

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PESQUISAS HIDRÁULICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

ELENIS MARIA BAZÁCAS CORRÊA

GESTÃO DO FUNDO DE INVESTIMENTO EM RECURSOS HÍDRICOS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PORTO ALEGRE

2019

ELENIS MARIA BAZÁCAS CORRÊA

GESTÃO DO FUNDO DE INVESTIMENTO EM RECURSOS HÍDRICOS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional - PROFÁGUA do Instituto de Pesquisas Hidráulicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, agradeço também ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE nº. 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Corrêa, Elenis Maria Bazácas
GESTÃO DO FUNDO DE INVESTIMENTO EM RECURSOS
HÍDRICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL / Elenis
Maria Bazácas Corrêa. -- 2019.
174 f.
Orientador: Carlos André Bulhões Mendes.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Pesquisas
Hidráulicas, Programa de Pós-Graduação em Gestão e
Regulação de Recursos Hídricos, Porto Alegre, BR-RS,
2019.

1. Recursos Hídricos. 2. Fundo Estadual. 3. Gestão
. 4. Governança. 5. Normas Financeiras e
Orçamentárias. I. Bulhões Mendes, Carlos André,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ELENIS MARIA BAZÁCAS CORRÊA

GESTÃO DO FUNDO DE INVESTIMENTO EM RECURSOS HÍDRICOS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dissertação submetida ao Programa PROFÁGUA de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos do Instituto de Pesquisas Hidráulicas – IPH da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos.

Aprovado em: Porto Alegre, 18 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes – UFRGS/IPH
Orientador

Prof. Dr. Daniel Martini - FMP
Examinador

Prof. Dr. André Luiz Lopes da Silveira – UFRGS/IPH
Examinador

Prof. Dr. Guilherme Fernandes Marques – UFRGS/IPH
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade de realizar este curso de pós-graduação à Agência Nacional de Águas - ANA e aos idealizadores do PROFÁGUA, que possibilitaram meu retorno à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao ambiente do Instituto de Pesquisas Hidráulicas.

Ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos - PROFÁGUA, projeto CAPES/ANA AUXPE nº 2717/2015.

Ao Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes pela orientação na formatação desta pesquisa e pelo incentivo ao desenvolvimento acadêmico;

Ao Prof. Dr. André Luiz da Silveira pela disposição, bom humor e dedicação ao corpo discente;

Ao Prof. Dr. Jefferson Nascimento de Oliveira pela disposição e animação ao longo dos encontros nacionais do PROFÁGUA;

Aos demais professores do Polo PROFÁGUA - UFRGS/IPH, que enriqueceram meu aprendizado;

A todos os colegas da primeira turma do Polo UFRGS/IPH pela troca de experiências e ensinamentos em aula;

Ao corpo técnico e profissional do Instituto de Pesquisas Hidráulicas IPH/UFRGS que abraçaram os alunos do PROFÁGUA;

À toda minha família e amigos(as) pela compreensão de minha ausência e de minha ânsia de aprender e ampliar horizontes.

RESUMO

Em um cenário de crescente degradação dos recursos hídricos e em face da fragilidade do suporte financeiro, para custeio e investimentos na área, que poderia contribuir para a melhora e efetiva implantação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, previu-se a criação de fundos estaduais. Os fundos estaduais de recursos hídricos são fundos financeiros atrelados à política pública específica para a gestão das águas e sua principal função é dar o suporte financeiro para a execução da Política de Recursos Hídricos. Deste modo, o presente estudo teve por escopo analisar o Fundo de Investimento em Recursos Hídrico do estado do Rio Grande do Sul, desde a concepção, funcionamento e a aplicação dos recursos financeiros para a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado. A fim de alcançar o objetivo proposto, a metodologia foi dividida em três etapas: a) levantamento legislativo, considerando a Constituição Federal, leis federais e estaduais e na bibliográfica sobre os fundos de recursos hídricos (marco legal e institucional, além da análise de trabalhos semelhantes ao tema em estudo); b) a coleta de informações pertinentes à criação dos fundos estaduais de recursos hídricos, a forma de implementação e o seu funcionamento e, c) análise dos dados disponíveis (período de 2013 a 2017) do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul. Com o desenvolvimento desta pesquisa foi possível identificar pontos críticos que fragilizam o sistema estadual, relacionados aos procedimentos que envolvem a aplicação dos recursos que compõem o Fundo Estadual. Os resultados gerados indicam inúmeras barreiras que comprometem a situação hídrica do Estado. Considerando os resultados obtidos foi possível concluir que não há insuficiência de recursos financeiros para a efetiva implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o cumprimento aos princípios e diretrizes insculpidos na Lei nº 10.350/94. Verificou-se uma série de problemas de governança e de gestão do Fundo de Investimento de Recursos Hídricos, além de infringência de normas de administração financeira.

Palavras-chave: Recursos Hídricos. Fundo Estadual. Gestão. Governança. Normas Financeiras e Orçamentárias.

ABSTRACT

In a scenario of increasing degradation of water resources and in view of the fragility of financial support, for funding and investments in the area, which could contribute to the improvement and effective implementation of the National Water Resources System, provision was made for the creation of state funds. State water resources funds are financial funds linked to specific public policy for water management and their main function is to provide financial support for the execution of the Water Resources Policy. Thus, the present study aimed to analyze the Water Resources Investment Fund of the state of Rio Grande do Sul, from the conception, operation, and application of financial resources to improving the quality of water resources in the State. In order to achieve the proposed objective, the methodology was divided into three stages: a) legislative survey, considering the Federal Constitution, federal and state laws and the bibliography on water resources funds (legal and institutional framework, in addition to the analysis of works similar to the topic under study); b) the collection of information pertinent to the creation of state water resources funds, the form of implementation and their operation and, c) analysis of the available data (period from 2013 to 2017) of the Water Resources Investment Fund of the state of Rio Grande do Sul. With the development of this research it was possible to identify critical points that weaken the state system, related to the procedures that involve the application of the resources that make up the State Fund. The results generated indicate numerous barriers that compromise the state's water situation. Considering the results obtained, it was possible to conclude that there are not insufficient financial resources for the effective implementation of the State Water Resources Policy and compliance with the principles and guidelines provided for in Law nº 10.350/94. There was a series of governance and management problems in the Water Resources Investment Fund, in addition to breach of financial management rules.

KEYWORDS: Water resources. State Fund. Management. Financial and Budget Rules

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: Fontes de receitas.	43
Tabela 2: Compensação Financeira por Estado	54
Tabela 3: Cobrança em Bacias Hidrográficas	58
Tabela 4: Bacias Hidrográficas do RGS.	90
Tabela 5: Capacidade de Geração do RGS	98
Tabela 6: Compensação Financeira – CFRH	98
Tabela 7: Fundo Estadual de Recursos Hídricos.....	99
Tabela 8: Fonte de Receita.....	100
Tabela 9: Origem do Recurso 0295	101
Tabela 10: Saldos Finais dos Exercícios.	102
Tabela 11: Aplicação dos Recursos do FRH.....	103
Tabela 12: Receitas Financeiras	103
Tabela 13: Critérios de Uso do FRH.....	107
Tabela 14: Resoluções CRH. Propostas de Aplicação	107
Tabela 15: Proposta de Aplicação- 2011	108
Tabela 16: Proposta de Aplicação -2012	110
Tabela 17: Proposta de Aplicação - 2013	111
Tabela 18: Proposta de Aplicação -2014.	112
Tabela 19: Proposta de Aplicação - 2015	113
Tabela 20: Proposta de Aplicação - 2016	115
Tabela 21: Proposta de Aplicação - 2017	117
Tabela 22: Despesas -Recurso 0295	127
Tabela 23: Projetos 5561 e 5862 - Comitê de Bacias.....	148
Tabela 24: Recursos 0295.....	150
Tabela 25: Transferências do FRH	150
Tabela 26: Programa de Perfuração de Poços.....	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Fontes de receitas.	43
Tabela 2: Compensação Financeira por Estado.....	54
Tabela 3: Cobrança em Bacias Hidrográficas	58
Tabela 4: Bacias Hidrográficas do RGS.	90
Tabela 5: Capacidade de Geração do RGS	98
Tabela 6: Compensação Financeira – CFRH	98
Tabela 7: Fundo Estadual de Recursos Hídricos.....	99
Tabela 8: Fonte de Receita.....	100
Tabela 9: Origem do Recurso 0295.....	101
Tabela 10: Saldos Finais dos Exercícios.	102
Tabela 11: Aplicação dos Recursos do FRH.....	103
Tabela 12: Receitas Financeiras	103
Tabela 13: Critérios de Uso do FRH.....	107
Tabela 14: Resoluções CRH. Propostas de Aplicação	107
Tabela 15: Proposta de Aplicação- 2011	108
Tabela 16: Proposta de Aplicação -2012	110
Tabela 17: Proposta de Aplicação - 2013	111
Tabela 18: Proposta de Aplicação -2014.	112
Tabela 19: Proposta de Aplicação - 2015	113
Tabela 20: Proposta de Aplicação - 2016	115
Tabela 21: Proposta de Aplicação - 2017	117
Tabela 22: Despesas -Recurso 0295	127
Tabela 23: Projetos 5561 e 5862 - Comitê de Bacias.....	148
Tabela 24: Recursos 0295.....	150
Tabela 25: Transferências do FRH.....	150
Tabela 26: Programa de Perfuração de Poços.....	168

1	SUMÁRIO	
1	SUMÁRIO	10
2	INTRODUÇÃO	11
2.1	RELEVÂNCIA	16
2.2	HIPÓTESE	17
2.3	OBJETIVOS	18
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
3.1	PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL NORTEADORES DOS RECURSOS HÍDRICOS	19
3.1.1	<i>Princípio do Desenvolvimento Sustentável</i>	19
3.1.2	<i>Princípio do Usuário-Pagador</i>	21
3.1.3	<i>Princípio da Informação e da Transparência</i>	22
3.1.4	<i>Princípio da Participação Cidadã</i>	28
3.2	SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS	30
3.3	POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	33
3.4	INSTRUMENTOS	34
3.5	FUNDOS DE RECURSOS HÍDRICOS	35
3.5.1	<i>Fontes de receita</i>	39
4.5.1.1	Compensação	43
4.5.1.2	Cobrança	55
4.5.1.3	Orçamento	58
4.5.2	<i>Destinação dos recursos</i>	63
4.6	CONTROLE E PRESTAÇÃO DE CONTAS	64
4.7	GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS	66
5	METODOLOGIA	73
6	ESTUDO DE CASO – FUNDO DE INVESTIMENTOS EM RECURSOS HÍDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL	74
6.1	SISTEMA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	74
6.1.1	<i>Órgãos Constitutivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos</i>	79
6.1.1.1	Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul	80
6.1.1.2	Departamento de Recursos Hídricos do estado do Rio Grande do Sul	85
6.1.1.3	Agências de Região Hidrográficas	88
6.1.1.4	Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler	89
6.1.1.5	Comitês de Bacias Hidrográficas	89
6.2	FUNDO DE INVESTIMENTOS EM RECURSOS HÍDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL	94
6.2.1	<i>Recursos do FRH-RS</i>	96
6.2.2	<i>Alocação dos Recursos do FRH-RS</i>	103
6.2.3	<i>Fatores de impacto relevantes à gestão do FRH-RS</i>	118
6.2.3.1	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	120
6.2.3.2	Orçamento	127
6.2.3.3	Insuficiência de informações para tomada de decisão	131
6.2.3.4	Contingenciamento da Secretaria da Fazenda	133
6.2.3.5	Comitês de Bacias Hidrográficas	138
6.2.4	<i>Análise da alocação do FRH-RS</i>	148
6.2.4.1	Transferências de recursos do FRH-RS	149
6.2.4.2	Perfuração de Poços	156
7	CONCLUSÃO	169
8	REFERÊNCIAS	171

2 INTRODUÇÃO

O planeta terra está afetado pela perda crescente dos recursos naturais, consequência da demanda exercida sobre o meio ambiente em nome de um crescimento econômico destinado a atender a necessidades sempre maiores e mais numerosas do ser humano.

A UNICEF juntamente com a OMS divulgou através do relatório “Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and Sustainable Development Goal Baselines” as estimativas globais sobre água, saneamento e higiene em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, onde foi apresentada a avaliação mundial sobre serviços de água potável e de saneamento “geridos de forma segura”. No Brasil, 97% da população tem acesso a água potável, mas só 86% possuem serviços de saneamento básico.

O crescimento populacional e os níveis elevados de padrões de consumo estão colocando mais pressão sobre os recursos naturais. Hoje, a maioria dos países do mundo está executando déficits ecológicos, usando mais recursos do que os ecossistemas podem gerar. A pegada ecológica é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais. A biocapacidade representa a capacidade dos ecossistemas em produzir recursos úteis e absorver os resíduos gerados pelo ser humano. Segundo a Global Footprint Network¹, a pegada ecológica brasileira é de 3,1 hectares globais por habitante e, apesar da biocapacidade ser boa, vem sofrendo um forte declínio ao longo dos anos devido ao empobrecimento dos serviços ecológicos e degradação dos ecossistemas.

Assim, os principais problemas atuais que afetam diretamente os recursos hídricos são o crescimento populacional e o aumento do consumo dos recursos naturais. O uso intensivo da água que geram conflitos e os eventos críticos (secas e enchentes) comprometem a disponibilidade hídrica para atendimento dos seus usos múltiplos, tanto em relação à quantidade quanto à qualidade dos recursos hídricos².

A gestão dos recursos hídricos é indissociável do exercício de práticas de desenvolvimento sustentável, caracterizando um requisito essencial para a sobrevivência da vida na terra.

Durante muito tempo, a água foi considerada um recurso infinito, com inesgotáveis mananciais, abundantes e renováveis. No entanto, o mau uso, aliado à

¹ <https://www.footprintnetwork.org/licenses/public-data-package-free-2018>.

² Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: Relatório pleno. Crise Hídrica. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017.

crescente demanda, exigiu a regulamentação dos seus usos, em função da diminuição da disponibilidade hídrica.

Frente a esses problemas emergentes e preocupantes, o legislador brasileiro entendeu incorporar ao ordenamento constitucional pátrio a proteção aos recursos hídricos.

A Constituição Federal dedica um capítulo específico para o meio ambiente (Capítulo V), inserido no título da Ordem Social (Título VIII), no qual estão previstos os principais instrumentos da garantia e efetividade do direito ao meio ambiente, os instrumentos fundamentais de atuação do Poder Público e a caracterização das áreas e situações de elevado conteúdo ambiental, merecedores de proteção constitucional (art. 225). O meio ambiente permeia todo o texto constitucional, mediante referências explícitas ou diretas e implícitas ou indiretas, em diversos dispositivos onde aspectos ambientais apresentam-se inseridos em outros objetos da normatividade constitucional. O mesmo ocorre na legislação de âmbito estadual onde a temática ambiental ganha contornos especiais, refletindo as modificações e imposições sociais.

Na órbita constitucional verifica-se o meio ambiente como um bem comum, essencialmente de interesses difusos, com a imposição ao Poder Público e à coletividade do dever de defesa e preservação, denota o caráter interdisciplinar da tutela ambiental. A inserção da defesa do direito ao meio ambiente equilibrado, em nível constitucional, evidencia a intenção de considerá-la como um dos fins políticos do Estado.

Salienta-se que há um consenso entre os doutrinadores de que o meio ambiente, objeto da tutela do poder público e dos cidadãos, envolve o ambiente natural formado pelo todos os seus elementos, aqui inserida a água, foco de nosso trabalho, além de outros, como o artificial, o cultural e o do trabalho.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 20, inciso III, e em seu artigo 26, inciso I, que são bens da União “[...] os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais [...]” e bens do Estado “[...] as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósitos, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União [...]”.

O Poder Público referido no art. 225 da Constituição Federal, compreende todas as entidades territoriais públicas, exercendo cada qual o dever de defender e

preservar o meio ambiente nos limites das competências outorgadas pela Constituição.

Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para a realização de suas funções³, ou melhor, podemos dizer que é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para realizar as atribuições que lhe são conferidas.

A repartição de competência em matéria ambiental segue os mesmos princípios adotados para a distribuição da competência em geral entre os entes federativos. Todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência para a proteção ambiental.

Seguindo o regime federativo, a Constituição Federal estabeleceu regras de repartição das atribuições executivas e legislativas entre os entes da federação. No art. 21, foram estabelecidas as competências executivas privativas à União, diretamente ligadas aos recursos hídricos:

- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Portanto, cabe a União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, ou seja, um sistema que incorpore as perspectivas e características de uma gestão para todos os entes da federação, devendo ser implantado em articulação com as três esferas de poder. Cabe aqui ressaltar que os Estados, na implementação de seus sistemas, seguindo o princípio da simetria, deverão observar as disposições do sistema nacional em conformidade com o ordenamento constitucional. Aos municípios, cabe definir os planos municipais, as regras de uso e ocupação do solo e são eles os titulares dos serviços de Saneamento.

Destaca-se que a competência privativa da União de legislar sobre águas, prevista no art. 22 da Constituição Federal deve ser entendida como a possibilidade de criar o direito sobre águas, e nunca de forma restritiva, uma vez que os Estados têm o poder-dever de gerir suas águas, o que demanda uma ação efetiva de regulamentação de procedimentos administrativos a serem estabelecidos.

A competência legislativa concorrente não incide somente sobre os bens

³ Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 41ª ed. 2018.

específicos de cada ente, mas sim, sobre os bens de interesse coletivo, de toda a sociedade, o que possibilita a regulamentação complementar em relação às questões de recursos hídricos. A possibilidade da União de legislar no âmbito das competências concorrentes está restrita a edição de normas gerais, as quais podem ser suplementadas pelos Estados, e nos casos onde inexistam normas gerais editadas pela União, os Estados podem exercer a sua competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. Com base nisso, temos que as legislações de recursos hídricos dos Estados devem estar em sintonia com a legislação federal.

Cabe salientar que a competência para legislar sobre as águas é da União. A Política Nacional de Recursos Hídricos permite que os Estados cuidem da legislação sobre a gestão dos recursos hídricos, conforme artigos 41 a 44, da Lei Federal nº 9.433/97. Os Estados têm competência para legislar sobre a gestão das águas.

As competências previstas no ordenamento constitucional dos entes federados são complementares e imprescindíveis para a gestão da água enquanto um bem natural, possibilitando a gestão integrada e articulada entre eles.

As ações dos diferentes entes e instituições que envolvem atualmente a realidade na gestão dos recursos hídricos são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura governamental, gerando pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos.

Em razão dessa diversidade de atores envolvidos, o que gerou a fragmentação e desarticulação das normas e ações, os legisladores propuseram, em razão da configuração do ordenamento nacional, a articulação do projeto nacional de recursos hídricos retratado no Sistema Nacional de Gerenciamento, fundado na unidade e na multiplicidade. A unidade foi assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, com o intuito de formar um comando único nas esferas de governo. E a multiplicidade pela descentralização com distribuição de poder de decisão e responsabilidades entre os diversos entes estatais. A organização e a gestão do projeto nacional, com articulação da unidade com a multiplicidade se assentou na fórmula do tripé: plano, conselho e fundo. A mesma fórmula utilizada com outras políticas públicas implantadas no Brasil.



Figura 1: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Elaborada pela autora.

Além do conselho e do plano, o fundo é um importante componente das políticas públicas. O objetivo da criação dos fundos é a gestão dos recursos financeiros necessários para o financiamento dos programas e intervenções contemplados na legislação e nos planos de recursos hídricos.

A instituição dos fundos como instrumento de gestão dos recursos hídricos fundamenta-se na previsão de recursos financeiros para a sustentabilidade do Sistema, uma vez que a legislação nacional de recursos hídricos prevê recursos para custear a implantação e as despesas de manutenção dos entes integrantes do Sistema de Gestão das Águas. O fundo é o suporte financeiro do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos preconizado na Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e base fundamental para a garantia da independência decisória de todas as instâncias de poder do sistema.

No Brasil não foi adotada a criação de um fundo nacional de recursos hídricos, mas pensando na viabilização econômica e a descentralização da gestão, previu-se a criação de fundos estaduais.

Assim, os fundos estaduais de recursos hídricos destinam-se ao suporte

financeiro, de custeio e de investimentos dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos, contribuindo para a melhora e efetiva implantação do sistema nacional.

Os fundos estaduais de recursos hídricos são fundos financeiros atrelados à política pública específica para a gestão das águas e sua principal função é dar o suporte financeiro para a execução da Política de Recursos Hídricos.

Considerando o montante dos recursos financeiros geridos no Fundo Estadual de Recursos Hídricos, a questão principal a analisar é em que medida o fundo estadual está efetivamente garantindo o suporte financeiro necessário para o adequado funcionamento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos?

Para aferir a sua efetividade é preciso verificar em que medida os resultados da gestão do fundo estadual está trazendo benefícios para a gestão das águas. Para tanto, será analisada a legislação pertinente e o funcionamento do fundo. Com isto pretende-se apurar se existe a capacidade técnica e operacional do fundo estadual suficiente para o cumprimento dos objetivos para o qual foi instituído.

Em síntese, urge indagar: os recursos do fundo estadual de recursos hídricos estão sendo aplicados de maneira efetiva para a melhoria do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e promovendo uma melhoria da qualidade e da quantidade das águas nas bacias hidrográficas estaduais?

Para verificar a efetividade do Fundo, como estudo de caso, iremos verificar em que medida os recursos do Fundo Estadual de Investimento em Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul estão contribuindo para a melhoria da qualidade e quantidade das águas estaduais.

2.1 Relevância

A relevância deste trabalho baseia-se na importância estratégica que os recursos hídricos representam para o desenvolvimento econômico e social do país e a importância do suporte financeiro para a consecução das ações e medidas para a gestão eficiente das águas.

O panorama geral dos recursos financeiros alocados para o setor é considerado bastante complexo. Além disso, recursos estaduais e municipais são disponibilizados ao setor de recursos hídricos, de acordo com legislações e normas pertinentes a cada estado. Não obstante parte de suas fontes serem claramente

definidas em leis e normas específicas, há grande dificuldade na identificação da alocação dos recursos financeiros aplicados no setor de recursos hídricos, uma vez que, nos registros financeiros, eles se encontram diluídos em diversas funções afins, como meio ambiente e saneamento.

Nos Estados, há a previsão de diversas fontes de receitas, sendo que alguns recebem as contribuições previstas das compensações financeiras, como a Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFRH ou CFURH – aqui neste trabalho vamos utilizar CFRH) e dos royalties de Itaipu, que montam a 45% dos valores arrecadados e, em geral, utilizam esses recursos como principal fonte para os Fundos Estaduais de Recursos Hídricos. Esses fundos, criados por leis estaduais, constituem alguns dos instrumentos de aplicação de recursos financeiros ao setor.

No Brasil, dos 27 estados, verifica-se que em 26 existe a previsão legal de criação do Fundo de Recursos Hídricos, dos quais sete ainda não entraram em operação (Roraima, Rondônia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Amapá). Atualmente, apenas o estado do Pará não possui previsão legal de criação do Fundo de Recursos Hídricos. Destaca-se que nem todos os fundos criados encontram-se em funcionamento. Dos 26 estados, apenas 17 possuem fundo em operação. Nos estados do Acre e Goiás, os fundos criados não são específicos de recursos hídricos (ambientais).

Verifica-se que na literatura pátria há carência de estudos sobre os fundos estaduais de recursos hídricos, principalmente no que se refere aos instrumentos e meios de controle da gestão dos recursos financeiros. Em face disso, o presente trabalho foi desenvolvido com o levantamento de dados e de informações relevantes para conhecer o funcionamento do Fundo Estadual de Investimento em Recursos Hídricos, com a verificação de sua sustentabilidade financeira e dos desafios enfrentados na adoção de ações ou medidas para a implantação da política e funcionamento do todo o sistema.

2.2 Hipótese

Para atender os objetivos do presente trabalho, a pesquisa deverá fornecer elementos quanto à origem dos recursos incorporados ao Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos verificando se estão contribuindo para a consolidação da Política e o fortalecimento dos entes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Nesse mesmo

sentido, será verificado se são aplicados conforme a legislação pertinente e, pela análise do Fundo Estadual de Investimento em Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul, adotado como paradigma de estudo, se a gestão do fundo estadual está promovendo a melhoria da qualidade e da quantidade das águas nas bacias hidrográficas.

2.3 Objetivos

O objetivo principal é analisar quais são as condições de funcionamento do Fundo Estadual de Investimento em Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul, a forma de obtenção de recursos e como é realizada a aplicação destes recursos. Com base nas informações obtidas, propor diretrizes para aperfeiçoamento da forma de aplicação dos recursos financeiros, da forma de atuação dos responsáveis pela gestão e governança, dos mecanismos para a tomada de decisão na condução das ações e financiamentos das intervenções previstas na Política Estadual.

Os fundos estaduais possuem legislação própria de criação e gerenciamento estabelecidos por cada Estado, respeitada a legislação federal pertinente. No entanto, é imprescindível a análise da gestão destes fundos, considerando a quantidade e volume de recursos geridos, a origem dos recursos financeiros que o integram, a maneira como é realizada a sua utilização, bem como se o financiamento de ações e medidas está efetivamente contribuindo para a melhoria e consolidação do Sistema e da Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Espera-se que esta análise possa contribuir para os desafios e os rumos da operação dos fundos estaduais, bem como aprimorar o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, na medida em que visa orientar as ações públicas para otimização dos recursos financeiros.

Especificamente, espera-se que esse estudo possa servir de subsídio para o aprimoramento da gestão do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul e, em especial, para o aperfeiçoamento da gestão das águas para melhorar as condições de quantidade e qualidade disponíveis nas bacias hidrográficas do Estado.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A revisão de literatura que irá compor o presente trabalho se ocupará em torno da temática principal que são os fundos de recursos hídricos, para tanto será

necessário o estudo da política e do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, as fontes de receita dos fundos, como a compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso e as formas de utilização dos recursos financeiros para a execução dos planos.

3.1 Princípios Gerais de Direito Ambiental norteadores dos Recursos Hídricos

O Direito Positivo codificou os princípios, entendendo-os como fonte normativa, e muitos doutrinadores modernos os conceitua como expressões normativas, consolidadas a partir dos fundamentos ou fins predeterminados, a fim de assegurar a coerência, homogeneidade de interpretação e fundamentação do ordenamento jurídico.

Os princípios delimitam a margem de interpretação do texto normativo e asseguram a objetividade da sua concretização, sendo de fundamental importância que o aplicador da lei, diante de um fato a ser analisado, inicialmente esteja atento para a fidelidade na interpretação dos princípios norteadores da gestão dos recursos hídricos e da administração pública a fim de evitar equívocos ou distorções hermenêuticas.

A análise dos princípios fundamentais de um sistema jurídico constitui relevante auxílio para a visualização integral e global do ordenamento jurídico permitindo o conhecimento coerente, lógico e racional do corpo normativo e possibilitando a melhor aplicação de todas as suas normas jurídicas.

No caso do sistema jurídico ambiental brasileiro o conhecimento dos princípios é de extrema relevância uma vez que possuímos normas dispersas em inúmeros textos normativos, que são elaborados ao longo dos anos sem critérios precisos nem metodologia adequada.

De fato, como observa Carlos Ari Sundfeld⁴, é exatamente por intermédio dos princípios que se consegue organizar mentalmente as regras existentes e, com isso, extrair o sentido e as soluções coerentes com o ordenamento globalmente considerado.

Passamos agora a elencar os princípios de direito ambiental que alicerçam a gestão dos recursos hídricos, que consideramos os mais relevantes para o estudo.

3.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A disseminação da expressão desenvolvimento sustentável remonta ao “Relatório Brundtland”, elaborado por uma comissão presidida pela ex-Primeira Ministra da Noruega, instalada por iniciativa da Assembleia das Nações Unidas em 1983. A essência do raciocínio então articulado está em que a sustentabilidade do desenvolvimento pressupõe a satisfação das necessidades e aspirações do presente

⁴ Sundfeld, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo. Malheiros. 5ª edição. p.141.2010.

sem comprometimento aos recursos equivalentes ao atendimento das próprias necessidades das futuras gerações.

O Relatório também acentua que o conceito de desenvolvimento sustentável exige a erradicação da pobreza generalizada, com a implementação de estilos de vida consideravelmente menos consumistas e mais compatíveis com as limitações dos recursos ecológicos. Reconhece que pobreza, injustiça social e degradação ambiental interagem de modo complexo, devendo ser concentrados esforços internacionais na consecução de um modelo de desenvolvimento capaz de atacar a raiz do problema da deterioração do meio ambiente.⁵

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, reunida em Estocolmo, em 1972, já havia assinalado a necessidade dos recursos naturais serem utilizados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante criterioso planejamento e ordenação, assegurando-se a capacidade de renovação dos recursos naturais (princípios 1, 2, 3, 4). Também acentuava, no princípio 4, que os Estados, ao planejarem o desenvolvimento econômico, devem atribuir atenção especial à conservação da natureza, evitando-se, ao mesmo tempo, o risco de esgotamento dos recursos naturais (princípio 5).⁶

O conceito de desenvolvimento sustentável traz em si o reconhecimento de que os recursos naturais não são inesgotáveis e expressa a compreensão de que não pode haver desenvolvimento pleno se os caminhos trilhados para a sua consecução desprezam um sistema de exploração racional e equilibrado do meio ambiente.

Esse princípio reflete a visão política dominante atualmente em relação à problemática ambiental, consagrada em vários dispositivos da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, especialmente no princípio 4, e consolidada na expressão desenvolvimento sustentável, como meta a ser buscada e respeitada por todos os países.

O “rascunho zero” da Rio+20, intitulado “o futuro que queremos”, reconhece a necessidade de estabelecer metas para o gerenciamento dos recursos hídricos, inclusive em relação à redução da poluição da água por fontes domésticas, industriais e agrícolas, bem como para a promoção da eficiência hídrica, tratamento e uso de águas servidas. Reconhece a importância do uso racional da água para a promoção do desenvolvimento sustentável. O documento reitera “a importância do direito à água potável segura e limpa e saneamento como um direito humano que é essencial para se ter uma vida plena e para que se cumpram todos os direitos humanos”. O texto reafirma, ainda, “a crucial importância dos recursos hídricos para o desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação da pobreza e da fome, a saúde pública, a segurança alimentar, a energia hidrelétrica, a agricultura e o desenvolvimento rural”.

⁵ Costa Neto, Nicolao Dino de Castro. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*, Belo Horizonte: Del Rey, p.57, 2003.

⁶ Idem, *Ibid.* p.60-64.

A ideia básica é a integração da proteção ambiental como processo de desenvolvimento econômico, incluindo a proteção como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Conseqüentemente, situa-se a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais protegidos pela ordem jurídica. Trata-se de estabelecer um liame entre o direito ao desenvolvimento, em todas as suas dimensões e o direito a um ambiente sadio, edificando condições para que a humanidade possa sobreviver no futuro.

No Brasil, o princípio já estava consagrado no inciso I do artigo 4º da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente visando a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

A Constituição Federal alberga esse princípio no art. 225, caput e no art. 170, caput e inciso VI. E temos a previsão no artigo 2º, inciso II da Lei Federal nº 9433/97.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável prevê 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que devem ser cumpridos até 2030, sendo que um dos objetivos – ODS 6 – busca “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

A Constituição Federal adotou o princípio do desenvolvimento sustentável, segundo o qual a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado é necessária à manutenção da capacidade produtiva e à própria sobrevivência do ser humano, implicando no estabelecimento de limites ao exercício das atividades econômicas que geram transformação ou degradação dos recursos naturais.

Verifica-se, assim, que os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes.

A gestão sustentável dos recursos hídricos, a infraestrutura hídrica, e o acesso ao abastecimento seguro, confiável e regular de água, bem como serviços adequados de saneamento, melhoram os padrões de vida, expandem as economias locais e levam à criação de empregos mais dignos e à maior inclusão social.

3.1.2 Princípio do Usuário-Pagador

O Princípio do Usuário-Pagador parte do pressuposto de que deve haver o pagamento pelo uso de um recurso natural. Aquele que usa o meio ambiente deve arcar com os ônus decorrentes dessa atividade, responsabilizando-se pelos custos referentes à exploração dos recursos naturais, como também pelos custos destinados à prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente. Esta é a síntese do princípio do

usuário-pagador, o qual encontra abrigo normativo no artigo 4º, inciso VII, da Lei Federal nº 6.938/81 combinado com o artigo 3º, inciso III da Lei Federal nº 9433/97.

Trata de imputar ao usuário o custo social da deterioração por ele gerada, com a internalização dos custos externos na própria cadeia de produção⁷.

Mediante a aplicação desse princípio, busca-se redistribuir os custos da deterioração, internalizando as externalidades ambientais negativas, ou seja, fazendo com que o sujeito arque com os custos de diminuição da qualidade e/ou da quantidade dos recursos hídricos. Destaca-se por seu caráter preventivo, eis que se redistribuindo os custos para os agentes diretamente responsáveis pela alteração na qualidade e/ou quantidade dos recursos hídricos, podendo ocorrer um crescente desestímulo à atividade poluidora desmedida, estimulando a mudança de atitude do usuário em relação às suas externalidades ambientais negativas.

Com isso pode-se reduzir os níveis de degradação do meio ambiente a níveis mais aceitáveis e o poder público responsável pelo controle e preservação do meio ambiente passam a dispor de verbas para atender sua obrigação de proteger o meio ambiente.

3.1.3 Princípio da Informação e da Transparência

O acesso à informação é um dos arrimos da gestão pública democrática, o qual inclusive foi consagrado pela Constituição da República de 1988, que garantiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5, inc. XXXIII, Constituição Federal de 1988).

O direito à informação comporta duas faces: de um lado o direito de todos ao acesso às informações em matéria do meio ambiente e, de outro lado dever do Poder Público de informar periodicamente à população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais.

Sendo assim, é necessário que ocorra a publicidade das ações efetivadas pela administração pública, uma vez que os cidadãos precisam ter conhecimento acerca do que ocorre e o que está sendo analisado pelo governo, primordialmente as ações em que já foram constatadas incompatibilidades administrativas, desvios, corrupção, dentre outras incoerências que desencadeiam efeitos indiretos ou diretos à

⁷ Costa Neto, Nicolao Dino de Castro. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*, Belo Horizonte: Del Rey, p.76,2003.

população. Afinal, “a publicidade é uma das principais formas de pressão e controle”⁸

A transparência pública é a obrigação imposta ao administrador público em promover a prestação de contas para a população, tendo em vista que o governo deve regularmente divulgar o que faz, como faz, por que faz, o quanto gasta e apresentar o planejamento para o futuro.

As páginas e bases de dados de transparência pública fazem parte das ações do governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social. O principal objetivo dos portais de transparência é servir como uma ferramenta para que o cidadão possa ter acesso à informação, questionar e atuar como fiscal da aplicação de recursos públicos.

Essas ferramentas têm como principal objetivo a divulgação de despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, relativos à execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Elas garantem à sociedade uma forma eficiente de fiscalização dos gastos realizados pelos Municípios, Estados e União em obras e serviços públicos.

Nessa tessitura, para que haja a consolidação do princípio constitucional da publicidade na administração pública, o acesso à informação, além de ser um direito do cidadão, passa a ser também um dever do Estado, que necessita criar mecanismos que deem condição para o exercício pleno da cidadania, alcançando uma gestão pública transparente.

Necessária se faz a existência de procedimentos que, ao serem executados, mostrem-se ligados aos princípios básicos da administração pública e, também, nas diretrizes que possibilitam o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à informação, isto é, observância da publicidade como preceito geral e do sigilo com exceção.

A Lei nº 12.527 de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar nº 131 de 27.05.2009 (Lei da Transparência) dispõem sobre mecanismos de acesso à informação e controle social da gestão pública, contribuindo para a consolidação do regime democrático e ampliando a participação cidadã, regulamentando, assim, o art. 5º inciso XXXIII e art. 126, parágrafo 2º da Constituição Federal de 88 que dispõem:

Art. 5º

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão

⁸ SOARES, F. de M. *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte: Del Rey, p.96. 1997

prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 126.

§ 2º - Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A Lei de Acesso à Informação veio regulamentar, portanto, que entidades e órgãos públicos devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista em texto legal. Conseqüentemente, isto deveria ser feito através de todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet. Cabe um destaque ao que consta particularmente nos artigos 3º e 8º

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

...

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Já a Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), consagrou, por sua vez, o princípio da transparência na gestão fiscal, nos arts. 48, 48-A e 49, reforçando a ideia da fiscalização dos gastos do dinheiro público.

Art. 48, Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

(...)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita

das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”
Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

O acesso às informações sob a guarda das entidades e órgãos públicos é, como já demonstrado, direito fundamental do cidadão, e dever da Administração Pública. As leis aqui elucidadas surgiram nesse contexto para, além de ampliarem os mecanismos de obtenção de informações e documentos, estabelecerem o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.

A Lei Federal nº 9.433/97 define como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. O sistema compreende a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao sistema. O direito à informação está garantido no inciso II do artigo 26 da referida Lei, onde está previsto como um dos princípios básicos para o funcionamento do sistema o acesso à toda a sociedade aos dados e às informações geradas.

Trata-se de instrumento que visa incorporar, definitivamente, à lei o princípio da informação na gestão dos recursos hídricos, indispensável a uma efetiva gestão compartilhada entre usuários, sociedade civil e Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

Cabe referir que muito antes da Lei Federal nº 12.527, de 2011, especificadamente quanto à matéria ambiental, já havia a previsão contida no art. 1º da Lei Federal nº 10.650, de 16 de abril de 2003, perfeitamente aplicável em matéria de recursos hídricos, que previa o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, já conferia ao Poder Público o “dever de informar”. Assim, trata-se tão somente de tornar efetivos os direitos e deveres já garantidos em leis esparsas, com a devida disponibilização dos dados e garantia de acessibilidade a todos interessados.

O direito à informação pressupõe a abertura dos governos e das instituições públicas e a atuação transparente, o que os conduz a um cenário desafiador, exigindo-lhes novas competências técnicas, organizacionais e estruturais. Torna-se mais importante quando compõe um modelo de gestão baseado na participação da

sociedade no processo decisório, uma vez que a disseminação de informações confiáveis é determinante para auxiliar na tomada de decisões seguras e responsáveis por parte do poder público, dos usuários e das organizações civis. Nessa perspectiva, a utilização das tecnologias de informação e de comunicação se apresenta como uma forma de interação política e social entre a administração pública e os cidadãos.

A informação auxilia a sociedade nos processos de participação e tomada de decisões, assim como proporciona a possibilidade de proteção de riscos ambientais, especialmente em relação à água, quanto a sua disponibilidade, quantidade e qualidade, formas de utilização e previsões de racionamento, uma das grandes preocupações da população brasileira.

A transparência é um componente essencial para promover equidade e justiça no processo decisório, com base num processo que informe adequadamente o público e estimule ao controle social. Esse pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública: fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública.

A transparência está fortemente associada ao “direito de saber”. O surgimento de novas práticas de governança e a inclusão de atores sociais em novos espaços de negociação promovem a possibilidade de o acesso à informação não só se tornar um instrumento-chave, mas também assume uma importância como um fator de poder e influência sobre a tomada de decisão.

Somente com base em informações relevantes os indivíduos são capazes de formular uma leitura adequada da realidade e influenciar positivamente nos processos decisórios em diferentes esferas da sociedade. A informação apresenta-se como ferramenta indispensável de controle democrático sobre instituições estatais, através de monitoramento e da participação, razão pela qual o direito à informação está intimamente ligado ao conceito de democracia participativa e respeito aos direitos fundamentais.

O estudo “*Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*”⁹, elaborado por pesquisadores do Grupo de Acompanhamento e Estudos em Governança Ambiental – GovAmb/IEE da Universidade de São Paulo – USP, que analisou os níveis de transparência na gestão dos recursos hídricos nos 27 estados federativos do Brasil, com base no método INTRAG (Índice de Transparência no

⁹<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/04/Estudo-Transpar%C3%Aancia-na-Gest%C3%A3o-dos-Recursos-H%C3%ADricos.pdf>

Manejo da Água), demonstrou que nenhum estado apresentou níveis satisfatórios de transparência. Os baixos níveis de transparência também indicam que os estados ainda não se adequaram plenamente à Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, em vigência desde 2012.

O referido estudo foi baseado no método INTRAG que confere uma pontuação de 0 a 100, atribuída a cada estado de acordo com as informações disponíveis em 2015 nas páginas eletrônicas de órgãos gestores em seis temas – Informações sobre o Sistema Hídrico, Relações com o Público e as Partes Interessadas, Transparência nos Processos de Planejamento, Transparência na Gestão dos Recursos e Usos da Água, Transparência Econômico-Financeira e Transparência em Contratos e Licitações.

