-gestao.htm#:~:text=Os%20primeiros%20comit%C3%AAs%20de%20bacias,comit%C3%AAs%20em%20todo%20o%20estado>. Acesso em: 15 fev. 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 19-31.

IBGE. Coordenação de Geografia e Coordenação de Recursos Naturais e Meio Ambiente. **Atlas de saneamento:** abastecimento de água e esgotamento sanitário. 3. ed. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101885>. Acesso em: 12 mar. 2024.

INEA. **CARTA GERAGUA nº. 24/2022.** Encaminhamento do Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão – CBH Lagos São João. Disponível em: [https://cbhlagossaojoao.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Relat\\_de\\_Avaliacao\\_2021\\_Ano4.pdf](https://cbhlagossaojoao.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Relat_de_Avaliacao_2021_Ano4.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

INEA. **CONTRATO DE GESTÃO Nº 069/2022.** Disponível em: <https://www.agevap.org.br/downloads/cg-inea-069-2022.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº. 03/2010 INEA - AGEVAP (13º ANO - Guandu) (5º ANO – BIG).** Disponível em: <https://comiteguandu.org.br/downloads/relatorio-de-avaliacao-13.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº 01/2012 INEA – CILSJ (8º ANO).** Disponível em: <https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Relato%CC%81rio de Avaliac%CC%A7a%CC%83o do CG - 2019.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2024.

INEA. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CONTRATO DE GESTÃO Nº 01/2012 INEA – CILSJ (10º ANO).** Disponível em: <https://cbhmacae.eco.br/wp-content/uploads/2023/02/Carta GERAGUA 22 2022 p CBH MO Relat CACG SEI ERJ - 36084151 - Carta.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2024.

INEA. **Resolução INEA Nº 82 de 29 de novembro de 2013.** Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias de funções de agência de água, nos termos do art. 9º da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/Resolucao-INEA-822013.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2024.

INEA. **Resolução INEA nº 160 de 11 de dezembro de 2018.** Estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços pelas entidades delegatárias de funções de agência de água, nos termos do art. 9º da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/160.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

INEA. **Resolução INEA nº 184 de 22 de agosto de 2019.** Altera a resolução inea nº 82/13 que estabelece os procedimentos a serem adotados pelas entidades delegatárias de funções de competência das agências de água para a seleção e recrutamento de pessoal nos termos do art. 9º da lei estadual nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbhmedioparaiba.org.br/conteudo/184.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

KOBIYAMA, Masato; MOTA, Aline de Almeida; CORSEUIL, Cláudia Weber. **Recursos hídricos e saneamento.** Curitiba: ed. Organic Trading,

LAHOZ, Rodrigo Augusto LAZZARI; Duarte, Francisco Carlos. Saneamento básico e direito à saúde - considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 7, n. 1, p. 62-69, jan.-abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2015.71.06>.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKE, David A.; KAHLER, Miles. **Governance in a Global Economy.** Political Authority in Transition. Woodstock: Princeton University Press, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MÂNICA, Fernando. **Fundamentos de Direito do Terceiro Setor**: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MANICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. **Revista de Contratos Públicos - RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, mar.-ago. 2013.

MANSUR, Rúbia Santos Barbosa. **Identificação de riscos no âmbito dos contratos de gestão de recursos hídricos**. 94f. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

MARTINS, Paulo Alexandre de Gouveia. **Manejo de águas pluviais urbanas**: estudos de bacias de amortecimento na região metropolitana de São Paulo. Dissertação (Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006.

MARCUZZO, Francisco F. N. Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Brasil: cálculo de áreas, diferenças e considerações. **Anais... XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, Florianópolis, 2027. Disponível em: <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/60/PAP021879.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do Serviço de Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 249, p. 171–198, 2008. DOI: 10.12660/rda.v249.2008.2545.

MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflito e Gestão das Águas**: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. 211 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2008.

MATTAR, João. **Metodologia científica na era da informática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAYNTZ, Renate. La teoria della governance: sfide e prospettive. **Rivista Italiana di Scienza Política**, n° 1. 1999, p. 4. BOGAS-ON, Peter; MUSSO, Juliet A. The Democratic Prospects of Network Governance. **American Review of Public Administration**, n. 36, p. 3-18, 2006.

MELO, Mariana Vieira de; CARNUT, Leonardo; MENDES, Áquilas. Relação entre cumprimento das metas dos contratos de gestão e qualidade da atenção à saúde: uma revisão integrativa. **Saúde em Debate** [online], v. 45, n. 131, p. 1140-1164. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113115>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MESQUITA, Luis Fábio Gonçalves. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. **Desenvolv. Meio Ambiente**, UFPR, v. 45, p. 56-80, abril 2018. DOI: 10.5380/dma.v45i0.47280. e-ISSN 2176-9109.

MILARÉ, Édís. **Reação jurídica à danosidade ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MILLAN, Paulo. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p. 537-560, jan./dez. 2008.

MINAS GERAIS. **Lei nº 24.673, de 12 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24673/2024/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico Temático**: serviços de água e esgoto. Visão geral: ano de referência 2022. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_VISAO\\_GERAL\\_AE\\_SNIS\\_2023.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Brasília-DF, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICNO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICNO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Conceituais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan.-mar. 2003. p. 152.

NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 07 abr. 2024.

NUVOLARI, Ariovaldo. **Dicionário de saneamento ambiental**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL (IBRE/FGV). **Investimentos Públicos**: 1947-2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 07 abr. 2024.

