

A água como recurso ambiental: a cobrança fundamentada no Princípio do Usuário-Pagador

Water as environmental resource: the collection based on the principle of user-payer

Philippe Stéphanou Gonçalves Corrêa¹

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Lavras – UNILAVRAS, Lavras-MG, Brasil.

RESUMO: O presente estudo tem objetivo, análise da cobrança de recursos hídricos no Brasil a luz da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando e definindo critérios de outorga de direitos e cobrança de seu uso. Discorrerá acerca da natureza jurídica e finalidades da cobrança do uso da água e os princípios ambientais pertinentes à cobrança, como o “poluidor-pagador” e “usuário-pagador”. Após revisão da literatura ambiental e consulta a jurisprudências, verificou-se que a cobrança pelo uso da água não tem natureza tributária, embora seja um bem dotado de valor econômico. Deste modo, verifica-se que a Política de Recursos Hídricos somente será efetuada, ocorrendo parceria entre poder Público e sociedade civil.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Água. Política Nacional. Recursos Hídricos. Cobrança.

ABSTRACT: The present study objective analysis of the collection of water resources in Brazil the light of Law 9.433 / 97, which established the National Water Resources Policy, creating and defining criteria for granting rights and collection of its use. Will talk about the legal nature and purposes of the collection of water use and environmental principles relevant to the collection, such as the "polluter pays" and "user pays". After reviewing the environmental literature and refers to case law, it was found that charging for the use of water has no tax, although it is a good with economic value. Thus, it appears that the Water Resources Policy will only be made, occurring partnership between public power and civil society.

Keywords: Environmental Law. Water. National Policy. Water resources. Collection.

Sumário: Introdução - 1 Do Uso Múltiplo da Água - 2 A cobrança pelo uso de Recursos Hídricos - 3 Sujeito de Outorga - 4 Critérios Utilizados na Fixação dos Valores - 5 Aplicação dos Valores Arrecadados com a Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos - 6 Princípios - Considerações - Referências

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

dricos, conhecida no âmbito jurídico como Lei das Águas, novos conceitos e mecanismos de gestão foram introduzidos no ordenamento jurídico, promovendo uma relevante descentralização da gestão da água, permitindo a realização de parcerias entre o Poder Público, os usuários da água e a comunidade, ditando responsabilidades.

Pretende compreender a Lei das Águas, levantando subsídios acerca da cobrança de recursos hídricos, fundamentado no Princípio do Usuário-Pagador, qual seja a contribuição onerosa àquele quem detém a outorga pelo uso e exploração da água.

Avançando tratará a água como direito fundamental pela sua inegável vitalidade na manutenção da vida no Planeta Terra. Por tal razão, a multiplicidade do uso desse bem, é explorada tanto como forma de manter a vida, como de exploração humana por potenciais de energia elétrica, depósito de esgotos domésticos, industriais, dentre outros.

Dada à necessidade humana da procura pela água, esta se transformou em um bem de valor econômico, ou seja, em recurso ambiental. Desta forma, o Estado criou mecanismos de contraprestação pecuniária para sua utilização.

Ainda, será visto a cobrança pelo uso de recursos hídricos na Lei das Águas, demonstrando o funcionamento da outorga, critérios utilizados para a cobrança de valores, aplicação dos valores arrecadados e os princípios que regem a temática, fundamentando no princípio do usuário pagador, que se apresentará como uma contribuição de caráter pecuniário a evitar que algum dano aconteça, tratando-se um pagamento pela utilização da água, ao contrário do princípio do poluidor pagador que tem caráter punitivo, como demonstrará.

Acredita ser relevante conhecer o bem mais valioso, gênese de todos os demais titulares em Leis, para que possa ser garantida a água para a presente e futuras gerações.

Desta forma, apresentarão os resultados abordados com a presente pesquisa, que por meio de pesquisa bibliográfica teve como suportes livros da doutrina jurídica ambiental, legislação, jurisprudência e *sites* eletrônicos de órgãos relacionados com a gestão hídrica.