3.1.4 Princípio da Participação Cidadã

O princípio da participação está consagrado no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, assim expresso: "A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.

No nível nacional cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento brasileiro o princípio da participação, o qual é reafirmado em diversas legislações infraconstitucionais nas mais variadas políticas públicas surgidas a partir da reforma constitucional.

A Constituição Federal declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem dentre seus fundamentos a cidadania (art.1º, II). É consabido que um dos aspectos mais inovador, do ponto de vista da democracia introduzido pela Constituição Federal de 1988, reside na participação direta e pessoal da cidadania nos atos de governo. Esta se fundamenta no art.1º, parágrafo único, da Lei Maior: "Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou

diretamente, nos termos desta Constituição".

No restante do texto constitucional, outros mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania foram instituídos, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei, conforme o disposto no art. 37, parágrafo 3º, que preconiza "A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta".

Se o significado de democracia é governo do povo, sem a garantia de participação da população não existe democracia de fato. Sem a sociedade organizada participando nas políticas públicas, não há como subsistir o regime democrático de direito. A própria ideia do ser humano só tem sentido quando este se insere na vida em coletividade. É nas relações com outros seres humanos que constituímos uma sociedade. A questão de o homem precisar dos outros para sobreviver não está apenas relacionada à satisfação de suas necessidades materiais (alimentação, segurança, moradia etc.). Ela relaciona-se principalmente ao fato de que as necessidades de cada ser humano só poderão ser atendidas com a ajuda e a participação de outros seres humanos (ROCHA, 2008).

A participação, a mobilização e o controle social funcionam como eixo transversal, na medida em que mobilizam os usuários para o exercício da cidadania, que inclui a participação no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da gestão, evidenciando o comprometimento dos cidadãos para a qualificação do gasto público e a destinação eficiente dos recursos de forma a assegurar que sejam alocados e aplicados com eficácia e eficiência, revertendo em benefícios diretos à população, bem como na sua sustentabilidade.

No ordenamento jurídico brasileiro existem três mecanismos fundamentais de participação direta da população: 1- pela participação concernente à própria criação da legislação, derivada da possibilidade da iniciativa popular, da realização de referendo sobre leis e da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados com poderes normativos; 2- por intermédio do Poder Judiciário com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional; e 3- pela participação direta na formulação de políticas públicas ambientais, por intermédio da representação em órgãos colegiados afetos a tais objetivos e, no acompanhamento da execução de políticas públicas por ocasião da discussão de estudos de impacto ambiental em audiências públicas e em instituições públicas nos diversos procedimentos deliberativos sobre questões ambientais, como a

participação nos Comitês de Bacias Hidrográficas, previsto na Lei Federal nº 9.433/97.

A lei federal de regência também se preocupou em garantir efetivamente a participação da sociedade civil na gestão das águas, na medida em que impediu que o Poder Público tivesse a maioria de votos nos Comitês de Bacia Hidrográfica, conforme previsão do §1º, do art. 39, da Lei 9.433/97.

A efetividade do controle social, que se constitui numa forma qualificada de participação voltada à defesa do meio ambiente, dá-se através da transparência das informações, conforme exigido como regra geral na Lei de Acesso a Informações - LAI.

Uma demonstração efetiva da incorporação do princípio da participação cidadã pode ser constatada nos Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH, integrantes do atual Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH. Como anotam Magalhães Jr. & Cordeiro Netto, como órgãos colegiados, trata-se das "[...] mais importantes instâncias democráticas de gestão da água no país, em termos legais, congregando representantes de diversos setores da sociedade"¹⁰.

A gestão de recursos hídricos deve ser feita de forma descentralizada com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades, efetivando o princípio da participação social, no artigo 1º, inciso VI; no artigo 34, inciso III e no artigo 37 da Lei Federal nº 9.433/97.

Para um gerenciamento efetivamente participativo das águas é necessária a garantia da representatividade paritária nos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos e nos comitês de bacia hidrográfica. Os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica devem ser colegiados democráticos constituídos por representantes dos governos e da sociedade civil (compreendendo segmentos dos usuários e entidades não governamentais), para a gestão dos recursos hídricos.

3.2 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Em cumprimento a norma constitucional, foi editada a Lei Federal n.º 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Esta ficou conhecida como Lei das Águas, que mudou significativamente a concepção do planejamento e do manejo dos recursos hídricos no país, modelando a gestão e o gerenciamento das águas. Está baseada em seis fundamentos que representam o ponto de partida para a implementação do Sistema de

¹⁰ CORDEIRO NETTO, O. M. Ciência, cognição e informação na operacionalização da gestão participativa da água no Brasil. Sociedade e Estado, n. 1/2, jan./dez., Brasília, p. 223. 2003.

Gerenciamento dos Recursos Hídricos de forma descentralizada e participativa, que em seu conjunto, objetivam a racionalidade na utilização desses recursos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem os seguintes objetivos:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Para cumprimento desses objetivos, foram criados órgãos e entidades públicas e privadas para tratar da gestão de recursos hídricos no Brasil. Tal configuração foi denominada Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) previsto na Constituição Federal de 1988 e instituída e definida por meio da Lei Federal nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas.

O SINGREH é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, pela Agência Nacional de Águas, pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e do Distrito Federal, pelos os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e pelas Agências de Água. As instituições do Sistema possuem diferentes naturezas jurídicas e têm funções distintas, podendo ser deliberativas (Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacias) ou operacionais (Órgãos Gestores e Agências de Água).

Conforme Silveira & Dewes “entende-se por Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos o conjunto articulado de órgãos, leis e ações que tem como objetivo fomentar a utilização da água de forma harmônica, compatibilizando a oferta e os usos dentro dos padrões de qualidade definidos pelo sistema de gerenciamento ambiental, viabilizando a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo”.

Ao descentralizar a gestão de recursos hídricos, a lei tratou de garantir na constituição do Sistema a existência de mais de uma base de decisão e gestão, bem como procurou garantir a participação, em cada uma dessas bases, da maior variedade possível de atores cujos interesses em alguma medida convergem para a sua utilização.

A partir da composição do Sistema, observa-se que há participação, ainda que em níveis diferenciados, de todos os entes da federação, os quais deverão empreender esforços permanentes de cooperação e articulação para promover ações de gestão de maneira eficaz.

Quanto a essa composição, é importante salientar que a Constituição Federal outorgou a dominialidade dos recursos hídricos apenas aos Estados e à União, de modo que as instâncias centrais do sistema, de cunho deliberativo e consultivo, responsáveis pela definição de políticas, estão concentradas nas referidas esferas.

Tais instâncias decisórias se constituem nos conselhos nacionais e estaduais de recursos hídricos, na Agência Nacional de Águas, bem como em alguns órgãos dos poderes públicos federais e estaduais de participação estratégica no sistema, tais como Ministérios e as Secretarias de Estado, vinculadas diretamente aos governos estaduais e com competências de gerenciamento de recursos hídricos.

Dentre os órgãos integrantes do SINGREH, temos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que ocupa a instância mais alta na hierarquia do sistema e grande responsável pela implementação da gestão dos recursos hídricos no País. Tem por competência, principalmente, a formulação da Política Nacional de Recursos Hídrico e as diretrizes para sua implantação; a promoção da articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhamento de sua execução; a deliberação sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados; a definição de critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Os Conselhos Estaduais possuem, respeitando a legislação de criação e o princípio da simetria, atribuições similares a do Conselho Nacional. Estes colegiados são compostos, na sua maioria, por representantes dos poderes públicos, dos usuários de água e da sociedade civil. Dentre suas atribuições temos: deliberar e acompanhar a execução do plano estadual de recursos hídricos; promover a articulação das políticas setoriais relacionadas à água; arbitrar conflitos pelo uso da água de domínio estadual.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os Comitês de Bacia são compostos por representantes do poder público, dos usuários da água e da sociedade civil. A composição diversificada e democrática dos Comitês contribui para

que todos os setores da sociedade tenham representação e poder de decisão sobre gestão dos recursos hídricos, de forma negociada, trazendo a visão e a experiência de cada representante sobre os usos da água. Suas principais competências são: aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água, em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água; entre outros.

3.3 Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei Federal nº 9.433, de 1997, que define todo o processo de apropriação e gerenciamento dos recursos hídricos nacionais, visando assegurar a disponibilidade de água de qualidade às gerações presentes e futuras e promovendo a utilização racional e integrada.

A base da Política Nacional de Recursos Hídricos que deve orientar todas as ações do poder público e da sociedade está definida nos fundamentos, objetivos e diretrizes da Lei das Águas. Os fundamentos que balizam a política, inscritos na referida lei busca promover a governança democrática e a sustentabilidade ambiental, nos seguintes termos:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”

Para demonstrar a interação dos princípios gerais com os específicos que devem direcionar a gestão de recursos hídricos sob os aspectos da sustentabilidade, passamos a apresentar os objetivos, princípios e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Os objetivos propostos são:

I. Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

- II. Utilização racional e integrada dos recursos hídricos;
- III. Prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais.

Os objetivos da política de recursos hídricos estabelecem as metas a serem atingidas, determinam indicadores de análise de efetividade da política e proporcionam condições de reformulação em casos de gerenciamento e desvios.

O principal objetivo dessa política de recursos hídricos é garantir que a água seja assegurada, no sentido de estar disponível em quantidade e qualidade adequada para os respectivos usos, bem como salvaguardada para a utilização das futuras gerações.

A Lei Federal nº 9.433/97 estabelece ainda as seguintes diretrizes gerais:

- a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

3.4 Instrumentos

A Lei das Águas que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos prevê instrumentos e limites de gestão que obrigam os atores responsáveis a planejar de forma minimamente integrada.

Os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, para sistematizar a gestão dos recursos hídricos na unidade da bacia hidrográfica foram definidos como sendo:

- I. Planos de Recursos Hídricos;
- II. Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes;
- III. Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV. Cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V. Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Entre os instrumentos mais importantes estão os Planos de Recursos Hídricos (nacionais, estaduais e de bacia hidrográfica), a outorga e a cobrança.

Podendo-se afirmar que os Planos são de fato os instrumentos mais relevantes, pois devem prever as diretrizes para aplicação de todos os outros. Isso porque tem ele a finalidade de orientar os atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos para uma adequada gestão das águas no país e conduzir a implementação de todos os outros instrumentos. Mais especificamente, os planos devem, dentre outras obrigações, especificar usos prioritários de recursos hídricos na respectiva bacia, de forma a orientar as concessões de outorga; estabelecer propostas de enquadramento de recursos hídricos, segundo seus usos preponderantes e fixar critérios e prioridades para aplicação dos recursos da cobrança. Tal fato aponta para a necessidade de fortalecimento das articulações entre os entes envolvidos, de modo que os investimentos tenham resultados efetivos para gestão integrada dos recursos hídricos.

3.5 Fundos de Recursos Hídricos

No presente trabalho, tendo em conta que seu objeto é especificamente o estudo do Fundo de Recursos Hídricos, não tratarei detalhadamente de cada tipo de fundo criado na legislação brasileira, até porque as classificações existentes possuem falhas e variam conforme cada intérprete do direito. Isto não trará impedimentos ao estudo de importantes aspectos de uma maneira geral.

De qualquer forma, vou me atentar aos chamados Fundos Especiais, de natureza financeira, que nada mais são do que instrumentos de gestão através dos quais uma política pública poderá ser concretizada. Constitui o suporte financeiro para a efetiva implementação de ações com o fim de garantir o desenvolvimento de uma política pública específica, que pode ser ligado à política social, ambiental ou econômica.

Os fundos de recursos hídricos são de natureza financeira, atrelados a Política Nacional de Recursos Hídricos para a gestão das águas. Possuem a função de financiar ações específicas e planejadas para a concretização do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, possibilitando, o retorno de recursos financeiros

para as bacias hidrográficas nos quais foram gerados. Foram idealizados para financiar soluções para problemas de gestão de todo o sistema, que podem incluir obras e ações de conservação e de preservação ambiental.

A instituição de um fundo específico constitui um dos pilares para a consolidação do sistema. A criação dos fundos especiais objetivou a reserva de valores destacados do orçamento público para garantia de um fluxo contínuo de recursos para o cumprimento da sua finalidade. Sua base constitucional encontra-se inserta no inciso II do § 9º do artigo 165, que estabelece caber à lei complementar o estabelecimento de normas que regulem a instituição e o funcionamento de fundos.

Essa lei complementar de que trata a Constituição Federal, todavia, nunca foi editada, contudo não constitui óbice à legalidade dos fundos existentes. Isso porque o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC 1726/DF, decidiu que a Lei Federal nº 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição Federal com *status* de lei complementar, o que supre a determinação constitucional inserta no inciso II, do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal.

Vejamos o que diz a ementa da ADI-MC 1726/DF:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combalido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a

criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar. (grifo nosso)

A base legal para a constituição do fundo de recursos hídricos é a Lei das Águas e respectivamente as leis infraconstitucionais de gestão dos recursos hídricos, uma vez que não constou na Constituição Federal de 1988 um artigo específico sobre instrumentos econômicos de suporte à gestão hídrica no país, nem tampouco a previsão de um fundo específico nacional destinado à gestão das águas.

Com efeito, apesar de toda a insuficiência no trato normativo da matéria, constituem os artigos 71 a 74 da lei citada o fundamento legal geral dos fundos especiais, ou seja, são esses os dispositivos legais em que os fundos encontram sua principal guarida, dele se podendo aferir uma série de aspectos que necessariamente devem ser observados no trato desse instituto.

A ideia sobre a instituição dos fundos também pode ser creditada ao sistema francês de gestão de águas doces, no qual a estrutura e o funcionamento dos organismos de bacia são fundamentados na arrecadação de recursos para o financiamento de obras e ações de recuperação ambiental elencados nos planos de intervenção de cada Comitê de Bacias Hidrográficas.

A efetividade deste sistema tem relação direta com a atuação de uma rede de financiamento e distribuição dos recursos arrecadados com a cobrança e com outros meios de obtenção de receita, para financiamento de obras e intervenções subsidiadas por decisão dos conselhos estaduais.

Cabe ressaltar que o gerenciamento orçamentário, financeiro e contábil dos referidos fundos deve obedecer aos princípios gerais de operação estabelecidos nos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64 e no art. 8º, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei Federal nº 4.320/64

...

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

...

Lei de Responsabilidade Fiscal

...

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

De acordo com o art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64, os fundos especiais são constituídos pelo produto de receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Assim, obrigatoriamente vinculam-se estritamente a execução daquelas ações e atividades públicas finalísticas que motivaram a sua instituição.

Os fundos especiais devem ter sua previsão na própria Constituição ou em lei, até porque constituem forma absolutamente excepcional de vinculação de receitas. É o que diz o inciso IX do artigo 167 da Constituição, ao estatuir ser vedada “a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa”.

A lei deve prever quais as receitas estarão vinculadas ao Fundo, determinar qual a sua finalidade e estabelecer normas peculiares sobre a sua instrumentalização, qual a destinação dos recursos, estabelecer qual órgão a que estará vinculado, o modo de gestão dos recursos e, primordialmente, a expressa previsão das áreas objeto de aplicação das verbas que compõem o fundo. Destaca-se que a lei de criação do fundo deve ser de iniciativa do poder executivo, pois detém a competência para planejar as formas de obtenção de receitas, respeitando as normas jurídicas cabíveis na matéria, cabendo sua regulamentação ser efetivada mediante decreto.

Os valores a serem repassados aos fundos são deliberados pelo poder executivo e pelo legislativo por ocasião da aprovação da lei orçamentária. Esse ciclo orçamentário ocorre mediante processo árduo de negociação dos vários atores envolvidos. Nesta seara que devemos ter a transparência e efetivo controle social a fim

de que as demandas sociais sejam contempladas na alocação de recursos orçamentários.

O teor do art. 8º, § único, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*. Assim, se o fundamento da instituição do fundo é a realização de determinados objetivos especificados em lei, impõe-se que a alocação dos recursos, *in concreto*, se faça de forma a assegurar que os recursos financeiros sejam destinados às finalidades estabelecidas na lei de criação e, no caso da não utilização dos recursos no exercício, sejam preservados para o uso nos exercícios seguintes. A utilização dos recursos dos fundos de forma diversa daquilo que está estabelecido na lei de criação contraria as normas financeiras e orçamentárias antes referidas, ficando os agentes públicos sujeitos às penalidades inscritas na Lei Federal nº 8.429, de dois de junho de 1992, por ato de improbidade administrativa.

Cabe destacar, pelas normas de criação do sistema de recursos hídricos, quem define onde serão aplicados os recursos do fundo é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Ficando a cargo do poder Executivo dar suporte para esse fundo funcionar, fornecendo todas as condições para a aplicação dos recursos conforme determinado no plano de aplicação aprovado pelo Conselho.

3.5.1 Fontes de receita

Os fundos especiais obrigatoriamente necessitam ser criados por lei (inc. IX, art. 167, da Constituição Federal) a qual definirá seus objetivos específicos. A lei de criação do fundo deverá indicar as fontes de receita que formará o montante do orçamento. O fundo deverá possuir o controle de suas receitas, de maneira que permita ao Conselho de Recursos Hídricos o acompanhamento da sua evolução.

A Constituição Federal, no inciso IV do art. 167 veda a vinculação de receita de impostos a fundos, entretanto a lei de criação do fundo poderá destinar recursos de natureza diversa para compor o fundo.

Os Fundos Estaduais de Recursos Hídricos são constituídos de recursos provenientes de variadas fontes previstas na sua lei de criação, sendo destinados aqueles compatíveis com suas finalidades, conforme podemos observar na tabela I, elaborada com base na lei de criação dos fundos estaduais específicos de recursos hídricos que se encontram atualmente ativos.

<p>Fonte de Receitas dos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos ativos (Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins)</p>
- 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do produto da arrecadação proveniente da <u>compensação</u> financeira dos “royalties” do petróleo e do gás natural, contabilizados pelo Estado.
- 10% (dez por cento) dos retornos relativos a principal e encargos de financiamentos concedidos pelo Fundo de Saneamento Ambiental ..., conforme registros na conta de movimentação interna do Fundo.
- 2% (dois por cento) da <u>compensação</u> financeira que o Estado receber com relação ao aproveitamento de outros recursos minerais, como petróleo e gás natural.
- 50% (cinquenta por cento) da cota destinada ao Estado a título de <u>compensação</u> financeira por áreas inundadas por reservatórios para a geração de energia elétrica, conforme o disposto nas Leis Federais...
- acordos bilaterais repassados pelo Governo Federal.
- ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre Governos.
- ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais.
- ajuda e cooperação internacional.
- amortização, correção, juros e multas dos financiamentos viabilizados pelo Fundo através da subconta Recursos Hídricos.
- aplicação de multas cobradas dos infratores da legislação sobre recursos hídricos.
- aplicação de multas cobradas dos infratores, previstas na presente Lei.
- aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação de águas.
- aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação de uso dos recursos hídricos.
- aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação relativa aos recursos hídricos.
- aplicações financeiras de disponibilidades temporárias ou transitórias do Fundo.
- aplicações financeiras dos recursos do fundo.
- arrecadação da dívida ativa decorrente de débitos com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.
- arrecadação de multas e indenizações recebidas por violação às normas relativas aos recursos hídricos.
- arrecadação proveniente da outorga de concessões, permissões e autorizações para utilização de recursos hídricos.
- até 20% (vinte por cento) do percentual estabelecido no inciso III, do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.281, de 07 de outubro de 2004, referente às <u>compensações</u> financeiras previstas no § 1º do art. 20 da Constituição Federal.
- auxílios, doações, empréstimos, legados, subvenções, transferências ou contribuições, onerosas ou não onerosas, financeiras ou não, de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, assim como quaisquer outros repasses ao Fundo.
- cobrança de multas resultantes de infrações à legislação de águas e do controle da poluição.
- cobrança de taxas pela expedição de outorgas de direitos de uso de recursos hídricos e licenciamento de execução e operação de obras hídricas e pela fiscalização respectiva.
- cobrança do passivo ambiental referente aos recursos hídricos.
- cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo a aplicação da Taxa de Utilização de Recursos Hídricos.
- cobrança pelo uso dos recursos hídricos.
- compensação financeira e royalties pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.
- compensação financeira que o Estado receber com relação ao aproveitamento da água subterrânea como recurso mineral, para aplicação exclusiva em levantamento, estudos, programas e projetos de interesse do gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos.
- compensação financeira que o Estado receber com relação aos aproveitamentos hidroenergéticos em seu território e as compensações similares recebidas por Municípios e repassadas ao Fundo mediante convênio.

- compensação financeira que o Estado venha a receber em decorrência dos aproveitamentos hidrelétricos em seu território.
- consignados a seu favor nos orçamentos do Estado e dos Municípios.
- contribuição de melhoria decorrentes das obras no setor hídrico, financiadas com recursos do Estado.
- contribuições de melhoria e taxas cobradas de beneficiados por obras de aproveitamento e controle de recursos hídricos, ou pela prestação de serviços.
- contribuições de melhoria, tarifas e taxas cobradas de beneficiados por obras e serviços de aproveitamento e controle dos recursos hídricos, inclusive as decorrentes do rateio de custos referentes à obras de usos múltiplos dos recursos hídricos, ou de interesse comum ou coletivo.
- contribuições de melhoria, tarifas e taxas cobradas de beneficiários de obras e serviços de aproveitamento e controle dos recursos hídricos.
- contribuições de melhoria, tarifas e taxas cobradas de beneficiários por obras e serviços de aproveitamento e controle dos recursos hídricos, inclusive as decorrentes do rateio de custos referentes a obras de usos múltiplos dos recursos hídricos, ou de interesse comum ou coletivo.
- contribuições pelo melhoramento e taxas cobradas dos beneficiados pelas obras de aproveitamento ou serviços prestados.
- contribuições, doações e legados, em favor do Fundo, de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, nacionais, estrangeiras e internacionais.
- convênios, contratos ou outros ajustes celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.
- convênios, contratos, acordos e ajustes firmados pelos órgãos executivo gestor ou coordenador central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, visando o atendimento aos objetivos do Fundo.
- convênios, contratos, acordos e ajustes firmados visando a atender aos objetivos do Fundo.
- cota parte integral da compensação financeira de recursos hídricos recebidos pelo Estado.
- da União, de Estados e de Municípios, destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum.
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras e quaisquer outros recursos concedidos ao Fundo.
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e recursos eventuais.
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais.
- doações e outras receitas que lhe sejam destinadas, inclusive decorrentes da celebração de convênios.
- doações internacionais de organizações multilaterais, bilaterais ou de entidades de governos subnacionais com fins de financiamento de projetos voltados às questões de recursos hídricos.
- doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.
- doações, subvenções, auxílios, legados, contribuições em dinheiro, bens móveis ou imóveis.
- dotação orçamentária específica.
- dotações consignadas no Orçamento Geral da União e nos dos Municípios, e em seus respectivos créditos adicionais.
- dotações consignadas no Orçamento Geral do Estado e em créditos adicionais.
- dotações de recursos de outras origens.
- dotações orçamentárias do Estado que lhe forem destinadas.
- empréstimos de entidades nacionais e internacionais.
- empréstimos e outras contribuições financeiras de entidades nacionais e internacionais.
- empréstimos internos, externos ou internacionais, de recursos provenientes da ajuda e cooperação internacionais além dos oriundos de acordos intragovernamentais.
- empréstimos, doações e outras contribuições financeiras de entidades nacionais e internacionais.
- empréstimos, nacionais e internacionais, e recursos provenientes da ajuda e cooperação

internacional e de acordos intergovernamentais.
- indenização de custos de serviços técnicos e de avaliações de impacto ambiental.
- multas aplicadas por transgressões à legislação sobre águas.
- multas previstas nesta Lei.
- operação de crédito interna ou externa de que o Estado seja mutuário.
- operações de crédito contratadas com órgãos e entidades estaduais, municipais e privadas.
- operações de crédito contratadas com os recursos do Fundo.
- operações de crédito contratadas, com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, consórcios intermunicipais, concessionárias de serviços públicos e empresas privadas.
- operações de crédito e as rendas provenientes da aplicação de seus recursos.
- operações de crédito e das rendas procedentes das aplicações de seus recursos.
- operações de crédito e de financiamento, realizadas pelo Estado, em favor do Fundo.
- operações de crédito.
- operações de créditos contratadas com instituições públicas da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, consórcios intermunicipais, associações de usuários de água, concessionárias de serviços públicos e empresas privadas e organizações não governamentais sem fins lucrativos.
- outras fontes, que legalmente se destinem ao Fundo ou se constituam em receita do mesmo.
- outros recursos a ele destinados, compatíveis com suas finalidades.
- outros recursos destinados por lei.
- outros recursos eventuais.
- parcela da compensação financeira que o Estado receber com relação aos aproveitamentos hidro energéticos em seu território e também compensações similares recebidas por Municípios, transferidos por estes, mediante convênios de interesse mútuo.
- parte da arrecadação relativa a compensação financeira que o Estado receber pela exploração de recursos minerais para a aplicação exclusiva em levantamentos, estudos e programas de interesse para o gerenciamento dos Recursos Hídricos subterrâneos.
- parte da compensação financeira que o Estado recebe pela exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais, destinada a aplicação exclusiva em programas pertinentes ao estudo, pesquisa, exploração e conservação dos recursos hídricos.
- parte da compensação financeira que o Estado receber com relação aos aproveitamentos de outros recursos minerais, para aplicação exclusiva em levantamentos, estudos e programas de interesse do gerenciamento de recursos hídricos subterrâneos.
- parte da compensação financeira que o Estado receber pela exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais, em seu território, a ser definida pelo Governo do Estado, para aplicação exclusiva em estudos e programas de interesse para a gestão dos recursos hídricos subterrâneos.
- parte da compensação financeira que os Municípios e o Estado recebem com relação aos aproveitamentos de outros recursos minerais, para aplicação exclusiva em levantamentos, estudos e programas de interesse do gerenciamento de recursos hídricos subterrâneos.
- parte da compensação financeira, a ser definida em regulamento, que o Estado receber pela exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais.
- patrimoniais, obtidos com recursos da própria subconta.
- principal e encargos de financiamentos concedidos com recursos do Fundo.
- receitas do Fundo vinculadas à Gestão e/ou Gerenciamento de Recursos Hídricos.
- receitas eventuais, vinculadas aos objetivos do Fundo.
- recursos consignados nos orçamentos públicos municipal, estadual e federal, por disposição legal ou orçamentária, vinculados aos objetivos da subconta.
- recursos decorrentes do rateio de custos conforme o estabelecido na presente Lei.
- recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de usos múltiplos dos recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo.
- recursos do Estado e dos Municípios a ele destinado por disposição legal.
- recursos eventuais.

- recursos financeiros do Estado e dos municípios, a ele destinados.
- recursos financeiros para financiamento e intervenções contempladas nos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas.
- recursos orçamentários do Estado.
- rendimentos, de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações de seu patrimônio.
- resultado operacional próprio.
- tarifas e taxas cobradas de beneficiados por serviços de aproveitamento, controle e fiscalização dos recursos hídricos.
- taxas de água derivadas do uso de águas reservadas, através de obras públicas, ou naquelas nas quais o Poder Público tenha participação minoritária.
- transferência da União ou de Estados vizinhos destinados à execução de planos e programas de Recursos Hídricos de interesse comum.
- transferência de fundos federais, inclusive os orçamentários da União que venham a ser destinados ao Fundo.
- transferência do saldo dos recursos não aplicados pelas empresas concessionárias de energia elétrica e de abastecimento público que demonstrarem, na forma que dispuser o regulamento desta Lei, incapacidade técnica de cumprir o disposto na Lei nº 12.503, de 30 de maio de 1997, que criou o Programa Estadual de Conservação da Água.
- transferências da União destinadas à execução de planos, programas e projetos de interesse comum.
- transferências do Estado e dos Municípios a ele destinados por disposição legal ou orçamentária.
- transferências realizadas por pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou mediante convênios.
- valores de indenizações por danos causados à qualidade da água.

Tabela 1: Fontes de receitas.

Salienta-se que as principais fontes de receitas que aparecem são: a compensação financeira pelo uso de recursos hídricos, a dotação orçamentária e a cobrança proveniente da outorga de concessões, permissões e autorizações. Desta forma, passamos a analisar mais detalhadamente estas principais fontes de receita que compõem os fundos estaduais de recursos hídricos.

4.5.1.1 Compensação

Quanto aos efeitos das atividades humanas sobre as águas, a geração de energia elétrica não é poluidora, mas provoca alterações no regime e na qualidade das águas. A construção de grandes represas, com inundação de áreas com vegetação abundante, não apenas compromete bastante a qualidade da água, como pode repercutir em todo o meio ambiente do entorno.

A energia elétrica oferece inúmeras vantagens. É uma fonte renovável, é altamente eficiente e o reservatório pode ser utilizado para múltiplos usos. No entanto, apesar dos aspectos positivos, em muitos projetos os efeitos negativos se tornam consideráveis. A geração de energia e a construção do reservatório são capazes de reorientar a dinâmica do desenvolvimento regional, permitindo a exploração de

atividades, antes inexploráveis e a inviabilização de atividades, antes praticadas, devido às alterações físicas do espaço e à injeção de recursos financeiros compensatórios, pagos pela exploração da água e pelo alagamento da área para a produção de energia.

Além de possibilitar a criação de vantagens locacionais, atrativas à implementação e aglomeração de investimentos privados, a construção de UHEs disponibiliza, por meio dos recursos compensatórios repassados aos Estados e municípios, recursos financeiros para o custeio das despesas. A dinâmica deste processo é capaz de produzir efeitos diretos e indiretos que, ultrapassando os próprios limites de controle, podem atingir e alterar, em maior ou menor grau, as estruturas social, econômica e produtiva da região.

Esses efeitos indiretos constituem-se em externalidades que dependendo do benefício ou custo proporcionado, involuntariamente, a terceiros, são classificadas como positivas ou negativas, respectivamente.

Se positivas, as externalidades facilitam e promovem a interação de investidores, governo e população por meio da formação de encadeamentos sociais, produtivos, comerciais e distributivos, incentivados com a movimentação de fatores entre os municípios. No entanto, a capacidade regional de ampliar e internalizar esses efeitos é que define a transformação do crescimento produtivo local em um processo autossustentável de desenvolvimento, cujas transformações subsequentes podem criar condições necessárias e favoráveis à concretização de uma etapa de transformações, que poderia afetar a infraestrutura local e a qualidade de vida da população.

Considerando a existência de externalidades para que as potencialidades benéficas desses se concretizem, ou para que os efeitos negativos se minimizem, são necessários a capacidade e os esforços coordenados e planejados por parte dos atores envolvidos na dinâmica regional.

O papel do governo local na administração dos recursos indenizatórios, recebidos das UHEs, pode ampliar (ou diminuir) a capacidade de o município internalizar (ou não) os efeitos provocados pela construção da UHE. Como a aplicação dos recursos compensatórios em pagamento de dívida ou quadro permanente de pessoal não é permitida por lei, os recursos poderão ser destinados ao financiamento de investimentos públicos e outras melhorias locais, tais como obras de infraestrutura, habitação, urbanismo, saúde, saneamento e educação, que constituem fontes iminentes de modificação da realidade socioeconômica do município.

Além da modificação da paisagem natural e dos impactos à flora e fauna locais, as usinas hidrelétricas muitas vezes requerem a inundação de grandes áreas de terras agrícolas, florestas, campos e pastagens e a realocação de muitas pessoas. Essas alterações na estrutura regional podem causar não somente problemas econômicos, mas também sociais e culturais à região afetadas. Isso ocorre porque, além de ser necessário reestabelecer novas formas de produção, o reassentamento de parte da população em outros locais pode ameaçar a sustentabilidade local (TAKEUCHI et al., 1998).

A Constituição Federal atribui aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da administração direta da União, o direito à compensação financeira advinda do resultado da utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. O fundamento dessa forma de compensação pode ser encontrado no § 1º do art. 20, segundo o qual:

Art. 20

§ 1º 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 e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Segundo Silva (2007), a implementação da Compensação Financeira foi uma maneira de instituir um instrumento que, além de assegurar o pagamento pelo uso do serviço ambiental, assegurasse às regiões afetadas condições para a promoção do desenvolvimento local considerando os impactos relacionados às usinas hidrelétricas. Segundo Oliveira (2009), os municípios à montante do lago de uma hidrelétrica que não tenham tido suas terras inundadas pela criação da represa (lago), tiveram suas capacidades de geração de renda reduzidas, uma vez que estão impedidos de utilizarem integralmente a água anteriormente passível de ser outorgada, haja vista a necessidade de se assegurar agora uma vazão mínima capaz de atender aos níveis estabelecidos de geração de energia elétrica.

Enfocando mais de perto a questão do Estado e dos Municípios a montante ou a jusante de uma unidade de geração hidrelétrica, mister se faz uma análise mais detalhada do dispositivo constitucional que instituiu a compensação financeira. Para melhor visualização, reduza-se o texto à geração de energia elétrica: “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 recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica (...) no respectivo território, (...) ou compensação financeira por essa exploração.

A Constituição Federal também determina que a União institua o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 21, inc. XIX).

A interpretação sistemática da Constituição Federal nos impele a analisar o instrumento da CFRH de forma ampla, compreendendo-o como parte integrante da estrutura normativa constitucional. Com respaldo nos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da reparação, resta claro que o objetivo do repasse de percentuais consideráveis da CFRH aos Estados e Municípios não é simplesmente participá-los economicamente, mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e sociais advindos da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica em seus territórios. O objetivo do constituinte foi estabelecer uma compensação pela da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pelo impacto socioeconômico na região resultante da exploração.

Sabe-se que cada fundo estadual tem sua composição e regras específicas para aplicação dos recursos financeiros, mas hoje, na maior parte dos fundos estaduais de recursos hídricos em funcionamento, a principal fonte de recursos que compõe os fundos é a compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

A Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, regulamentando o dispositivo constitucional, instituiu uma compensação financeira para os Estados, Distrito Federal e Municípios, proveniente do resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, para ser aplicado na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como forma de participação no resultado da exploração.

Segundo jurisprudência assentada no STF, as rendas obtidas nos termos do art. 20, § 1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica.¹¹

¹¹ EMENTA: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. FEDERALISMO. REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS, INCLUSIVE PETRÓLEO E GÁS. LEI 10.850/2007 E DECRETO 11.736/2009 DO ESTADO DA BAHIA. ATOS EDITADOS PARA VIABILIZAR “FISCALIZAÇÃO, ARRECADAÇÃO E CONTROLE” DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DESSES RECURSOS, COM PRESSUPOSTO NO ART. 23, XI, DA CF. LEGITIMIDADE DAS NORMAS QUE ESTABELECEM OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE NORMAS SOBRE AS CONDIÇÕES DE RECOLHIMENTO

Conforme Celso Bastos¹², na obra Curso de Direito Financeiro e Tributário, as receitas patrimoniais são:

“aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado (ou mesmo pela sua disposição), feitas segundo regras de direito privado, conseqüentemente sem caráter tributário. Com efeito, os Poderes Públicos desfrutam de um patrimônio formado por terras, casas, empresas, direitos, que são passíveis de serem administrados à moda do que faria um particular, isto é, dando em locação, vendendo a produção de bens ou mesmo cedendo o imóvel ou o direito.”

Embora sejam receitas originárias de Estados e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são definidas por regramento da União, que tem dupla autoridade normativa na matéria, já que cabe a ela definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos hídricos (art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (art. 176, parágrafo único, da CF).

Assim, atualmente, a União opera como administradora central do sistema de recolhimento das compensações referidas no art. 20, § 1º, da CF, encarregando-se de arrecadar os correspondentes recursos e, posteriormente, de distribuí-los entre os demais entes, de acordo com os percentuais estipulados em lei, mediante repasses que geralmente são efetuados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A centralização da atividade arrecadatória nas agências da União, além de justificável do ponto de vista da articulação do sistema, também se justifica diante da complexidade do cálculo da compensação financeira.

Segundo jurisprudência assentada no âmbito do STF, os recursos previstos

DESSAS COMPENSAÇÕES, INCLUSIVE AS RELATIVAS À SUA ARRECADAÇÃO DIRETA PELO ESTADO. 1. Segundo jurisprudência assentada nesta CORTE, as rendas obtidas nos termos do art. 20, § 1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica. 2. Embora sejam receitas originárias de Estados e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são definidas por regramento da União, que tem dupla autoridade normativa na matéria, já que cabe a ela definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos hídricos e minerais (art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (art. 176, parágrafo único, da CF). Atualmente, a legislação de regência determina seja o pagamento “efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União” (art. 8º da Lei 7.990/1989). 3. As providências enumeradas no art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios. 4. Os Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem competência para definir as condições de recolhimento das compensações financeiras de sua titularidade, ou mesmo para arrecadá-las diretamente, por intermédio de seus órgãos fazendários. 5. Extrapola a competência comum do art. 23, XI, da CF a instituição de infrações e penalidades pelo atraso no pagamento das compensações financeiras (obrigação principal), bem como sua arrecadação diretamente pela Secretaria de Fazenda Estadual. 6. Ação direta julgada parcialmente procedente. (ADI 4.606, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 28-2-2019, DJE de 6-5-2019).

¹² BASTOS, C. R. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 38

no art. 20, § 1º, da CF possuem natureza de receita patrimonial originária, cuja razão de ser foi assim descrita pelo Min. Sepúlveda Pertence, por ocasião do julgamento do RE 228.800¹³:

“Esta compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador. A que espécie de perda, porém, se refere implicitamente a Constituição? Não, certamente, à perda dos recursos minerais em favor do explorador, pois, nesse caso, a compensação financeira, para compensá-la efetivamente, haveria de corresponder à totalidade dos recursos minerais explorados o que inviabilizaria a sua exploração econômica privada. Nem corresponde, muito menos, à perda dos potenciais de energia elétrica, que, sendo inesgotáveis, não sofrem qualquer diminuição ao serem explorados. Em todo caso, não seria lógico compensar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela perda de bens que não lhes pertencem, mas exclusivamente à União.

“A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera. Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos. Além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens delas decorrentes.” (RE 228.800, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16/11/01).

A Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para fins de Geração de Energia Elétrica (CFRH) é um percentual que as concessionárias e empresas autorizadas a produzir energia – por meio de geração hidrelétrica – pagam pela utilização. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) gerencia a arrecadação e a distribuição dos recursos entre os beneficiários, ou seja, os Estados, os Municípios e alguns órgãos da administração direta da União.

A CFRH foi instituída pela Lei Federal nº 7.990/89, a ser pago pelos

¹³ EMENTA: Bem da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (Lt 7.790/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, §1º, CF, que configuram receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de “participação no produto da exploração” dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição.(RE 228.800, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-9-2001, 1ª T, DJ de 16-11-2001.). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>>. Acesso em: 07 dez 2019.

concessionários de energia elétrica aos Estados e Municípios em cujos territórios estivessem instaladas usinas hidrelétricas ou que tivessem áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios. Embora a produção de energia hidrelétrica venha de um recurso renovável, ela gera impactos permanentes aos municípios que recebem as usinas ou que são afetadas pela construção de barragens e reservatórios de água. A CFRH tem como objetivo beneficiar os municípios que abrigam as usinas ou que tenham áreas inundadas por águas dos respectivos reservatórios, e quem paga essas compensações são as próprias hidrelétricas com potência instalada superior a 10 megawatts antes de 1998 e 30 megawatts após este ano.

A Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998, assim dispõe:

Art. 17. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, será de 7% (sete por cento) sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. (Redação dada pela Lei nº 13.360, de 2016)

§ 1º Da compensação financeira de que trata o *caput*: (Incluído pela Lei nº 9.984, de 2000)

I - 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do valor da energia produzida serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação dada por esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.360, de 2016)

II - 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do disposto nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.984, de 2000)

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

As concessionárias recolhem 7% do valor da energia produzida a título de Compensação Financeira. O total a ser pago é calculado segundo uma fórmula padrão:
 $CF = 7\% \times \text{energia gerada no mês} \times \text{Tarifa Atualizada de Referência} - TAR.$

O Decreto nº 3.739, de 31 de janeiro de 2001, estabeleceu a Tarifa Atualizada de Referência - TAR, um valor (em R\$/MWh) que deve ser multiplicado pelo montante da energia de origem hidráulica efetivamente gerada (em MWh) para que se possa calcular o valor total da compensação financeira devida (em R\$). A fixação da TAR é feita com base nos preços de venda de energia destinada ao suprimento das

concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, excluindo-se encargos setoriais vinculados à atividade de geração, tributos e empréstimos compulsórios, bem como os custos incorridos na transmissão de energia elétrica. Para efeito desse cálculo, considerasse o valor total despendido anualmente na compra de energia, dividido pela quantidade de energia adquirida em 12 meses. A TAR é definida anualmente por meio de Resolução Homologatória da ANEEL.