OCDE. **Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil**. Paris: OCDE Publishing, 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan.-jun. 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; MÂNICA, Fernando Borges. **Organizações Da Sociedade Civil De Interesse Público: Termo De Parceria E Licitação**. Disponível em: [https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_de\\_interesse\\_publico.pdf](https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes_da_sociedade_civil_de_interesse_publico.pdf). Acesso em: 15 fev. 2024.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado regulador e garantidor em tempos de crise e o direito administrativo da regulação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 163-183, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/104322/107769>. Acesso em: 15 fev. 2024.

OLIVEIRA, **Curso de Direito Administrativo**. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jan. 2024.

ONU. **Resolução nº A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010**. O direito humano a água e ao saneamento. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/479/38/pdf/n0947938.pdf?token=sLxAKv2QzAF22dJBoA&fe=true>. Acesso em: 22 fev. 2024.

PEREIRA, Renata Maria Vasconcelos; MEDEIROS, Rodrigo. A Aplicação dos instrumentos de gestão e do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos na Lagoa Rodrigo de Freitas, RJ, Brasil. **Ambi-Agua**, Taubaté, v. 4, n. 3, p. 211-229, 2009. DOI:10.4136/ambi-agua.113.

PORTO, Mônica Ferreira do Amaral; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: 22 fev. 2024.

PROFÁGUA. **Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos Polo UERJ**. Disponível em: <http://www.profagua.uerj.br/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 35.724, de 18 de junho de 2004. Disponível em: <https://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/DECRETO%2035724.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.239, de 2 de agosto de 1999**. Institui a política estadual de recursos hídricos; cria o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos; regulamenta a constituição estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso vii; e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/43fd110fc03f0e6c032567c30072625b>. Acesso em: 22 fev. 2024.

ROSENAU, James N. Governance in a New Global Order. *In*: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). **Governing Globalization: power, authority and global governance**. Cambridge: Polity Press, 2005.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 1. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

SADDY, André. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. v. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 2. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**: volume 3. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

SADDY, André. Parceria Público-Privada no setor postal brasileiro. **Fórum Administrativo - Direito Público** – FA, Belo Horizonte, n. 96, ano 9, p. 37-48, fev. 2009.

SADDY, André. **Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais**. A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. 2020.

SADDY, André. Regulação da Prestação Direta de Serviços Públicos: Divergências Decorrentes do Marco Regulatório para o Saneamento Básico, **Publicações CEDIPRE Online** – 17, Coimbra, abril de 2014. Disponível em: [https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public\\_17.pdf](https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_17.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Manejo dos resíduos sólidos no Brasil: desigualdades e efeitos sobre a saúde. *In*: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino (Org.). **Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos)**. Barueri: Manole, 2014.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.h/tml>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SÃO PAULO. DAEE. **Institucional**. Disponível em: <http://www.daee.sp.gov.br/site/institucional>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SÃO PAULO. **Lei nº 1.350, de 12 de dezembro de 1951**. Cria e organiza o Departamento de Águas e Energia Elétrica, como autarquia estadual, extingue a Inspetoria de Serviços Públicos, da Secretaria da Viação e Obras Públicas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1951/lei-1350-12.12.1951.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SÃO PAULO. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7663-30.12.1991.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.020, de 3 de julho de 1998**. Autoriza o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo e dá outras providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10020-03.07.1998.html#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20correlatas>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO. TCE-SP. **TC-043031/026/07**, Segunda Câmara, Sessão de 03/07/2012. Disponível em: [https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Relator\\_exercicio-2007.pdf](https://fabhat.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Relator_exercicio-2007.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

SILVANO, Ana Paula Rodrigues. **Fundações Públicas e Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SINRH. **Agências de Água**. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=37b13645606a484c8060e1571b24be14&extent=-9473766.2967%2C-3257352.8963%2C-1959700.6682%2C181701.8804%2C102100>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SOARES, Jane Arimércia Siqueira; SOARES, Renata Maria Brasileiro Sobral; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Análise da evolução do arcabouço legislativo no trato dos recursos hídricos no Brasil até a Lei 9.433/97. **Nature and Conservation**, v. 12, n. 2, p. 50-59, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2318-2881.2019.002.0006>.

SOUSA, Fernando Maciel Lima e; CAMPOS NETO, Valdevino Siqueira; PACHECO, Wilfredo Enrique; BARBOSA, Sérgio Augusto. Sistema Nacional De Informações Sobre Recursos Hídricos: sistematização conceitual e modelagem funcional. **Anais... XVIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. Disponível em: [https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/110/5ba51827fdb1c0776d3360fef6b9a8f\\_bc07358f47e33b11a716d6cd686c90c3.pdf](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/110/5ba51827fdb1c0776d3360fef6b9a8f_bc07358f47e33b11a716d6cd686c90c3.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília-DF, n. 104, p. 53-61, abr.-jun., 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/548>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TOMAZ, Ana Cristina Fonseca. **A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil**. 112 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TRT 1ª REGIÃO. **Acórdão nº 0100906-68.2019.5.01.0522**. 9ª Turma. Min. Rel. Desembargador Rildo Albuquerque Mousinho de Brito. Data de Julgamento: 01.03.2024.

VIEGAS, Eduardo Coral. Saneamento básico, mercantilização e privatização da água. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 40, p. 24–43, out.-dez. 2005.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.