1 DO USO MÚLTIPLO DA ÁGUA

Estabelece o Código das Águas Decreto/Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que a água é considerada patrimônio da Nação, periférica de regulamentação e gestão da União (BRASIL, 1934). Consoante González e Torres (2012), discorrendo a respeito, dada a multiplicidade do uso da água, cumprem aos órgãos públicos federais ou estaduais sua outorga, reservando as hipóteses do art. 15, V, da lei 9.433/97, *in verbis*:

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: V. necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas (BRASIL, 1997).

Ao consumo humano é assegurado reserva legal a sua sobrevivência. Ao ser humano deve ser assegurada água para beber, para comer e para higiene, sem utilidades supérfluas. E aos animais o mínimo para sua dessedentação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prescreve a União, Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de proteger o meio ambiente em todas as suas formas (art. 23, VI), legislando sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI) (BRASIL, 1998).

Com a sede do ser humano de sempre mais buscar conforto para sua geração, foram desencadeadas consequências como mostradas de início. No entanto, incumbiu ao Estado assegurar regras que preserve o meio ambiente, como a distribuição de competência para legislar.

A exploração dos potenciais de energia hidráulica é um exemplo dos muitos usos múltiplos da água. Prescreve o art. 143 do Código das Águas que em todos os aproveitamentos de energia hidráulica serão satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas, da salubridade pública, da navegação, da irrigação, da proteção contra as inundações, da conservação e livre circulação do peixe e do escoamento e rejeição das águas (BRASIL, 1934).

Outro exemplo e que degrada diretamente a água é o lançamento de esgotos domésticos e industriais sem tratamento em afluentes de águas. Em 2007, após décadas de discussões e diferentes projetos de lei, a Lei Federal nº 11.445 foi sancionada e estabelece as diretrizes nacionais e a política federal ao saneamento.

A partir da nova lei ficou definido que o planejamento do saneamento básico está a cargo do município, e a prestação dos serviços pode ser feita pelo ente público municipal ou por concessionária pública e/ou privada. González e Torres (2012) destacam ser de suma importância ao bem estar das pessoas, o direito a ter acesso a esse benefício e usufruí-lo.

Pelos argumentos apresentados, percebe-se que a água é um recurso natural limitado. Lado outro, a água não deve ser encarada por condutas que permitem a alguém o pagamento de um preço a usar-lhe a seu próprio critério, sem nenhuma finalidade.

Foi visto que ao longo da história o recurso hídrico era tratado como finito o que nos últimos tem demonstrado que não o é. Fatores como o crescimento das populações e o uso irracional desse bem levaram o Brasil e outros países a estabelecer limites ao consumo da água. Por uma questão cultural, tudo que gera custo financeiro é melhor cuidado e valorizado pela sociedade.

Assim, a cobrança pelo uso de recursos hídricos é uma forma de conscientizar e de estabelecer controle sobre os excessos e desperdícios de todos os usuários desse bem limitado, que o usam em todas as atividades humanas, e ainda, a exploração na geração de energia elétrica, processos industriais, navegação, higiene entre outras tantas finalidades. Portanto, sua valoração econômica deve tangenciar o preço com sua conservação, recuperação e distribuição (MACHADO, 2011).

Analisar-se-á o instrumento de controle usado no Brasil para aferir a água um valor econômico que enseje seu uso racional. Assim para a efetiva gestão dos recursos hídricos a de levar em consideração um importante instrumento criado pela Lei das Águas, o Plano de Recursos Hídricos. "Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamen-

tar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos” art.6 da Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997).

Trata-se de um plano com questões de ordem pública que disciplinara os programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, como a cobrança, outorga de direitos e uso de recursos hídricos e aplicação dos recursos arrecadados.

2 A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Dada à necessidade humana a procura pela água a transformou em um bem de valor econômico. Em 1999 com a promulgação do Código de Águas, já era possível visualizar resquícios de uma contraprestação pecuniária a utilização da água. Seu art. 36, § 2, prevê que

Art. 36. É permitido a todos usar de quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos.

§ 2º O uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem (BRASIL, 1934).

No ano de 1981, a Lei nº 6.938/81 definiu os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Merece destaque o art. 4, VII, que impõe ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1981).