Quanto ao recolhimento, cada concessionária realiza o cálculo da Compensação Financeira devida, informando à ANEEL, até o dia 20 do mês subsequente ao da geração, os montantes de energia gerada e os valores a serem recolhidos, individualizados por central geradora. O recolhimento é efetuado no Banco do Brasil em até 50 dias subsequentes ao mês da geração, observando as orientações emitidas pela Agência. O atraso no recolhimento implica multa de 5% e juros de mora de 1% ao mês. A ANEEL fiscaliza a conformidade dos cálculos e dos valores recolhidos. Quanto à distribuição da Compensação Financeira associada a cada usina, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal recebem os créditos que lhes são devidos através de ordens bancárias emitidas pela ANEEL ao Banco do Brasil. As parcelas destinadas aos órgãos da administração direta são transferidas pelo próprio Tesouro Nacional.

O percentual de 0,75% é repassado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) - Agência Nacional de Águas (ANA), para a aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Lei Federal nº 7.990/89, não definiu, contudo, os percentuais que caberiam aos entes federativos, contudo a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, preencheu essa lacuna, ao definir os percentuais destinados a cada esfera federativa. Até a data de 08 de maio de 2018, do percentual de 6,25%, conforme estabelecido na Lei Federal nº 8.001, de 1990, com modificações inseridas pela Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, Lei Federal nº 9.993, de 24 de julho de 2000 e Lei Federal nº 13.360, de 17 de novembro de 2016, eram destinados 45% dos recursos aos municípios atingidos pelos reservatórios das usinas hidrelétricas, enquanto que para os Estados era 45%. A União fica com 10% restante, dividido entre o Ministério de Meio Ambiente (3%); o Ministério de Minas e Energia (3%) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (4%), administrado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

No entanto, sob o argumento de que os municípios são os entes federados que mais padecem dos impactos sociais, ambientais e econômicos da inundação de áreas para o estabelecimento de reservatórios de geração de energia elétrica, foi publicada a Lei Federal nº 13.661, de 08 de maio de 2018 (DOU de 09 de maio de 2018), que alterou a Lei Federal nº 8001/90, quanto às parcelas pertencentes aos Estados e aos Municípios do produto da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos que passou a ser de 25% para os Estados e de 65% para os Municípios. Destaca-se que não houve alteração nos 10% que são destinados à União. De acordo com levantamento da Agência Nacional de Águas¹⁴, a mudança significa uma redução de cerca de R\$ 450 milhões/ano de arrecadação para os estados, transferindo esses recursos para os municípios com usinas hidrelétricas com áreas alagadas por reservatórios de usinas hidrelétricas.

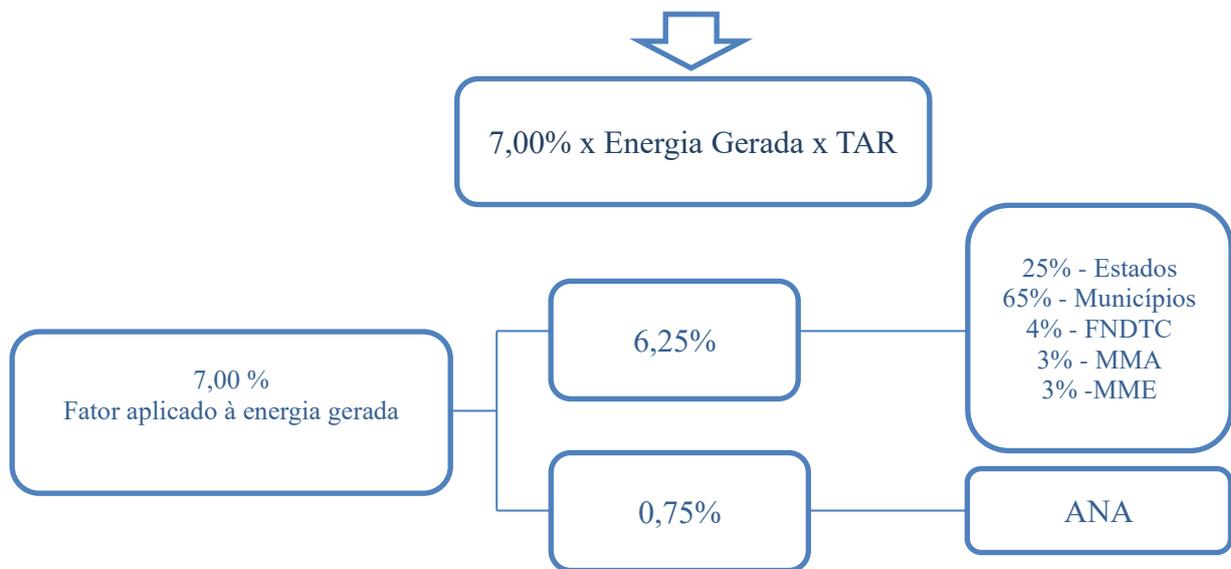


Figura 2:Compensação Financeira - ANA

O rateio desses recursos entre os Municípios obedece a dois critérios, ou seja, o repasse é associado à área inundada pelos reservatórios das usinas hidrelétricas e ao ganho de energia por regularização de vazão. O primeiro critério, de

¹⁴ <http://www3.ana.gov.br/porta1/ANA/noticias/nova-lei-altera-rateio-de-distribuicao-da-compensacao-financeira-pela-utilizacao-de-recursos-hidricos>

fácil entendimento, constitui uma compensação financeira para o conjunto de impactos socioeconômicos – e, em alguma medida, ambientais – sobre um ou mais Municípios atingidos pela formação de um ou mais reservatórios de hidrelétricas.

Já o segundo critério pondera o fato de a água existente no reservatório da usina não ser a única responsável pela quantidade total de energia gerada. Isso porque uma parcela dessa energia, em muitos casos, só é obtida devido à água represada nos reservatórios de outras usinas, situadas a montante – ou seja, rio acima. Este fator reflete o fato de que a quantidade total de energia gerada em uma usina hidrelétrica não se deve somente à água existente em seu próprio reservatório. Uma parte da energia que ela gera só é possível devido à água represada nos reservatórios de outras usinas. Essa influência ocorre tendo em vista que, ao ser construído, o reservatório de uma hidrelétrica passa a funcionar como se fosse uma caixa d'água para todas as demais usinas que estejam localizadas no mesmo rio, ou em algum de seus afluentes, no mesmo sentido do fluxo da água. Isso faz com que algumas usinas hidrelétricas possam gerar mais energia por serem beneficiadas pela existência dessas “caixas d'água”, aumentando o valor da Compensação Financeira que elas recolhem. Por essa razão, a parcela adicional da Compensação Financeira paga pelas usinas hidrelétricas beneficiadas é transferida aos respectivos Municípios que são atingidos pelos reservatórios que proporcionaram tais ganhos. Desse modo, há um percentual da compensação financeira que permanece na usina pagadora e outro percentual a ser associado aos reservatórios de montante. Em síntese, o valor que cada Município recebe a título de Compensação Financeira é proporcional à área de seu território que é diretamente atingida pelo reservatório de uma dada usina hidrelétrica e ao ganho de energia que esse mesmo reservatório está propiciando às demais usinas.

Os recursos dessa compensação não podem ser aplicados em qualquer atividade. Observe-se que o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, veda a aplicação de recursos dessa natureza em pagamento de dívidas e de pessoal do quadro permanente dos entes recebedores, com exceções estabelecidas nos parágrafos do referido artigo:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção

monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º - Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

Destaca-se que empreendimentos hidrelétricos enquadrados como Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH, são dispensados do recolhimento da Compensação Financeira, nos termos da Lei Federal nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

Cabe ressaltar que o valor arrecadado deve ser pago aos entes federados em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. Quanto os Estados e ao Distrito Federal, estes recebem valor correspondente à soma dos montantes destinados aos seus respectivos municípios.

VALORES DISTRIBUÍDOS AOS ESTADOS					
Compensação Financeira					
UF	2013	2014	2015	2016	2017
AL*	11.881.159,49	10.019.879,76	9.505.547,48	8.073.329,85	4.920.195,96
AM*	2.534.683,57	2.878.911,49	2.768.784,28	1.186.325,79	1.750.249,63
AP	1.142.080,18	1.429.360,30	4.987.844,53	5.803.571,61	6.206.326,00
BA*	33.770.002,43	29.396.255,22	29.176.199,55	28.738.058,43	19.418.264,28
DF	374.884,70	386.934,09	375.729,40	273.980,11	183.758,55
ES*	2.128.364,65	1.843.846,98	1.265.506,42	816.462,59	1.264.152,99
GO	69.906.534,60	70.246.575,30	64.673.288,92	62.609.497,12	46.456.280,02
MA	4.558.170,37	5.308.757,86	4.923.923,85	4.145.820,79	3.412.343,09
MG*	116.226.356,51	103.975.603,50	79.586.980,18	107.971.734,80	97.295.550,36
MS	29.634.144,42	27.755.501,75	25.008.797,82	32.282.286,43	27.954.490,07
MT	10.053.507,77	11.266.203,19	11.160.344,21	13.612.866,96	23.542.686,12
PA*	74.709.225,68	79.952.363,44	79.669.213,73	63.579.007,48	86.556.896,20
PE*	10.469.621,87	8.880.512,45	7.622.037,52	4.161.473,73	2.612.373,67
PI*	907.183,12	1.209.750,54	1.079.473,67	1.066.340,99	958.505,43
PR*	87.625.996,49	102.452.740,70	103.592.970,69	133.272.726,10	90.196.050,94
RJ*	8.198.814,40	7.077.915,09	5.148.913,65	7.469.840,51	7.471.633,95
RO	7.339.335,68	19.507.204,82	53.035.887,93	54.533.391,49	64.027.760,86
RS*	33.303.013,56	48.781.026,32	51.920.281,25	54.758.330,24	39.188.134,08

SC*	29.055.974,32	42.701.196,14	47.830.357,34	52.278.413,97	30.758.826,79
SE*	8.330.514,38	7.069.150,49	6.864.818,77	6.216.678,34	3.861.039,22
SP*	75.480.719,50	65.889.315,03	57.461.246,39	93.164.920,41	78.925.657,49
TO*	18.295.170,28	19.549.648,64	18.682.333,94	15.416.218,08	10.793.324,19
Total	635.925.457,97	667.578.653,10	666.340.481,52	751.431.275,82	647.754.499,89

Tabela 2: *Compensação Financeira por Estado*

Fonte: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>.

* Estados que possuem Fundo de Recursos Hídricos ativo.

No caso do setor elétrico, utiliza-se o termo “royalties” especificamente para a compensação financeira devida pela Itaipu Binacional ao Brasil. Apesar de ser obedecida a mesma sistemática de distribuição dos recursos utilizada pelas demais usinas do País, há uma regulamentação específica para o processo de recolhimento dessa compensação financeira, que consta do Tratado de Itaipu, assinado em 26 de abril de 1974, entre os governos do Brasil e do Paraguai.

Cabe notar que vinculação de receitas é um mecanismo adotado por lei ou pela própria Constituição Federal para garantir a destinação de percentual específico para finalidades ou órgãos previamente definidos. Consiste em estabelecer um automatismo, um comprometimento de parcela de receitas específicas para objetivos específicos.

Segundo o voto do Excelentíssimo Ministro do STF Gilmar Mendes, no MS 24.312-1 DF¹⁵, a compensação financeira devida em razão da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais é um direito subjetivo da unidade federada, tratando-se, portanto, de receita originária que lhe é confiada diretamente pela Constituição.

¹⁵ Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO CONCRETO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO BETUMINOSO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO, EM SEU RESULTADO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 20, § 1º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTA EXPLORAÇÃO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE. 1 - Não tendo sido atacada lei em tese, mas ato concreto do Tribunal de Contas da União que autoriza a realização de auditorias nos municípios e Estado do Rio de Janeiro, não tem aplicação a Súmula 266 do STF. 2 - Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). 3 - É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais. 4 - Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevalecentes. 5 - Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991. (MS 24.312/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal. Pleno, DJ 19.12.2003).

Por se tratar de uma compensação tais recursos só podem ser utilizados para contrabalançar os eventuais dispêndios causados pela exploração do serviço do qual se origina a compensação. A utilização em outros objetos de despesa caracteriza a desnaturação do referido dispositivo constitucional e, portanto, não pode ser tolerado.

Deve-se enfatizar que os recursos da CFRH têm natureza compensatória e, portanto, sua aplicação por parte de Estados e Municípios deve ser, em princípio, voltada para o enfrentamento dos impactos socioambientais na região do empreendimento.

4.5.1.2 Cobrança

A cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal nº 9.433/97. É baseada nos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, previstos no art. 4º, inciso VII, da Lei Federal nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), e no Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

“As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.”

A implementação da cobrança pelo uso da água como instrumento econômico de gestão dos recursos hídricos teve por fundamento a adoção dos princípios estabelecidos a partir da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente de janeiro de 1992, ocorrida em Dublin, cujas diretrizes finais propunham a adoção de instrumentos econômicos e a incorporação de preceitos participativos na gestão da água. Assim, a legislação brasileira que trata dos recursos hídricos, em consonância com o disposto na Agenda 21 e com os princípios de Dublin, incorporou a noção da água como um bem econômico e social.

Outra base conceitual da adoção da cobrança, enquanto instrumento econômico de gestão da água consiste na necessidade de previsão de recursos financeiros para a sustentabilidade do SINGERH, uma vez que a legislação nacional destinou um percentual do montante arrecadado para custear a implantação e as despesas de manutenção dos entes integrantes do Sistema de Gestão das Águas.

Nos termos do art. 19 da Lei Federal nº 9.433/97, conhecida como Lei das

Águas, a cobrança tem o objetivo de reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Não se trata, portanto, de imposto, mas da remuneração pelo uso de bem público, cujo preço é fixado a partir de pacto entre usuários da água, sociedade civil e poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a quem cabe pactuar e propor ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de cobrança a serem adotados na sua área de atuação (arts. 38 e 39 da Lei Federal nº 9.433/97 c/c art. 6º, inciso IV, da Resolução CNRH nº 48/2005).

Pode-se dizer que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um indicador do estágio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, na medida em que a sua implantação numa bacia hidrográfica decorre da concretização de todos os outros instrumentos da política.

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água são aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, devendo ser utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos ou no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97, art. 22).

Contudo, para que seja implantada a cobrança em determinada bacia hidrográfica, algumas condições devem ser atendidas. Entre elas, destacam-se: existência de programa de investimentos definido no plano de recursos hídricos; aprovação, pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança encaminhada pelo respectivo Comitê de Bacia; e implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções (Resolução CNRH nº 48/2005, art. 6º).

De acordo com o art. 41 da Lei Federal nº 9.433/97, as Agências de Água exercem a função de secretaria executiva dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Todavia, o art. 51 da Lei das Águas autoriza o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos a delegar a organizações sem fins lucrativos o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos. Assim, a cobrança

foi implantada apenas em bacias hidrográficas que contam com entidades delegatárias das funções de Agência de Água implantadas, as quais têm suas atribuições, direitos, responsabilidades e obrigações regulamentados por contrato de gestão celebrado com a ANA, nos termos da Lei Federal nº 10.881/2004.

O instrumento da cobrança pelo uso da água a partir da sua valoração econômica, dá aos usuários uma indicação real do seu custo, como dispõe o artigo 19 da Lei Federal nº 9.433/97:

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 previstos nos planos de recursos hídricos.

Serão cobrados os usos da água, sujeitos à outorga, pelo Poder Público, e em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos deve ser o consumo humano e a dessedentação de animais (artigo 15 da Lei Federal nº 9.433/97). Esse fundamento corresponde a uma postura ética, pois prioriza a vida, em todas as suas formas, frente às atividades econômicas, impondo que em períodos de escassez, outros usos (outorgas) sejam suspensos.

A Lei Federal nº 6.938/81, ao definir os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, incluiu, entre eles, a imposição ao usuário da obrigação de contribuir pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A cobrança pelo uso efetiva o princípio da internalização dos custos ambientais por aqueles que se aproveitam dos recursos naturais, em geral, e, em particular, das águas. Esses custos são pagos por toda a sociedade, inclusive por quem não se aproveita do recurso natural. Em contraposição, quando a sociedade não paga esses custos econômicos paga-os com a degradação da qualidade ou da quantidade da água utilizada.

O incentivo à racionalização é fundamental e, em razão dele, a cobrança deve sempre ser utilizada como instrumento de gestão das águas, mais do que fonte de recursos financeiros para investimentos na recuperação e preservação dos mananciais das bacias hidrográficas, uma vez que visa eliminar as externalidades que podem advir do uso irracional das águas, onde o usuário é obrigado a internalizar os custos que impõe a terceiros ao usar o recurso natural. O princípio do poluidor-pagador é utilizado para a cobrança pela água disponível no ambiente, que serve de elemento

indutor do uso moderado dos recursos hídricos.

Cobrança em Bacias Hidrográficas, em R\$ milhões					
Cobranças Implementadas	Início	2017		Total	
		Cobrado	Arrecadado	Cobrado	Arrecadado
Cobranças Interestaduais					
Paraíba do Sul	mar/03	11,82	11,70	156,15	152,83
Piracicaba, Capivari, Jundiá (PCJ)	jan/06	19,85	19,39	205,75	190,98
São Francisco	jul/10	23,39	22,29	169,07	160,27
Doce	nov/11	11,97	11,26	64,15	50,83
Total		67,03	64,65	595,12	554,90
Cobranças Estaduais					
Ceará	nov/96	183,31	181,93	876,63	851,96
Rio de Janeiro	jan/04	54,41	50,99	326,24	287,27
São Paulo	jan/07	93,48	88,33	485,09	448,58
Minas Gerais	mar/10	52,76	39,61	243,23	213,41
Paraná	set/13	-	4,16	11,05	14,67
Paraíba	jan/15	3,87	0,79	10,06	1,92
Total		387,84	365,80	1.952,30	1.817,81
COBRANÇA TOTAL NO PAÍS		454,87	430,44	2.547,42	2.372,72

Tabela 3: Cobrança em Bacias Hidrográficas

Fonte: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/gestao-da-agua/cobranca/historico-da-cobranca>. Atualizado até junho/2018

4.5.1.3 Orçamento

A Constituição Federal condicionou a criação dos fundos ao cumprimento de condições: a não utilização da receita de impostos, em razão do disposto no inciso IV do artigo 167; a necessidade de autorização legislativa para sua criação, mediante lei, previsto no inciso IX do artigo 167; o cumprimento das condições e funcionamento previsto na Lei Federal nº 4.320/64, obedecendo ao previsto no inciso II, § 9º do artigo 165; e, por último, que os valores destinados ao fundo constem na lei orçamentária anual do ente ao qual está vinculado.

Aqui, nos interessa compreender a questão da previsão orçamentária do fundo, pois através dela viabiliza-se a destinação e o controle dos recursos orçamentários.

Os recursos provenientes da arrecadação tributária são destinados ao financiamento das políticas públicas e à manutenção da estrutura do Estado, o que precisa ser feito de forma ordenada e planejada. Dessa forma, o orçamento pode ser

entendido como instrumento pelo qual o Estado define a orientação de sua ação nos campos político, administrativo, econômico e social. Para tanto, planeja o emprego dos recursos públicos nas políticas definidas, a fim de viabilizar a implantação das políticas públicas do aparato legal do país.

O processo orçamentário foi instituído pela Constituição Federal de 1988, de acordo com os artigos 165 a 169, e é de observância obrigatória para todos os entes federativos. Trata-se de num processo integrado de alocação de recursos, compreendendo atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O processo orçamentário no Brasil possui, inegavelmente, caráter político, posto que tem relação direta com as relações de poder que se estabelecem entre o Poder Legislativo e o Executivo.

É, na verdade, reflexo da imposição constitucional de necessária participação indireta da população, por meio de seus representantes e serve, em tese, para dar concreção à democratização do processo de gestão dos programas de governo, embora hoje possamos nos questionar se isso é suficiente para efetivamente realizar os anseios da sociedade.

Deveras, resta cada vez mais clara a importância da participação popular na formulação do orçamento dos entes federados. Os recursos constituem-se os requisitos essenciais para qualquer política pública, de modo que apenas com maior conhecimento e controle do processo orçamentário se pode assegurar montante suficiente para sua implementação.

O Plano de Aplicação deve prever como será a destinação das verbas do Fundo. É através dele que se estabelecem os respectivos programas e ações compatíveis com as deliberações do Conselho, o que mais tarde é apresentado ao Poder Executivo para inserção na Proposta Orçamentária que segue para o Legislativo.

Deliberado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Plano de Aplicação deve seguir para o Poder Executivo para a devida inclusão na lei orçamentária, a qual, por sua vez, será posteriormente enviada para aprovação do Poder Legislativo. Cabe também ao Executivo consignar recursos especificamente voltados ao Fundo, uma vez que esse tipo de recurso também está previsto em lei

como uma de suas fontes de receita.

O processo orçamentário é formado, basicamente, pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem ser elaboradas para cada um dos entes federativos. A iniciativa dessas três leis é do Poder Executivo e todas seguem as regras do processo legislativo ordinário, nos termos do artigo 166 da Constituição Federal.

Esse sistema orçamentário, dividido em três leis, permite a integração de planejamentos de curto e médio prazos, sendo que os programas lá previstos funcionam como instrumento de integração entre o planejamento e o orçamento.

O Plano Plurianual concretiza o planejamento de médio prazo do governo, norteando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Serve como forma de garantir investimentos a programas de duração continuada e tem a duração de quatro anos, sendo que o último deles coincide com o primeiro ano de exercício do mandato subsequente, o que assegura, de certa forma, a continuidade das políticas públicas já iniciadas, escapando de eventuais ingerências políticas que poderiam tentá-las banir de pronto com o advento de novo governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende a prioridades e as metas da Administração Pública, orientando a lei orçamentária anual. Tem a duração de um ano e serve como verdadeira cartilha do planejamento de curto prazo estatal, o que sinaliza sua enorme importância. Nesta Lei devem ser consignados o planejamento das receitas e despesas, as metas fiscais a serem alcançadas, as medidas de contingenciamento de recursos, as alterações programadas para a legislação fiscal, bem como regras para a avaliação da execução do orçamento, dentre outros.

A Lei Orçamentária Anual, por fim, é a peça orçamentária propriamente dita. Nela estarão previstos os programas que serão efetivados pelo governo anualmente segundo a estimativa de sua capacidade arrecadatória.

É na fase de elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual que o embate de forças políticas entre o Executivo e o Legislativo se faz notar claramente, pois é nessa peça que restarão consignadas quais as políticas públicas receberão recursos durante todo um exercício financeiro.

Ela compreende a orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. Interessa-nos, para o presente estudo, tão somente o

primeiro, pois é lá que estarão contemplados os programas de governos que receberão recursos. É nela, enfim, que deverão constar as ações que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos considerou relevantes o bastante para receberem os recursos dos fundos.

O projeto de Lei Orçamentária Anual é apresentado ao Poder Legislativo até quatro meses antes do fim do exercício financeiro, a fim de que seja aprovado até o encerramento da sessão legislativa. É durante esse período que medeia a apresentação do projeto e sua votação pelo Poder Legislativo que temos as emendas, que deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, indicarem os recursos necessários, os quais deverão ser decorrentes de anulação de despesa, e se relacionarem a: correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Essas emendas, todavia, acabam como desviar recursos para projetos locais, desestruturando o planejamento como um todo.

O processo, ou ciclo orçamentário, é iniciado no Poder Executivo, com a elaboração da proposta orçamentária, que em seguida, é encaminhada para discussão e votação pelo Poder Legislativo. Com a aprovação da LOA, inicia-se a execução orçamentária. Junto com e após a execução, realizasse o controle orçamentário pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

A Lei Federal nº 4.320/64 determina que: “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecida os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

O orçamento, a partir da Lei Orçamentária Anual, trata da previsão da despesa para o exercício e estabelece os créditos orçamentários a determinados órgãos. Essas dotações são autorizações legais para que os órgãos possam realizar os gastos, funcionando como uma linha de crédito.

Na escrituração da conta do fundo, a disponibilidade de caixa deverá constar em registro próprio, de modo que os recursos vinculados aos fundos fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, nos termos do inciso I do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

Na teoria, a autonomia de aplicação dos recursos está assegurada, visto que os seus valores não podem se somar ao orçamento geral do órgão ao qual está

vinculado. O conselho será o órgão competente para propor o plano de aplicação do fundo e será processado através de resolução. No entanto, cabe a autoridade máxima do órgão ao qual o fundo está vinculado aprovar o orçamento. O fundo deverá possuir o registro das receitas e despesas, de maneira que permita ao conselho o acompanhamento da sua evolução.

Cabe mencionar que a classificação funcional para as despesas públicas de aplicação comum e obrigatória para todos os entes federados também deve ser utilizada para a conta dos fundos especiais. A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções, podendo ser combinada com outras diferentes daquelas a que estiverem relacionadas. A estrutura programática, que é um desdobramento da classificação funcional, aponta qual a finalidade do gasto público. A alocação de recursos é feita por programas e suas respectivas ações. Essa classificação denota o plano de ação do governo e, por meio dos programas, é feita a ligação entre o Plano Plurianual e o orçamento.

Saliento que os fundos especiais não possuem personalidade jurídica própria, cabendo ao órgão ao qual está vinculado, disponibilizar estrutura administrativa e organizacional para o seu funcionamento. Os compromissos e contratos arcados com recursos financeiros advindos de fundos especiais não são assumidos diretamente por este, mas pelo ente federado ao qual estejam vinculados. São esses entes dotados de personalidade jurídica que, por vezes representados por seus órgãos, assumirão obrigações que afetarão recursos do fundo, sem interferir na autonomia na deliberação dos destinos destes recursos financeiros.

A partir do momento em que a lei orçamentária prevê recursos a uma determinada unidade orçamentária, entende-se que há uma autorização para que sejam efetuadas despesas na dotação determinada. Entretanto, nenhuma despesa pode ser executada fora do orçamento. Quando um recurso não é utilizado dentro do exercício financeiro, o recurso terá a destinação que lhe for dada pela próxima lei orçamentária anual.

A previsão contida no artigo 73 da Lei Federal nº 4.320/64, constitui uma exceção a essa regra geral, pois prevê a transferência de eventuais recursos remanescentes do fundo de um exercício para o exercício seguinte, salvo se ele tiver

prazo de extinção ou dispondo a lei de outro modo.

4.5.2 Destinação dos recursos

O fundo especial se destina a uma determinada finalidade, que deve necessariamente estar estabelecida em lei, o que significa que só por lei poderá ser alterada ou modificada a sua destinação, a qual compreende a realização de objetivos ligados à política econômica, social ou administrativa.

Os fundos de recursos hídricos foram criados para gerir a aplicação dos recursos financeiros destinados a financiar a elaboração de planos, programas e projetos e execução de serviços e obras do interesse dos Sistemas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos.

A aplicação dos recursos dos fundos de recursos hídricos é orientada a atender às diretrizes da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, aos objetivos e metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos e pelo plano de bacia hidrográfica, e compatibilizada com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do estado.

Na maioria das leis de criação dos fundos estaduais confere a destinação dos recursos financeiros para serviços, obras hidráulicas e de saneamento das bacias hidrográficas em que deram origem, mas há a possibilidade de aplicação de um percentual em bacia hidrográfica diversa daquela em que se deu sua efetiva arrecadação, segundo o que está disposto na legislação de criação de cada fundo estadual de recursos hídricos.

Analisando as leis de criação, constata-se que os recursos financeiros destinam-se a estudos, projetos, pesquisas e obras no setor de recursos hídricos; ao desenvolvimento tecnológico; a operação, recuperação e manutenção de barragens; aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; a melhoria da qualidade e elevação da disponibilidade da água; ao fortalecimento institucional; à capacitação e treinamento dos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e ao custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O que se verifica da análise dos fundos especiais é que mesmo que sejam disponibilizados ao setor de acordo com legislações e normas pertinentes, há grande dificuldade na identificação da alocação específica dos recursos aplicados, tendo em

vista que nos registros os recursos financeiros ficam diluídos e incorporados em diversas outras funções ligadas ou não ao uso da água.

Outro ponto a ser considerado é de que a utilização de recursos dos fundos de recursos hídricos em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o estabelecido no art. 73 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, conforme já explanado ao final do item 2.5.1.1.

4.6 Controle e Prestação de Contas

Sendo os fundos especiais considerados instrumentos de gestão, criados por lei e vinculados a uma fonte específica de financiamento com objetivo de potencializar a execução de ações consideradas prioritárias pelo governo, devem possuir controles da gestão e fazer a prestação de contas.

A Administração Pública, no desempenho de sua função constitucional, tem a incumbência de dirigir os seus atos na busca pela melhor forma de gestão e de gerenciamento, devendo atuar em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

O controle da administração pública é abordado pela doutrina constitucional e administrativista, essencialmente sobre dois aspectos fundamentais: de um lado, o controle é um meio de obrigar a administração pública a seguir estritamente os ditames do ordenamento jurídico, em especial o princípio da legalidade; de outro, necessário que toda atividade estatal prestada à sociedade esteja voltada para sua finalidade precípua, atender o interesse público.

Esse controle, que costuma abordar diversos aspectos, sejam eles de legalidade, legitimidade, economicidade, dentre outros, classificam-se em controle interno, externo e o social.

O controle interno visa fiscalizar por meio de procedimentos próprios a atividade administrativa, informando aos responsáveis as irregularidades detectadas para que sejam tomadas as providências necessárias a sua correção e, no caso de não atendimento, comunicar ao Tribunal de Contas. A principal tarefa do controle interno é apoiar o controle externo na sua missão institucional de zelar pela regular aplicação dos recursos públicos.

O controle externo é realizado pelo Tribunal de Contas e compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta.

A fiscalização é exercida sobre os atos e atividades da administração pública, para que não ocorra o desvio das normas ditas pela legislação. É o controle das atividades do Estado destinado a comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução da lei orçamentária.

A competência para atuar do Tribunal de Contas é bastante ampla, alcançando não só os órgãos e entidades públicos, mas toda e qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize recursos públicos e estão obrigados a prestar contas, conforme se depreende do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal.

À luz do princípio da simetria, a Constituição Estadual seguiu o previsto no art. 75, reproduzindo as disposições da Constituição Federal sobre a organização e as prerrogativas do Tribunal de Contas do Estado. Assim cabe transcrever o art. 70 que prevê a fiscalização contábil, financeira e orçamentária:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Cabe ainda transcrever o disposto nos § 2º e § 3º do art. 71 da Constituição

Gaúcha:

§ 2.º O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições.

§ 3.º Não poderá ser negada qualquer informação, a pretexto de sigilo, ao Tribunal de Contas.

Assim, a prestação de contas é dever de todos os administradores públicos e cabe ao Tribunal de Contas julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. A função da prestação de contas parte da obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual é responsável. É considerada uma atribuição,

ou melhor, um dever e, esse conceito fundamenta-se no princípio da transparência e do controle social, definições mais próximas do termo governança, que por sua vez decorre do conceito de *accountability*.

Os fundos estão sujeitos a controle do Tribunal de Contas, o que não inibe de forma alguma que também sobre ele seja exercido controle interno, ou mesmo, o controle social.

Cabe ressaltar aspecto fundamental relativo aos recursos que compõem os fundos. Sejam de onde vierem se de dotação pública ou de doação de pessoas físicas ou jurídicas privadas, os recursos ingressados nos fundos possuem natureza pública, ou seja, ao ingressarem nos fundos, passam a ter natureza pública. E, dessa natureza decorre a submissão às normas financeiras de modo geral e, logicamente, aos Tribunais de Contas.

Outro aspecto que diz respeito com o manejo desses recursos. Seus gestores, uma vez que estarão a gerir recursos públicos, estão sujeitos à lei de improbidade administrativa, e deverão, com o auxílio do órgão da administração direta ao qual estejam vinculados, comprovar o estrito cumprimento, nos contratos e convênios em que foram utilizados recursos oriundos desses fundos, a correlação entre os planos de ação (que estabelece o que se pretende perseguir e como se pretende fazê-lo) e de aplicação (onde se estabelece quanto e com que frequência os recursos devem ser liberados conforme se dê o cumprimento das etapas de um programa) correlacionados.

4.7 Governança dos recursos hídricos

A Constituição Federal de 1988 afirmou a descentralização político-administrativa com participação e controle social sobre o Estado como diretriz fundamental para garantia da cidadania, através de políticas públicas. A novidade institucional, nesse aspecto, foi a introdução de modelos participativos descentralizados, nos três entes federativos, feitos a partir da perspectiva de constituição de sistemas de políticas públicas, integrados por conselhos gestores, os quais assumiriam o papel de esferas públicas institucionais.

Como já mencionado antes, a Constituição enfatizou a participação e a democracia por meio da instituição de colegiados e uma destas formas de participação do cidadão são os conselhos, os quais, conforme descrito por Crevelim e Peduzzi (2005), representam uma das formas de constituição de sujeitos democráticos e representam canais de participação que “articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos, são agentes de inovação e espaços de negociação de conflitos”. Os

conselhos constituem-se formulações antigas, contudo retomam à atualidade com uma fisionomia nova, apresentando uma cidadania mais consciente, atuante e participativa, não representando um mero aconselhamento, como no passado (NALINI, 2010).

A parcela da sociedade de origem mais humilde, notadamente as desprovidas de poder político e econômico, consistente na maior parte da população brasileira, cada vez mais ganha acesso às discussões de direcionamento das políticas públicas, em especial com a ajuda das novas tecnologias, mais informadas e capazes de influenciar o ciclo das políticas públicas (GHANEM, 2007).

Esta relação da sociedade com o poder público vem tomando novos rumos, com o incentivo a participação da comunidade nas decisões do governo, no direcionamento das políticas públicas para melhor atender as suas necessidades, na transparência das ações dos gestores públicos e na prestação de contas da aplicação dos recursos públicos.

De forma semelhante, está sendo introduzida a noção de governança, de espaços públicos organizados para facilitar o alcance de objetivos públicos e o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia participativa e controle social. Dito de outra forma, a governança compreende a interação entre o estado e os vários agentes não governamentais para atingir resultados de interesse público (GHANEM, 2007). Constitui a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do estado democrático de direito. Segundo Matias-Pereira (2010):

[...] a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.”

Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que uma de suas premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nas políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todo ciclo das políticas públicas (RONCONI, 2011). Considera que a governança pública desponta como um importante arranjo

institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas.

É neste contexto que se insere a publicação do “Referencial Básico de Governança”, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que define governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para o TCU a distinção de governança e gestão pode ser representada pela Figura 3:

GOVERNANÇA E GESTÃO SEGUNDO TCU

Governança	Gestão
<ul style="list-style-type: none">• O que fazer<ul style="list-style-type: none">• Direção• Avalia, dirige, monitora• Alta administração	<ul style="list-style-type: none">• Como fazer• Processo de trabalho<ul style="list-style-type: none">• PDCA• Gestores

Figura 3: Governança e Gestão Fonte: TCU (2014)

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) publicou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, que adota uma abordagem que estimula o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, focando a essência das boas práticas. Através desse documento são definidos quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC (2015), apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em

termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei Federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer e aprimorar cada vez mais os mecanismos de governança como forma de aumentar a integração entre Estado e sociedade.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados alinhados com as expectativas da sociedade.

Segundo a International Federation of Accountants (IFAC, 2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

A governança pode ser descrita na concepção do Banco Mundial, como um sistema pelo qual um conjunto eficiente de mecanismos é utilizado para o fim de assegurar que as ações executadas pelos gestores públicos estejam sempre alinhadas

ao interesse da sociedade. Sob esta perspectiva, a governança engloba, portanto, “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006).

Segundo a ISO/IEC 38500:2008¹⁶, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas: (a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; (b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e, (c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

De acordo com o Banco Mundial, governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

Baseado nesses fundamentos, podemos afirmar que são funções da governança a definição do direcionamento estratégico; a supervisão da gestão; o envolvimento das partes interessadas; o gerenciamento dos riscos estratégicos e dos conflitos internos; a avaliação do sistema de gestão e controle; a promoção da *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Para Bizerra (2011), a governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que caminham com a administração pública em busca da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável

¹⁶ ISO/IEC 38500 é uma norma internacional para a governança corporativa de tecnologia da informação publicada conjuntamente pela Organização Internacional de Normalização (ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC). Ele fornece um framework para a governança eficaz de TI para ajudar o mais alto nível das organizações a compreender e cumprir as suas obrigações legais, regulamentares e éticas no contexto da utilização de TI de suas organizações. É aplicável as organizações de todos os tamanhos, incluindo órgãos públicos e empresas privadas, entidades governamentais e organizações não-lucrativas. Esta norma fornece princípios orientadores para diretores de organizações sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável da Tecnologia da Informação (TI) dentro de suas organizações. O quadro compreende entre definições, princípios e um modelo. Ele estabelece seis princípios para a boa governança corporativa de TI: responsabilidade; estratégia; aquisição; atuação; conformidade e comportamento humano.

(*accountability*) e a transparência de suas ações.

A governança define direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão pública, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dentro da perspectiva, podemos afirmar que os conselhos, assim como os comitês, exercem a função de governança, uma vez que possuem a atribuição de formular políticas, planejar e avaliar os serviços públicos relacionados com a temática de recursos hídricos.

Após a Constituição Federal os conselhos estão de fato dentro de uma nova relação Estado/sociedade civil, onde os conselhos passam a ser instância de poder, espaços coletivos do processo de gestão participativa no que se refere às políticas públicas. Os conselhos assumiram um papel importante na consolidação da democracia no país.

Os conselhos são instâncias de reivindicações da sociedade e de espaços de resolução de conflitos, podendo ter caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, a depender da forma como foram concebidos em lei. O caráter consultivo refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas, meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho quanto às questões de ações e serviços vinculados à gestão de recursos hídricos. O caráter deliberativo refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais da gestão de recursos hídricos quanto ao direcionamento da política pública, desenvolvida no âmbito das bacias hidrográficas. O caráter regulador diz respeito à harmonização dos interesses da sociedade e do poder público, com controle da qualidade da gestão de recursos hídricos. O caráter estratégico refere-se ao direcionamento dos rumos da política de gestão de recursos hídricos. Por sua vez, o caráter avaliativo refere-se ao acompanhamento sistemático das ações e serviços prestados, objetivando a identificação de problemas e alternativas para melhoria do desempenho, garantindo o cumprimento das normas, bem como a avaliação da qualidade dos serviços colocados à disposição da sociedade. E, por fim, o caráter fiscalizador refere-se ao acompanhamento e fiscalização do gerenciamento dos recursos hídricos, garantindo o atendimento das necessidades da população.

Com base na legislação, os conselhos de gestão são definidos como órgãos colegiados de composição e natureza paritária, destinados às atividades de controle, planejamento e gestão. São instâncias políticas, com poder de decisão, que tem na sua composição representantes de instituições e segmentos sociais, com estruturas

específicas de poder de decisão que deverão relacionar-se entre si. Aqui cabe a referência de que apesar de nomenclatura diferenciada, os comitês das bacias hidrográficas exercem o mesmo papel que os conselhos, quanto às atividades de planejamento, controle e gestão.

A participação social é necessária e indispensável para que a consolidação da política de recursos hídricos torne-se mais democrática e eficaz. A institucionalização da participação social no Brasil, principalmente através dos conselhos, representa um avanço na democratização, não somente em relação aos serviços, mas também nas práticas políticas, ampliando o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, impondo maior responsabilidade pública aos governos e à sociedade. Nos termos em que propõe Carvalho (1998):

“Os Conselhos nascem, então, como novos arranjos institucionais destinados a dotar o Estado de ânimo institucional e estrutura organizacional para implementar as políticas sociais universalistas, tal como preconizadas na Constituição de 1988. Uma reforma, portanto, do Estado, dirigida a ajustar seu sentido de "público", assim como a induzir uma maior responsabilidade perante o conjunto da sociedade.”

Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. São canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo, com o poder de interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a condução da política. São muito mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de

instrumentos de *accountability societal*, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

5 METODOLOGIA

A primeira etapa do trabalho consistiu na pesquisa legislativa, considerando a Constituição Federal, leis federais e estaduais e na bibliográfica, com consulta a trabalhos que abordassem a matéria de sobre a política, sistema, fundos, descentralização, conselho e comitês de bacias hidrográficas, controle social, governança.

A segunda etapa foi realizada a coleta de informações pertinentes à criação dos fundos estaduais de recursos hídricos, a forma de implementação e o seu funcionamento.