Todavia, a Constituição Cidadã de 1988, destacou no art. 200 ser atribuição do SUS (Sistema Único de Saúde), formular políticas de saneamento básico e colaborar na proteção do meio ambiente, nos termos da Lei, provando ser a questão de recursos hídricos fundamentais a vida sadia (BRASIL, 1988).

Mas somente com o advento da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos é que critérios modernos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo entre outros fundamentos, que a água é um recurso natural limitado e dotado de valor: econômico, social e ecológico, indicando aos usuários o seu real valor. A cobrança carrega o conceito de que a água é um bem econômico público e é necessário incentivar a racionalização de seu uso.

Denota-se Milaré (2013, p. 911,) que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, vem ser “os conflitos de interesse imanentes ao uso da água, em razão do risco de escassez e da crescente demanda, tornam-na um bem de valor econômico, cuja utilização enseja em contraprestação pecuniária”.

A natureza jurídica do produto da cobrança é entendida como preço público, pago pelos usuários de um bem público. “É preço público, pago pelo uso de um bem público, no interesse particular, como ocorre, por exemplo, com o estacionamento em vias públicas de intenso tráfego” (MIRALÉ, 2014, p. 913,) *apud* GRANZIERA (2014).

Granziera (2014, p. 224,) leciona que “a cobrança pode ser entendida, além de um instrumento econômico, como instrumento de controle, na medida em que consiste em um preço público, imposto aos usuários da água”.

O preço do uso dos recursos hídricos, para Miralé (2014) não tem natureza de imposto, pois o valor pago tem destinação específica e nem mesmo de taxa, porque não se relaciona com a prestação de serviço público.

Ressalta do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), que não se trata de taxa ou imposto, mas sim de um preço público que visa incentivar os usuários a utilizarem a água de forma mais racional, garantindo, dessa forma, o seu uso múltiplo para as atuais e futuras gerações. Objetiva também arrecadar recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções previstos no Plano de Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, voltados para a melhoria da quantidade e da qualidade da água (IGAM, 2016). O art. 19 da Lei nº 9.433/97 define os objetivos da cobrança:

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

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

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Há ainda outros objetivos, de cunho voltado às questões ambientais, introduzidas pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 48, de 21/03/2005:

[...] IV - estimular o investimento em despoluição, reuso, proteção e conservação, bem como a utilização de tecnologias limpas e poupadoras dos recursos hídricos, de acordo com o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; e,

V - induzir e estimular a conservação, o manejo integrado, a proteção e a recuperação dos recursos hídricos, com ênfase para as áreas inundáveis e de recarga dos aquíferos, mananciais e matas ciliares, por meio de compensações e incentivos aos usuários (BRASIL, 2005).

Incentivar o uso racional da água é financiar uma boa gestão das águas, de modo, que a cobrança compactuada seja suficiente para manter os programas previstos nos planos de recursos hídricos, incentivando o uso racional e preservação desse bem.

O Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) estimula que a racionalização dos usos que são feitos de um determinado corpo hídrico, a cobrança incentiva a melhoria das práticas de captação, consumo e dos níveis de qualidade dos efluentes lançados nos mananciais.

O mesmo ocorre com os lançamentos em corpos hídricos que devem atender aos padrões de qualidade e quantidade estabelecidos em lei. Nesse sentido se posiciona Miralé (p. 913, 2013) que “a cobrança é feita tendo em vista o lançamento permitido; porém, deverá incentivar o lançamento de qualidade superior à permitida, com redução sobre o valor unitário do lançamento”.

3 SUJEITO DE OUTORGA

Até o momento foram demonstrados os objetivos da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Entretanto, gera-se a dúvida, a quem pode o Estado, como detentor e garantidor da água, cobrar pelo seu uso? Está sujeito à cobrança pelo uso da água aqueles usuários (empresas de saneamento e distribuição de água, indústrias e irrigantes que captam água diretamente de um corpo hídrico) que utilizam para consumir ou poluir recursos hídricos em quantidades consideradas significativas.

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

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

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

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

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água (BRASIL, 1997).

Assim, a outorga dos direitos de uso das águas é ato exclusivo do Poder Público Municipal. Estando condicionada a cobrança à outorga dos direitos. Machado (2013) sintetiza a respeito que não poderá haver cobrança de atividades e obras clandestinas ou cujos usos não tenham sido outorgados. O posicionamento jurisprudencial é claro a respeito, onde para toda exploração de recursos hídricos, o Poder Público deverá conceder outorga de direitos de uso e exploração, de acordo com previsão legal:

Esta Corte possui posicionamento no sentido de que "o inciso II do art. 12 da Lei nº. 9.433/97 é claro ao determinar a necessidade de outorga para a extração de água do subterrâneo. Restrição essa justificada pela problemática mundial de escassez da água e que se coaduna com o advento da Constituição de 1988, que passou a considerar a água um recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico" (SANTA CATARINA, 2014).

ÁGUA. POÇO ARTESIANO. OUTORGA. PODER PÚBLICO. RESTRIÇÕES. 1. É ilegal a exploração de água subterrânea sem prévia outorga do Poder Público. Constatado o uso ilegal, é de ser ordenado o tamponamento do poço artesiano. 2. Existindo a rede pública de abastecimento, a ligação a esta é obrigatória, sendo vedada a exploração de outras fontes de captação de água. Art. 45 da Lei nº 11.445/2007. 3. São legais as restrições ao uso dos recursos hídricos subterrâneos constantes do artigo 96 do Decreto Estadual nº 23.430/74. Embargos infringentes acolhidos (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Há casos, no entanto, que a própria legislação ambiental não exige outorga como se pode constatar a seguir no art. 12, § 1º, da Lei nº 9.433/1997:

Art. 12 [...]

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

- I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes (BRASIL, 1997).

A Agência AGB-Peixe Vivo (2016) explica que para ser detentor de uma outorga, documento que confere direito para utilizar a água, é mister levar em consideração, depois de uma série de estudos técnicos, as características de cada bacia hidrográfica e submeter aos órgãos de gestão das águas locais. Um cadastro dos usuários de água é então realizado em toda a bacia para medir quanto cada um retira de água dos rios e quanto devolvem com poluição. Depois deste cadastramento, os usuários considerados significativos recebem a outorga pelo direito de uso e exploração da água.

A água é inalienável, o que implica como outorga o simples direito de uso e exploração por prazo determinado, que não pode exceder a trinta e cinco anos, renováveis, podendo sofrer suspensão total ou parcial, a luz do art. 15 da Lei das Águas, quando:

Art. 15 [...]

- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água (BRASIL, 1997).

4 CRITÉRIOS UTILIZADOS NA FIXAÇÃO DOS VALORES

O artigo transcrito a seguir, do Código das Águas traz critérios fundamentais para a fixação dos valores a serem cobrados. Referem-se tanto as águas subterrâneas e superficiais. Demonstrou-se ao longo do presente estudo que água é um bem ambiental finito e, por sua vez, dotado de valor econômico. Dessa forma, a de se ater ao volume de água captado de um corpo hídrico, para não vê-lo desfalecer.

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

- I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;
- II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente (BRASIL, 1997).

Os lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos em corpos hídricos, também podem apresentar variação no volume e regime de variação. Assim, como o lançamento de esgotos. Machado (2013) lembra que todos os lançamentos devem ser cobrados, estando ou não dentro dos limites de normas de emissão. Desse modo, todos os emissores pagaram pelo uso do corpo hídrico, seja no mínimo ou máximo de poluição autorizado pela legislação.

5 APLICAÇÃO DOS VALORES ARRECADADOS COM A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos é disciplinada pelo art. 22 da Lei das Águas. O caput do art. 22 da Lei nº 9.433/97 aduz que o valor arrecadado pela cobrança do uso de recursos hídricos, deverá preferencialmente ser aplicado na Bacia Hidrográfica que foram gerados.

No entanto, há duas exceções, apontadas por Miralé (2013). A primeira exceção delas refere-se que a prioridade da aplicação dos recursos na mesma bacia hidrográfica, não é exclusiva. Miralé (2013, p. 913) entende “que a utilização desses recursos em outra bacia deva ser decidida pelo Comitê da Bacia Hidrográfica” e de forma modesta. Na mesma posição Machado (2013, p.547) “para aplicarem os valores referidos fora da bacia hidrográfica em que foram gerados é necessária à inclusão dessa anuência prévia nos Planos apontados”. Tal Plano apontado por Machado, diz respeito aos Planos de Recursos Hídricos, que já foi apreciado nesse trabalho.