A terceira etapa serão coletados os dados disponíveis (período de 2013 a 2017) do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul sobre a origem das receitas, os critérios para o financiamento e a forma de aplicação dos recursos do fundo. Os dados obtidos serão analisados, interpretados e comparados, com a finalidade de verificar a qualidade do gasto.

Após será realizada análise da conformidade das metodologias e dos procedimentos adotados com as normativas pertinentes.

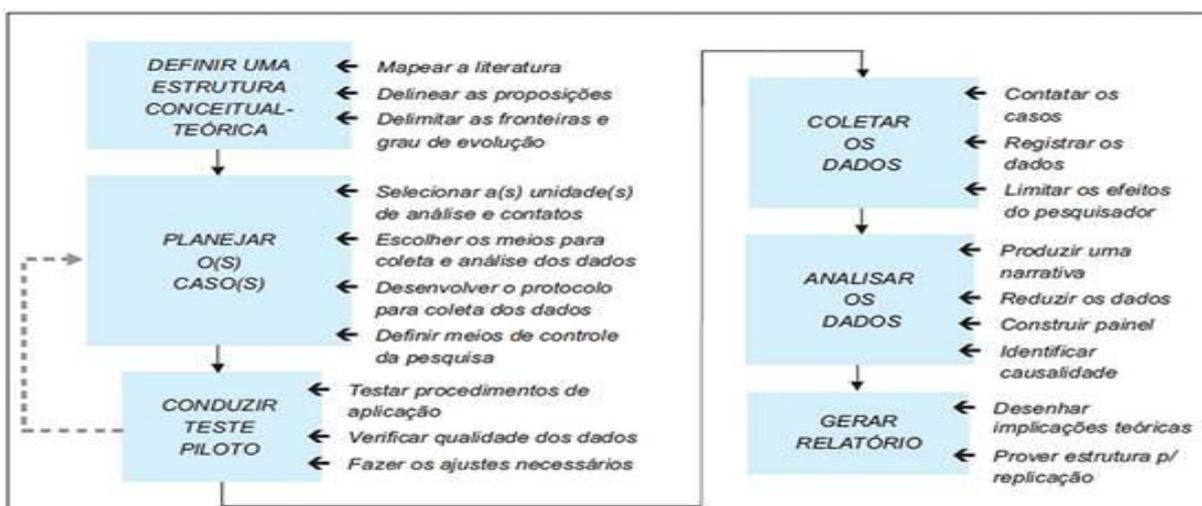


Figura 4:Condução do Estudo de Caso. Miguel, 2007

Por fim, de forma específica ao fundo estadual analisado apresentamos

algumas análises para aperfeiçoamento do sistema visando assegurar maior efetividade na aplicação dos recursos financeiros e garantindo o suporte econômico-financeiro necessário à adoção de ações que levem à melhoria quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos no estado.

6 ESTUDO DE CASO – FUNDO DE INVESTIMENTOS EM RECURSOS HÍDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL

6.1 Sistema Estadual de Recursos Hídricos

As raízes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos no estado do Rio Grande do Sul remetem à década de 80, onde há a primeira menção que se tem conhecimento na legislação sobre recursos hídricos. Foi no Decreto nº 30.132, de 13 de maio de 1981, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, com fundamento no Decreto nº 20.818, de 26 de dezembro de 1970 e no Decreto nº 19.801, de 08 de agosto de 1969.

Os referidos Decretos visavam fazer ajustes para a implantação progressiva do programa de implantação da Reforma Administrativa dos órgãos que integravam o Poder Executivo. Para tanto, foi feita a organização dos órgãos através de sistemas de atividades. O fito era ter uma coordenação central que realizaria a articulação e coordenaria o relacionamento entre as unidades da estrutura orgânica do Estado, propiciando uma ampla coparticipação de outras esferas públicas em programas governamentais, que favoreceriam o uso crescente de instrumentos flexíveis de administração e de execução, de modo institucionalizado e produtivo, utilizando recursos humanos e materiais no aproveitamento racional das potencialidades do Estado em todas as regiões, acelerado o seu desenvolvimento social e econômico. Com isto, o objetivo era eliminar paralelismos de ação e pluralidade de interpretações ou de tratamento de um mesmo tema, e unir, por via de fluxo permanente de comunicação e dentro de uma mesma política específica, órgãos e agentes da Administração.

Pelo Decreto nº 20.818, de 26 de dezembro de 1970, o sistema é a forma de organização funcional através da qual são articuladas parcelas de ação e de responsabilidade entre unidades da estrutura orgânica do Estado que exerce atividades comuns ou que, não sendo comuns, necessite de coordenação central, qualquer que seja o setor de atuação e a área de competência em que se situe suas funções, conforme Reforma Administrativa, respeitadas as demais disposições institucionais que regem a administração pública estadual.

Assim, competia ao Sistema promover, por via de uma ação coordenada, a integração de políticas, de programas e de métodos ou formas de execução das atividades a que se refere o artigo anterior, no âmbito do Poder Público Estadual e no intercâmbio institucionalizado deste com outras esferas – estatais, sociais e privadas - através de instrumentos de ampla comunicação, visando a objetivos comuns.

Desta forma, foram criados os seguintes Sistemas Estaduais: o de Desenvolvimento Urbano (1979), o de Organização Administrativa (1979), o de Comunicação Social (1979), o de Assistência Jurídica (1981) e por fim o de Recursos Hídricos (1981).

O Decreto nº 30.132, de 13 de maio de 1981, instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e traçou como objetivos a perseguir: propor a política estadual de recursos hídricos; propor o Plano Estadual de utilização dos recursos hídricos; propor normas para utilização, preservação e recuperação dos recursos hídricos estaduais; instituir mecanismos de coordenação e integração do planejamento e da execução das atividades governamentais no setor hídrico; promover estudos e projetos sobre o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos estaduais; e compatibilizar a política estadual com a política federal sobre a utilização dos recursos hídricos no Estado.

Ainda, criou o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, e determinou que este órgão fosse a unidade central do sistema. O Conselho seria formado por representantes dos órgãos do governo e assistido por uma comissão consultiva formada por representantes comunitários e do setor empresarial vinculado aos objetivos do Sistema, de forma a garantir a mais ampla participação da comunidade. Estabeleceu que a coordenação programática e a integração das atividades dos órgãos componentes do Sistema seriam feitas a nível espacial de bacia hidrográfica, pelos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Os Comitês seriam formados por representantes dos órgãos que constituem o Sistema e seriam assistidos em suas atividades por Comitês Consultivos constituídos por prefeitos municipais, por representantes da produção e da comunidade e por técnicos de órgãos governamentais.

Posteriormente, foram editados os Decretos nº 30.752, de 30 de junho de 1982, que dispõe sobre os órgãos que integram o Sistema Estadual de Recursos Hídricos; o Decreto nº 32.256, de 30 de maio de 1986, que altera algumas disposições do Decreto nº 30.132/81; e, por fim o Decreto nº 32.774, de 17 de março de 1988, que

cria o Comitê de Preservação e Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos e aprova a seu Estatuto (COMITESINOS), vinculado ao Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul e ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

Com o advento da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, nova ordem constitucional veio para consolidar os direitos sociais e os direitos individuais do cidadão, dando concretude à democracia, determinando que a intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social, se opere seguindo os ditames nela prescritos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu em seu artigo 21, item XIX, a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi um fator decisivo na formulação da nova política de recursos hídricos no país.

Destaca-se que a estruturação do sistema de recursos hídricos do estado do Rio Grande do Sul daquela época foi utilizada como parâmetro para a construção do sistema nacional de recursos hídricos da nova ordem constitucional.

Com o advento da Lei nº 8.735, de 4 de novembro de 1988, foram estabelecidos novos princípios e normas básicas para a Política Estadual de proteção dos recursos hídricos do Estado, e para a implementação dos objetivos da Política Estadual, além de outras tarefas, foi determinado ao Poder Executivo, a instituição de contribuição pela utilização da água para as atividades econômicas (art. 4º, inc. VII).

Com a Lei nº 8.850, de 8 de maio de 1989, foi criado o Fundo de Investimento em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul - FRH-RS, cujos recursos foram destinados a financiar a elaboração de planos, programas e projetos e a execução de serviços e obras do interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

Continuando, no que diz respeito ao Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual, de 03 de outubro de 1989, seguindo o princípio da simetria, estabeleceu no artigo 171, para as águas do seu domínio, o seguinte:

Art. 171. Fica instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vista a promover:

I - **a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado;**

II - o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.

§ 1.º O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas,

fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.

§ 2.º No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de **absoluta prioridade o abastecimento das populações.**

§ 3.º **Os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.**

Como visto na Constituição Estadual, há a determinação que o Sistema Estadual criado esteja integrado ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Política de Recursos Hídricos do estado do Rio Grande do Sul foi efetivamente instituída em 30 de dezembro de 1994, através da Lei nº 10.350, que criou Sistema Estadual de Recursos Hídricos, revogando a Lei nº 8.735/88.

O objetivo da Política Estadual de Recursos Hídricos (artigo 2º), previsto na referida norma, é promover a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos e sua limitada e aleatória disponibilidade temporal e espacial, de modo a assegurar o prioritário abastecimento da população humana e permitir a continuidade e desenvolvimento das atividades econômicas; combater os efeitos adversos das enchentes e estiagens, e da erosão do solo; impedir a degradação e promover a melhoria de qualidade e o aumento da capacidade de suprimento dos corpos de água, superficiais e subterrâneos, a fim de que as atividades humanas se processem em um contexto de desenvolvimento socioeconômico que assegure a disponibilidade dos recursos hídricos aos seus usuários atuais e às gerações futuras, em padrões quantitativa e qualitativamente adequados.

Os princípios norteadores da política hídrica, estabelecidos no artigo 3º, são:

I - Todas as utilizações dos recursos hídricos que afetam sua disponibilidade qualitativa ou quantitativa, ressalvadas aquelas de caráter individual, para satisfação de necessidades básicas da vida, ficam sujeitas à prévia aprovação pelo Estado;

II - a gestão dos recursos hídricos pelo Estado processar-se-á no quadro do ordenamento territorial, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente;

III - os benefícios e os custos da utilização da água devem ser equitativamente repartidos através de uma gestão estatal que reflita a complexidade de interesses e as possibilidades regionais, mediante o estabelecimento de instâncias de participação dos indivíduos e das comunidades afetadas;

IV - as diversas utilizações da água serão cobradas, com a finalidade de gerar recursos para financiar a realização das intervenções necessárias

à utilização e à proteção dos recursos hídricos, e para incentivar a correta utilização da água;

V - é dever primordial do Estado oferecer à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos.

A política hídrica gaúcha prevê diretrizes específicas em seu artigo 4º, devendo o Estado assegurar todos os meios para o seu atendimento e em especial para:

I - descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas;

II - participação comunitária através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia;

III - compromisso de apoio técnico por parte do Estado através da criação de Agências de Região Hidrográfica incumbidas de subsidiar com alternativas bem definidas do ponto de vista técnico, econômico e ambiental, os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica que compõe a respectiva região;

IV - integração do gerenciamento dos recursos hídricos e do gerenciamento ambiental através da realização de Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, com abrangência regional, já na fase de planejamento das intervenções nas bacias;

V - articulação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos com o Sistema Nacional destes recursos e com Sistemas Estaduais ou atividades afins, tais como de planejamento territorial, meio ambiente, saneamento básico, agricultura e energia;

VI - compensação financeira, através de programas de desenvolvimento promovidos pelo Estado, aos municípios que sofram prejuízos decorrentes da inundação de áreas por reservatórios ou restrições decorrentes de leis de proteção aos mananciais;

VII - incentivo financeiro aos municípios afetados por áreas de proteção ambiental de especial interesse para os recursos hídricos, com recursos provenientes do produto da participação, ou da compensação financeira do Estado no resultado da exploração de potenciais hidroenergéticos em seu território, respeitada a Legislação Federal.

Para implementar a Política de Recursos Hídricos, que representa um dos principais objetivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH-RS), e, para fins de gestão dos recursos hídricos, o Estado do Rio Grande do Sul foi dividido nas seguintes regiões hidrográficas, conforme artigo 38 da Lei nº 10.350/94:

I - Região Hidrográfica da Bacia do Rio Uruguai, compreendendo as áreas de drenagem do Rio Uruguai e do Rio Negro;

II - Região Hidrográfica da Bacia do Guaíba, compreendendo as áreas de drenagem do Guaíba;

III - Região Hidrográfica das Bacias Litorâneas, compreendendo as áreas de drenagem dos corpos de água não incluídos nas Regiões Hidrográficas definidas nos incisos anteriores. o Estado foi dividido em

três regiões hidrográficas: Guaíba, Uruguai e Bacias Litorâneas.

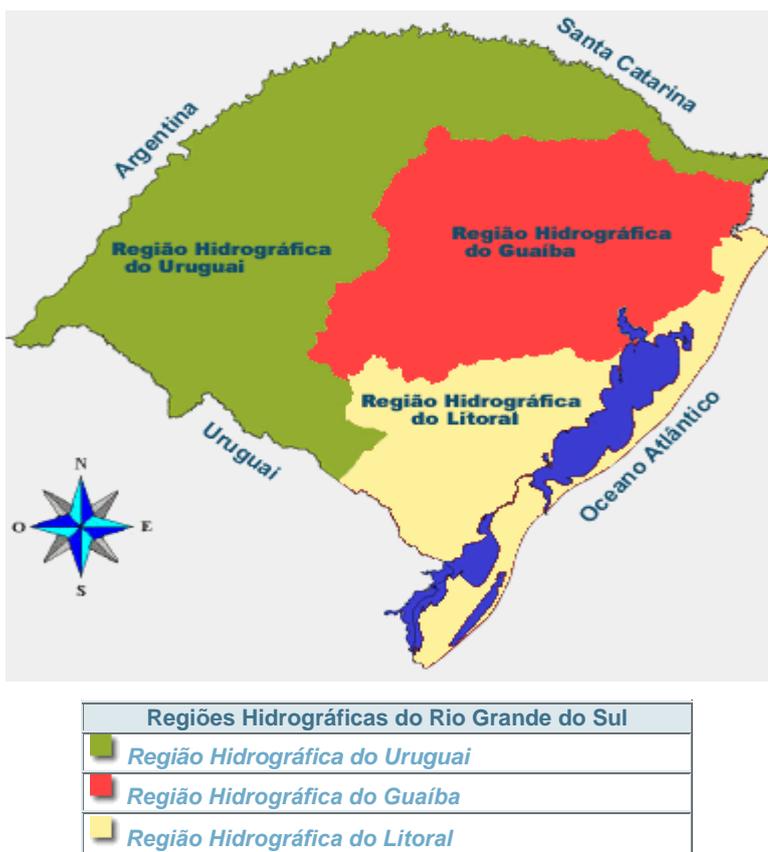


Figura 5: Regiões Hidrográficas do RGS

6.1.1 Órgãos Constitutivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos

A estrutura institucional do Sistema de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul é formada pelo Conselho de Recursos Hídricos, Departamento de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias Hidrográficas, Agências de Regiões Hidrográficas e pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM, conforme prevê o artigo 5º da Lei nº 10.350/94.

Passamos a analisar cada um destes órgãos componentes do Sistema Estadual.

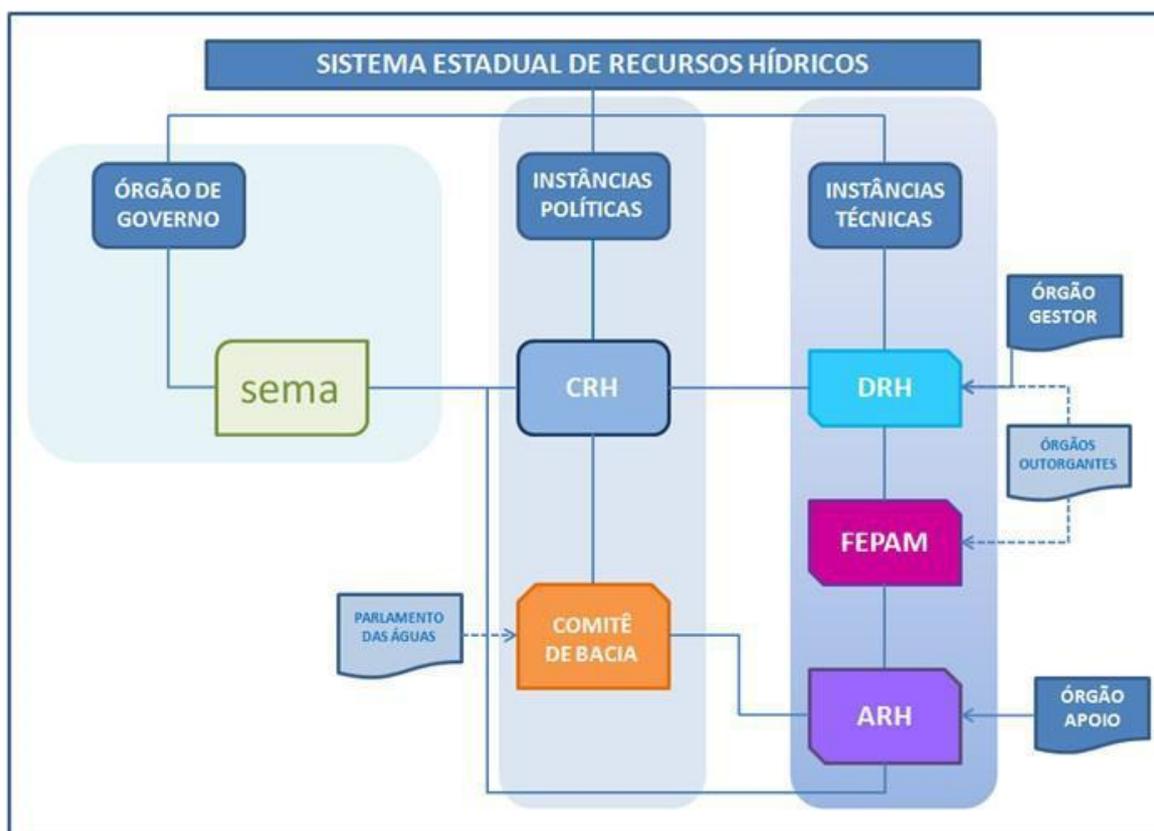


Figura 6: Sistema Estadual de Recursos Hídricos

6.1.1.1 Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

O Sistema de Recursos Hídricos tem como fundamento promover uma gestão integrada, participativa e descentralizada dos recursos hídricos, prestigiando os princípios insculpidos na Constituição Federal, de modo a estabelecer oportunidades para a tomada de decisão desde a base até os níveis superiores, a partir das relações de cooperação de hierarquia que envolve seus integrantes.

Os conselhos têm função e poderes definidos por seus regulamentos e são compostos por diferentes atores da sociedade, de modo a representar os interesses sociais ligados e relacionados com os recursos hídricos. Os órgãos colegiados são responsáveis pela formulação das políticas de recursos hídricos e têm o papel de controle social das ações conduzidas pelos órgãos públicos. A composição do conselho e dos comitês visa, em última instância, à tomada de decisão de forma legítima, participativa e democrática.

O Conselho de Recursos Hídricos tem a função de ser a instância decisória máxima nas questões que envolvem a gestão das águas de domínio do Estado, congregando várias instituições ligadas a gestão dos recursos hídricos, que deve

estimular e incentivar a participação das comunidades, no sentido de proporcionar um diálogo entre os diversos segmentos, no sentido de diminuir eventuais conflitos.

A lei estabelece a bacia hidrográfica como a unidade de gestão desses recursos, tendo em vista ser esse o âmbito onde se articula com maior facilidade a convergência de variados interesses sobre corpos de água que possuem relações de interdependência. Daí a previsão de que no Sistema inclua na composição dos conselhos atores diretamente relacionados às bacias hidrográficas, quais sejam: os Comitês de Bacias e as Agências de Água, os quais constituem os atores de base do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil e dos quais devem irradiar as primeiras iniciativas e propostas sobre a gestão.

As principais atribuições do CRH/RS são descritas na Lei nº 10.350/94 e Lei nº 9.077/90, entre elas está o apoio a implementação do Plano Estadual de Recursos Hídricos e a definição de critérios de concessão de outorga da água. Entre estas atividades estão: aprovar, apreciar e acompanhar a implementação destes instrumentos, não atuando diretamente sobre a elaboração deles. Mesmo desenvolvendo atividades de apoio, isso não evidencia que este órgão possui maior ou menor importância que os demais órgãos do SERH, pois cada órgão possui determinada função, direta ou indireta, que é relevante à implementação dos instrumentos.

O CRH/RS é o órgão de representação e vinculação do Estado com o restante do país nos assuntos relacionados às águas. Se os litígios de uso de uso de água não forem solucionados no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica, em primeira instância, é direcionado ao CRH/RS que é a última instância de poder para decidir sobre estes conflitos.

Desta forma, compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, conforme artigo 8º da Lei nº 10.350/94:

- I - propor alterações na Política Estadual de Recursos Hídricos a serem encaminhadas na forma de proposta de projeto de lei ao Governador do Estado;
- II - opinar sobre qualquer proposta de alteração da Política Estadual de Recursos Hídricos;
- III - apreciar o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos previamente ao seu encaminhamento ao Governador do Estado e acompanhar sua implementação;
- IV - aprovar os relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos do Rio Grande do Sul;
- V - aprovar critérios de outorga do uso da água;

- VI - aprovar os regimentos dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica;
- VII - decidir os conflitos de uso de água em última instância no âmbito do Sistema de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul;
- VIII - representar o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de seu presidente, junto aos órgãos federais e entidades internacionais que tenham interesses relacionados aos recursos hídricos do Estado;
- IX - elaborar seu Regimento Interno.

O Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH/RS) é a instância deliberativa superior do SERH. É um órgão colegiado constituído por Secretários de Estado e representantes de Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas, um representante dos Comitês das bacias transfronteiriças e, um representante, respectivamente, do Sistema Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É presidido pelo Secretário Estadual do Meio Ambiente, e o Vice-Presidente é o Secretário das Obras Públicas e Saneamento (artigo 7º).

Cabe aqui realizar uma crítica quanto à composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, pois não prevê na sua composição a participação de representantes da sociedade civil e, tampouco, a equidade de participação de outros segmentos da sociedade.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente na qualidade de órgão consultivo e deliberativo, segundo o disposto no artigo 34 da Política Nacional de Recursos Hídricos, 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.

Ressalta que o número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (parágrafo único do art. 34 da PNRH).

O CNRH é um colegiado que desenvolve regras de mediação entre os diversos usuários da água sendo, assim, um dos grandes responsáveis pela implementação da gestão dos recursos hídricos no País. Por articular a integração das políticas públicas no Brasil é reconhecido pela sociedade como orientador para um

diálogo transparente no processo de decisões no campo da legislação de recursos hídricos.

Possui como competências, dentre outras:

- Analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos;
- Estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;
- Arbitrar conflitos sobre recursos hídricos;
- Deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados;
- Aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica;
- Estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; e
- Aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução.

Segundo o artigo 4º da Portaria nº 437, de 8 de novembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 11 de novembro de 2013, que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a composição do CNRH deve ser a seguinte:

- o Ministro de Estado do Meio Ambiente;
- o Secretário titular do órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos, integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente;
- um representante de cada um dos Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; dos Transportes; da Educação; da Justiça; da Saúde; da Cultura; do Desenvolvimento Agrário; do Turismo; das Cidades; da Pesca e Aquicultura;
- dois representantes de cada um dos Ministérios da Integração Nacional; da Defesa; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- três representantes de cada um dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia;
- um representante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- dez representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- doze representantes de usuários de recursos hídricos; e
- seis **representantes de organizações civis de recursos hídricos.** (grifo nosso).

De forma similar, quanto a composição do conselho, temos outros Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos que adotam a participação de outros segmentos da sociedade na sua composição, como é o caso de Santa Catarina, onde o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, conforme Lei nº 11.508/2000, é composto por vinte membros, sendo dez de entidades governamentais e dez da

sociedade civil. Outro exemplo é do estado de São Paulo, onde o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, criado pelo Decreto nº 27.576, de 11 de novembro de 1987 e adaptado pelo Decreto nº 57.113, de 7 de julho de 2011, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH é composto por 33 conselheiros, sendo 11 de cada segmento (Estado, município, sociedade civil).

Destaco que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado do Paraná (CERH/PR), criado pela Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, é composto por: representantes de instituições do Poder Executivo Estadual, com atuação relevante nas questões de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; representantes da Assembleia Legislativa Estadual; representantes dos Municípios; representantes de entidades da sociedade civil relacionadas com recursos hídricos; representantes de usuários de recursos hídricos e representantes de Comitês de Bacia Hidrográfica. Sendo que conforme § 1º do artigo 34 da referida Lei, a representação das instituições do Poder Executivo Estadual, é paritária em relação à totalidade dos representantes dos demais segmentos.

Cabe aqui referir, também, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado do Pará, criado pela Lei nº 6.381/2001, composto por: representantes de órgãos públicos estaduais com atuação no gerenciamento no uso dos recursos hídricos; representantes dos Municípios; representantes dos usuários dos recursos hídricos; e representantes das organizações civis legalmente constituídas, com efetiva atuação na área de recursos hídricos. E, conforme o parágrafo único do artigo 43 da referida Lei, o número de representantes dos Poderes Públicos não pode exceder à metade mais um do total de membros.

Os conselhos estaduais são, em sua maioria, compostos com participação das várias esferas de governo e da sociedade civil. São raros, como o de Maranhão, em que há paridade entre o segmento público formado pelo estado e municípios, e paridade entre este e o dos usuários e das comunidades.

Os conselhos estaduais de recursos hídricos na qualidade de órgãos consultivos e deliberativos possuem importante função na fiscalização do cumprimento dos critérios e das normas referentes às diretrizes da política estadual, que devem ser observadas pelo plano estadual e pelos planos de bacia hidrográfica, assim deveriam assegurar a participação de todos os segmentos da sociedade em sua composição.

Os conselhos se instauram enquanto instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no bojo de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular.

Os conselhos são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos e devem ser formados por representantes da sociedade civil e poder público. Possuem a atribuição de deliberar sobre as diretrizes da política, fiscalizar e controlar, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência conferindo condições para sua organização e funcionamento. Sendo assim constituídos, são corresponsáveis pelas decisões tomadas.

O princípio da simetria é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem os princípios fundamentais e as regras de organização do Estado (notadamente relativas a sua estrutura, forma de aquisição e exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos e limites de atuação) existentes na Constituição Federal.

Em matéria constitucional, podemos afirmar que pelo princípio da simetria, as regras previstas nas leis orgânicas municipais não podem desatender ao comando previsto na Constituição Estadual, bem como a Constituição Estadual deve seguir os comandos da Constituição Federal, e assim se fará com toda a legislação infraconstitucional, seguindo a obediência aos princípios basilares albergados na Constituição Federal.

Diante destas circunstâncias podemos afirmar que a composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul não está compatível com os comandos exarados na legislação pertinente ao Sistema e a Política Nacional de Recursos Hídricos, assim como aos preceitos constitucionais, que premiam a gestão participativa e a descentralização da tomada de decisão, promovendo a aproximação entre Estado e sociedade.

6.1.1.2 Departamento de Recursos Hídricos do estado do Rio Grande do Sul

A Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, em seu artigo 10º, estabeleceu a criação do Departamento de Recursos Hídricos - DRH na Secretaria Estadual de Planejamento Territorial e Obras, existente na época.

Na prática, o DRH não foi estruturado nos moldes definidos pela legislação. Foi criado o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS), no qual havia

a Divisão de Recursos Hídricos. Essa Divisão ficou com as atribuições do Departamento preconizado pela Lei das Águas.

Posteriormente, a Lei nº 11.362, de 29 de junho de 1999, introduziu modificações na estrutura organizacional do Estado, e criou a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA. Assim, a SEMA passou a atuar como órgão de integração do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e a Divisão de Recursos Hídricos pertencente à SOPS foi transferida para SEMA, adquirindo o status de Departamento, atendendo o estabelecido pela Lei Estadual nº 10.350/94. Também, estabeleceu a SEMA como Presidente do CRH e a Secretaria de Obras e Saneamento como Vice-Presidente.

O Departamento de Recursos Hídricos - DRH é vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e sua estrutura foi estabelecida pelo Regimento Interno da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto nº 40.931, de 02 de agosto de 2001, como órgão de execução da Secretaria.

Conforme artigo 11, da Lei nº 10.350/94, compete ao Departamento de Recursos Hídricos, com redação atualizada até a Lei nº 11.685, de 08 de novembro de 2001:

- I - elaborar o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos através da compatibilização das propostas encaminhadas pelos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica com os planos e diretrizes setoriais do Estado, relativos às atividades que interferem nos recursos hídricos;
- II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, em especial:
 - a) propor ao Conselho de Recursos Hídricos critérios para a outorga do uso da água dos corpos de água sob domínio estadual e expedir as respectivas autorizações de uso;
 - b) regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas, banco de dados hidrometeorológicos, cadastros de usuários das águas;
 - c) elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado para apreciação pelos Comitês, com vista à sua divulgação pública.
- III - assistir tecnicamente o Conselho de Recursos Hídricos.

Na regulamentação das atribuições do DRH previstas na referida Lei, temos a sua atuação mais especificada, conforme Decreto nº 53.911, de 7 de fevereiro de 2018, que no inciso I do artigo 6º assim dispõe:

- a) coordenar a formulação, a implementação, a avaliação, a atualização e a compatibilização da Política Estadual de Recursos Hídricos e da Política Estadual de Gestão de Riscos de Desastres Naturais;
- b) elaborar, coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de

Recursos Hídricos e suas revisões e atualizações para posterior aprovação do Conselho de Recursos Hídricos, compatibilizando as demandas setoriais e dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica atuantes no território estadual;

- c) propor ao Conselho de Recursos Hídricos – CRH, critérios para a outorga do uso da água dos corpos de água sob domínio estadual;
- d) expedir as autorizações de uso dos recursos hídricos de domínio do Estado na forma de concessões, outorgas e dispensas de outorga;
- e) elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado com vista à sua divulgação pública;
- f) assistir tecnicamente aos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica e ao Conselho de Recursos Hídricos - CRH;
- g) promover a educação ambiental vinculada à gestão integrada dos recursos hídricos, sob a coordenação do Órgão Gestor da Política Estadual de Educação Ambiental, atendendo as diretrizes da Política Estadual de Educação Ambiental;
- h) exercer a fiscalização no âmbito de sua área de atuação;
- i) fiscalizar a segurança das barragens dos empreendimentos cujo objeto for de acumulação de água outorgada pelo Estado, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, conforme disposto na Lei Federal nº 12.334, de 20 de setembro de 2010;
- j) regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas, banco de dados hidrometeorológicos, cadastros de usuários das águas;
- l) orientar, acompanhar, supervisionar e avaliar as atividades de produção, os planos de trabalho e as rotinas das divisões que lhes forem subordinadas; e
- m) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

Conforme o Decreto nº 40.931, de 2 de agosto de 2001, que aprova o Regimento Interno da Secretaria do Meio Ambiente, o Departamento de Recursos Hídricos é composto por duas divisões: Divisão de Outorga e Fiscalização dos Recursos Hídricos (DIOUT) e Divisão de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (DIPLA).

Cabe a Divisão de Outorga e Fiscalização do Uso dos Recursos Hídricos - DIOUT:

- Implementar ações referentes ao gerenciamento e fiscalização do uso dos recursos hídricos;
- Conceder a outorga de uso das águas de domínio do Estado;
- Conceder licença para a execução de obras hidráulicas a que se refere a Lei nº 2.434/54;
- Promover a articulação do sistema de outorga com o processo de licenciamento ambiental;
- Executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas.

Cabe a Divisão de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos - DIPLA:

- Planejar e coordenar planos, estudos, programas e projetos que envolvam os recursos hídricos de domínio do Estado;
- Coordenar a elaboração de planos estaduais de recursos hídricos;
- Planejar e coordenar a rede de monitoramento quantitativo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos no âmbito do Estado;
- Regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas e o banco de dados hidrometeorológicos;
- Implantar e gerenciar o sistema de informações em recursos hídricos;
- Executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas.

6.1.1.3 Agências de Região Hidrográficas

As Agências de Região Hidrográfica são órgãos vinculados ao Estado, responsáveis por prestar apoio técnico ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos e, ainda, conforme o art. 26 da Lei nº 10.350/94, as seguintes atribuições:

- I - assessorar tecnicamente os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica na elaboração de proposições relativas ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, no preparo dos Planos de Bacia Hidrográfica, bem como na tomada de decisões políticas que demandem estudos técnicos;
- II - subsidiar os Comitês com estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários à fixação dos valores de cobrança pelo uso da água e rateio de custos de obras de interesse comum da bacia hidrográfica;
- III - subsidiar os Comitês na proposição de enquadramento dos corpos de água da bacia em classes de uso e conservação;
- IV - subsidiar o Departamento de Recursos Hídricos na elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Estado e do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- V - manter e operar os equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos mencionados no artigo 11, II, b);
- VI - arrecadar e aplicar os valores correspondentes à cobrança pelo uso da água de acordo com o Plano de cada bacia hidrográfica.

A Lei das Águas Estadual prevê a criação de três Agências de Região Hidrográfica, uma para cada região hidrográfica: a da Bacia do Uruguai, a da Bacia do Guaíba e a das Bacias Litorâneas. Estas deverão ser instituídas por lei e estarão integradas à Administração Indireta do Estado.

A criação de Agências está condicionada à existência de viabilidade financeira, conforme disposto no art. 43, inciso II, da Lei Federal nº 9.433/97 e, para funcionarem, deverão ter uma estrutura administrativas e técnica, com autonomia administrativa e financeira. As Agências de Água deverão ter capacidade de intermediar o bom relacionamento entre poder público e os comitês de bacia.

A Lei estadual prevê como agente executor da elaboração do plano a

Agência de Região Hidrográfica, que corresponde à Agência de bacia na legislação federal. A criação das agências na estrutura de estado é um assunto delicado uma vez que implica na criação de um novo órgão na estrutura pública já bastante conflagrada e questionada por programas de redução dos gastos públicos, racionalidade administrativa e redução do papel do Estado.

Desta forma, apesar da previsão legal da criação destas entidades, na prática, ainda não foram constituídas. Não existe um consenso entre os integrantes do Sistema Estadual sobre a forma como serão criadas essas Agências.

6.1.1.4 Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM) integra-se ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos como órgão técnico responsável pelo licenciamento ambiental de todas as atividades que alteram as condições qualitativas da água.

Cabe a FEPAM, com relação aos processos de outorga: definir, ressalvadas competências da união, as quantidades mínimas de água necessárias para a manutenção da vida nos ecossistemas aquáticos, conforme artigo 5º do Decreto nº 37.033/96; estabelecer critérios para a gestão da qualidade das águas subterrâneas, conforme art. 5º, parágrafo único do Decreto nº 37.033/96, e emitir outorga para lançamentos de efluentes, nos termos do art. 29, parágrafo 2º da Lei nº 10.350/94.

O DRH é o órgão responsável pela emissão da outorga de direito de uso dos recursos hídricos. Contudo nos casos de usos que alteram as condições quantitativas das águas é a FEPAM. A coordenação do procedimento de emissão da Outorga de Direito de Uso da Água é feita pelo DRH e, mais especificamente, pela Divisão de Outorga e Fiscalização (DIOUT).

Esta integração é imprescindível pela vinculação entre os aspectos qualitativo e quantitativo da água diante da impossibilidade de tratar essas questões dissociadas dos demais bens e recursos ambientais e, por consequência, do Sistema de Gestão do Meio Ambiente, ou do Sistema Estadual de Proteção Ambiental.

6.1.1.5 Comitês de Bacias Hidrográficas

A Constituição Estadual estabeleceu um modelo sistêmico para a gestão das águas do Rio Grande do Sul, no qual a bacia hidrográfica foi definida como unidade

básica de planejamento e gestão. Foram criadas 25 bacias hidrográficas no estado e, para cada bacia, foi formado um comitê para a gestão integrada dos seus recursos hídricos, dando oportunidade aos seus respectivos cidadãos participem do processo de gerenciamento de suas águas.

25 Bacias Hidrográficas do RGS		
Região Hidrográfica Bacia do Rio Uruguai	Região Hidrográfica Bacia do Guaíba	Região Hidrográfica Bacias Litorâneas
Apuaê-Inhandava	Gravataí	Tramandaí
Passo Fundo	Sinos	Litoral Médio
Turvo-Santa Rosa-Santo Cristo	Vacacaí e Vacacaí-Mirim	Lagoa Mirim e Canal São Gonçalo
Piratinim	Taquari-Antas	Camaquã
Ibicuí	Alto Jacuí	Mampituba
Quarai	Caí	
Santa Maria	Baixo Jacuí	
Negro	Lago Guaíba	
Ijuí	Pardo	
Várzea		
Butuí-Icamaquã		

Tabela 4: Bacias Hidrográficas do RGS.

Fonte: SEMA/DRH.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são responsáveis pela definição de todos os objetivos e definições dos Planos de Bacias, aprovação dos valores a serem cobrados pelo uso da água, definição da aplicação dos valores arrecadados dentro da bacia hidrográfica, rateio do custo das obras e serviços de interesse comum e compatibilização dos interesses de usuários, dirimindo, em primeira instância, os eventuais conflitos existentes no âmbito da bacia.

Mapa das Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul

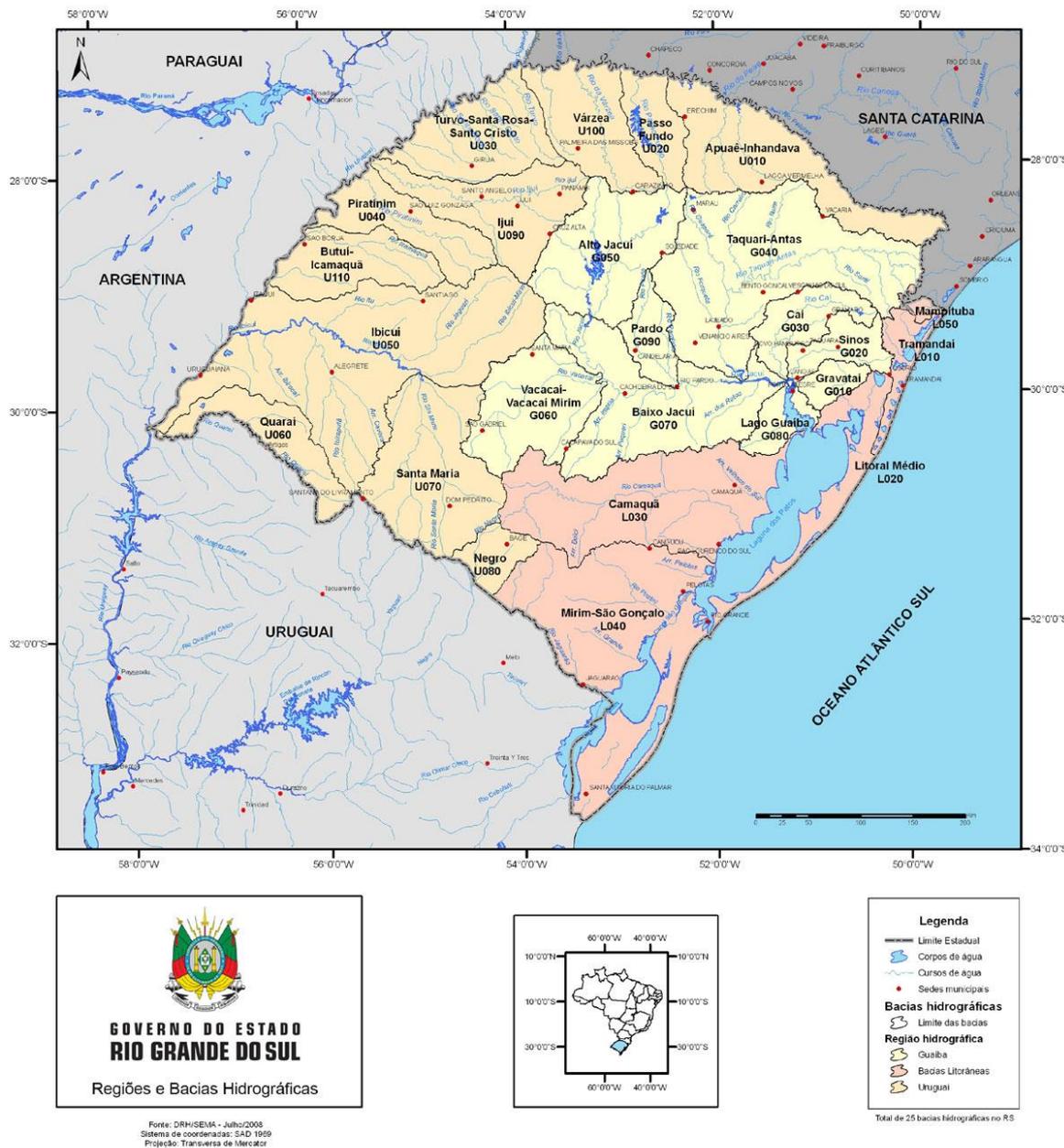


Figura 7: mapa das Bacias Hidrográficas do RGS
Fonte:DRH/SEMA

Cabe destacar a determinação da reversão à bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados a partir da utilização da água, os quais deverão ser destinados a serviços, obras e à gestão dos recursos hídricos, garantindo inclusive a conservação dos demais recursos ambientais, dando prioridade a ações que mantenham e melhorem a qualidade e quantidade dos mananciais.