Todavia, é possível a aplicação de recursos arrecadados noutra bacia hidrográfica se assim for pré-estabelecido. Todos os posicionamentos apontados vertem como disposto no art. 44, XI, “c” da Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997).

Na segunda exceção, Miralé (2013, p. 913) explica que se admite “a aplicação dos recursos arrecadados no custeio dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, limitada a 7,5% do total arrecadado”. A cobrança pelo uso de recursos hídricos deve ser implantada de forma gradativa a não recair sobre os usos considerados insignificantes, conforme definido pela legislação, nos incisos do art. 22, da citada lei:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

Logo, os valores arrecadados “poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água” (art. 22 § 2º, da Lei em questão) (BRASIL, 1997). Miralé (2013) questiona que tal permissão é muito aberta e que cabe aos Comitês de Bacia Hidrográfica regular esse fundo perdido.

Por imposição do legislador constituinte, nos termos do art. 20, § 1º da CF/88, é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica ou compensação financeira por essa exploração (MIRALÉ, 2014, p. 913).

A primeira Lei Federal decorrente do artigo constitucional ora em análise foi a Lei nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989, definindo como se daria a compensação financeira aos entes federados brasileiros (BRASIL, 1989).

6 PRINCÍPIOS CONSIDERADOS PARA O USO DA ÁGUA

É sabido que a ciência do direito é ciência epistemológica fundada em leis, costumes, jurisprudência, doutrina, tratados e convenções internacionais e princípios jurídicos. O direito ambiental é um ramo novo e autônomo do Direito por possuir seus próprios princípios diretores. Para Sirvinkas (2012, p. 137), no direito, “o princípio pode ser considerado como o valor fundamental de uma questão jurídica”.

Os princípios são extraídos do sistema jurídico pelo seu valor, forma de conduzir caminho, constituindo a origem do conteúdo das normas. A importância dos princípios se dá principalmente por sua adoção além das fronteiras, como leciona Fiorillo:

[...] aludidos princípios constituem pedras basílicas dos sistemas político-jurídicos dos Estados civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado (FIORILLO, p. 28, 2008).

Fundamentando a cobrança pelo uso da água os autores apresentam-nos dois princípios: o do usuário-pagador e poluidor-pagador. No entanto, conforme já demonstrado o uso de recursos hídricos pode ser gratuito ou pago. Lecionando sobre o Princípio do Poluidor Pagador Antunes (2008), explica que o princípio parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que seu uso, produção e consumo acarretam na sua redução e degradação, justificando o sistema de preços lado à redução dos recursos. Este princípio foi objeto da Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no princípio 16:

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais (PUC, p. 4, 1972)

No Brasil a questão é objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 4, VII, aduzindo que à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou inde-

nizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1997).

Como todos temos direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sadia qualidade de vida art. 225 CF/88, Brasil (1988), torna-se justo o pagamento pelo poluidor que causou o dano ao meio ambiente. Desta feita, o Princípio do Poluidor Pagador busca eliminar ou reduzir subsídios a valores insignificantes, com a exploração de recursos naturais sempre que foram prejudicados ou poluídos, cabendo ao Estado e a sociedade suportar tal ônus. ANTUNES (2008).

Vale ressaltar que o pagamento efetuado pelo poluidor ou predador não lhe dá o direito de poluir. Limonad (1997) *apud* Machado (20132, p. 96) “que o custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado a imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva”. A natureza reparatória e punitiva é nítida na jurisprudência:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA E COMPENSAÇÃO PELOS DANOS AMBIENTAIS. PRIMAZIA DA RECUPERAÇÃO. ASPECTOS PATRIMONIAIS E EXTRAPATRIMONIAIS DO DANO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E REPARAÇÃO INTEGRAL. 1 - Cinge-se a controvérsia à possibilidade de cumulação de condenação à reparação da área degradada e à compensação dos danos ambientais. 2 - A recuperação ambiental é medida que melhor atende à conservação do equilíbrio ecológico, teleologia das normas ambientais, razão porque deve ser buscada, em primazia. 3 - A par disso, deve-se ter em conta que o dano ambiental apresenta múltiplas facetas. Além dos danos patrimoniais, há que se considerar os extrapatrimoniais. Em verdade, todos os efeitos provenientes da atividade lesiva devem ser objeto de reparação, pelo que à recuperação do ambiente degradado deve se somar a compensação dos danos ambientais, cuja importância, para além da reparação dos danos extrapatrimoniais, é verificada em sua finalidade pedagógica e preventiva. 4 - A reparação almejada deve ser integral, deve compreender todos os aspectos do dano ambiental, entendimento este que melhor se alinha ao princípio do poluidor-pagador, a partir do qual se tem que o responsável pela degradação deve internalizar todos os custos com a prevenção e a reparação dos danos ambientais. 5 - Os pedidos de condenação em obrigações de fazer e de indenização podem ser cumulados, sendo diverso o fundamento para cada um deles. O pedido de obrigação de fazer cuida da reparação in natura do dano ecológico puro e a indenização visa a ressarcir os danos extrapatrimoniais. 6 - É possível a cumulação do dever de reparar com o dever de indenizar, sendo que este último não se coloca, no caso concreto, como solução substitutiva à reparação, o que somente se admitiria na hipótese de impossibilidade de reconstituição do bem ambiental, mas sim como complemento à reparação necessária, a fim de que essa alcance as diversas faces do dano ambiental. 7 - Apelação provida (RIO DE JANEIRO, 2005).

Já o Princípio do Usuário Pagador refere-se ao uso autorizado de um recurso ambiental, por padrões fixados em lei, GRANZIERA (2014). A faceta mais importante a ser levantada é fazer com que a contribuição financeira seja paga antes que o dano aconteça. (MACHADO,

2013). Assim, não se tratará de uma penalidade, mas do pagamento pela utilização do uso da água.

A legislação aborda no art.4, inciso VII da Lei nº 6.938/1981 que um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, é a “imposição [...] ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981). Aponta Beltrão (2009) *apud* Carvalho (2014) que:

(...) diferentemente do princípio do poluidor-pagador, que tem uma natureza reparatória e punitiva, o princípio do usuário-pagador possui uma natureza meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural. Não há ilicitude, infração (CARVALHO, p.2, 2014).

Os Princípios do Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador estão tutelados respectivamente a qualidade e quantidade. Sendo os bens ambientais de natureza difusa, sua titularidade é imensurável, portanto, quando um usuário (direito ou indireto) o usa de forma a degradá-lo, automaticamente o usuário se torna inadimplente com toda sociedade, tendo o Princípio do Poluidor Pagador natureza reparatória e punitiva.

Por outro lado, o princípio do usuário-pagador possui natureza contratual, sinalagmática causando obrigação ou obrigações entre as partes, por meio de uma contraprestação, materializada no uso de um bem natural pela outorga do Estado.

Sobre os novos conceitos trazidos pela Lei das Águas, Granziera (2000), aponta a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão e, que a água é um bem econômico passível de ter a sua utilização cobrada com delegação da gestão aos Comitês de Bacias Hidrográficas, com a participação dos entes federados, usuários de recursos hídricos e sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES

Apresentou-se que no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 6.938/81 estabeleceu princípios, diretrizes e objetivos atinentes à política ambiental, que na preleção de Granziera (2014) devem ser obrigatoriamente considerados no planejamento, desenvolvimento, implantação e funcionamento de quaisquer atividades humanas que se utilizarem dos recursos ambientais.

Os pilares introduzidos pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente possibilitou subsídios para a criação da Lei nº 9433/97, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com o escopo de ampliar a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos, bem como fatores intervenientes para sua gestão.