A Lei nº 10.350/94 define, no art. 13, a constituição dos comitês, nos

seguintes termos:

- I - representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;
- II - representantes da população da bacia, seja diretamente provenientes dos poderes legislativos municipais ou estaduais, seja por indicação de organizações e entidades da sociedade civil;
- III - representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

Ressalta que no art. 14 da referida Lei, ficou estabelecido que na composição dos comitês deve ser observada a distribuição de 40% de votos para representantes do grupo dos usuários da água, outros 40% de votos para representantes da população da bacia e, os restantes 20% para os representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual.

Os Comitês têm como atribuições nos termos do art. 19 da referida Lei, as seguintes:

- I - encaminhar ao Departamento de Recursos Hídricos a proposta relativa à bacia hidrográfica, contemplando, inclusive, objetivos de qualidade, para ser incluída no anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- II - conhecer e manifestar-se sobre o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos previamente ao seu encaminhamento ao Governador do Estado;
- III - aprovar o Plano da respectiva bacia hidrográfica e acompanhar sua implementação;
- IV - apreciar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Rio Grande do Sul;
- V - propor ao órgão competente o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica em classes de uso e conservação;
- VI - aprovar os valores a serem cobrados pelo uso da água da bacia hidrográfica;
- VII - realizar o rateio dos custos de obras de interesse comum a serem executados na bacia hidrográfica;
- VIII - aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras de interesse da bacia hidrográfica tendo por base o Plano da respectiva bacia hidrográfica;
- IX - compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, dirimindo, em primeira instância, os eventuais conflitos.

A legislação determina que cada Comitê de Gerenciamento de Bacia aprovará o seu Regimento Interno e, após o encaminhará à homologação do Conselho de Recursos Hídricos e publicação no Diário Oficial do Estado. Todos os comitês de bacias do estado constituíram as suas respectivas Secretarias Executivas desenvolvidas por entidades conveniadas. As Secretarias Executivas são mantidas

mediante recursos do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos (FRH).

Cabe referir que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos em auxílio aos Comitês de Bacias Hidrográficas expediu a Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000 - modificada pela Resolução nº18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002 – que estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de forma a implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A história do aparecimento dos comitês no Brasil remete à constituição do Comitê de bacia do rio dos Sinos – COMITESINOS, o primeiro comitê de bacia a ser formado no Brasil, criado em 17 de março de 1988, através do Decreto nº 32.774, quase nove anos antes da promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O COMITESINOS foi fruto da mobilização das comunidades que ocupavam a bacia do rio dos Sinos, através de seus representantes e com o apoio de órgãos técnicos. Atuou inicialmente como uma ONG, veio a se desenvolver pela força da participação da sociedade organizada e unida por um mesmo ideal: o combate ao avançado estado de degradação da bacia, impactando na qualidade e na quantidade da água disponível. Naturalmente a ampla participação dos diferentes segmentos sociais, em todas as fases do processo de formação dos comitês, tem como ônus a demora no processo. As experiências adquiridas com os problemas operacionais vividos com a implantação e funcionamento do COMITESINOS proporcionou a definição dos comitês de bacia como instrumentos institucionais para o gerenciamento das águas, ficando o Estado com as funções de controle e apoio financeiro à estrutura e funcionamento dos comitês, através do fundo de investimento.

Nos termos do relatório de Avaliação das Metas de Gestão de Águas no âmbito do Sistema Estadual do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO, do ano de 2017 do Governo do estado do Rio Grande do Sul, elaborado pela SEMA e CRH-RS, os Comitês das bacias hidrográficas dos rios dos Sinos, Gravataí, Caí, do Baixo Jacuí, Camaquã, Santa Maria, Lago Guaíba e Quaraí aprovaram Planos de Bacia completos. Os Comitês Tramandaí, Taquari, Passo Fundo, Alto Jacuí, Ibicuí, Ijuí, Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa e Pardo têm seus planos de bacias parcialmente elaborados (fases A e B). Os comitês Ibicuí e Apuaê-Inhandava, ainda não possuem os seus planos de Bacia aprovados. E estão em fase

de estudo os Termos de Referência dos Planos da lagoa Mirim-Canal de São Gonçalo, Butuí-Icamaquã e Taquari-Antas.

Os comitês de bacias hidrográficas são conhecidos como os Parlamentos da Água, pois com a diversidade de segmentos da sociedade representados, se discutem os problemas dos usos múltiplos da água, se resolvem os conflitos, buscam soluções e consensos para o uso da água e qual a melhor maneira de ser compartilhada. Funcionam como fóruns de debate sobre questões afins aos usos dos recursos hídricos, sempre entendidos como bens ambientais, sociais e econômicos.

O objetivo dos comitês de bacia é estabelecer metas (qualitativas e/ou quantitativas) acordadas no seu âmbito, para a serem atingidas na execução dos Planos de Bacia, aí incluídos os prazos, os custos e as fontes de recursos financeiros para manutenção do comitê e para financiamento de suas atividades. A cobrança pelo uso da água é a mais importante dessas fontes de recursos e visa reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivando a racionalização do uso e obtendo recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

6.2 Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

O Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul – FRH-RS foi criado através da Lei nº 8.850, de 08 de maio de 1989.

Posteriormente, tanto a Lei que criou o Fundo, quanto a Lei nº 10.350/94 que instituiu o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sofreu alterações, através da Lei nº 11.560 de 22 de dezembro de 2000, ficando o art. 1º com a seguinte redação:

Art. 1º - Fica criado o Fundo de Investimento em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul - FRH/RS, de caráter supletivo, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, cujos recursos se destinam a financiar a elaboração de planos, programas e projetos e execução de serviços e obras do interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

§ 1º - Os recursos do Fundo destinar-se-ão prioritariamente a serviços de engenharia e obras para aproveitamento de recursos hídricos, para fins agropecuários e usos múltiplos, beneficiando preferencialmente os pequenos agricultores.

§ 2º - Serão repassados recursos do Fundo de Investimento em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul à Secretaria das Obras Públicas e Saneamento, com a finalidade de financiar a elaboração e execução de projetos, obras e serviços de engenharia referentes a recursos hídricos.

Cabe destacar que na Lei (art. 5º e 6º) que criou o FRH-RS estabeleceu que o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul - CRH-RS fará sua administração e a sua gestão financeira será feita através de um banco do sistema oficial do Estado a ser definido pelo Poder Executivo.

O FRH-RS foi regulamentado através do Decreto nº 33.282, de 08 de agosto de 1989, e vinculado à Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas.

No artigo 3º do referido Decreto prevê as finalidades do FRH-RS:

- I - promover investimentos em obras e instalações, máquinas e equipamentos e participações societárias de interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos;
- II - dar suporte financeiro, inclusive sob a forma de auxílio, à elaboração de planos, programas, projetos e a execução de serviços e obras de interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, criado pelo Decreto Estadual nº 32.132, de 13 de maio de 1986; e
- III - constituir-se em contrapartida a recursos oriundos de organismos externos, Federais, Estaduais e Municipais, para a execução de serviços e obras do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, prioritariamente daqueles com fins agropecuários e usos múltiplos, beneficiando preferencialmente os pequenos agricultores.

Quando foi criado o FRH-RS, através de seu regulamento, foi estabelecido que o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul - CRH-RS iria realizar a administração do FRH-RS, através de uma Secretaria Executiva que teria, obrigatoriamente, um Secretário Executivo e um Secretário Executivo Adjunto. O Secretário Executivo tinha a competência de movimentar, juntamente com o Secretário Executivo Adjunto, as contas do FRH-RS. O controle e registros contábeis do FRH-RS seriam efetuados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, através da Contadoria Seccional junto à Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. A Secretaria Executiva tinha a obrigação de prestar de contas da gestão financeira do FRH-RS, em cada exercício, ao CRH-RS.

Posteriormente, através do Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991, foi instituído o "Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul - SIAC", destinado a centralizar em conta bancária única "Governo do Estado" as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas. A conta única, desdobrada em subcontas próprias, representativas de órgãos, entidades, fundos, contratos, convênios, evidenciará a movimentação e o saldo de seus integrantes. A Secretaria da Fazenda

fica autorizada, de acordo com as demais Secretarias a autorizar a execução dos Fluxos Financeiros dos órgãos e Entidades integrantes do SIAC e gerenciar os saldos disponíveis diários existentes na Conta única "Governo do Estado".

Destaca-se, também, que o Decreto nº 33.282, de 08 de agosto de 1989, foi totalmente revogado pelo Decreto nº 54.344, de 20 de novembro de 2018, publicado no DOE de 21 de novembro de 2018.

De pronto, cabe salientar que os levantamentos produzidos neste estudo foram elaborados tendo como base os dados apurados até o final do exercício de 2017, por conseguinte com data de corte em 31 de dezembro de 2017.

Assim, o regulamento que regia o FRH-RS no período analisado é o Decreto nº 33.282/89, com as alterações introduzidas pelos Decretos nº 36.047/95 e nº 38.697/98, ficando afastadas da análise as regras delineadas no Decreto nº 54.344/2018, que altera o gestor financeiro do FRH-RS para o BADESUL, assim como vincula o Fundo à Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Passamos então a análise dos recursos que irão compor o montante disponibilizado no FRH-RS e de sua aplicação.

6.2.1 Recursos do FRH-RS

Conforme o art. 2º da Lei nº 8.850/89, o Fundo de Investimento em Recursos Hídricos – FRH-RS será constituído dos seguintes recursos:

- I - dotação orçamentária específica;
- II - resultado operacional próprio;
- III - recursos oriundos de operações de crédito;
- IV - importâncias provenientes de convênios, contratos ou outros ajustes celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- V - arrecadação proveniente da outorga de concessões, permissões e autorizações para utilização de recursos hídricos;
- VI - produto de multas aplicadas por transgressões à legislação sobre águas;
- VII - valores de indenizações por danos causados à qualidade da água;
- VIII - contribuição de melhoria decorrentes das obras no setor hídrico, financiadas com recursos do Estado;
- IX - taxas de água derivadas do uso de águas reservadas, através de obras públicas, ou naquelas nas quais o Poder Público tenha participação minoritária;
- X - outros recursos a ele destinados, compatíveis com suas finalidades.

O Decreto nº 33.282/89 que regulamentou o FRH-RS, repetiu os mesmos termos do artigo 2º da referida Lei no que diz respeito a origem dos recursos de constituição do FRH-RS.

Destaca-se que o FRH-RS tem o objetivo de financiar a elaboração de planos, programas e projetos e a execução de serviços e obras do interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. O regimento interno do Fundo foi elaborado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, passando pela aprovação do Governador do Estado, conforme o art. 8º da referida Lei Estadual.

Por intermédio do Decreto nº 38.697, de 09 de julho de 1998, foi introduzido mais um inciso no artigo 2º do Decreto nº 33.282/89, com a inclusão das parcelas da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, instituída no artigo 2º da Lei Federal nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989. Destaca-se que a redação do Decreto nº 54.344/2018, não inova mantendo as fontes de recursos que compõe o FRH-RS, já anteriormente previstas.

Para ilustrar, no âmbito do estado, as Usinas Hidrelétricas em operação possuem uma capacidade de geração total de 5.955.325 kW de energia, conforme quadro a seguir:

Capacidade de Geração do Estado RIO GRANDE DO SUL - USINAS do tipo UHE em Operação					
CEG	Usina	Data Operação	Potência (kW) Outorgada	Município	Rio
UHE.PH.RS.000012-4.01 BH dos rios Taquari-Antas	14 de Julho	25-12-2008	100.710	Bento Gonçalves-RS Cotiporã - RS	das Antas
UHE.PH.RS.000718-8.01 BH dos rios Taquari-Antas	Castro Alves	04-03-2008	130.845	Nova Pádua – RS Nova Roma do Sul - RS	das Antas
UHE.PH.RS.027968-4.01 BH dos rios Taquari-Antas	Monte Claro	29-12-2004	130.000	Bento Gonçalves – RS Veranópolis - RS	das Antas
UHE.PH.RS.000324-7.01 BH do rio dos Sinos	Bugres	01-01-1952	11.120	Canela – RS	Santa Cruz
UHE.PH.RS.000635-1.01 BH do rio dos Sinos	Canastra	09-05-1905	44.800	Canela - RS	Santa Maria
UHE.PH.RS.027556-5.01 BH dos rios Apuae-Inhadava	Barra Grande	01-11-2005	698.250	Anita Garibaldi – SC Esmeralda - RS	Pelotas
UHE.PH.RS.001152-5.01 BH dos rios Apuae-Inhadava	Itá	15-06-2000	1.450.000	Aratiba – RS Itá - SC	Uruguai
UHE.PH.SC.001356-0.01 BH dos rios Apuae-Inhadava	Machadinho	16-02-2002	1.140.000	Piratuba – SC Maximiliano de Almeida - RS	Pelotas
UHE.PH.RS.029456-0.01 BH do rio Ijuí	Passo São João	24-03-2012	77.000	Dezesseis de Novembro - RS Roque Gonzales - RS	Ijuí
UHE.PH.RS.001997-6.02 BH do rio Ijuí	Passo de Ajuricaba	19-10-1959	3.200	Ijuí - RS	Ijuí
UHE.PH.RS.029459-4.01 BH do rio Ijuí	São José	29-03-2011	51.000	Salvador das Missões – RS Rolador - RS	Ijuí
UHE.PH.RS.002003-6.01 BH do rio Alto Jacuí	Passo Real	01-01-1973	158.000	Salto do Jacuí - RS	Jacuí
UHE.PH.RS.001217-3.01	Jacuí	01-01-1962	180.000	Salto do Jacuí - RS	Jacuí

BH do rio Alto Jacuí UHE.PH.RS.027019-9.01 BH do rio Alto Jacuí	Itaúba	01-01-1979	500.400	Pinhal Grande - RS	Jacuí
UHE.PH.RS.028354-1.01 BH do rio da Vársea	Foz do Chapecó	14-10-2010	855.000	Águas de Chapecó-SC Alpestre - RS	Uruguai
UHE.PH.RS.028562-5.01 BH do rio Passo Fundo	Monjolinho	01-09-2009	74.000	Faxinalzinho - RS Nonoai - RS	Passo Fundo
UHE.PH.RS.002001-0.01 BH do rio Passo Fundo	Passo Fundo	30-03-1973	226.000	Entre Rios do Sul - RS	Passo Fundo
UHE.PH.RS.027012-1.01 BH do rio Baixo Jacuí	Dona Francisca	05-02-2001	125.000	Agudo - RS Nova Palma - RS	Jacuí
Total: 18 Usina(s)			Potência Total: 5.955.325 kW		

Tabela 5: Capacidade de Geração do RGS

Fonte: ANEEL -<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ResumoEstadual/GeracaoTipoFase.asp>.

Nos anos de 2011 a 2017, o montante demonstrado pela ANEEL dos valores transferidos para o governo estadual, referentes a parcela da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, apontaram o registro de R\$ 290.407.151,22 conforme demonstrado na Tabela a seguir:

Compensação Financeira pela Utilização de Recursos	
VALORES EFETIVAMENTE DISTRIBUIDOS	
Ano	R\$
2011	40.232.836,20
2012	22.223.530,58
2013	33.303.013,56
2014	48.781.026,31
2015	51.920.281,27
2016	54.758.330,22
2017	39.188.134,08
Total	290.407.151,22

Tabela 6: Compensação Financeira – CFRH

Fonte: ANEEL (<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>)

Os recursos transferidos pela União são apropriados, contabilmente, no Recurso 0295 - Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos.

Os dados obtidos do Relatório de Movimentação das Contas que compõem o SIAC do período de 2011 a 2017, apontaram os ingressos no Recurso 0295 - Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos alcançaram o montante de R\$ 290.781.401,54 na conta FRH-RS, conforme próxima Tabela, que demonstra ano a ano os recursos provenientes da parcela registrada no SIAC, referente a

compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRH-RS							
Receita	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RECURSOS DE ORIGEM FEDERAL	42.199.912,13	30.783.644,72	38.211.182,35	54.551.740,16	55.383.995,21	56.217.485,69	42.459.347,48
0295 - COMP FIN UTIL REC HIDRIC	42.199.912,13	30.783.644,72	38.211.182,35	54.551.740,16	55.383.995,21	56.217.485,69	42.459.347,48
REM DEP BANC VINC-DIV (RDBV-OUTRO-REC HIDRICO)	3.419.941,07	3.315.614,99	1.230.256,41	4.757.951,47	2.395.915,42	1.259.898,54	2.218.997,90
COTA-PARTE-CFRH	32.695.495,41	26.989.029,70	36.509.148,33	48.744.430,59	51.920.281,29	54.758.330,09	39.164.386,13
MJ CONT-OUT (MULTAS-COMP FIN UTIL RHI)						7.818,07	
REST-OUT (RESTIT-COMP FIN REC HIDR)	21.644,69		10.000,00		1.036,51	24.766,67	528.245,38
ARP VINC-OUT (RESTIT-COMP FIN REC HIDR)	6.062.830,96	479.000,03	461.777,61	1.049.358,10	1.066.761,99	166.672,32	547.718,07
Total Geral	42.199.912,13	30.783.644,72	38.211.182,35	54.551.740,16	55.383.995,21	56.217.485,69	42.459.347,48

Tabela 7: Fundo Estadual de Recursos Hídricos

Desta forma, podemos constatar que há uma diferença entre os valores registrados nos dados fornecidos pela ANEEL e os dados coletados no SIAC no montante de R\$ 374.250,32.

A Tabela a seguir discrimina o ingresso mensal recursos no FRH-RS, conforme os registros contábeis:

Ingresso de Receitas – Mensal - Recurso 0295	
Mês	Valor Ingresso
2012	30.783.644,72
Jan / 2012	11.255.173,11
Fev / 2012	310.264,29
Abr / 2012	4.148.459,71
Mai / 2012	2.703.336,83
Jun / 2012	392.315,82
Jul / 2012	2.302.691,23
Ago / 2012	2.860.047,82
Out / 2012	277.608,04
Nov / 2012	3.788.624,47
Dez / 2012	2.745.123,40
2013	38.211.182,35
Fev / 2013	6.925.507,77
Mar / 2013	122,32
Abr / 2013	2.541.986,73
Mai / 2013	2.471.562,96
Jun / 2013	5.688.518,94

Jul / 2013	136.295,88
Ago / 2013	4.131.173,47
Set / 2013	2.569.293,66
Nov / 2013	8.956.583,07
Dez / 2013	4.790.137,55
2014	54.551.740,16
Fev / 2014	351.386,30
Mar / 2014	4.218.475,13
Abr / 2014	3.473.331,02
Mai / 2014	4.217.384,82
Jul / 2014	6.901.342,32
Ago / 2014	4.598.181,94
Set / 2014	4.119.340,06
Out / 2014	5.000.186,25
Nov / 2014	10.670.356,28
Dez / 2014	11.001.756,04
2015	55.383.995,21
Mar / 2015	13.479.612,34
Abr / 2015	6.605.973,01
Jun / 2015	325.099,45
Jul / 2015	4.099.736,88
Set / 2015	148.324,89
Out / 2015	833.545,17
Dez / 2015	29.891.703,47
2016	56.217.485,69
Fev / 2016	55.140,45
Mai / 2016	20.338.439,04
Jun / 2016	50.000,00
Set / 2016	22.411.085,92
Dez / 2016	13.362.820,28
2017	42.459.347,48
Fev / 2017	5.302.530,44
Mar / 2017	8.230.349,54
Abr / 2017	220.191,75
Out / 2017	15.409.874,83
Dez / 2017	13.296.400,92
Fonte: Sistema CubosDW	

Tabela 8: Fonte de Receita

A origem destes recursos é apresentada na Tabela a seguir:

Origem do Recurso 0295		
Ano	Tesouro – Vinculados por Lei	Transferências Obrigatórias
2011	42.199.912,13	
100000000000 - RECEITAS CORRENTES	42.199.912,13	
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL	3.419.941,07	
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	32.695.495,41	
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.084.475,65	
2012	30.783.644,72	
100000000000 - RECEITAS CORRENTES	30.783.644,72	
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL	3.315.614,99	
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	26.989.029,70	
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	479.000,03	
2013	38.211.182,35	
100000000000 - RECEITAS CORRENTES	38.211.182,35	
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL	1.230.256,41	
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	36.509.148,33	
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	471.777,61	

2014		54.551.740,16
100000000000 - RECEITAS CORRENTES		54.551.740,16
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL		4.757.951,47
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES		48.744.430,59
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES		1.049.358,10
2015		55.383.995,21
100000000000 - RECEITAS CORRENTES		55.383.995,21
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL		2.395.915,42
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES		51.920.281,29
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES		1.067.798,50
2016		56.217.485,69
100000000000 - RECEITAS CORRENTES		56.217.485,69
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL		1.259.898,54
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES		54.758.330,09
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES		199.257,06
2017		42.459.347,48
100000000000 - RECEITAS CORRENTES		42.459.347,48
130000000000 - RECEITA PATRIMONIAL		2.218.997,90
170000000000 - TRANSFERENCIAS CORRENTES		39.164.386,13
190000000000 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES		1.075.963,45
Total Geral	111.194.739,00	208.612.568,54
Fonte: Sistema CubosDW		

Tabela 9: Origem do Recurso 0295

As Receitas Patrimoniais originam-se dos juros decorrentes da aplicação dos recursos, e as transferências correntes de repasses da União prevista na Lei Federal nº 7.990/1989. Outras receitas correntes podem ter diferentes origens, como, por exemplo, a anulação de restos a pagar de exercícios anteriores. As demais receitas do FRH, registradas contabilmente são constituídas por receitas patrimoniais (receitas financeiras).

Os recursos do FRH-RS são aplicados no Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC) conhecido como “Caixa Único”, originalmente instituído pelo Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991. O SIAC representa a centralização, em conta única, de todas as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e Indireta. Para uma melhor compreensão, traz à colação a análise efetuada no Parecer Prévio das Contas do Governo do Estado de 2016, que esclarece a operação do SIAC:

Inicialmente, a concentração de valores em uma só conta tinha como objetivo reduzir a necessidade da busca de financiamento junto às instituições financeiras. Nos últimos anos, porém, e em especial nos últimos quatro exercícios, a principal finalidade passou a ser a de suprir as deficiências de caixa do Estado para o cumprimento dos seus programas. Assim, as contas bancárias livres e vinculadas do Estado e as contas “centralizadoras” de cada Órgão, Fundo ou Entidade,

mantidas no Banrisul foram cadastradas no SIAC, sendo seus saldos transferidos para uma conta específica no Banco, denominada “Conta Única”. Quando da necessidade de se efetuar um pagamento, cujos recursos correspondentes estão aplicados no Sistema, ocorre a transferência do valor para a respectiva conta centralizadora do SIAC e desta para a conta pagamento de cada Órgão, Fundo ou Entidade.”

....

É necessário enfatizar que a sistemática adotada para o registro das operações contribui para a dificuldade de visualização da real situação financeira do Estado. Isso acontece pela apresentação de ativo a maior, pois o Balanço contempla um saldo gráfico para as contas integrantes do SIAC não correspondente ao saldo financeiro existente, quando descontados os valores resgatados.

Os Relatórios das Contas do Governo do Estado, de 2012 a 2016, apontam os saldos no SIAC, conforme levantamento realizado pela SAIPAG/SAICE do Tribunal de Contas do Estado, na Informação SAIPAG nº 02/2018:

Relatórios das Contas do Governo do Estado					
Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC					
SALDOS FINAIS DOS EXERCÍCIOS DE 2012 a 2016					
Em milhões de R\$(*)					
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Valor Aplicação –	70,5	45,2	91,5	157,9	184,9
FRH/DNAEE					
Total aplicado SIAC	6.452,7	10.804,9	12.149,7	14.231,2	15.426,9
Resgate	6.386,9	8.677,9	11.790,1	14.053,1	15.377,5
Saldo total livre	65,8	2.127,0	359,6	178,1	49,4
Valores nominais					

Tabela 10: Saldos Finais dos Exercícios.

Isso demonstra que quase a totalidade dos recursos aplicados no SIAC foram resgatados, sendo que em 2016, restou disponível somente R\$ 49,4 milhões, menos de 1% do valor total de R\$ 15.426,9 milhões. Dessa forma, verifica-se que são valores aplicados contabilmente, para os quais não há disponibilidade de caixa.

O valor da aplicação dos recursos do FRH pode se sintetizado na Tabela a seguir:

Aplicação dos Recursos do FRH – Valores Anuais				
Ano	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago Ex Atual	Valor Pago Ex Anterior
2012	24.219.389,01	22.349.991,15	19.171.393,12	9.578.648,23
2013	27.000.950,58	20.735.508,80	16.058.911,24	4.413.625,13

2014	19.257.928,58	15.619.126,09	14.227.785,18	9.003.593,16
2015	8.893.032,83	6.329.560,33	3.204.381,77	3.578.593,83
2016	13.897.698,70	11.336.321,06	10.649.585,86	3.887.165,77
2017	28.885.691,89	8.710.328,09	7.466.965,20	2.492.150,83
Total Geral	122.154.691,59	85.080.835,52	70.779.022,37	32.953.776,95

Fonte: Sistema CubosDW

- Os valores pendentes de pagamento em cada exercício foram inscritos em Restos a Pagar. Os restos a pagar processados não dependem do implemento de condição.

- Os valores não foram atualizados.

Tabela 11: Aplicação dos Recursos do FRH

Em relação às receitas financeiras, verifica-se, de forma simplificada, que não acompanham o saldo total do fundo, tendo em vista os resgates para o SIAC.

Receitas Financeiras – Recurso 0295			
Ano	SALDO FRH	REC PATRIMONIAL	Δ
2011	93.887.915,81	3.419.941,07	3,64%
2012	66.996.502,33	3.315.614,99	4,95%
2013	31.917.792,64	1.230.256,41	3,85%
2014	67.211.604,22	4.757.951,47	7,08%
2015	113.702.566,60	2.395.915,42	2,11%
2016	156.022.353,59	1.259.898,54	0,81%
2017	169.596.403,04	2.218.997,90	1,31%

Tabela 12: Receitas Financeiras

Como o Estado recolhe valores de diversas contas bancárias para aplicação no Caixa Único, deveria ser providenciada a reposição da rentabilidade financeira que deixou de ser incorporada nestas contas de origem. No Relatório das Contas do Governador de 2016, consta o saldo pendente de pagamento de remuneração no valor de R\$ 108,5 milhões para o FRH/DNAEE (“Passivo de Remuneração”).

6.2.2 Alocação dos Recursos do FRH-RS

Destaca-se que o comando inserido no art. 171 da Constituição Estadual determina que o SERH visa promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos do Estado e o aproveitamento das águas será considerado absolutamente prioritário para o abastecimento das populações, destacando que no § 3º determina que **os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia**, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.

Conforme o art. 3º da Lei nº 8.850/89, os recursos financeiros do FRH-RS se destinam ao investimento em obras e instalações, máquinas e equipamentos, e

participações societárias de interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e a financiar, inclusive sob a forma de auxílios:

- I - a realização de estudos, pesquisas e levantamentos necessários à formulação do Plano Estadual de Utilização dos Recursos Hídricos;
- II - a elaboração e execução, dentre outros, de programas e projetos para:
 - a) preservação e recuperação dos recursos hídricos;
 - b) abastecimento humano;
 - c) controle de cheias;
 - d) irrigação e drenagem;
 - e) usos múltiplos.
- III - outras atividades consideradas relevantes ou necessárias à utilização racional dos recursos hídricos.

O Decreto nº 33.282/89, que regulamentou o FRH-RS, repetiu os mesmos termos do artigo 3º da referida Lei, quanto a destinação dos recursos.

Com o advento da Lei nº 10.350/95, que a instituiu o novo Sistema Estadual de Recursos Hídricos, houve a necessidade de atualizar e adaptar as disposições relativas à destinação, à aplicação e à gestão dos recursos oriundos do FRH-RS, através do Decreto nº 36.047, de 30 de junho de 1995, sendo alterada a redação do artigo 4º, nos seguintes termos:

- I - a realização de estudos, pesquisas, levantamentos, eventos, e a divulgação necessários à implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, previsto na Lei nº 10.350/94, através da Secretaria Executiva do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, CRH-RS;
 - II - a elaboração e execução, dentre outros, de programas e projetos para:
 - a) preservação e recuperação dos recursos hídricos a cargo da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente;
 - b) abastecimento humano, controle de cheias e usos múltiplos a cargo da Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação;
 - c) irrigação e drenagem a cargo da Secretaria da Agricultura e Abastecimento;
 - d) geração de energia elétrica a cargo da Secretaria de Energia, Minas e Comunicações;
 - III - outras atividades consideradas relevantes ou necessárias à utilização racional dos recursos hídricos, sob a Coordenação da Secretaria Executiva do CRH-RS.
- Parágrafo 1º - Os recursos destinados originariamente a aplicações setoriais serão repassados, nos termos dos incisos VIII e II, respectivamente, dos artigos 14 e 15 deste Decreto, às Secretarias encarregadas dos respectivos programas e projetos, que ficarão responsáveis pela gestão e prestação de contas dos mesmos.
- Parágrafo 2º - Os demais recursos serão aplicados por determinação do Conselho de Recursos Hídricos, preferencialmente, em ações de implantação e funcionamento do Sistema Estadual de Recursos

Hídricos geridos pelo Secretário Executivo do Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

O Conselho de Recursos Hídricos - CRH, através da Resolução nº 03/2002 definiu os critérios para a aplicação dos recursos do Fundo, adotando como princípios a implantação e a consolidação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, o planejamento e ações ao nível da bacia, e o gerenciamento dos usos. E, ficou estabelecido pelo art. 1º que o CRH era encarregado de deliberar sobre os investimentos anuais do FRH-RS:

RESOLUÇÃO 03/02

O Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul – CRH/RS, criado pela Lei Estadual nº 10.350/94, de 30 de dezembro de 1994, regulamentado pelo Decreto nº 36.055, de 04 de julho de 1995 e modificado pela Lei nº 11.560, de 22 de dezembro de 2000,

- considerando a importância da utilização do Fundo de Recursos Hídricos para a implementação do Sistema de Recursos Hídricos do Estado;

- considerando a necessidade de transparência no processo de aplicação dos recursos;

- considerando que a aplicação de recursos do FRH deve ficar subordinada a uma política não desvinculada de um planejamento de médio e longo prazos, imprescindível para que a implantação do Sistema se dê articulada e continuamente;

- considerando que a aprovação pelo CRH da proposta de investimentos do FRH deverá contemplar um equilíbrio entre os principais aspectos que alavancam a estruturação do Sistema,

RESOLVE:

Art. 1º - Fica estabelecido que o CRH deverá deliberar sobre os investimentos anuais do Fundo de Recursos Hídricos, em período anterior à definição da proposta orçamentária da SEMA.

Art. 2º - Fica determinado que a análise da distribuição dos recursos do FRH não vinculados por lei seja efetuada de acordo com os critérios constantes do quadro em anexo.

Art. 3º - O CRH define como princípio para deliberação acerca dos recursos que sejam contemplados os aspectos de gerenciamento do sistema, planejamento e ações na bacia e gerenciamento dos usos arrolados no quadro anexo, em proporções compatíveis com o estágio de implementação do Sistema, planejado integradamente com todos os seus componentes.

Art. 4º - Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO RESOLUÇÃO CRH 03/02

CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE RECURSOS HÍDRICOS

1. IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Recursos destinados a estudos, projetos, programas e ações relacionadas com:

- 1.1 – Estruturação e funcionamento do Departamento de Recursos Hídricos;
- 1.2 – Sistema de Informações;
- 1.3 – Sistema de Outorga e Licenciamento Ambiental;
- 1.4 – Sistema de Tarifação;
- 1.5 – Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- 1.6 – Agências de Região Hidrográfica;
- 1.7 – Estudos especiais (ex: mapeamento hidrogeológico).

2. PLANEJAMENTO E AÇÕES AO NÍVEL DA BACIA

Recursos destinados a estudos, projetos, programas e ações relacionadas com:

- 2.1 – Sustentação e funcionamento dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas;
- 2.2 – Planejamento e ação: Enquadramento; Planos de Bacias; Cobrança;
- 2.3 – Capacitação;
- 2.4 – Projetos especiais;
- 2.5 - Implantação de obras.

3. GERENCIAMENTO DOS USOS

Recursos para estudos, programas, projetos específicos, implantação de obras e ações com o objetivo de definição ou complementação de ações estratégicas visando a otimização da “performance” do setor usuário com o objetivo da conservação quali-quantitativa da água, conforme o planejamento de cada bacia hidrográfica.

- Ex: - Programa de Saneamento Rural em Micro-bacias;
 - Programa de Incentivo ao Turismo Ecológico;
 - Programa de Otimização do Uso da Água em Zonas de Agricultura Irrigada;
 - Sistema Estadual de Saneamento Ambiental.

A partir da Resolução CRH nº 34/2007, de 02 de maio de 2007, publicada no DOE de 10 de maio de 2007, aprova no art. 2º, os critérios e os percentuais que regerão a aplicação dos recursos do FRH-RS, a partir do exercício de 2008, nos seguintes termos:

CRITÉRIOS PARA USO DOS RECURSOS DO FRH	
	Percentual
SEMA	
Apoio técnico e operacional ao DRH	5
Manutenção dos Comitês	10
Ações de Fortalecimento do Sistema	10
Planos de Bacia e Diretrizes de Outorga	25
Outros Programas	5
DEMANDAS SETORIAIS	
Gerais	10
SANEAMENTO	
Gerais	35

DATA PARA FECHAMENTO DO ORÇAMENTO- NOVEMBRO	
PRESTAÇÃO DE CONTAS - BIMESTRAL	

Tabela 13: Critérios de Uso do FRH

O CRH publica resoluções com a proposta de aplicação dos recursos do FRH-RS, para cada exercício, com os projetos e ações financiáveis, ficando sua execução vinculada à disponibilidade orçamentária, conforme registrado na Tabela a seguir:

Resoluções CRH - Propostas de Aplicação dos Recursos do FRH			
Exercício Orçamentário	Número da Res.	Data Res./DOE	Valor Total Autorizado (R\$)
2011	84/2011	30/05/2011	31.623.086,00
2012	94/2011	11/12/2011	37.105.633,00
2013	112/2012	04/09/2012	48.700.000,00
2014	131/2013	13/09/2013	Não Consta no DOE
	144/2014 – Alt.	31/03/2014	
2015	150/2014	14/08/2014	41.512.095,00
	176/2015 – Alt.	09/09/2015	
2016	175/2015	18/08/2015	59.452.642,00
	200/2016 – Alt.	12/08/2016	
	210/2016 – Alt.	28/11/2016	
2017	201/2016	26/08/2016	55.071.685,00
	211/2016 – Alt.	28/11/2016	
	231/2017 – Alt.	28/07/2017	
	237/2017 – Alt.	09/08/2017	
	254/2017 – Alt.	14/12/2017	
	259/2017 – Alt.	18/12/2017	

Fonte: www.sema.rs.gov.br

Tabela 14: Resoluções CRH. Propostas de Aplicação

Para o exercício de 2011, consultando a proposta de aplicação verifica-se que foram contempladas a Secretaria do Meio Ambiente, a Secretaria de Irrigação e Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Habitação e a Secretaria Desenvolvimento Rural e Pesca, conforme a Tabela, a seguir:

Exercício de 2011	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS
PROJETOS	
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – SEMA	
5561- Implementação da Estrutura Institucional do Sistema de Recursos Hídricos	
	Manutenção dos Comitês de Bacias Hidrográficas
	Convênio SEMA-METROPLAN
	Repasse PASEP - Banco do Brasil
	Obs: 1% do que é depositado
5561- Implementação da Estrutura Institucional do Sistema de Recursos Hídricos	Material permanente Comitê de Bacias Equipamentos
5564 - Implementação Processo de Planejamento no Âmbito do SRH	Enquadramento Plano de Ações em Bacias
5739 - RS Biodiversidade (Contrapartida)	
PROTEÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS – SEMA	
6199 - Ações de Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas	Convênio com Entidades sem Fins Lucrativos (Sócio Ambiental)

	Ações de Saneamento Ambiental no entorno das áreas de captação de água (situação atual, uso do solo, despejos de poluentes, etc).
6199 - Ações de Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas	Diagnóstico quali-quantitativo - proposta de monitoramento Convênio (Sócio Ambiental) despesas com material permanente
QUALIDADE E CONTROLES AMBIENTAIS – SEMA	
6204 – Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos	Cadastro de Usuário - Contr. PROCERGS
6204 – Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos	Convênios - Transferências para Municípios
6467 - Publicidade - Fundo de Recursos Hídricos	Publicações Legais (avisos públicos, resoluções, moções, súmulas, etc) Publicações Técnicas (Legislação de rec. Hídricos, textos, materiais técnicos), Projetos de Informação, mobilização e participação social voltados aos Recursos Hídricos.
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DES. URBANO	
1901 - Plano Diretor do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai	Elaboração do Plano Diretor
5401 - Recuperação de Mananciais Naturais	Usos Múltiplos da Água - Recuperação e Mananciais
5426 - Barragens e Canais de distribuição de água na metade sul do Estado	Projetos e Implantação de Barragem do Arroio Jaguarí
5429 - Barragens e Canais de distribuição de Água na metade sul do Estado (5529)	Projetos e Implantação de Barragem do Arroio Taquarimbó
5442 - Infraestrutura para acumulação de água de grande porte	Estudos e Projetos (Rio Santa Maria no Passo Ferrara, Rio Soturno, Rio São Sepé, Arroio Estancado/Caturetê)
5530 - Plano de Desenvolvimento Sustentável De Bacia da metade Norte do Estado	Estudos e Projetos
5744 - Dique de contenção para Açudes e Barragens	Reformas de Diques
5745 - Controle de Consumo de Água	Limpeza e desassoreamento de Canais
6005 - Estudos e projetos para Desenvolvimento Sustentável dos usos múltiplos da água	Estudos e projetos
5524 - Desassoreamento e Obras de Macrodrenagem	Execução
6324 - Gerenciamento e Execução de Obras de Infraestrutura Hídrica	Execução
PROGRAMA GAÚCHO DE SANEAMENTO – SEHAB	
5536 - Saneamento para pequenas comunidades	Obras em sistemas de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem (46 sistemas à definir os municípios)
6149 - Perfuração de Poços	Perfuração de 260 poços (a serem definidos os municípios)
6149 - Perfuração de Poços	Aquisição de peças e materiais
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E DA PESCA	
5439 - Capacitação de Agricultores	Treinamento
5671 - RS Mulher	Capacitação de Agricultores
5731 - Apoio financeiro	Irrigação

Tabela 15: Proposta de Aplicação- 2011

Para o exercício de 2012, consultando a proposta de aplicação verifica-se que foram contempladas: Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação e Saneamento e de Secretaria Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, conforme a Tabela, a seguir:

Exercício de 2012	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS
PROJETOS	
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – SEMA	
2923 - Projetos Institucionais	Publicidade
5862 - Implementação de planos, programas e	Capacitação e Manutenção de Comitês de Bacias

projetos ambientais	Hidrográficas Execução do Plano de Trabalho de 2012 do Fórum Gaúcho de Comitês de Bacias Hidrográficas. Publicações Legais obrigatórias. Planos de Bacias Programa de Preservação de Mananciais Superficiais
6331 - Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura – SEMA	Qualificação de Pessoal - Cursos - Seminários – etc
6606 - Integração SEMA - FEPAM - FZB	Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica
6607 - Modernização e Adequação da SEMA	Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica
6607 - Modernização e Adequação da SEMA	Equipamentos e material permanente
6661 - Promoção da gestão do Conhecimento e de Pessoas da SEMA-FEPAM-FZB	Treinamento - Serviços de terceiros
6688 - Implementação de Sistema de Informações Ambientais	Digitalização
6606 - Integração SEMA - FEPAM - FZB	Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	
5524 - Desassoreamento e obras de Macrodrenagem nos Municípios do Estado	Execução
6665 - Execução e Fiscalização de Obras Públicas	Execução
1901 - Plano Diretor de Reservação de Água para Usos Múltiplos	Elaboração do Plano Diretor
5426 - Barragens e Canais de Distribuição de Água	Barragem do Rio Jaguarí
5440 - Construção de Microaçudes e Capacitação	Execução e Capacitação de Técnicos e Agricultores
5442 - Infraestrutura para acumulação de água de grande porte	Estudos e Projetos
5529 - Barragens e Canais de distribuição de água	Barragem do Arroio Taquarembó
5744 - Diques de contenção de água e Compensações Ambientais	Dique de contenção para açudes e barragens
5745 - Sistemas de Distribuição, Abastecimento e Controle do Consumo de águas em zonas rurais	Controle do consumo de água, limpeza e desassoreamento de canais
5762 - Canal de distribuição da Barragem Taquarembó	Execução
5763 - Canal de distribuição da Barragem Jaguarí	Execução
5764 - Barragem do Rio São Sepé	Execução
5524 - Desassoreamento e obras de Macrodrenagem nos Municípios do Estado	Execução
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO	
5801 - Irrigando Agricultura Familiar	Capacitação e Execução
5801 - Irrigando Agricultura Familiar	Execução
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DES. URBANO	
1901 - Plano Diretor do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai	Elaboração do Plano Diretor
5401 - Recuperação de Mananciais Naturais	Usos Múltiplos da Água - Recuperação e Mananciais
5426 - Barragens e Canais de distribuição de água na metade sul do Estado	Projetos e Implantação de Barragem do Arroio Jaguarí
5429 - Barragens e Canais de distribuição de Água na metade sul do Estado	Projetos e Implantação de Barragem do Arroio Taquarembó
5442 - Infraestrutura para acumulação de água de grande porte	Estudos e Projetos (Rio Santa Maria no Passo Ferraria, Rio Soturno, Rio São Sepé, Arroio Estancado/Caturetê)
5530 - Plano de Desenvolvimento Sustentável De Bacia da metade Norte do Estado	Estudos e Projetos
5744 - Dique de contenção para Açudes e Barragens	Reformas de Diques
5745 - Controle de Consumo de Água	Limpeza e desassoreamento de Canais
6005 - Estudos e projetos para Desenvolvimento Sustentável dos usos múltiplos da água	Estudos e projetos
5524 - Desassoreamento e Obras de Macrodrenagem	Execução
6324 - Gerenciamento e Execução de Obras de Infraestrutura Hídrica	Execução
SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO – SEHABS PROGRAMA GAÚCHO DE SANEAMENTO	
5532 - Sistema de Informações Gerenciais - Saneamento	Elaboração do Sistema
5536 - Saneamento para pequenas comunidades	Obras em Sistemas de Água, Esgoto, Resíduos Sólidos e Drenagem (46 sistemas de Saneamento, a definir os municípios)

5537 - Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento	Dois Planos Regionais de Saneamento
5537 - Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento	Elaboração parcial do Plano Estadual de Saneamento
5820 - Fundo Estadual de Saneamento	Implementação do Fundo
6149 - Perfuração de Poços	Perfuração de 43 Poços a serem definidos os municípios
6149 - Perfuração de Poços	Aquisição de Peças

Tabela 16: Proposta de Aplicação -2012

Para o exercício de 2013, consultando a proposta de aplicação verifica-se que foram contempladas: Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação e Saneamento e de Secretaria Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, conforme a Tabela, a seguir:

Exercício de 2013	
PROJETOS	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – SEMA	
Comitê do Rio dos Sinos	Consulta Pública
Comitê Lago Guaíba	Fase C
Comitê do Rio Caí	Fase C
Comitê do Rio Tramandaí	Fase C + revisão
Comitê do Taquari-Antas	Fase C
Comitê Ibicuí	Fase C
Comitê Turvo	Fase C
Comitê do Passo Fundo	Fase C
Comitê do Ijuí	Fase C
Comitê do Rio Pardo	Fase C
Comitê do Alto Jacuí	Fase C
Comitê do Baixo Jacuí	A/B/C
Comitê do Rio Camaquã	A/B/C
Comitê do Litoral Médio	A/B/C
Comitê do Rio Santa Marta	A/B/C
Comitê dos Rios Apuaê-Inhandava	A/B/C
Comitê dos Rios Butuí-Icamaquã	A/B/C
Comitê dos Rios Vacacaí - Vacacaí Mirim	A/B/C
Comitê Mirim-São Gonçalo	A/B/C
Programa de Preservação de Mananciais Superficiais	
Publicidade - Fundo de Recursos Hídricos -RS (2923)	Publicações Legais (avisos públicos, resoluções, moções, súmulas, etc), Publicações Técnicas (Legislação de recursos hídricos, textos, materiais técnicos). Projeto de Informação, mobilização e participação social voltados aos Recursos Hídricos.
Convênio UFLA	Sistema de Apoio à Decisão –outorga
Convênios de Manutenção de Comitês	
Manutenção da Rede de Monitoramento	200 (duzentas) estações
Convênio CECO/UFRRGS Lago Guaíba	Estudo hidrossedimentológico para o ZEE
Cartografia - restituição	todo o RS - 1:25:000
Convênio ANA/PNQA	294 pontos de coleta qualitativa - 4 campanhas anuais
Convênio CPRM	Estudo de disponibilidade de água subterrânea
Encontro Nacional de Comitês de Bacia	
Encontro Estadual de Comitês de Bacia	
Outros projetos - despesas correntes	
Estações para Rede de Monitoramento	Telemétricas por satélite padrão ANA
Outros projetos - material permanente	
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	
1901 - Plano Diretor de Reservação de Água para Usos Múltiplos	Ações decorrentes do PIUMA
5426 - Barragens e Canais de distribuição de água	Barragem do Rio Jaguarí/Estudos Complementares

5440 - Construção de Microaçudes e Capacitação	Operação e Execução - Capacitação de Técnicos e Agricultores
5442 - Infraestrutura para acumulação de água de grande porte	Estudos e Projetos/Estancado/Soturno/Ferraria/Santa Bárbara
5524 - Desassoreamento e obras de Macrodrenagem nos Municípios do Estado	Intervenções em bacias hidrográficas
5529 - Barragens e Canais de distribuição de água	Barragem do Arroio Taquarembó/Estudos Complementares
5744 - Diques de Contenção de Água e Compensações Ambientais	Estudos/Projetos/Implantação
5745 - Sistemas de Distribuição, Abastecimento e Controle do consumo de Águas em Zonas Rurais	Revitalizações/Perfurações de Poços Artesianos
5762 - Canal de distribuição da Barragem Taquarembó	Execução/Execução/Gerenciamento
5763 - Canal de distribuição da Barragem Jaguari	Execução/Execução/Gerenciamento
5764 - Barragem do Rio São Sepé	Estudos/Projetos/Execução/Gerenciamento
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO	
6665 - Exec. Fiscal. Obras Públicas	
5862 - Implementa Planos Ambientais	
5801 - Irrigando a Agricultura	
SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO – SEHABS PROGRAMA GAÚCHO DE SANEAMENTO	
5532 - Sistema de Informações Gerenciais - Saneamento	Sistema de Inf. Gerenciais Saneamento – Procergs
5536 - Saneamento para pequenas comunidades	Saneamento Básico para pequenas comunidades
5537 - Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento	Planos Municipais de Saneamento
5537 - Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento	Planos Estaduais de Saneamento
6149 - Perfuração de Poços	Perfuração de poços – materiais
6149 - Perfuração de Poços	Perfuração de poços - ressarcimento. Corsan

Tabela 17: Proposta de Aplicação - 2013

Para o exercício de 2014, consultando a proposta de aplicação verifica-se que foram contempladas: Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação e Saneamento e de Secretaria Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, conforme a Tabela

Exercício de 2014	
PROJETOS	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – SEMA	
2923 - Projetos Institucionais	Publicidade
5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	Capacitação e Manutenção de Comitês de Bacias Hidrográficas .Publicações Legais obrigatórias.
6331 - Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura – SEMA	Qualificação de Pessoal - Cursos - Seminários – etc
6723 - Implementação do Sistema de Gestão de Riscos	
	Repasse PASEP - Banco do Brasil Obs: 1% do que é depositado
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	
5524 - Desassoreamento e obras de Macrodrenagem nos Municípios do Estado	Execução
1901 - Plano Diretor de Reservação de Água para Usos Múltiplos	Elaboração do Plano Diretor
5426 - Barragens e Canais de Distribuição de Água	Barragem do Rio Jaguari
5440 - Construção de Microaçudes e Capacitação	Execução e Capacitação de Técnicos e Agricultores
5442 - Infraestrutura para acumulação de água de grande porte	Estudos e Projetos
5745 - Sistemas de Distribuição, Abastecimento e Controle do Consumo de águas em zonas rurais	Controle do consumo de água, limpeza e desassoreamento de canais
5760 - Módulos Sanitários	
5762 - Canal de distribuição da Barragem Taquarembó	Execução

5763 - Canal de distribuição da Barragem Jaguari	Execução
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO	
5801 - Irrigando Agricultura Familiar	Capacitação e Execução
SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO – SEHABS	
PROGRAMA GAÚCHO DE SANEAMENTO	
5536 - Saneamento para pequenas comunidades	Obras em Sistemas de Água, Esgoto, Resíduos Sólidos e Drenagem (46 sistemas de Saneamento, a definir os municípios)
5537 - Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento	Elaboração parcial do Plano Estadual de Saneamento
6149 - Perfuração de Poços	Perfuração de Poços a serem definidos os municípios

Tabela 18: Proposta de Aplicação -2014.

Para o exercício de 2015, após a edição da Lei nº 14.733/2015 que alterou a estrutura administrativa do Estado, as secretarias responsáveis pela utilização dos recursos foram Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação e Saneamento e de Secretaria Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, conforme a Tabela a seguir:

Exercício de 2015		
PROJETOS	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS	
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável		
2923 - Projetos Institucionais	Publicidade	
5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	Avisos Legais/Publicações CRH	Sinos, Caí, Vacacaí-Vacacaí-Mirim, Lago Guaíba, Pardo, Litoral Médio, Mampituba, Quaraí, Várzea e Butuí – Icamaguã
	Convênios de manutenção dos Comitês de Bacia Hidrográfica	25 Bacias Hidrográficas
	Plano de Bacia do Caí-Fase C (1 produto)	Caí
	Plano de Bacia do Rio Tramandaí - Fase C (1 produto)	Tramandaí
	Plano de Bacia do Baixo Jacuí - Fases A, B, C (5 produtos)	Baixo Jacuí
	Plano de Bacia Camaquã - Fases A, B, C (4 produtos)	Camaquã
	Plano de Bacia do Rio Santa Maria - Fases A, B, C (4 produtos)	Santa Maria
	Plano de Bacia dos Rios Apuaê-Inhandava - Fases A, B, C (4 produtos)	Apuaê –Inhandava
	Plano de Bacia do Taquari-Antas - Fase C (2 produtos)	Taquari-Antas
	Plano de Bacia do Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa - Fase C (3 produtos)	Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa
	Plano de Bacia do Ijuí - Fase C (3 produtos)	Ijuí
	Plano de Bacia do Rio Pardo - Fase C (3 produtos)	Pardo
	Plano de Bacia do Rio da Várzea - Fases A, B, C (3 produtos)	Várzea
	Plano de Bacia do Butuí-Icamaguã - Fases A, B, C (3 produtos)	Butuí-Icamaguã
	Plano de Bacia do Litoral Médio - Fases A, B, C (3 produtos)	Litoral Médio
	Plano de Bacia do Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo - Fases A, B, C (3 produtos)	Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo
	Plano de Bacia do Alto Jacuí - Fase C (3 produtos)	Alto Jacuí
	Plano de Bacia do Passo Fundo - Fase C (3 produtos)	Passo Fundo
	Plano de Bacia do Vacacaí-Vacacaí-Mirim - Fases A, B, C (3 produtos)	Vacacaí-Vacacaí-Mirim
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Gravataí - Campanha atualização cadastro outorga	Gravataí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Gravataí - Monitoramento de Sedimentos	Gravataí
	Sistema de Informações Recursos Hídricos (último ano)	25 Bacias Hidrográficas
	Estudo de Assoreamento - Comitê Ibicuí/convênio	Ibicuí
Estudo de viabilidade para intervenções - minimização do impacto de cheias- Baixo Jacuí	Baixo Jacuí	

	Museu Itinerante - Passo Fundo	Passo Fundo
	Estudos de Alternativas para Regularização da Vazão e disponibilidade de água – Sinos	Sinos
	Aquisição de material permanente	
	Repasse PASEP - Banco do Brasil Obs: 1% do que é depositado	
6331 - Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura - SEMA	Qualificação de Pessoal - Cursos - Seminários - etc	
6723 - Implementação do Sistema de Gestão de Riscos	Instalação e Manutenção da Rede de Monitoramento	
	Implantação da Rede de Monitoramento - Taquari-Antas	Taquari-Antas
	Consultoria/Prestação de Serviços Sala de Situação	25 Bacias Hidrográficas
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS - SOP/IRRIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO		
DEPARTAMENTO DE IRRIGAÇÃO		
1901 - Plano Diretor do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai	Elaboração dos Territórios de Irrigação - Ações Decorrentes do PIUMA	Diversas Bacias
5426 - Barragens e Canais de Distribuição de Água na Metade Sul com Projetos Concluídos - Jaguarí	Projeto e Implantação da Barragem do Arroio Jaguarí	Santa Maria
5440 - Reservação de Água Unifamiliar - Construção de Açudes e Capacitação	Construção de Açudes	Diversas Bacias
	Projeto de Incentivo a Irrigação	Diversas Bacias
5442 - Infra-Estrutura para Acumulação de Água de Grande Porte	Projeto da Barragem Passo Ferrara	Diversas Bacias
	Projeto da Barragem do Rio Soturno	Diversas Bacias
	Projeto da Barragem do Estancado	Diversas Bacias
	Construção e Outras Barragens	Diversas Bacias
	Projetos para outras Barragens	Diversas Bacias
	Projeto e Construção da Barragem São Sepé	Diversas Bacias
5529 - Barragens e Canais de Distribuição de Água na Metade Sul com Projetos Concluídos - Taquarembó	Projeto e Implantação da Barragem do Arroio Taquarembó	Santa Maria
5744 - Dique de contenção para açudes e barragens	Dique de contenção para açudes e barragens	Diversas Bacias
	Compensações Ambientais	Diversas Bacias
5762 - Canal de Distribuição da Barragem Taquarembó	Construção de Canais de Irrigação	Santa Maria
	Projeto para Canais de Irrigação	
	Sistema de Distribuição de Água	
5763 - Canal de Distribuição da Barragem Jaguarí	Construção de Canais de Irrigação	Santa Maria
	Projeto para Canais de Irrigação	
	Sistema de Distribuição de Água	
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO		
5745 - Sistema de Distribuição, Abastecimento e Controle de Consumo da Água em Zonas Rurais	Redes de Água	Diversas Bacias
5745 - Desassoreamento e Obras de Macro Drenagens nos Municípios do Estado	Desassoreamento (Obras para Contenção de Cheias)	Diversas Bacias
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO		
5801 - Irrigando Agricultura Familiar	Execução: Cisternas, Microaçudes, Sistema de Irrigação	25 Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO – SEHABS		
PROGRAMA GAÚCHO DE SANEAMENTO		
5532 - Sistema de Informações Gerenciais em Saneamento	Elaboração do Sistema	25 Bacias Hidrográficas
5536 - Saneamento básico para pequenas comunidades	Sistemas de Saneamento	
5537 - Elaboração de estudos e projetos de saneamento	Planos Municipais de Saneamento	
	Parte do Plano Estadual de Saneamento	
5760 - Módulos Sanitários	Módulos Sanitários	

Tabela 19: Proposta de Aplicação - 2015

Para o exercício de 2016, consultando a proposta de aplicação, verifica-se que foram contempladas: Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Rural,

Pesca e Cooperativismo, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SAP/SEAPI), conforme a Tabela a seguir:

Exercício de 2016		
PROJETOS	AÇÕES PRIORITÁRIAS FINANCIÁVEIS	
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA – SEMA		
2923 - Projetos Institucionais	Publicidade	
5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	Avisos Legais/Publicações CRH	Diversas Bacias
	Convênios de manutenção dos Comitês de Bacia Hidrográfica	25 Bacias Hidrográficas
	Plano de Bacia do Rio Tramandaí - Fase C (3 produtos)	Tramandaí
	Plano de Bacia Camaquã - Fases A, B, C (3 produtos)	Camaquã
	Plano de Bacia do Rio Santa Maria - Fases A, B, C (1 produto)	Santa Maria
	Plano de Bacia dos Rios Apuaê-Inhandava - Fases A, B, C (4 produtos)	Apuaê –Inhandava
	Plano de Bacia do Taquari-Antas - Fase C (2 produtos)	Taquari-Antas
	Plano de Bacia do Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa - Fase C (2 produtos)	Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa
	Plano de Bacia do Ijuí - Fase C (2 produtos)	Ijuí
	Plano de Bacia do Rio Pardo - Fase C (2 produtos)	Pardo
	Plano de Bacia do Rio Negro - Fases A, B, C (2 produtos)	Negro
	Plano de Bacia do Rio da Várzea - Fases A, B, C (2 produtos)	Várzea
	Plano de Bacia do Butuí-Icamaquã - Fases A, B, C (2 produtos)	Butuí-Icamaquã
	Plano de Bacia do Litoral Médio - Fases A, B, C (2 produtos)	Litoral Médio
	Plano de Bacia do Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo - Fases A, B, C (2 produtos)	Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo
	Plano de Bacia do Alto Jacuí - Fase C (2 produtos)	Alto Jacuí
	Plano de Bacia do Passo Fundo - Fase C (2 produtos)	Passo Fundo
	Plano de Bacia do Vacacaí-Vacacaí-Mirim - Fases A, B, C (2 produtos)	Vacacaí-Vacacaí-Mirim
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Gravataí	Gravataí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio dos Sinos	Sinos
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Quaraí	Quaraí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Caí	Caí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Santa Maria	Santa Maria
Sistema On-Line de Licenciamento (SOL)	25 Bacias Hidrográficas	
Sistema de Informações da Outorga (SIOUT) - UFLA	25 Bacias Hidrográficas	
Convênio para criação do Sistema de gestão de Águas Subterrâneas	25 Bacias Hidrográficas	
Contratação de Serviços de Terceiros - Manutenção Qualidade	Lago Guaíba	
Contratação/Convênio para capacitação - Comitês de Bacia Hidrográfica	25 Bacias Hidrográficas	
Convênio UPF/Museu Itinerante	Passo Fundo	

	Aquisição de material permanente - Comitês	Várias Bacias Hidrográficas
6331 - Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura - SEMA	Repasse PASEP - Banco do Brasil Obs: 1% do que é depositado	
6723 - Implementação do Sistema de Gestão de Riscos	Instalação e Manutenção da Rede de Monitoramento	Diversas Bacias Hidrográficas
	Consultoria/Prestação de Serviços Sala de Situação	25 Bacias Hidrográficas
	Convênio UFPEL	Diversas Bacias Hidrográficas
	Aquisição de radares	Várias Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E IRRIGAÇÃO - SEAPI		
5529 - Barragens e Canais de Distribuição de Água - Taquarembó	Andamento da Barragem Taquarembó - Fase II e Processo Ambiental da Barragem do Arroio Taquarembó - Fase II	Santa Maria
5426 - Barragens e Canais de Distribuição de Água - Jaguari	Andamento da Barragem do Arroio Jaguari - Fase I, Andamento da Barragem Jaguari - Fase II Encerramento de contrato ECOPLAN-BOURSCHEID - Fase I	Santa Maria
5442 - Infra-Estrutura para Acumulação de Água de Grande Porte	Construção da Barragem São Sepé	Vacacai-Vacacai-Mirim
5763 - Canal de Distribuição da Barragem Jaguari	Execução do Estudo Ambiental do Canal Jaguari	Santa Maria
5762 - Canal de Distribuição da Barragem Taquarembó	Execução do Estudo Ambiental do Canal Taquarembó	Santa Maria
	Apoio técnico ao gerenciamento das ações e políticas públicas	Várias Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E COOPERATIVISMO –SDR		
5948 - Apoio e Desenvolvimento da Infraestrutura Rural	Cisternas, microaçudes e sistema de irrigação, perfuração de poços tubulares, rede de distribuição de água e projetos de saneamento	25 Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO – SOP		
5532 - Sistema de Informações Gerenciais em Saneamento	Elaboração do Sistema	25 Bacias Hidrográficas
5536 - Saneamento básico para pequenas comunidades	Sistemas de Saneamento	Diversas Bacias Hidrográficas
5537 - Elaboração de estudos e projetos de saneamento	Planos Municipais de Saneamento	Diversas Bacias Hidrográficas
	Parte do Plano Estadual de Saneamento	
	Módulos Sanitários	Diversas Bacias Hidrográficas
5760 - Módulos Sanitários	Destinado a perfuração de poços tubulares profundos para abastecimento humano	Diversas Bacias Hidrográficas

Tabela 20: Proposta de Aplicação - 2016

Para o exercício de 2017, consultando a proposta de aplicação verifica-se que foram contempladas: Secretaria do Meio Ambiente, Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, Secretaria de Segurança Pública – SPP, Comando Ambiental da Brigada Militar, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação – SEAPI, Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo –SDR, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação – SOP, conforme a Tabela

Exercício 2017

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - SEMA

PROJETOS	AÇÕES PRIORITÁRIAS	BACIA
5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	Avisos Legais/Publicações CRH	Diversas Bacias
	Manutenção dos Comitês de Bacias Hidrográficas	25 Bacias Hidrográficas
	Plano de Bacia do Rio Tramandaí - Fase C	Tramandaí
	Plano de Bacia do Vacacaí-Vacacaí-Mirim - Fases A, B, C	Vacacaí-Vacacaí-Mirim
	Plano de Bacia do Butuí-Icamaquã - Fases A, B e C	Butuí-Icamaquã
	Plano de Bacia do Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo - Fases A, B, C	Lagoa Mirim-Canal São Gonçalo
	Plano de Bacia do Rio da Várzea - Fases A, B, C	Várzea
	Plano de Bacia do Taquari-Antas - Fase C	Taquari-Antas
	Plano de Bacia do Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa - Fase C	Turvo-Santo Cristo-Santa Rosa
	Plano de Bacia do Ijuí - Fase C	Ijuí
	Plano de Bacia do Rio Pardo - Fase C	Pardo
	Plano de Bacia do Alto Jacuí - Fase C	Alto Jacuí
	Plano de Bacia do Passo Fundo - Fase C	Passo Fundo
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Baixo Jacuí	Baixo Jacuí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Gravataí	Gravataí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Camaquã	Camaquã
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio dos Sinos	Sinos
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Lago Guaíba	Lago Guaíba
	Plano de ações (não-estruturais): Estudo para análise de alternativas para aumento de disponibilidade hídrica e melhoria da qualidade do Rio Pardinho	Pardo
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Quaraí	Quaraí
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Cai	Cai
	Plano de ações (não-estruturais):Plano de Bacia do Rio Santa Maria	Santa Maria
	Sistema On-Line de Licenciamento (SOL) manutenção	25 Bacias Hidrográficas
Ampliação CAR/SIOUT	25 Bacias Hidrográficas	
Museu Itinerante Passo Fundo	Passo Fundo	
Gerenciamento Costeiro	Região Hidrográfica Litorânea	
Manutenção dos Comitês de Bacias Hidrográficas	Várias Bacias Hidrográficas	
6331 - Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura - SEMA – Custeio	Repasse PASEP - Banco do Brasil Obs: 1% do que é depositado	
6723 - Implementação do Sistema de Gestão de Riscos	Consultoria/Prestação de Serviços Sala de Situação	25 Bacias Hidrográficas
	Aquisição de radares	Várias Bacias Hidrográficas
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – FEPAM		
Codificação Orçamentária da FEPAM	Rede de Monitoramento da Qualidade	Várias Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP COMANDO AMBIENTAL DA BRIGADA MILITAR		
5997 - Codificação Orçamentária da SSP	Reaparelhamento Básico do Comando Ambiental da Brigada Ambiental	Várias Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E IRRIGAÇÃO – SEAPI		
5426 - Barragem do Rio Jaguari	Projeto Barragem do Rio Jaguari (Lavras do Sul e São Gabriel)	Santa Maria
5529 - Barragem do Arroio Taquarembó	Projeto Barragem Taquarembó (Dom Pedrito e Lavras do Sul)	Santa Maria
5762 - Canal de Distribuição da Barragem Taquarembó	Projetos para Canais de Irrigação (Dom Pedrito e Lavras do Sul)	Santa Maria
5763 - Canal de Distribuição da Barragem Jaguari	Projetos para Canais de Irrigação (Lavras do Sul e São Gabriel)	Santa Maria
5442 - Novas barragens e Sistemas Associados	Apoio técnico e gerenciamento a novos projetos. Açude dos Felicianos.	Litoral Médio

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E COOPERATIVISMO –SDR		
5948 - Apoio e Desenvolvimento da Infraestrutura Rural	Cisternas, microaçudes e sistema de irrigação, perfuração de poços tubulares, rede de distribuição de água e projetos de saneamento	Várias Bacias Hidrográficas
SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO – SOP		
5532 - Sistema de Informações Gerenciais em Saneamento	Elaboração do Sistema	25 Bacias Hidrográficas
5536 - Saneamento básico para pequenas comunidades	Sistemas de Saneamento	Diversas Bacias Hidrográficas
5537 - Elaboração de estudos e projetos de saneamento	Parte do Plano Estadual de Saneamento	25 Bacias Hidrográficas
5760 - Módulos Sanitários	Módulos Sanitários	Diversas Bacias Hidrográficas
6149 - Perfuração de Poços	Destinado a perfuração de poços tubulares profundos para abastecimento humano	Diversas Bacias Hidrográficas

Tabela 21: Proposta de Aplicação - 2017

A Câmara Técnica de Programação e Orçamento e Acompanhamento de Projetos do FRH-RS – CTPAO, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, objetivando facilitar o acesso dos municípios aos recursos do FRH-RS, com base na Resolução nº 64, de 21 de outubro de 2009, que instituiu os requisitos de acesso, elaborou um Manual Operativo do Uso dos Recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, editado em 2014, baseado nas Resoluções do CRH nº 03/2002, nº 34/2007, e nº 134/2013, além da Instrução Normativa SEMA nº 01/2010, que regulamenta o acesso e a forma de aplicação dos recursos do FRH-RS.

No item 10 do referido Manual, consta os critérios para encaminhamento e avaliação do projeto nos seguintes termos:

10.1) Apresentar o projeto conforme modelo disponível no link: <http://www.sema.rs.gov.br/>, na aba Convênios: Plano de Trabalho – Município ou Entidades, indicando a Bacia (s) Hidrográfica (s) de intervenção do projeto. Vide Modelo no Anexo II.

Os documentos a serem encaminhados juntamente com o Plano de Trabalho seguem descritos no Capítulo II – Da Habilitação, na Instrução Normativa n.º 01/2006,

10.2) Na justificativa do projeto descrever a sua vinculação de interesse para o Sistema Estadual de Recursos Hídricos;

10.3) O projeto deverá estar em conformidade com o Plano Estadual de Recursos Hídricos, com o Plano da Bacia Hidrográfica e/ou Planos Setoriais;

10.4) Identificar a (s) meta (s) e a (s) variável (is) que o projeto contempla no Programa de Consolidação do Pacto Nacional de Gestão das Águas – PROGESTÃO (Res. CRH 134/2013).

10.5) Os projetos serão protocolados na Seção de Convênios/SECOP da Secretaria Estadual de Meio Ambiente/SEMA;

10.6) Os projetos protocolados na Seção de Convênios/SECOP da Secretaria Estadual de Meio Ambiente/SEMA até 31/03 de cada ano e que estiverem dentro do orçamento aprovado pelo CRH serão passíveis de análise para execução no exercício seguinte.

10.7) Os recursos orçamentários destinados à manutenção dos Comitês de Bacias não se enquadram no item 10.6, por ser uma despesa contínua;

10.8) A Secretaria Executiva do FRH fará a análise dos projetos quanto ao enquadramento dos critérios de acesso aos recursos do FRH, emitindo o aceite ou não dos projetos à Secretaria de origem, dentro de um prazo de 90 dias.

10.9) A Secretaria Executiva do FRH disponibilizará na página da SEMA/RS anualmente a relação dos projetos aptos a utilizarem recursos do FRH, bem como os que foram conveniados no ano anterior, contendo as seguintes informações para fins de acompanhamento: número do processo, nome projeto, bacia (s) hidrográfica (s), conveniente, concedente, valor, situação/estágio do projeto.

10.10) Os projetos aprovados terão a liberação de recursos conforme a disponibilidade da cota financeira mensal do FRH estabelecida pela Secretaria Estadual da Fazenda - SEFAZ, priorizando a ordem de abertura de processo.

10.11) O conveniente deverá apresentar relatório técnico, final ou parcial, com a apresentação do cronograma físico-financeiro que comprove a execução do seu objetivo, indicando número de beneficiários e ou benefício do projeto para o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, após a baixa de responsabilidade da CAGE. (grifo nosso)

No Manual ficou estabelecido o fluxo de tramitação dos projetos que visam acessar os recursos orçamentários do FRH-RS, da seguinte forma:

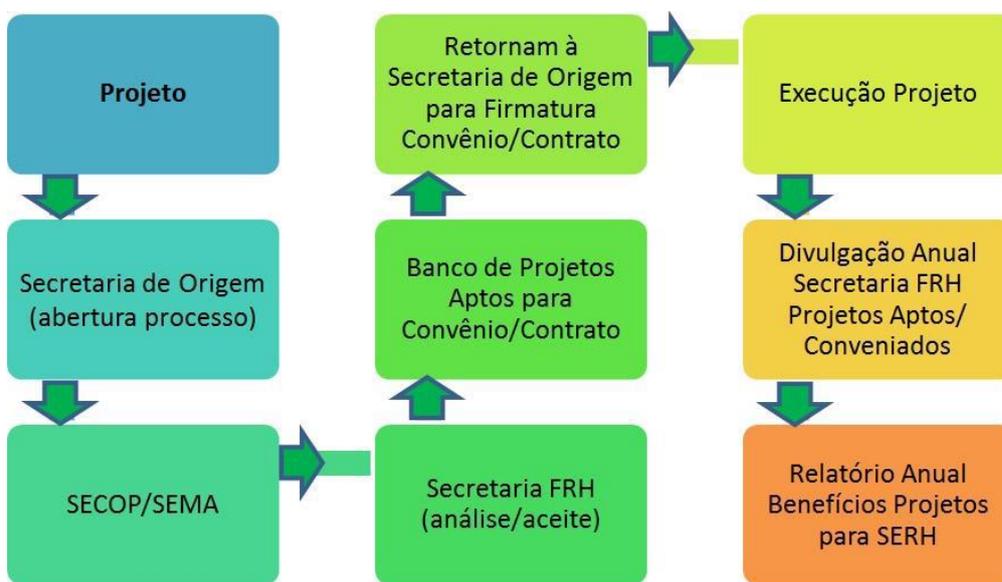


Figura 8: Fluxograma de Tramitação de Projetos.

6.2.3 Fatores de impacto relevantes à gestão do FRH-RS

Ao analisar todo o processo de aplicação dos recursos do FRH-RS, verificam-se alguns pontos que chamam a atenção pelo atropelo às normas aplicáveis ao processamento do FRH-RS. Destaca-se que foram analisadas todas as atas disponíveis do Conselho de Recursos Hídricos no período de 2011 a 2017, sendo que

foi verificada a inexistência de algumas atas (como por exemplo, a 21^a, 37^a e 76^a SOs, 22^a e 23^a SEs e 38^a e 44^a SOCTIJs). Constatou-se também que as atas da 72^a, 74^a e 75^a Sessões Ordinárias do CRH possuem o mesmo texto. Como todo o processo de investigação científica, procurou-se circularização das informações obtidas nas atas com os outros instrumentos de informações obtidos como as Resoluções do CRH, o próprio orçamento do Estado, relatórios do Tribunal de Contas, etc.

Outro fato interessante observado é que nos anos iniciais analisados, as atas das sessões retratavam todos os assuntos discutidos e tratados nas reuniões do CRH. Verificou-se, através das atas que as sessões eram gravadas e transcritas nas atas, fazendo constar tudo o que era discutido e tratado nas sessões, demonstrando a transparência na gestão e nas decisões do CRH. Cabe aqui registrar que, quanto a este aspecto, apesar de não ser do período examinado, ocorreu um retrocesso na publicidade e transparência da atuação do CRH, através da Resolução nº 313, de 07 de novembro de 2018, publicado no DOE de 04 de dezembro de 2018, que trata do novo Regimento Interno do CRH, quando o art. 30 prescreve que as atas das sessões serão feitas de forma resumida e que é facultado ao conselheiro, desde que expressamente manifestado, requerer a inserção de sua fala em ata (§ 1º).

A Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, concretiza a democracia brasileira. Seu principal pilar é a otimização da transparência das atividades governamentais. Esta lei pode ser resumida pelo princípio de que as informações relativas ao Estado são de cunho público (art. 37 da Constituição Federal), a não ser em questões expressas na legislação. O acesso à informação e a participação social tornaram-se os insumos básicos ao exercício da cidadania. Dessa premissa extrai-se o direito do cidadão em conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais para certificar-se de que os recursos postos à disposição do Estado produziram resultados positivos em prol da coletividade.

Entretanto, o alcance pleno desse direito, no qual o cidadão interfere e fiscaliza as ações governamentais, em praticamente todas as áreas sob a ação e tutela do Estado, requer a contrapartida governamental no sentido de facilitar o acesso aos dados e informações geradas no âmbito público. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é denominado de princípio da transparência. O poder público deve garantir aos cidadãos, o exercício dos seus direitos, especialmente o direito à informação, fidedigna, tempestiva e acessível.

A globalização dos meios de comunicação, os avanços tecnológicos, a

utilização e popularização das ferramentas da tecnologia da informação proporcionaram, nos últimos anos, a difusão e a democratização do conhecimento e permitiram ao cidadão e as entidades representativas da sociedade a busca de informações sobre a atuação governamental e o alcance social das medidas adotadas pelos gestores públicos. O setor público, por sua vez, além de dar publicidade de suas ações deve verificar se as informações e os dados disponibilizados são suficientes ao exercício do controle social, deve avaliar se tais informações apresentam-se em nível suficiente de entendimento para que o cidadão e a sociedade organizada possam avaliar a atuação dos gestores públicos, verificando desmandos ou desvios na condução da coisa pública.

Nessa visão, não basta às instâncias governamentais apenas dar publicidade de seus atos. As informações colocadas à disposição da sociedade devem ser acessíveis, compreensíveis e suficientes ao pleno exercício do controle social, tanto para o cidadão que o realiza de forma incentivada e individualizada como para os órgãos representativos da sociedade organizada. Faz-se necessário, portanto, apresentar a sociedade informações consistentes que cumpram com o papel republicano de prestação de contas e que também permitam ao cidadão conhecer e distinguir as realizações governamentais.

A transparência é essencial para o exercício de uma boa governança e deve ser encarada como uma ferramenta de melhoria da gestão, pois possibilita o controle social, além de ser essencial na prevenção e combate à corrupção.

Feito os comentários, passamos a expor cada um dos aspectos relevantes no processamento do FRH-RS, que de uma forma direta ou indireta influenciam no cumprimento dos objetivos do FRH-RS, enquanto suporte financeiro para a implantação e funcionamento do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e de maneira finalística contribuindo para a melhoria das condições das águas nas 25 bacias hidrográficas do Estado.

6.2.3.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos

O princípio da segregação de funções é um princípio básico do controle interno, que deve existir na estrutura das unidades de toda instituição, de modo a prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações,

execução, controle e contabilização de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições cumulativas, com o fito de reduzir as oportunidades que permitam a perpetuação de erros ou fraudes no desenvolvimento das atividades normais das instituições. Constitui uma ferramenta para aperfeiçoar e gerar eficiência administrativa.

Buscando o aprimoramento da gestão e o impedimento da concentração de poder, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR produziu a Resolução nº 3/10, que trata das práticas de governança corporativa nas empresas estatais, determinando o seguinte, in verbis:

Art. 1º [...] a adoção, pelas empresas estatais, das seguintes diretrizes, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração: a) segregação das funções de direção, evitando o acúmulo do cargo de Presidente do Conselho de Administração, ou assemelhado, e diretor presidente pela mesma pessoa, mesmo que interinamente, com o objetivo de impedir a concentração de poder.

Cabe ainda trazer à colação o entendimento preconizado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI nas Normas do Controle Interno do Setor Público, segundo a qual a segregação de funções configura-se com o propósito de “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”, nos seguintes termos:

não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento [ou processo de execução das despesas públicas]. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria³ das transações.

Nota-se, sob a perspectiva da INTOSAI, que a segregação de funções colima, sobretudo, reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluios e aumentar a eficácia dos controles internos. O princípio da segregação de funções deve perpassar por todo o rito de execução das despesas públicas.

Podemos vislumbrar a presença do princípio da segregação de funções em diversos dispositivos da legislação pátria, como na licitação na modalidade pregão, que a fim de minimizar o conflito de interesses, restringir a subjetividade e preservar a

impessoalidade prevê a separação da titularidade do ato de elaboração, o ato de aprovação do termo de referência e a tarefa de condução do certame entre pessoas diferentes.

O princípio da segregação de funções tem por objetivo, entre outras coisas, evitar que o ciclo operacional em torno de um evento seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes ou corrupção e de uso não autorizado de ativos (de recursos públicos), já que promove a interdependência entre áreas e pessoas¹⁷.

A segregação de funções permite que cada tarefa precedente, desempenhada por determinado servidor público, seja verificada por outro servidor, encarregado da execução da fase ou tarefa posterior. Tal sistemática e procedimento desembocam num ciclo virtuoso de acompanhamento, fiscalização e controle administrativo com ganhos concretos de eficiência, de transparência e de controle nas ações praticadas, promovendo, inclusive a minimização dos conflitos de interesses.

Cabe mencionar que o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública do Tribunal de Contas do Espírito Santo – TCES, faz a seguinte assertiva sobre segregação de funções, *in verbis*:

as tarefas e responsabilidades essenciais ligadas [à execução das despesas públicas], a autorização, tratamento, registro e revisão das transações e fatos devem ser designadas a pessoas diferentes. Com o fim de reduzir o risco de erros, desperdícios ou atos ilícitos, ou a probabilidade de que não sejam detectados estes tipos de problemas, é preciso evitar que todos os aspectos fundamentais de uma transação ou operação se concentrem nas mãos de uma única pessoa ou seção.

Assim, segregação de funções se sobressai como um princípio do controle administrativo conferindo mais eficiência, racionalidade, imparcialidade, transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas. Se não houver segregação de funções, certamente haverá fragilidade administrativa, politicagens, ingerências indevidas, leniência nos controles, favorecimentos e todo tipo de disfunções.

Dito isto, passamos a analisar o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. De acordo com normativas que o regulamentam, verifica-se que é formado praticamente por membros do governo, participando dele um rol de Secretários de

¹⁷ BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. Controles internos: ferramentas de gestão de riscos. 2010. Disponível em: <http://www.brasiliano.com.br/revistas/edicao_55.pdf?PHPSESSID=db13da722b5c4810dad9eba391e39792>. Acesso em:

Estado cujas atividades se relacionem com a gestão dos recursos hídricos, o planejamento estratégico e a gestão financeira do Estado; e de três representantes dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, um para cada região hidrográfica em que se divide o Estado.

No início, em 1995 (Decreto nº 36.055) era presidido pelo Secretário das Obras Públicas, Saneamento e Habitação e o Vice-Presidente era o Secretário da Agricultura e Abastecimento. Com as alterações posteriores, em 2000 (Decreto nº 45.505) passou a ser presidido pelo Secretário das Obras Públicas e Saneamento e o Vice-Presidente passou a ser o Secretário de Estado do Meio Ambiente.

O Decreto nº 36.055, de 04 de julho de 1995, que regulamentou o artigo 7º da Lei nº 10.350/94, determina que o Conselho será integrado por:

- I - Secretário das Obras Públicas, Saneamento e Habitação;
- II - Secretário da Agricultura e Abastecimento;
- III - Secretário da Coordenação e Planejamento;
- IV - Secretário da Saúde e do Meio Ambiente;
- V - Secretário de Energia, Minas e Comunicações;
- VI - Secretário da Ciência e Tecnologia;
- VII - Secretário dos Transportes;
- VIII - Secretário Extraordinário para Assuntos da Casa Civil.