Pelos mecanismos e conceitos trazidos pela referida lei, se aferiu que a água é um recurso natural limitado e dotado de valor econômico, como instrumento financiador da política hídrica, sendo fundamental para a manutenção da vida em todas suas formas e vital a existência. Seu uso demasiado em longo prazo pode ser o estopim de guerras mundiais, provo-

cando ainda em extremo o fim da vida no Planeta.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil, ainda encontra muitas limitações provocadas por diversos problemas, entre os quais: a escassez de água de ordem natural ou casada pelo uso irracional do recurso, a ausência de práticas efetivas de gestão dos recursos hídricos; a adoção de critério distintos na efetivação dos processos de gestão no país; a má distribuição dos custos sociais pela utilização intensiva de água; o baixo grau de participação da sociedade na gestão, com alto grau de dependência das ações dos governos e a falta de sistematização nas tomadas de decisões.

Nesse contexto é que a cobrança pelos usos de recursos hídricos se faz necessária. Com a política hídrica implantada pela Lei nº 9433/98, que proporcionou a integração entre Poder Público, sociedade civil e usuários, estes não participam de forma efetiva na gestão hídrica, abstendo responsabilidades exclusivamente aos Comitês de Bacias Hidrográficas, responsável pela elaboração de planos de recursos hídricos referentes à gestão e cobrança.

As três finalidades para a cobrança hídrica no Brasil, apontados por Granziera (2000) é reconhecer a água como bem público e de valor econômico; incentivo na gestão hídrica, ao argumento que, se pagando gasta menos e buscam-se tecnologias para de diminuir o consumo; e por último, financiamento de programas que estejam contidos no Plano de Recursos Hídricos, com questões de ordem pública que disciplinara os programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, a fim de recuperar o que já se encontra degradado.

Sob essa ótica um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 4, VII, aduz imposição, como ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1981).

Pode se perceber que por intermédio da cobrança pelo uso da água é que se conseguirá manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo, a manter a sadia qualidade de vida a presente e futuras gerações pelo menos. Convém ressaltar que o pagamento efetuado pelo poluidor não lhe dá o direito de poluir e que o custeio imputado, não tem somente caráter de reparação do dano, mas também de prevenção.

Ainda, há de salientar que o Princípio do Usuário-Pagador parte do pressuposto de que deve haver contrapartida remuneratória pela outorga do direito ao uso de um recurso natural. Assim a cobrança daqueles que utilizam em larga escala os recursos naturais em atividades geradoras de riqueza contribuem de maneira mais sólida pelo uso do recurso. E em contrapartida, aquele que não o explora economicamente não deverá, por óbvio, arcar com um ônus a que não deu causa, ou seja, não paga.

Denota-se que a legislação e doutrina brasileira são muito avançadas no cenário mundial em questões ambientais, porém há que se ponderar a necessidade de ajustes quanto a melhorias nos setores de gestão, infraestrutura e distribuição do recurso hídrico.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de Bessa. Direito ambiental. 9ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 25 nov. 2015.

_____. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm> Acesso em 27 mar. 2015.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 27 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm> Acesso em: 27 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº. 48, de 21 de março de 2005 – Critérios Gerais para Cobrança. Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/cnrh/48_05_critérios_gerais_cobranca.pdf> Acesso em: 26 ago. 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GONZÁLEZ, Luis Manuel Alonso; TORRES, Heleno Taveira. Tributos, águas e infraestrutura. Atelier Livros Jurídicos, Barcelona: 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. A cobrança pelo uso da água. *In* Revista CEJ. Brasília, nº 12, p. 71-74, set./dez. 2000.

_____, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental – 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental Brasileiro de Machado. 19 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental Brasileiro de Machado. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MIRALÉ, Edis. Direito do Ambiente. 8. ed. ver., atual e ampli. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Embargos Infringentes. El nº 70053284543/RS, Estado do Rio Grande do Sul versus Guerino Rigo & Cia. Ltda, Relatora: Maria Isabel de Azevedo Souza, Santa Catarina/RS, 28 ago. 2013. Jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgado em 16 ago. de 2013. .

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Apelação Cível. AP nº 2013.066909-3, Condomínio Solimar Versus Companhia Catarinense de Águas e Saneamento CASAN, Relator: Stanley da Silva Braga, Santa Catarina/RS, 2 set. 2014. Jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

SIRVINKAS, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental. 10 ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

Artigo recebido em 14 de outubro de 2016.

Aprovado em 07 de fevereiro de 2017.