Destaca-se que são oito representantes do governo estadual e somente três representantes dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Posteriormente, através do Decreto nº 45.505, de 08 de dezembro de 2000, foi realizada alteração no rol de Secretários de Estado que iriam compor o conselho, devendo ser integrado pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Secretaria das Obras Públicas e Saneamento;
- II - Secretaria da Agricultura e Abastecimento;
- III - Secretaria da Coordenação e Planejamento;
- VI - Secretaria da Saúde;
- V - Secretaria de Energia, Minas e Comunicações;
- VI - Secretaria da Ciência e Tecnologia;
- VII - Secretaria dos Transportes;
- VIII - Casa Civil;
- IX - Secretaria do Meio Ambiente;
- X - Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais.

Destaca-se, novamente, que passou a ser dez representantes do governo, permanecendo os três representantes dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica.

Podemos concluir que as deliberações tomadas pelo CRH-RS, por maioria de seus membros, conforme parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 10.350/94, refletem os interesses do governo, uma vez que pela sua composição sempre o governo teria a maioria nas deliberações do CRH-RS.

Esta situação permaneceu até a edição do Decreto nº 53.484, de 22 de março de 2017, que alterou a composição do CRH-RS, nos seguintes termos:

- I - Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- II – Secretaria da Casa Civil;
- III - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão;
- IV - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
- V - Secretaria da Saúde;
- VI - Secretaria da Segurança Pública;
- VII - Secretaria dos Transportes;
- VIII - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação;
- IX - Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo;
- X - Secretaria de Minas e Energia; e
- XI - Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação.

Como se observa, aumenta para onze representantes do governo, permanecendo igual a quantidade de representantes dos Comitês e, também, altera a Presidência do CRH-RS para o Secretário do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. E a Vice-Presidência do CRH-RS passa a ser exercida pelo Secretário de Obras, Saneamento e Habitação.

O fato é que desde a edição do Decreto nº 33.282/89, o FRH-RS é administrado pelo CRH-RS, conforme artigo 11 e nos termos do Decreto nº 36.047/95, os recursos destinados originariamente a aplicações setoriais deveriam ser repassados às Secretarias encarregadas dos respectivos programas e projetos. As Secretarias que recebiam os recursos ficavam responsáveis por sua gestão e pela prestação de contas. Os demais recursos do FRH-RS deveriam ser aplicados por determinação do CRH-RS, sendo geridos pelo Secretário Executivo.

A falta de paridade afeta os trabalhos e as deliberações do Conselho de Recursos Hídricos, tal fato foi discutido em diversas oportunidades no âmbito do Conselho, como por exemplo, na 66ª Reunião Ordinária, registrado em ata, nestes termos:

[...]Essa questão da composição do CRH é muito fácil de resolver. As Secretarias são muito bem-vindas. O problema não é o número de Secretarias, mas sim a característica de formação dos Conselhos, num processo participativo e descentralizado. Todos os conselhos do Rio Grande do Sul, por cobrança do Governo do Estado, devem ser paritários, os municipais, os estaduais, todos são, menos o Conselho Estadual dos Recursos Hídricos. Gostaríamos que nesta caminhada de reformulação fosse considerada essa política, que é pública do Rio Grande do Sul de gestão descentralizada, participativa e que a sociedade que tem trabalhado muito nesses últimos anos com relação aos recursos hídricos tivesse o espaço que realmente lhe cabe de

paridade com relação à composição da plenária do CRH. Temos 25 comitês para fazer paridade com o Governo, para que tenhamos participação e articulação com o órgão superior de gestão dos recursos hídricos no nosso Estado. “Também quero fazer as palavras [...], palavras do Comitê Gravataí, porque hoje nós discutimos no Fórum o andamento da reestruturação do CRH. Na nossa visão é o único conselho do Estado que não é paritário, a meu ver é um conselho “chapa branca”, porque se a sociedade for contrária aos projetos, eles serão patrolados[...]

Ou no registro feito na ata da 72ª Reunião Ordinária, onde um dos conselheiros expõe a situação:

“[...]esse grupo de trabalho vem com o objetivo de tentar buscar algumas adequações, dentro do processo de funcionamento do Conselho de Recursos Hídricos, e as principais que a gente tem pleiteado a mais tempo era que, dentro de uma política de participação da sociedade e Governo, é um dos únicos conselhos em todas as instâncias do Estado e também daqueles que o próprio Estado cobra postura dos municípios quando montam seus conselhos, que é da paridade. Essa dificuldade de ter paridade ela tem decorrência na lei 10.350, onde na lei determina o número de comitês que estão lá no conselho. Claro que com o aumento das secretarias esse processo do número de comitês ser fixo, as secretarias tem buscado ocupar esses espaços, fazendo com que muitas vezes haja uma distorção, uma disparidade de forças, de diálogo e de construção da política para os recursos hídricos[...]”

Importante mencionar que os recursos do FRH-RS foram incorporados ao Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC) conhecido como “Caixa Único”, identificado em uma subconta. Desta forma podemos verificar que no período examinado (2011-2017) as Secretarias interessadas nos recursos financeiros do FRH-RS, apresentavam projetos para o CRH. Destaco que as próprias Secretarias que solicitam recursos são as mesmas que aprovam e que recebem os recursos. Diante da situação econômica do Estado, com deficiência na disponibilidade de recursos financeiros, com o passar dos anos e a crise financeira agravando, foi aumentando o número de secretarias que ingressaram no CRH afim de obter recursos para os projetos que precisavam dar seguimento em suas secretarias.

Diante do exposto, importante destacar essa situação, baseada nos dados informados anteriormente, demonstrando da falta de segregação de função. O CRH-RS, é praticamente integrado por Secretários de Estado, que deliberam “por maioria” onde serão aplicados os recursos do FRH-RS. Os titulares das Secretarias Estaduais beneficiadas (integrantes do CRH) fazem a gestão dos recursos e a prestação de contas ao CRH-RS. As funções de governança e de gestão estão concentradas nas

mesmas pessoas. As funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização estão concentradas no grupo constituído pelos titulares das Secretarias de Governo (ordenadores de despesas). Podemos colocar uma situação, por exemplo, onde o titular da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, apresenta projeto perante o CRH-RS a ser financiado com os recursos do FRH-RS. O CRH-RS delibera sobre a incorporação do projeto na previsão orçamentária do FRH-RS. No entanto, os recursos são liberados a critério da Secretaria da Fazenda, conforme a disponibilidade financeira para a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação e, após sua aplicação, faz a prestação de contas ao CRH-RS. Este fato prejudica a transparência das operações, a eficiência na aplicação e o controle dos recursos financeiros oriundos do FRH-RS.

As secretarias que utilizaram estes recursos entre 2012 e 2014 foram a Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento, Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca e Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Após a edição da Lei nº 14.733/2015 que alterou a estrutura administrativa do Estado, as secretarias responsáveis pela utilização dos recursos foram a Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2015 a 2017), a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação (2015 a 2017), Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (2015 a 2017), Secretaria de Agricultura e Pecuária (2016), a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SAP/SEAPI, 2016 e 2017) e a Secretaria da Segurança Pública (2017).

Com relação a aplicação dos recursos do FRH-RS, a Tabela a seguir ilustra os valores empenhados, liquidados e pagos, discriminando-se as secretarias responsáveis pela despesa.

Despesa – Recurso 0295 – 2012 a 2017 – Por Secretaria de Estado			
Secretaria	Vlr Empenhado	Vlr Liq. Ex Atual	Vlr Pago Ex Atual
2012	24.219.389,01	22.349.991,15	19.171.393,12
05 - SEC. MEIO AMBIENTE	4.205.328,04	4.168.466,82	3.936.150,51
22 - SEC.O PUBL IRR E DESENV	11.409.036,13	10.151.425,05	9.590.827,27
31 - SEC. DES. RURAL PESCA	4.417.219,90	4.265.519,90	2.312.637,33
(2015 a 2017) - GABINETE E ORGAOS CENTRAIS	4.187.804,94	3.764.579,38	3.331.778,01
2013	27.000.950,58	20.735.508,80	16.058.911,24
05 - SEC. MEIO AMBIENTE	3.821.517,16	2.159.694,38	1.526.637,52
22 - SEC.O PUBL IRR E DESENV	12.437.727,81	8.035.890,98	6.428.739,95
31 - SEC. DES. RURAL PESCA	4.385.989,34	4.385.989,34	2.084.199,24
(2015 a 2017) - GABINETE E ORGAOS CENTRAIS	6.355.716,27	6.153.934,10	6.019.334,53
2014	19.257.928,58	15.619.126,09	14.227.785,18
05 - SEC. MEIO AMBIENTE	4.414.422,30	2.259.269,99	1.914.023,55
22 - SEC.O PUBL IRR E DESENV	7.924.523,35	6.556.123,17	5.657.711,61
31 - SEC. DES. RURAL PESCA	3.928.615,93	3.928.615,93	3.861.133,02
(2015 a 2017) - GABINETE E ORGAOS CENTRAIS/FEHIS	2.990.367,00	2.875.117,00	2.794.917,00
2015	8.893.032,83	6.329.560,33	3.204.381,77
05 - SEC.AMBIENTE E DESENV	6.072.284,66	3.532.511,39	3.120.265,54
22 - SEC OBRAS SAN HAB	2.820.748,17	2.797.048,94	84.116,23
2016	13.897.698,70	11.336.321,06	10.649.585,86

05 - SEC.AMBIENTE E DESENV	8.099.917,97	7.516.818,83	7.157.468,34
15 - SAP	558.936,94	558.936,94	231.552,23
22 - SEC OBRAS SAN HAB	5.238.843,79	3.260.565,29	3.260.565,29
2017	28.885.691,89	8.710.328,09	7.466.965,20
05 - SEC.AMBIENTE E DESENV	9.528.790,48	6.437.006,83	6.089.626,83
12 - SEC. DA SEGURANCA PUBLICA	3.613.817,61	895.982,89	0,00
15 - SEAPI	4.950.000,00	0,00	0,00
22 - SEC OBRAS SAN HAB	5.940.911,40	1.377.338,37	1.377.338,37
31 - SEC. DES. RURAL COOP	4.852.172,40	0,00	0,00
Total Geral	122.154.691,59	85.080.835,52	70.779.022,37
Fonte: sistema CubosDW			

Tabela 22: Despesas -Recurso 0295

Podemos verificar que nos anos de 2012 a 2014 o maior valor dos empenhos foi da Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento (correspondente a 47% em 2012, 46% em 2013 e 41% em 2014). Por outro lado, a Secretaria do Meio Ambiente empenhou 17% em 2012, 14% em 2013 e 23 % em 2014. Somente a partir de 2015 a Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável passou a ter mais expressão no valor empenhado – correspondente a 68% em 2015, 58% em 2016 e 32% em 2017.

6.2.3.2 Orçamento

O comitê de bacia hidrográfica coordena as atividades relacionadas aos recursos hídricos e ambientais na sua área de atuação. O comitê de bacia constitui a forma democratizada e descentralizada para discutir os problemas de cada região e buscar soluções, apontando onde os recursos deverão ser aplicados, tendo como parâmetro os seus planos de bacia.

O comitê está encarregado de reunir representantes dos usos da água na bacia para o debate e a decisão sobre as regras mais adequadas visando a garantir o atendimento às necessidades atuais e das gerações futuras dos múltiplos usuários. Em nível de bacia hidrográfica, o comitê é responsável pela formulação e deliberação sobre a política de recursos hídricos. Assim, o comitê tem como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com o poder público.

É dever do comitê, além de aprovar o plano, acompanhar sua implementação para garantir a efetivação das metas nele estabelecidas, bem como a realização dos programas nele priorizados. Tem como propósito propor ao CRH as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.

Cada comitê envia à Câmara Técnica do Conselho, as propostas para a aplicação dos recursos do fundo, de acordo com as prioridades estabelecidas no plano

de bacia.

Após a consolidação das propostas encaminhadas pelos comitês de bacias e tendo em vista que cabe ao Conselho administrar os recursos do FRH-RS, será elaborado o Plano de Aplicação do Fundo de Investimento, devendo ser aprovado pela Plenária e encaminhado à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG, encarregada de elaborar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA), compatível com o Plano Plurianual (PPA) e em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Já a SEPLAG, consolida todas as solicitações de recursos financeiros de toda a administração direta e indireta do Estado, seus fundos, órgãos, inclusive suas fundações e autarquias e, de acordo com a estimativa de receita e com as prioridades do governo fixa a programação das despesas para o próximo exercício financeiro (LOA). A proposta é encaminhada pelo governador à Assembleia Legislativa até o dia 15 de setembro de cada ano.

Cabe aqui comentar que para elaborar o Plano de Aplicação do Fundo de Investimento, o CRH fica aguardando a SEPLAG informar a estimativa de receita para o ano seguinte e quanto dos recursos do FRH-RS estarão disponíveis para investimento.

Ficou demonstrado através das atas do Conselho, no período analisado, que o procedimento adotado pelo governo para a apresentação de propostas para a Lei Orçamentária Anual, não segue os tramites previstos na legislação.

Por desconhecer totalmente disponibilidade de recursos na conta do FRH, o CRH fica dependente da SEPLAG, para definir onde serão gastos os recursos do fundo para o ano seguinte. A SEPLAG em conjunto com as outras Secretarias do Governo, estabelece o quanto vai ser gasto dos recursos do Fundo. Sempre acertado os valores dependendo das demandas das outras Secretarias, dentro do que a SEPLAG estabelece como “teto” de gastos do Fundo para o ano seguinte. O valor referente ao “teto” é dividido entre as Secretarias de Governo que solicitam verbas do fundo. Como exemplo, trago trecho da 19ª reunião extraordinária do Conselho: *“A parte da distribuição que a SEPLAG colocou como teto esse ano foi R\$ 48.600.000,00 e ficou com essa distribuição “a priori”: SEMA: R\$ 16.765.000,00 - 34,5%, SOP: R\$ 21.000.000,00 – 43,21%, SEHABS: R\$ 6.335.000,00 - 13%, SDR: R\$ 4.500.000,00 – 9,26%. Essa é a distribuição aproximada dos recursos desse ano, conforme foi trabalhado com a Secretaria do Planejamento e com as Secretarias participantes da*

composição.”

Entre as várias atas, destaco o trecho da ata da 67ª sessão ordinária do CRH, onde verifica-se a inconformidade dos conselheiros em se submeter ao “teto” estipulado pela SEPLAG, assim como com a necessidade de se estipular cotas às secretarias em virtude de compromissos assumidos pelo governo em contrapartida pelos recursos federais, atendendo prioridades que não se constituem propriamente àquelas do Sistema Estadual de Recursos, como podemos ver na seguinte transcrição:

“Esse é o orçamento para 2013 [...] acontece gente que por mais que nós desejássemos manter os percentuais estabelecidos e aprovados no CRH, pela resolução nº. 44, a SEPLAG sempre estabelece o teto, mesmo tentando negociar e negociar, é um teto. Então a única saída é nos adequarmos no primeiro momento ao teto da SEPLAG e num segundo momento fazer a suplementação, desde que os projetos sejam realmente viáveis, projetos de Estado, não é nem de Governo, estou falando projetos de Estado. Então vou dar aqui os tetos que a SEPLAG estabeleceu, não fomos nós; em cima disso temos que montar uma execução pra vocês aprovarem na próxima reunião, que se não der quorum, eu até pediria de antemão que permitisse ao Presidente aprovar ad referendum. Em cima dos tetos estabelecidos que SEPLAG nos passou, não inventamos: SEMA: 16.765.000,00 – 34,75%, SOP: 21.000.000,00 – 50%, SDR: 4.500.000,00 – 9,26 e SEHABS 6.335.000,00 – 13%. Acho que temos que pensar em termos de projetos, parar de pensar em termos de valor, quem levou mais ou menos. Temos que ver o que é prioritário, acho que é responsabilidade do CRH ver realmente os projetos prioritários. Não adianta nós termos quarenta milhões e desses quarenta milhões, vinte milhões não são prioritários, só pra dizer que nós somos donos do dinheiro. Não é por aí. Eu acho que nós temos que discutir realmente de forma técnica, certo? Bom, deixo pra vocês e quero dizer o seguinte: a SEHABS se adequou, porque nós solicitamos que projetassem as demandas por desembolso no exercício pra não engessar o orçamento. Então o Plano Estadual de Saneamento, que a SEHABS previa cinco milhões, o que vocês vão desembolsar em 2013? Um milhão e meio? Então coloquem um milhão e meio. Com isso baixa o teto de todas as secretarias. A SOP tentou, mas não conseguiu, porque o desembolso da SOP é grande porque tem muita contrapartida. [...]. A SDR foi a única que não nos deu a mínima importância. Estou realmente reclamando aqui, eu acho um absurdo, pediram o nosso dinheiro e saiu anteontem no jornal, na página 10, [...] a SDR dizendo que a meta é investir vinte milhões, são os vinte milhões que estão nos pedindo aqui. [...] Os trinta e três, trinta e quatro milhões que a SOP precisa, na sua esmagadora maioria são contrapartidas do Estado a recursos federais. Então representando a SOP neste Conselho não dá fingir que isso não existe e dizer: não, então a SEPLAG colocou como teto, vinte mil e oitocentos, então ok, o que couber dentro dos vinte e um e o resto não tem. Não, é preciso, e aí quem conhece orçamento sabe disso, é preciso que isso fique dito em algum lugar, porque senão não haverá suplementação. Então o que nós poderemos fazer? Dos trinta e seis, dizer que isso, isso, isso aqui está dentro dos vinte e um, que é o teto máximo da SEPLAG. E o que ficar fora, tem que ficar registrado em algum lugar. [...] agora vou dizer uma

coisa pra vocês: se eu não me engano, toda verba que nós colocamos como Secretaria, são para projetos de fortalecimento de nosso sistema. Eles não estão dentro desses projetos prioritários, porque para nós tem as prioridades do Governo e tem as nossas prioridades, que são um pouco mais do que aquelas também que são do Governo. Nós queremos modernizar todo o DRH e nós vamos fazer isso. Não sei se vocês estão sendo abastecidos de informações sobre o que está se fazendo, os planos de bacia que queremos terminar todos, etc. Tudo isso é fonte de recursos do fundo. Então vamos marcar uma reunião, vocês topam marcar uma reunião extraordinária, senão vou acabar eu tendo que assinar ad referendum, mas eu acho uma boa discussão o orçamento. [...] A SEPLAG estabelece limites por necessidade, não é porque ela queira, então isso tem que estar bem claro, o orçamento do Estado tem que ser realista, então o que ele arrecada e o que ele gasta tem que fechar. E na verdade o Estado não consegue fechar. Então, esses limites são estabelecidos por necessidade.”

Diga-se que a responsabilidade pela elaboração da proposta orçamentária do FRH-RS e sua programação financeira foi conferida à Secretaria Executiva do FRH, nos termos do inciso II, art. 13 do Decreto nº 33.282, de 08 de agosto de 1989, que regulamentou o FRH. Cabe, também, à Secretaria Executiva do FRH-RS realizar a remessa do plano de trabalho e o orçamento já aprovado pelo CRH-RS, aos órgãos centrais de planejamento e orçamento do Estado. Outro fato que deve ter em conta é que na ocorrência de saldo de um exercício financeiro o seu montante será transferido até sua integral aplicação, para o exercício seguinte. Assim, quando a SEPLAG estimava o “teto”, estava considerando somente o valor que ingressava no exercício, deixando de considerar o passivo potencial e de remuneração do FRH.

Em outros momentos, verifica-se que há o desrespeito às Resoluções do CRH, sendo elaborado pela SEPLAG uma proposta diferente daquilo que foi deliberado pelo CRH, como retratado na 72ª sessão ordinária, consignada em ata:

“Eu gostaria de lembrar aos conselheiros que estavam aqui em 2011, que houve problema com cortes. Não sei se [...] lembra, na época nós chamamos o [...], Diretor de Orçamento da Seplag, e questionamos ele, porque a CTPA construiu com os comitês o orçamento para o ano seguinte, nós aprovamos e fomos até chamados de precipitados. Foi publicada a resolução, acho que foi aprovada em junho, o orçamento sofreu cortes e tivemos que adaptar e trabalhar em cima do corte. O que aconteceu aí? O [...] disse que ele não tinha conhecimento, que aquela resolução deveria ter sido encaminhada pra SEPLAG. Na época o [...] Diretor Administrativo da SEMA e se responsabilizou, dizendo que cometeu um equívoco, aqui também não se sabia. A gente acha que todo mundo lê o Diário Oficial todos os dias. E quando nós temos um recurso que está lá, que tivemos contato dele sessenta milhões de reais parados, guardados ou não utilizados, torna sempre esse assunto um assunto que volta a mesa de discussão e aqui, que na lei diz que no Órgão Superior do Sistema que faz-se a destinação dos Recursos do fundo de Recursos Hídricos. É aqui que se delibera sobre aonde,

quanto, quando e pra cá que retornem as respostas, como gastou, em que gastou, porque gastou e se está bem isso. Em 2009-2010 se decidiu aqui, isso já vão fazer quatro anos, de que o Sistema de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, que ano que vem vai fazer vinte anos, precisava ser implementado e continua precisando ser implementado. Pra implementar o Sistema de Recursos Hídricos, formar Agência, ter planejamento de bacia, sistema de monitoramento, outorga funcionando, sistema adequado pra ter respostas do assunto que era, já naquela época estratégico e, hoje cada vez mais ele é estratégico como desenvolvimento, que está no discurso de todo mundo. Essa temática tem que ser levada pra sua implementação. Lá há quatro anos atrás, se estabeleceu que os recursos do FRH deveriam ser direcionados preferencialmente pra que o Sistema de Recursos Hídricos fosse desenvolvido, fosse colocado em prática, pra que se tivessem os usos múltiplos atendidos, se tivesse o conhecimento e o domínio do planejamento das unidades de planejamento oficial do estado do Rio Grande do Sul, que são as vinte e cinco bacias hidrográficas. Essa deliberação de cinquenta e cinco por cento e os outros percentuais, que nem lembro de cabeça quais são, era com este objetivo, continua sendo com este objetivo e quem deliberou é o CRH, que definiu numa resolução sobre isso, publicou no Diário Oficial e ela continua valendo O sistema não se implantou ainda e ainda precisa de recursos para que isso se implante”.

6.2.3.3 Insuficiência de informações para tomada de decisão.

A informação é a base do conhecimento humano. Na gestão pública a informação é de fundamental importância para a tomada de decisões. Do ponto de vista técnico, tomar uma decisão sem que esta esteja balizada por informações acerca da situação, resultará em uma ação ineficaz. É como se fosse necessário ex-ante um diagnóstico da situação, para que a partir de sua análise minuciosa sejam tomadas todas as decisões técnicas e/ou políticas, como forma de reduzir riscos e incertezas no alcance de escolhas mais acertadas.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos gestores públicos, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destaca o planejamento como instrumento de uma efetiva gerência, a transparência e democratização das informações e a responsabilização por descumprimento de metas e limites. Para garantir a transparência a Lei ressalta a contabilidade na condição de fator fundamental à produção e divulgação das informações para tomada de decisão e para o conhecimento, por parte da sociedade, conforme artigos 50 a 55, que dispõe no seu conjunto sobre a escrituração contábil, consolidação das contas das esferas de governo e da elaboração de relatórios da

execução orçamentária e de gestão fiscal.

É necessário que o gestor público obtenha informações as quais lhe permitam acompanhar o desenvolvimento das atividades bem como realizar uma avaliação a respeito dos resultados decorrentes dessas ações, traçando metas e políticas na busca do alcance de seus objetivos.

A tomada de decisão na administração pública é tarefa nobre e requer que os gestores estejam envolvidos para cumprir sua missão de melhor gerir a máquina pública, preservando o interesse público em suas ações governamentais. Pode-se definir a decisão como sendo um processo de escolha e análise entre as mais variadas alternativas disponíveis, conforme as informações disponíveis.

No caso, os conselheiros do CRH são gestores públicos pois decidem sobre o orçamento do FRH. Se o gestor público não tem as informações pertinentes para a tomada de decisão, como poderá tomar a decisão mais adequada? No caso do CRH, verifica-se que os conselheiros na maioria das vezes não possuem o adequado conhecimento dos recursos que compõem o FRH, como podemos verificar na ata da 71ª sessão ordinária do CRH, no momento de deliberação sobre o orçamento do FRH, nestes termos:

Aconteceu que os valores que nós havíamos pretendido e tínhamos trabalhado em várias reuniões, para execução de projetos ligados a área de recursos hídricos do Estado, tivemos uma notícia de que esses fundos foram cortados praticamente pela metade, devido a uma previsão da Fazenda, a menor daquilo que estava previsto pra entrar no FRH e ser executado. Também foi encaminhado, através da CTPA, um pedido para a SEFAZ, já tem mais de dois meses esse pedido, pra gente saber qual efetivamente é o valor, porque uma hora era um valor, outra hora era outro e não tínhamos como encaminhar esse projeto sem esse valor exato. Queríamos pelo menos uma coisa por escrito da secretaria, porque a gente recebe uma informação, depois outra e não sabe como vai executar. Então deliberamos nessa última reunião de colocar em prática o que diz a lei, que é termos uma secretaria executiva do fundo e um secretário executivo, pra fazer essa articulação e a cobrança da divulgação desses valores, pra que a CTPA e os comitês de bacia, saibam qual é o valor efetivo a ser investido na área de recursos hídricos. A nossa preocupação é de termos uma transparência, já que ninguém sabe quanto é esse valor, não sabemos nem quanto ainda está nesse fundo. Como muitas demandas não foram executadas ao longo do tempo, existe um passivo e a gente sabe qual é o valor desse passivo. Então fica tudo muito a descoberto, por isso a razão para enviarmos esse ofício, pra que consigamos saber esses valores e executar os valores que já estão ora empenhados.

Outro trecho onde podemos constatar a falta de informações sobre o FRH-RS, encontramos na ata da 87ª reunião ordinária do CRH, a seguir:

[...]a apresentação feita pela SEMA na última reunião do CTPA quanto ao Fundo, não ficou expresso o saldo e que está difícil de visualizar as coisas, pois estão expressas em caixas pequenas, portanto, solicita que, nas próximas apresentações, se faça um Power Point de maneira que fique de fácil visualização. [...]

E na ata da 20ª reunião extraordinária do CRH, a seguir:

Na realidade o nosso orçamento não é sessenta e sete milhões, mas sim quarenta e oito milhões. Esses dezenove milhões foi uma complementação solicitada pela Secretaria de Obras e que foi aceita, ela foi aprovada, só que não foi repassado em virtude desse contingenciamento de verbas agora para 2013. Nós indagamos a funcionária, ela não soube nos precisar exatamente como está o fundo, inclusive a gente questionou os valores do fundo. Fizemos aquele trabalho todo do orçamento, não somente em cima do que vai ser arrecadado, mas do que já foi arrecadado, que está no fundo e ela não soube nos precisar isso. Em primeiro lugar tem que haver discussão de como vamos encaminhar isso a Fazenda, não simplesmente: ah, vamos cortar gastos! Vamos ver o que é prioridade, não que isso não venha a ser tratado a posteriore, mas num primeiro momento seria isso, do meu ponto de vista. E o que a gente tratou lá na CTPA é, de indagar a fazenda a quanto anda os recursos, quanto realmente tem de fundo e o que pode ser arrecadado antes de fazer esses cortes, fazer essa readequação.

Os gestores do FRH têm muitas decisões possíveis que podem ser tomadas, mas, para isso, precisa dispor de dados fidedignos, que sejam emitidos por pessoas confiáveis e que as informações fornecidas servirão de suporte para a elaboração de estratégias e adoção de medidas sendo de suma importância para o sucesso de uma boa administração. Portanto, as informações adequadas auxiliam o gestor na tomada de decisões, subsidiando-o de informações necessárias para a elaboração de estratégias e adoção de medidas com vistas ao melhor gerenciamento da coisa pública.

6.2.3.4 Contingenciamento da Secretaria da Fazenda

Um fator que causa o baixo desempenho na execução orçamentária do FRH-RS, diz respeito ao contingenciamento realizado pela Secretaria da Fazenda, conforme se observa nos trechos destacados das atas da 19ª Reunião Extraordinária do CTPA, da 20ª Reunião Extraordinária do CRH, da 83ª Reunião Ordinária do CRH e da 20ª Reunião Ordinária da CTPA, a seguir transcritos:

19ª RE CTPA.

[...] No ano passado, este conselho de uma forma muito gratificante pra nós, aprovou uma suplementação de R\$ 6.000.000,00 pra nossa secretaria, sendo R\$ 1.500.000,00 pra começar o plano estadual de saneamento e R\$ 4.500.000,00 para os planos municipais de saneamento. Nós trabalhamos forte, conseguimos preparar convênios

com mais de 220 municípios que chegava a R\$ 4.300.000,00. E quando na véspera de assinar os convênios, lá veio a ordem da Fazenda de que só tinha R\$ 1.100.000,00. Então aqueles R\$ 4.500.000,00 aprovados por este conselho, para os planos municipais de saneamento, nós só conseguimos usar R\$ 1.100.000,00. Foi uma frustração completa e a informação é de que esse dinheiro não existe. Isso, segundo informações esse dinheiro não existe, não tem R\$ 4.500.000,00, só R\$ 1.100.000,00. Eu já conversei [...] como é que isso acontece, se tinha dinheiro no fundo, se foi aprovado, estava tudo regulamentado do ponto de vista administrativo lá, no nosso orçamento, de repente no final do ano sumiu o dinheiro. Mais alguma explicação, porque eu acho que isso não tem que explicar, está certo e quem decide é aqui e tal. Um dia o recurso estará sobre a égide desse conselho, não só nominal, cartorial, contabilmente, mas sim efetivamente, porque os recursos estão aonde? Estão no caixa único e se libera todo orçamento, vocês sabem. [...]

20ª RE CRH

[...]Recebemos uma comunicação da Secretaria da Fazenda, nos comunicando que a soma dos recursos previstos para a utilização do FRH pela Sema, SOP, SEHABS e SDR somaria sessenta e sete milhões de reais. Levando em conta que no ano passado o exercício total permitiu trinta milhões e que esse ano, no primeiro trimestre entrou apenas sete milhões. A fazenda alerta de que provavelmente esses sessenta e sete milhões previstos não possam ser executados, simplesmente pela ausência desse recurso no fundo. Então a gente tem dois caminhos a debater aqui, na minha opinião devem ser paralelos e conjuntos: um é de ver essa previsão junto a SEFAZ, existem informações de alguns membros de comitê de que provavelmente o ingresso de receita seja bem superior[...]. Sabemos que no final do ano passado foi assinada uma portaria em que o governo pegar diversos fundos, mas essa mesma funcionária disse que o Fundo de Recursos Hídricos não foi afetado porque é de uma legislação federal. Então a gente não sabe realmente qual é a situação desse recurso e pra início de discussão temos que partir desse ponto [...]. Primeira questão que temos que colocar é a seguinte: se tem orçamento anual. Dentro desse orçamento a gente tem sempre a previsão de recurso, no caso os recursos hídricos têm lá a previsão orçamentária, só que para a liberação do recurso, até explicando a questão do e-mail enviado pela Fazenda, esses recursos têm que estar efetivamente ingressado, isso é uma coisa, para o ano corrente, para o ano de 2013. Como o senhor falou, tem passivo potencial de anos anteriores, são recursos do fundo ingressados e não utilizados. Agora, assim como o orçamento, quando se contingência o próprio orçamento do ano, isso tem que ficar bem claro, mais ainda está contingenciado o orçamento de ano anterior que não foi utilizado. Ele está lá escriturado, na contabilidade, só que os senhores todos sabem que o estado tem um déficit gigantesco e na questão do caixa, os recursos do bolo todo são efetivamente utilizados para o fechamento das demais contas públicas. Então repito: o orçamento do ano passado, o recurso não utilizado fica escriturado contabilmente; agora o dinheiro pra repasse não existe, assim como não está existindo já o desse ano, já está trabalhando novamente com déficit. aqui o nosso problema é o FRH. Eu queria fazer uma colocação. A funcionária que esteve lá disse o seguinte: tem previsão de trinta milhões pra ser executado, só que essa suplementação que foi pedida pela Secretaria de Obras terá que ser descontada desses trinta milhões.

Então na realidade o fundo estaria com uma previsão de dez milhões, pra executar em torno de quarenta e oito milhões que tinha sido planejado. Então veja bem, cria-se uma situação de total inexecuibilidade de qualquer tipo de ação, de projeto, a respeito dos recursos hídricos. Só pra complementar, isso prejudica até mesmo o próprio caixa do Governo, que tranca todos os investimentos que precisa de recursos hídricos. Por exemplo: na bacia do Sinos nenhuma licença ambiental é dada porque o plano não está pronto. Enquanto não tiver recurso pra terminar o plano, não vai ter licenciamento, empresários não fazem seus investimentos, não entram impostos para o Governo. Então eu acho que existe um grande entrave, entendo a tua posição, mas essa posição é muito fraca. Acho que a Fazenda, o Secretário tem que chegar e dizer: é isso, isso e isso. Veio o senhor, veio a outra funcionária e só deixa mais dúvidas na cabeça da gente e vejo que tudo não está claro. [...] nesses últimos dez anos que se tem participado de reuniões do CRH, essa temática do Fundo de Recursos Hídricos é sempre muito quente, acalorada, porque pelo visto os escassos recursos que vem ao governo, todo mundo quer chegar nele, porque eles estão ali teoricamente disponíveis, vem de uma origem federal e deveriam estar disponibilizados a isso, porque ele é de um fundo específico de investimentos. Sendo um fundo específico de investimentos, ele tem uma rubrica, um carimbo específico de aplicação, em que ele deveria ter no mínimo as prioridades. Quando se fala em trabalhar com um potencial gerador de energia que é o que vai fazer o caixa, o senhor falou que a Fazenda está preocupada com o fluxo de caixa do governo, no planejamento fluxo de caixa é uma questão que não vem ao encontro, vamos dizer assim: a liberação do recurso é fluxo de caixa, contudo o planejamento, a destinação, as rubricas de aplicação dos projetos que estão é outra situação e isso que está a questão do entrave inicial do processo, recuar e dizer que em três meses teve isso é dizer assim: meu fluxo de caixa na vai ser alterado, não vai mudar, vai ficar nesses sete milhões iniciais, que não é uma verdade na sua totalidade. Temos um histórico de entrada, temos um passivo do recurso que tem uma dotação pra ser aplicado nos recursos hídricos e a gente entende que esses recursos deveriam ser priorizados pras políticas de gestão de recursos hídricos, como está aqui. Talvez o entender da deliberação, a relação que a Fazenda está fazendo e a gente reconhece o esforço que deve ser pra conseguir atender o fluxo de caixa, não deva influenciar na questão da definição do planejamento com a utilização de um recurso que é especial, que nem é atingido pela lei da Assembleia Legislativa, do final do ano passado, que diz de acessar aos fundos do governo do estado, porque é um recurso de origem federal. Acho que é a partir daí que temos que começar a conversar, não desconsiderar que há todo um histórico de anos do fundo, que há um passivo, que há projetos que não foram implementados, que há uma necessidade que está lá descrita e que esse conselho é o conselho gestor do processo tem regramento da forma de deliberação sobre isso. [...] colocação é com relação ao orçamento. O orçamento passou por este conselho, passa anualmente a prestação de contas, deve passar prestação de contas da aplicação dos recursos do FRH, passa por este conselho a deliberação do orçamento, a programação do orçamento para o ano seguinte, para o próximo exercício da aplicação dos recursos desse fundo e todo e qualquer recurso que for sair desse fundo, obrigatoriamente tem que passar por este conselho. Eu gostaria de deixar claro e colocado em ata, que qualquer recurso que não for recurso que estava escrito e

deliberado por este conselho, é de simples desconhecimento dele e é um ato irregular do governo em aplicá-lo dessa forma. Se assim o fizer, está cabendo o risco dos rigores da lei, porque isso é muito claro no processo, passa por este conselho a deliberação e qualquer recurso que não foi votado, ele não passou aqui, então ele não pode ser aplicado. Não quer nem saber se é dezessete, quinze, vinte milhões, que tem a mais, não passou aqui. Se não passou, não acessa o FRH, ponto.[...]

83ª RO CRH

[...]Outro ponto tratado na CTPA foi o contingenciamento dos recursos do FRH, ainda sem retorno junto ao CRH das consultas à PGE e SEFAZ [...] sugere que as secretarias publiquem a razão dos recursos disponibilizados não terem sido utilizados. A Secretaria de Obras se manifesta, através do [...] dizendo que não foi possível utilizar os recursos em virtude do contingenciamento; não tinha cota liberada pela fazenda. [...]

20ª RO CTPA.

[...]Ainda, consta que a JUCOF na reunião realizada em fevereiro passado, definiu que no corrente exercício as despesas realizadas com recursos vinculados estarão limitadas ao ingresso dos recursos no exercício. Objetivando, todas as secretarias que utilizam o Fundo 0295 – terão que ajustar seus orçamentos de 2013 a um teto de R\$ 30 milhões, valor estimado de ingressos tendo como referencial o exercício de 2012. Esses serão os valores a serem distribuídos neste exercício e que Novos Atendimentos de SRO's com recursos supracitados ficam condicionados à definição dos valores que competem a cada Secretaria. Ou seja, decidiram e deliberaram, jogando para o CRH que é o Órgão gestor do FRH, resolver o que já está decidido, somado aos problemas gerados por essas decisões, O desconforto e inconformidade diante desses fatos, provocaram manifestações e questionamentos não só parte dos membros da CTPA, mas também através dos representantes das secretarias participantes da reunião. O presidente da CTPA, Mario Rangel ressaltou que só podemos fazer um planejamento a partir de dados precisos, não de uma pressuposta receita oriunda da geração de energia inferida pela SEFAZ. [...] Além disso, mostrou sua indignação quanto à utilização dos recursos do FRH serem direcionados para outras ações, num descumprimento agressivo aos termos da Lei 8.850 que estabelece a aplicação dos recursos com seus fins. O Secretário Adjunto da SEHABS e Diretor de Saneamento, Guilherme Barbosa, fez seu protesto quanto a inclusão da suplementação feita à SOP ser adicionado ao orçamento de 2013 (até mesmo sem passar pelo Conselho de Recursos Hídricos, que é o Gestor). Dentro desse raciocínio, se for deduzida a suplementação do teto proposto pela SEFAZ, restaria somente R\$11 milhões para serem rateados entre todas secretarias que utilizam o FRH. E, o que é pior, deixando para o CRH definir a fatia que caberá a cada um. Afora essas incoerências, o maior risco que foi textualmente colocado na correspondência da SEFAZ, é que não poderá ser emitida nenhuma SRO, enquanto não houver um entendimento na redistribuição dos recursos estabelecidos. Só o DRH tem 4 (quatro) Planos de Bacia em fase de avaliação das propostas dentro dos processos licitatórios e, mais três tramitando na CELIC para publicação dos Editais. Conforme informação da SEHABS o Plano Estadual de Saneamento, também se encontra na CELIC

aguardando a liberação do Edital. A posição da CELIC junto ao DRH é que nenhuma licitação será homologada, sem a respectiva SRO ou uma declaração da JUNCOF, assegurando os recursos para os respectivos processos. Nosso objetivo neste Relato, é que o Conselho de Recursos Hídricos se posicione e delibere, encaminhando sob regime de urgência à SEFAZ o constrangimento gerado pelas suas decisões. Ações que vêm na contramão de uma política propagada pelo Governo do Estado junto aos Comitês de Bacias, na qual, o Planejamento e Enquadramento das mesmas é feita, através dos respectivos Planos, prioridade de Governo. Não está anexando a este relato todas as demais manifestações que serão transcritas em Ata da 20ª Reunião CTPA. Diante do exposto a CTPA solicitou uma reunião extraordinária do CRH/RS, na qual será avaliado as seguintes questões: Que seja assegurado pela SEFAZ os recursos necessários para atender as prioridades, dentro de uma política de Governo e que já estejam em andamento na CELIC; Que seja entendido que toda e qualquer suplementação passe pelo CRH que é o Fórum de decisões na aplicação dos recursos; Que se foi aprovada qualquer suplementação anterior à esta Reunião, sem a apreciação prévia do CRH, o Estado procure outra fonte de recursos, não o 0295; Que haja flexibilização por parte da SEFAZ nos próximos dois meses na projeção dos recursos arrecadados e estabelecimento de teto orçamentário; Que a SEFAZ informe ao CRH se houve pagamento de alguma parcela da mencionada suplementação; Que atenda a liberação imediata das SROs ou declaração da garantia de recursos para os processos em licitação por parte da JUNCOF; Que sejam respeitados os percentuais de divisão dos recursos do FRH, percentuais esses definidos e aprovados pela Resolução n°44 de 2007 assim distribuídos: 55% para SEMA – 35% para o Saneamento e 10% para projetos gerais.[...]

Veja-se que o contingenciamento é um procedimento utilizado pelo governo, que consiste no retardamento ou na inexecução de parte da programação de despesas prevista na Lei Orçamentária (LOA). O Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro.

Entretanto, considerando que os recursos do FRH-RS são provenientes da compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos, dependentes unicamente da energia gerada e são recursos financeiros vinculados, e ainda, considerando que havia um saldo potencial acumulado, cabe aqui registrar o questionamento no sentido de por que os valores que compõem o FRH foram contingenciados? A única resposta é de que foram em virtude da crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul.

A baixa execução orçamentária do FRH-RS decorreu de problemas operacionais de gestão e, principalmente, do fato de os recursos ficarem submetidos a cortes e contingenciamentos, apesar de legalmente vinculados. O FRH-RS vem tendo o mesmo tratamento que as despesas orçamentárias apoiadas em recursos ordinários

do Tesouro (não vinculados), igualmente submetidos a sucessivos cortes e contingenciamentos, com vistas à geração de superávits primários e ao atendimento de metas fiscais.

6.2.3.5 Comitês de Bacias Hidrográficas

A governança em uma bacia hidrográfica dificilmente ocorrerá sem o fortalecimento dos comitês de bacias. O fortalecimento das instituições que compõem o sistema irá consequentemente favorecer à descentralização permitindo um maior envolvimento e integração desses entes, possibilitando uma gestão com a capacidade e a sensibilidade de atender às demandas de forma mais racional e condizente com a realidade, por isso é relevante entender o papel das instituições e como elas se comportam dentro do sistema bem como na governança em bacias hidrográficas.

A bacia hidrográfica é o espaço territorial adequado pra gerir os recursos hídricos, pois consegue integrar da melhor maneira os aspectos físicos, econômicos e sociais de cada localidade, o que, em teoria, torna a gestão mais efetiva. Pode-se verificar que os comitês são a base do sistema de gerenciamento, pois por meio deles é que se promovem as discussões e debates referentes aos conflitos pelos usos múltiplos das águas nas bacias hidrográficas.

Considerando que a bacia hidrográfica é o local onde as interações socioambientais acontecem, o comitê é ambiente ideal de planejamento e gestão dos recursos hídricos, com abordagem integral do sistema. A implementação do sistema e o fortalecimento da atuação dos comitês de bacias hidrográficas deve ser efetiva, contribuindo para o desenvolvimento de uma gestão verdadeira das águas, onde realmente ocorre a participação social, as negociações, discussões, planejamento estratégico e a atuação efetiva do comitê na implementação dos instrumentos da política de recursos hídricos.

O grande problema atual dos comitês de bacias é o financiamento de sua estrutura que dificulta sua atuação plena. A estruturação destes espaços de participação cidadã promove um avanço qualitativo na capacidade de representação dos interesses e na qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

Os recursos oriundos do FRH-RS poderiam perfeitamente financiar estas estruturas pois constituem a base estrutural de todo o sistema estadual de recursos hídricos. Logicamente, quando for instituída a cobrança todo o sistema irá se fortalecer. O sistema é composto de órgãos que tem como objetivo implementar a Política

Estadual de Recursos Hídricos, mediante a implementação dos instrumentos estratégicos de planejamento e de gestão. No entanto, para conseguir atingir seus objetivos necessita estar consolidado, com todos os seus órgãos estruturados e consolidados, possibilitando a atuação integrada e efetiva.

Da análise das atas das reuniões do Conselho de Recursos Hídricos, do período de 2011 a 2017, verifica-se a dificuldade da estruturação dos comitês de bacias e, principalmente, as barreiras criadas para o adequado financiamento de suas atividades. Com o decorrer dos anos, muito pouco se evoluiu para o fortalecimento destas instâncias de governança das águas, como podemos perceber nos trechos selecionados das atas das reuniões ocorridas no âmbito do CRH, a seguir transcritos:

60ª RO CRH

[...] Outro ponto é a manutenção dos comitês colocada na CTPA. Seria prudente, os comitês programarem suas ações, estimar custos e encaminhar para serem incluídos no orçamento de 2012, pois já está acontecendo reuniões semanais aqui na SEMA com a SEPLAG. Reforça que é necessário acabar com a padronização de cinquenta mil para todos. Outro ponto é o recebimento dos recursos, a forma de convênio como os Comitês não tem personalidade jurídica. Se vocês conselheiros determinarem que sejam os COREDES, nós vamos fazer juntos. São vocês quanto conselheiros que definirão isso, não somos nós como secretaria. [...]

17ª RE CRH

[...] 6. A Manutenção e Estrutura dos Comitês de Bacias Hidrográficas -6.1 Que os Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos de Estado, parte do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, parlamentos coletivos e representativos, instituídos por Lei, sejam mantidos em condições de atuar efetivamente nas bacias hidrográficas e sejam os responsáveis, como lhes cabe, por gerenciarem e monitorarem os recursos hídricos em cada bacia. 6.2 Atualmente os Comitês estão com dificuldades de manterem suas estruturas devido a precariedade nos Convênios existentes e prestações de contas oriundas destes. No que tange os Convênios, os repasses não podem ocorrer aos Comitês e há a necessidade do envolvimento de outra entidade no processo e conveniar para a manutenção da estrutura dos Comitês, o que nem sempre ocorre de forma harmônica. Sem exceções, os Comitês de Gerenciamento das Bacias estão sendo mantidos e viabilizados através de recursos próprios das entidades membros e até de recursos particulares dos seus representados, demonstrando que a sociedade acredita no sistema de gestão participativo e descentralizado como apregoa a Lei. Julga-se de extrema importância a necessidade de criar novos caminhos legais e jurídicos para o encaminhamento de valores que possibilitem a manutenção e funcionamento dessas entidades, para que não se perca o que foi até aqui conquistado, como já foi dito, muitas vezes com a abnegação de alguns por um assunto tão caro a toda sociedade.[...] Quem está no CRH há mais tempo sabe que os recursos do Fundo de Recursos Hídricos que estão ali hoje é a falta dos planos de bacias que tinham que estar prontos, há cinco ou seis anos atrás. É a falta do plano estadual de recursos hídricos que já deveria estar pronto e está sendo revisto e vai ser construído atropelado até o final do

ano. A falta de manutenção dos comitês, até já cortaram a Internet, porque não tem nem dinheiro para o telefone, nem pra avisar que tem reunião e tem que usar de recursos próprios muitas vezes. Nós identificamos esse dinheiro do Fundo, como um recurso que foi a sua aplicação muitas vezes negligenciada no processo, [...].

61ª RO CRH

[...] O que percebeu aqui é que os Comitês não se sentem claramente visíveis ou priorizados nos programas que estão previstos dentro do PPA. [...]

62ª RO CRH

[...] Conselheira Leda parabenizou a presidenta pela criação do grupo de trabalho, e colocou que estão com o convênio de manutenção parado há quinze dias na Casa Civil para ser assinado, por falta de delegação de competência. Os Comitês não podem mais esperar dez meses pela manutenção e espera que com isso se tenha mais agilidade e menos burocracia nos processos. Conselheiro Fernando Bernal usou a palavra e comunicou ao CRH que o Comitê Baixo Jacuí, por uma deliberação do dia vinte e dois de julho na reunião do Comitê na cidade de Agudo, visto que o comitê está acerca de vinte e cinco a trinta meses sem convênio de manutenção, por várias vezes pediram intervenção do Estado para viabilizar uma forma de manutenção da secretaria executiva, o Comitê entendeu por solicitar uma reunião com a Secretária Jussara e a Diretora Nanci, onde o Comitê vai explanar suas dificuldades e nesse exato momento transferir ao Estado a Secretaria Executiva do Comitê. O Comitê não tem mais condições de manter a Secretaria Executiva, não tem recursos e estará transferindo ao Estado essa responsabilidade. Isso é fruto de um processo que foi muito discutido no comitê e independente do papel que está desenvolvendo dentro do sistema, o funcionamento dele depende muito da Secretaria Executiva, e nestes onze anos de existência, nos últimos nove anos tivemos reuniões em caráter deliberativo todos os meses. Possuem sessenta e cinco entidades participando, isso mostra o engajamento da sociedade e dos usuários de água. [...] Por tudo isso que vamos tomar essa decisão na reunião com a Secretária e a Diretora e esperar do Estado uma definição quanto a manutenção dos Comitês. Temos ouvido ao longo de todo esse período em que discutimos isso, inúmeras versões sobre o que pode e o que não pode ser feito no convênio. Uns dizem que o convênio não pode nem pagar a secretaria executiva, outros dizem que não podem pagar os encargos, que eles têm que ser pagos por entidades conveniadas, que dinheiro de deslocamento, viagens para congressos e encontros em nível nacional e regional só podem ser pagas para a diretoria do Comitê. [...]

64ª RO CRH

[...] **Critérios para repasse de recursos para manutenção dos comitês de bacia.** Valéria informou que essa proposta passou na última reunião da CTPA, onde esteve presente a Sra. Maria de Lourdes Ávila, Chefe da Divisão Financeira da SEMA. Havia sido solicitado por alguns comitês planos de trabalho no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano para manutenção das secretarias executivas. Mas não havia

nenhum documento para que ela como chefe da DIFIN, pudesse dar a garantia da liberação desse valor, até então era de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil), valor esse muito defasado. Sra. Maria de Lourdes pediu que solicitássemos ao Conselho a aprovação dessa liberação de para a manutenção de comitês num teto de R\$ 100.000,00. Se o comitê achar que não precisa de todo esse valor, não precisa encaminhar o plano de R\$ 100.000,00. Na semana que vem, a CTPA vai se reunir e trabalhar nos critérios para essa distribuição. Colocado em votação, aprovado o repasse de R\$ 100.000,00 para manutenção dos Comitês com recursos do FRH/RS.[...]

15ª RO CTPA

[...] Critérios para repasse dos recursos de manutenção para os Comitês de Bacias: Sra. Valéria relembra que na 15ª reunião desta CT foi solicitada através da Sra. Maria de Lourdes, da Divisão de Finanças da SEMA, foi solicitada a criação de um critério para a liberação de R\$ 100.000,00 para manutenção de Comitês de Bacias, visto que até o presente momento todos os Comitês recebem R\$ 50.000,00 anualmente. A CTPA discutiu o assunto e propõe os seguintes critérios: a) Se não forem cumpridos no mínimo 80% do orçamento proposto no plano de trabalho, dentro do período de 12 meses (contados a partir da data do depósito), a destinação de recursos financeiros para o convênio seguinte terá como referencial o executado (s) no (s) exercício (s) anterior (es), dentro da vigência do convênio. b) Situações excepcionais serão avaliadas de acordo com as justificativas apresentadas. A CTPA encaminhará a proposta de critérios para avaliação dos Comitês de Bacias, solicitando 60 dias de prazo para retorno de contribuições [...].

19ª RE CRH

[...] A CTPA promoveu um seminário com a CAGE, a respeito dos convênios de manutenção dos comitês de Bacia. E nós fizemos a partir daquele seminário, uma consulta a CAGE a respeito da possibilidade de que as parcelas intermediárias dos convênios de manutenção pudessem ser liberadas a partir do momento que fossem entregues as prestações de conta. Também consultamos a possibilidade de interromper os convênios em andamento que ainda vigoravam na regra antiga, pra que eles pudessem, enfim, ter um valor novo, etc. Nós recebemos esse informe da CAGE na semana passada e estamos passando aqui para os conselheiros, nós vamos notificar formalmente todos os comitês. A CAGE nos disse que é possível fazer a entrega, a liberação da parcela a partir da entrega da prestação completa das contas. Então aquele problema na administração dos comitês anual, que era aguardar julgamento da prestação de contas pra liberação do recurso não deve ocorrer mais, nós vamos fazer essa semana uma reunião interna, fazer uma instrução normativa, uma portaria lá dentro da SEMA pra disseminar isso e então isso é um problema a menos da parte do problema de execução da rubrica de convênios de manutenção dos comitês de bacia. E também a CAGE manifestou favorável a suspensão dos convênios de manutenção, pra se fazer na regra nova. Então foi uma resposta positiva a ambas as indagações que nós fizemos. Nós vamos encaminhar de qualquer forma a Câmara Técnica, tem alguns outros parâmetros que precisam ser melhor trabalhados, como um formato novo de convênio, qual vai ser o objeto padrão, que foi o que a CAGE também pediu, uma definição melhor quanto a isso. [...]

72ª RO do CRH

[...]Dos vinte e cinco comitês que nós temos, metade mais ou menos

hoje tem convênios e boa parte deles é de valores antigos, de cinquenta mil. O ideal pra nós seria reservar dois milhões e meio pra garantir cem mil para todos, mas isso parece pouco provável. Geralmente pra ti ter, vamos dizer assim, argumentos pra pedir suplementação tem que estar com grau de execução alto e o nosso tem sido baixo como o de outras Secretarias. Não é nossa intenção, de forma alguma, estacionar em dez convênios, mas se nós tivéssemos uma reserva de dois milhões e meio, correríamos o risco muito grande de ter que cortar de outros planos, de outros projetos e não buscar. A gente quer, não é bater no teto de um milhão e parar, a gente quer superar, mas tem muitos convênios hoje que são nesse valor de cinquenta mil. Pela interpretação que a CAGE fez, seria possível fazer uma rescisão amigável desses convênios, vamos chamar assim, e já se adequar ao novo valor, pra aqueles que necessitarem. O comitê não é obrigado a aumentar o seu valor, quem quiser fazer essa adequação ao plano de trabalho, não há problema. Por exemplo, hoje até julho, nós tínhamos só quatrocentos mil reais liberados de convênios, nossa intenção é ultrapassar em muito esse valor. [...]. Porque quando o comitê caí procurou orientação no setor de convênios da SEMA, no início do ano, foi sugerido que solicitássemos o cancelamento desse valor de cinquenta mil e já partisse pra um novo. Então acho que se todos os outros comitês vão receber essa mesma recomendação, a maioria vai querer encerrar o de cinquenta mil e buscar um novo valor. [...] Eu acho que é possível fazer isso, eu só queria atentar pra uma questão. Nós tivemos problemas com alguns comitês porque enquanto eu rescindo um convênio e abro o seguinte, nesse intervalo eu não tenho como cobrir despesas do comitê, não tem como abrir um novo e pagar as despesas anteriores. Só para o pessoal atentar, até aprovar um novo, não dá pra prender a respiração, mas a gente vai ter que ver uma forma de resolver isso. Então a gente vai ter um reforço muito grande aqui dentro na parte administrativa da SEMA, o que tende a resolver esses problemas de atraso que temos hoje. Quem quiser modificar o seu convênio, a gente tem que pensar numa metodologia pra não espaçar demais entre o tempo da rescisão e a abertura do próximo, porque é impossível legalmente ressarcir as despesas do comitê nesse período.

22ª RO CTPA

[...] o papel do Fundo é uma ferramenta do sistema como um todo, por representar os recursos financeiros do SRH [...] primordial para a gestão, e ainda, muito importante para a manutenção dos comitês, formados também pela sociedade civil. Um dos problemas para o repasse de recursos, como já é sabido é a questão de os comitês não tenham CNPJ, talvez 90% dos problemas girem em torno desta questão. Seria importante que os comitês pudessem se constituir com um CNPJ, certamente se isso ocorresse, facilitaria em muito, mas dever ser uma questão para ser debatida entre os comitês; isto é importante para que os comitês possam ser equipados e tenham o mínimo de estrutura. [...], presidente do Comitê Ijuí, comenta que é importante que alguém faça esta articulação, e parabeniza o sr. [...] ele afirma que realmente esta busca para a solução de que os comitês tenham CNPJ é importante pois muitas entidades não querem mais fazer esta atuação de conveniada com a Sema para a manutenção dos Comitês. Ele afirma que realmente não é simples a execução de tudo, pois se não houver pessoal para acompanhar não tem como executar. O [...] afirma que esta questão de o CNPJ é uma questão antiga e que realmente é importante, mas muito polêmica. O [...] afirma que sobre os convênios

seria importante um modelo de plano de trabalho e talvez, referente ao CNPJ, será importante uma associação dos comitês, mas que nem todos concordam. Afirma ainda que na casa civil os convênios acabam demorando muito e o Sr. Secretário afirma que é importante a interlocução e se disponibiliza a fazer este trabalho. O Sr. [...] afirma que o Sinos firmou convênio com a SEMA através da Unisinos e que este tem sido o procedimento desde a sua fundação. O Comitê Sinos hoje tem um convênio de 2 anos, sendo R\$ 100.000,00 anual, mas que sempre fica-se em um estado de tensão, pois muitas vezes algumas prestações de contas acabam demorando para serem aprovadas e ficando um vácuo. Segundo o Sec. o conveniente é algo externo ao setor público e deve ser feito um convênio para isto. As pessoas que fazem parte dos Comitês não são servidoras do estado e isto traz uma série de questões jurídicas. Segundo [...] a Agência de Bacia talvez seja o braço do estado onde alguns custos seriam abarcados por elas. Os Coredes têm sido um modelo de funcionamento e que funcionam como CNPJ. Segundo eles o sistema de pagamento é facilitado, ou melhor, é padronizado. O [...] lembra que já há um roteiro padrão e que há uma nova resolução onde muitos pontos já estão resolvidos nesta resolução. O [...] afirma que realmente a preocupação é de que estas lacunas sem convênio acabam prejudicando a continuidade dos Convênios. Muitos dos problemas são por falta de um interlocutor entre os comitês, sema e o Secretario do Fundo se propõe a fazer isto, embora alguns interlocutores tenham feito este papel[...].

26ª RO CTPA

[...] relata as várias mudanças exigidas pela CAGE na prestação de contas dos recursos usados nos Comitês. [...] diz que com a troca de Coordenadores na CAGE, diferentes pessoas têm outras visões sobre os processos encaminhados e não há procedimento certo. Dá o exemplo do km rodado que foi cobrado de forma diferente em momentos distintos pela CAGE. [...], Comitê Sinos, diz que precisam ser clareadas as coisas de convênios e que o Fórum precisa discutir de imediato a liberação de recursos aos comitês. [...] fala das regras do plano de trabalho que são claras, saldos devem ser devolvidos e despesas tem data para serem efetivadas. [...] A pedido, fica registrado pelo [...], que os comitês estão com grandes dificuldades nos repasses dos recursos e será discutido no Fórum dos Comitês dia 10/09 uma posição sobre como os Comitês vão se posicionar sobre essa questão que impede o desenvolvimento das atividades. O Comitê Sinos pede que a informação seja mais clara e enviada quando é negada uma prestação de contas pela CAGE para que seja resolvida com agilidade. [...] diz que esbarra na estrutura inexistente sem as menores condições. [...], representante Comitê Camaquã, falou que os recursos são fundamentais para que os comitês funcionem. [...], Comitê Sinos, diz que a evolução nos planos de bacias é inexistente, não existe estrutura em nenhuma, e há pouco interesse nos assuntos das bacias, pensa como medida extrema em se retirar do sistema. [...]

77ª RO CRH

[...] O fórum gaúcho faz uma recomendação ao CRH que seja criado um grupo de trabalho para dirimir qualquer dúvida e fazer encaminhamentos oficiais para dentro do CRH da manutenção dos comitês de bacia hidrográfica, estado de utilização dos recursos do Fundo de Recursos Hídricos para manter a base, o sistema de participação está precário por diversos motivos e reconhecimento dos

comitês e das instâncias de convênios, que são as entidades conveniadas com o governo do estado, internamente pelo diálogo ou pela dificuldade de tramitação e pela figura chamada CAGE. O comitê de bacia hidrográfica, em diálogo com o DRH e os setores de planejamento da própria SEMA acordou em fazer esse grupo de trabalho para que ele tramite por dentro do sistema, no órgão superior do sistema. Se recomendou que houvesse um grupo de trabalho misto de três comitês titulares e três suplentes juntamente com os órgãos de planejamento e financeiro da SEMA para que a partir desse grupo de trabalho se fizesse a construção de instrumentos para dirimir qualquer desacordo em relação a regramentos oficiais e legais do uso de recurso e que a partir daí o CRH tome sua posição clara e defina encaminhamentos em relação a isso. [...]

27ª RO CTPA

[...] 3. Situação dos Convênios dos Comitês de Bacia - O [...] informa que mesmo sendo feito um modelo de plano de trabalho igual a outro aprovado muitas vezes não é aprovado. O [...] afirma que foi informado que os COREDES tiveram suas Prestações de Contas glosadas. O [...] informa que a questão do COREDE se deu em relação a troca dos auditores da CAGE conforme informações. A Sr. [...] informa que se o plano foi aprovado previamente, deverá seguir o que foi aprovado. A Sra.[...] - SECOP informa que este ano foi assinado somente o convênio do Comitê Pardo e que houve algumas questões referentes à questão do km rodado. Segundo ela apesar de ser muito semelhante, cada convênio tem suas peculiaridades. Ela informa que além da tramitação física, os processos tramitam também no sistema, sendo que o sistema passou por alguns problemas, mas que será resolvido. A situação de cada comitê será anexado a esta ata conforme tabela apresentada. Como sugestão, o Presidente Júlio pede que haja um retrato rápido dos comitês em todas as reuniões. Os membros sugerem para a tabela da Sra. Aline, a inclusão da coluna com aqueles que estão com problemas anteriores e a data de desde quando está parado. O [...] questiona sobre qual encaminhamento referente aos comitês? A [...] sugere que seja feito um trabalho de treinamento com as pessoas que fazem o plano de trabalho e para quem presta contas; e sugere que seja retomado o grupo de trabalho (referente a IN Cage 01/2006). Após diversos relatos referente aos problemas de convênios fica definido que será recomendado ao CRH que este determine a criação de um grupo de trabalho com integrantes da CTPA incluindo a coordenação desta câmara, secretarias executivas dos Comitês de Bacia, representantes da Cage e da SEFAZ, para ajustar esta questão dos convênios.[...]

28ª RO CTPA

[...] 05- Situações dos Convênios de Manutenção dos Comitês de Bacias Hidrográficas: O Sr. [...] inicia a pauta informando que há evoluções neste tema e que no dia de hoje à tarde haverá uma reunião com a SEMA e que o papel desta Câmara é seguir o trabalho conforme ano anterior. A Sr. [...] informa que estão vigentes 11 Convênios, onde há situações específicas referente à prestação de contas. As solicitações de novos Convênios são no montante de 12. Os Convênios que estão prestando contas e que foram conveniados após

Resolução de Julho/2013 do CRH, automaticamente o recurso é repassado (salvo algumas peculiaridades de cada Comitê). O Sr. [...] questiona que se o Convênio está aprovado, deveriam ser liberados com celeridade, pois as contas seguem sendo cobradas. O Sr.[...] informa que é de extrema importância estes temas, mas que não é pauta desta Câmara. O que está em pauta é como está a utilização do recurso. O Sr. [...] questiona se a CTPA não pode realizar uma recomendação referente a estes procedimentos, pois não é possível ficar 04 meses sem os recursos. A Sr [...] afirma que está é a pauta da reunião da tarde com a SEMA. [...]

29ª RO CTPA

[...] 4. Convênios de Comitês de Bacia: A Sr.[...] do Setor de Convênios da SEMA, informa que o último convênio firmado foi o Pardo em setembro, e de lá para cá, não houveram mais convênios. Ela informa que a CAGE fez alguns apontamentos e que acabaram retornando. A Sr.[...] informa que a CAGE, fez uma série de sugestões que foram inseridas na Instrução Normativa e no plano de trabalho anexo a esta IN, par que se tenha uma maior padronização, sendo que algumas ações a CAGE não reconhece e que deverão estar sendo revisto, sendo que a Secretaria executiva um dos pontos “polêmicos”, mas que deverá ser prevista também. A mesma informa ainda que os convênios solicitados no ano passado e que ainda não foram realizados, deverão se enquadrar na nova IN referente aos planos. Referente ao diálogo com a CAGE o Presidente [...] informa que o Fórum Gaúcho de Comitês está aguardando o retorno do GT da SEMA/DRH, para então manifestarem-se. [...]

81ª RO CRH

[...] esclarece a situação dizendo que há anos a homologação do processo do Sinos passa pelo CRH, sendo a [...] como Secretária Administrativa, mas a CAGE não aprovaria a prestação de contas dessa maneira para poderem tocar o convênio novo; então, foi feito ad referendum, mas o comitê terá que mexer mais ainda no regimento interno. Não passou pela plenária do Comitê, só pela CPA – Comissão Permanente de Assessoramento. Foi discutido sobre a prestação de contas, em que a [...] explicou todo o procedimento. [...], Comitê Ibicuí observa a interferência que a CAGE faz no funcionamento dos Comitês de Bacia, e no quanto isso dificulta o trabalho dos mesmos, transparecendo uma insegurança muito grande.

6ª RE CTPA

[...] Segundo a Sra.[...] é importante esclarecer que os Comitês de Bacia aqui representados buscam a legalidade da utilização do recurso e destaca a importância a do ofício encaminhado pelo Sr. [...] para adequação do Manual e que seja debatido na próxima reunião; ainda cita que a Secretaria Executiva do Fundo possa ser estruturada para fazer com que o manual realmente funcione. Ela coloca se a disposição para auxiliar no que for necessário e informa que não participará mais desta Câmara Técnica e que novos membros deverão participar e que isto faz parte da democracia. [...]

33ª RO CTPA

[...]Em 2016 não foi liberado cotas, somente em Fevereiro 2016 foi liberado R\$ 1.100.000.00, para pagamentos de planos de bacia e

alguns convênios de manutenção de comitês. Cita como exemplos, Comitê Santa Maria, Comitê Butuí/Icamaqua, Comitê Litoral Médio, Comitê Quaraí, Comitê Sinos, Comitê Vacacaí, Comitê Lago Guaíba e Comitê Rio da Varzea. A informação é que provavelmente será destinado os mesmos valores do ano anterior. Foi questionado pelo Sr. [...] se a peça orçamentária da SEMA também está na LOA, a resposta foi afirmativa. [...] sugerem a elaboração de documento através do CRH tentando viabilizar recursos as demais secretarias, SDR e SOP. **Item 4.** - Extrato do FRH. [...] apresentou extratos da conta Banco Banrisul: R\$ 161.397.319,38, extrato da conta Bando do Brasil: R\$ 4.879.000,00, entrada mês de Janeiro, 2016, existia um saldo anterior o qual foi transferido para ao conta do Banco Banrisul em Fevereiro 2016; após a apresentação ocorreu um intenso debate sobre o uso deste recurso. [...] lembra a existência de um Manual para o uso dos recursos do FRH, o mesmo é restritivo aos Comitês e Secretárias, que devemos lembrar qual a origem do recurso e qual o objeto, aguardar a resposta da PGE se é legal o contingenciamento deste recurso. [...], Comitê Ijuí questiona qual o valor real existente no fundo. [...], Comitê Santa Maria diz que a CTPA deve se reportar ao CRH, como câmara técnica desta instância, o CRH se reporta a quem de direito se acreditar necessário, lembra ainda que a Secretária [...], tem sido incansável na busca de recursos para a SEMA. Muitos dos apontamentos feitos pela CAGE é devido aos Comitês fazerem coisas erradas. Reforça que é preciso transformar o Manual do FRH em decreto do Governador. [...] acredita que deveriam aprimorar o Manual, para que todos utilizem da mesma forma. [...], o Manual está correto, amarrado com a secretaria executiva do fundo, não é para casa civil, gabinete do Governador, já existe lei definindo o regramento de como utilizar os recursos. [...], Comitê Mirim acha correta a abordagem do Júlio, contudo falta decisão política, esta instrumentalizado o decreto do Governador daria força política.

25ª RE CRH

[...]Quanto a questão dos convênios, vamos realizar o encaminhamento de estudos de viabilidade considerando que a última alteração foi em 2012. Antigamente, me corrija quem tiver mais tempo de sistema, até então, por exemplo, o Tramandaí que venceu seu convênio em dez/2015, valor de R\$50.000,00. Em fev/2012 foi aprovada a resolução 99/2012 do CRH que passou o valor por demanda de vocês, de R\$50.000,00 para R\$100.000,00. Vocês indicaram a demanda, então vamos estudar a viabilidade, pois a cada decisão nós precisamos prever o impacto. Então, olhem só como foi colocado aqui na apresentação: Encaminhar estudos de viabilidade considerando que a última alteração foi em 2012, resolução CRH 99/2012. Estou falando da CTU aqui no caso. [...]. Eu só tenho uma triste constatação. Para nós que somos braço direito dos comitês e lá do órgão estadual CRH temos esse rigor. E para os demais, nós temos a benevolência, então só posso constatar isso. Lastimo esse rigor em cima de nós que somos voluntários e trabalhamos dentro dos comitês e quando pleiteamos alguma coisa temos esse rigor de não ser atendidos e aí nos outros órgãos de estado é uma benevolência. Não é uma crítica, apenas uma constatação. [...]: Eu só queria comentar, na verdade porque que o Turvo colocou isto neste ano pra ser apreciado. Não necessariamente

que tenha que ter alteração agora, mas é que se passaram 4 anos e vai pra 5 e se não colocarmos isso para o ano que vem, daqui a pouco vai pra 6. Então estamos antecipando essa preocupação porque se todos os comitês vão ter atendido aquele orçamento de plano de bacia, pois a nossa bacia tem 10.000km², se eu tiver que começar a andar e implementar ações, e começar a trabalhar em cima do plano, e aí enquanto nós não temos nós não estamos trabalhando ativamente na bacia. Então eu acho que a partir do momento que vocês tiverem os planos vocês passaram a atuar muito mais. Então se nós tivermos que andar muito mais para atender as ações dos planos nós vamos gastar mais. Hoje, os R\$100.000,00 que a gente tem, a gente gasta na manutenção do que tem hoje. Mas se nós tivermos que começar a fazer ações eu acredito que vai se tornar apertado o recurso. Então a preocupação nossa não é com esse ano e talvez nem seja com o ano que vem, mas quem sabe se nós não começarmos a discutir isso nós não vamos trabalhar isso nem no ano que vem. Era essa a intenção do Turvo e não que se passasse para R\$150.000,00 ou R\$200.000,00 ainda esse ano. Mas talvez para os próximos anos esteja na hora de começar a amadurecer isso e começar a falar, até porque aqui tudo é assim, a gente trabalha esse ano, para amadurecer ano que vem para entrar no orçamento do outro ano talvez. [...], Comitê Taquari-Antas. Só lembrando que temos uma coisa na lei. Na criação das agências, o comitê de bacia passa a ser administrado dentro da estrutura da agência. Então esse negócio de R\$50.000,00 que, claro que nos mantém e é necessário, isso é uma coisa provisória. Se nós não mexermos na lei, as agências têm de ser implantadas e é nas agências que estará a estrutura de administração dos comitês. Então daqui a pouco nem vai ter mais esse nível de dinheiro. E a briga que eu quero focar com todos nós aqui não é pedir mais dinheiro para os comitês, nós temos que focar na implantação das agências, que aí a coisa vai andar, aí a coisa vai acontecer. Ou, reformar a 10.350 para mudar o modelo. Mas, por enquanto que nós estamos no modelo da 10.350, dinheiro para comitê é quebra-galho, não deve ser o nosso foco. Claro que precisamos, não estou dizendo que não quero os R\$100.000,00 por ano, pois precisamos manter a estrutura funcionando, mas, está errado. Nós não temos que seguir nesse foco, nós temos que voltar para o foco das agências de bacia ou, juntar um grupo para mexer na lei, mas seguir nessa enrolação de mais dinheiro para ir resolvendo as coisas aos poucos, estamos fora da lei inclusive. [...]: O Comitê Passo Fundo só colocou essa demanda aí, porque os R\$100.000,00, e a gente tem lá uma alíquota e a gente enquanto fórum deliberou que poderíamos gastar somente 60% do valor na manutenção da estrutura entre secretaria executiva. No comitê Passo Fundo isso já extrapolou. E aí eu peço aditivo e o aditivo não anda. Por isso aumenta lá 5 mil reais que dê para eu fechar e não precise justificar toda vez. Só por isso, mais nada. [...] Agradecer o prestígio de a gente finalmente ter acesso este ano ao convênio e gratidão com a decisão política pela ação do governo e dizer que temos a expectativa de incorporar pró comitês e incorporar projetos que possam engrossar o caldo da ação dos comitês já que temos que madurar a implantação das agências. [...].

Traz a colação novamente o art. 171 da Constituição Estadual que no § 3º

determina que os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.

Se os recursos financeiros devem ser destinados para a gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, porque diante dos elevados valores disponíveis no FRH-RS, o governo fica dificultando a sua destinação e utilização pelos comitês de bacias, que são a base estrutural de todo o sistema? Os valores repassados podem ser considerados esmolas do governo. Se o governo entende que os comitês não possuem pessoal capacitado para gerir os recursos ou se não conseguem fazer uma gestão eficaz, por que o próprio governo não qualifica os comitês?

Realizando o acompanhamento dos valores que são destinados aos comitês de bacias pelo Conselho de Recursos Hídricos e comparando com os valores efetivamente empenhados em favor dos comitês, verifica-se que é baixa a execução orçamentária, em virtude de contingenciamento por parte da Secretaria da Fazenda. Destaco que comparativo foi realizado considerando o Projeto (5561 - 2011 e 5862) que contempla a manutenção dos comitês de bacias. Entretanto, pelos dados obtidos não foi possível selecionar os valores exclusivamente da ação examinada, ficando restrito o comparativo aos valores destinados por projeto, conforme Tabela a seguir:

Ano	Projetos	Programado	Empenhado	%
2011	5561- Implementação da Estrutura Institucional do Sistema de Recursos Hídricos	3.483.775,26	1.370.994,39	39,35
2012	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	5.511.935,00	3.935.700,87	71,40
2013	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	10.170.000,00	3.753.010,51	36,90
2014	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	14.417.363,00	3.247.986,77	22,52
2015	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	15.317.362,00	5.276.387,73	34,44
2016	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	14.400.000,00	5.826.736,40	40,46
2017	5862 - Implementação de planos, programas e projetos ambientais	16.474.676,75	7.496.102,55	45,50

Tabela 23: Projetos 5561 e 5862 - Comitê de Bacias

OBS: Ações prioritárias financiáveis no Projeto - Manutenção dos Comitês de Bacias Hidrográficas; Material permanente Comitê de Bacias Equipamentos; Convênio SEMA-METROPLAN; Repasse PASEP - Banco do Brasil - 1% do que é depositado; Planos de Bacias.

6.2.4 Análise da alocação do FRH-RS

Para atender o escopo do trabalho, passamos a verificar em que medida os recursos estão sendo geridos e se utilização dos recursos do FRH-RS está de acordo com as finalidades legais previstas. No tocante ao escopo do trabalho, importante salientar que não foi objeto da avaliação os controles pormenorizados da despesa, isto é, não se analisou aqui a sistemática de controle das prestações de contas dos recursos aplicados, tendo isto como limitação ao trabalho desenvolvido pela dificuldade de acesso documentos pertinentes às prestações de contas de modo individualizado.

6.2.4.1 Transferências de recursos do FRH-RS

Constata-se, pela análise do Sistema Cubos DW e FPE que a destinação dos valores no período analisado de 2011 a 2017, evidenciam que os ingressos no Recurso 0295 - Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos alcançaram o montante R\$ 319.807.3007,00. Por sua vez, com referência aos desembolsos efetuados, no mesmo período, contratou-se o empenhamento de R\$ 188.322.924,00. Desse valor, R\$ 79.744.610,65 foram destinados para transferências, sendo R\$ 1.864.702,94 para Tesouro Livres e R\$ 77.879.907,71 para Fundo de Reforma Estadual - FRE. Conforme demonstrativo apresentado na Tabela a seguir.

RECURSO 0295 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA UTILIZAÇÃO RECURSOS HIDRICOS							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo a Empenhar Exercício Anterior	77.879.907,71	93.887.915,81	66.996.502,33	31.917.792,64	67.211.604,22	113.702.566,60	156.022.353,59
Ingressos	122.481.855,36	48.021.170,62	39.313.160,70	54.551.740,16	55.383.995,21	56.217.485,69	42.459.347,48
Receita	42.199.912,13	30.783.644,72	38.211.182,35	54.551.740,16	55.383.995,21	56.217.485,69	42.459.347,48
Recebido de Recurso							
Recebido de Numerário	80.281.943,23	17.237.525,90	1.101.978,35				
Desembolsos	106.473.847,26	74.912.584,10	74.391.870,39	19.257.928,58	8.893.032,83	13.897.698,70	28.885.691,89
Despesa Empenhada	26.191.904,03	24.219.389,01	27.000.950,58	19.257.928,58	8.893.032,83	13.897.698,70	28.885.691,89
Transferência de Recurso para 0001 - Tesouro-Livres (*)		33.455.669,19	46.288.941,46				
		1.864.702,94					
para 0167 - Fundo de Reforma Estadual (**)		31.590.966,25	46.288.941,46				
Transferência de Numerário	80.281.943,23	17.237.525,90	1.101.978,35				
Saldo a Empenhar Atual	93.887.915,81	66.996.502,33	31.917.792,64	67.211.604,22	113.702.566,60	156.022.353,59	169.596.009,18

Saldo acumulado em Restos a Pagar	3.163.399,42
--	---------------------

Fonte: Sistema Cubos DW e FPE (Demonstrativo dos Recursos Vinculados - Setor Governamental 19 - Administração Direta)

(*) TRANSFERÊNCIA DE NUMERÁRIO N 120491741. SALDO A PAGAR NA TESOURARIA 05 DE DESPESAS DO RGO 31 EMPENHADAS NO RECURSO 295. A TESOURARIA CORRETA PARA PAGAMENTO SERIA A 98

(**) Histórico no FPE do valor de R\$ 31.590.966,25: LEI 14.152/12

(**) Histórico no FPE do valor de R\$ 46.288.941,45: CFE CALCULO COM BASE NO SALDO DO POTENCIAL DE 2011 TENDO EM VISTA SER MENOR QUE 90% DO SALDO DO POTENCIAL DE 2012. VALOR APURADO: R\$ 77 879907 MENOS OS 31590966 JA ABATIDOS EM DEZEMBRO DE 2012.

Tabela 24: Recursos 0295

Cabe aqui fazer um parêntesis com a relação às três transferências de recursos oriundas do FRH-RS, as quais ocorreram em 2012 e 2013, conforme o quadro a seguir:

Valores Transferidos do FRH		
Ano	2012	2013
Valor Total	33.455.669,19	46.288.941,46
FRE	31.590.966,25	46.288.941,46
Tesouro Livre	1.864.702,94	-
Obs.: Transferências em 12/03/2012 (TL), 28/12/2012 (FRE) e 05/03/2013 (FRE)		

Tabela 25: Transferências do FRH

Sobre o valor transferido para o Fundo de Reforma do Estado (FRE, Recurso 0167), o Executivo registrou que o procedimento adotado foi autorizado pela Lei nº 14.152/2012, publicada em 21 de dezembro de 2012, a qual alterou a Lei nº 10.607/1995. Consultado os sistemas disponíveis do Tesouro do Estado verificou-se que o FRE foi utilizado, fundamentalmente, para pagamento do serviço da dívida pública, o que é vedado conforme art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Com relação a crise financeira do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2000 a 2012 o PIB gaúcho teve três períodos de crescimento negativo, em 2005 (-2,8%), em 2009 (-0,4%), e em 2012 (-1,8%). Em 2012 houve uma tentativa de reestruturação da dívida, com a redução do desembolso anual para pagamento da dívida possibilitando o investimento em infraestrutura e o cumprimento, pelo Estado das exigências impostas na Constituição, quais seja, o investimento mínimo em saúde e educação, contudo não teve sucesso. Assim, o governo estadual firmou um termo de cooperação com a Superintendência Regional da Receita Federal, ajudando o combate à sonegação fiscal, possibilitando o aumento da receita estadual. O governo obteve também um financiamento de US\$ 66,6 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para aprimorar o ProfiscoRS. O desempenho do ICMS foi superior ao ano anterior, no entanto abaixo do esperado, os gastos com pessoal e com amortização da dívida permaneceram elevados. No final do ano, o governo utilizou os

depósitos judiciais e a Lei nº 14.152, de 20 de dezembro de 2012, numa atitude quase desesperada, para cobrir o rombo deixado no Caixa Único. Os recursos no Caixa Único foram indevidamente utilizados, ao longo dos anos, e na maioria das vezes não devolvidos, de modo que essa conta se aproximou do zero. A iniciativa do governo de fazer essa transferência mostrou-se insuficiente para reestruturar as finanças, deixando lombos em outras contas para cobrir o Caixa Único. Nesse ano o déficit orçamentário foi da ordem de R\$ 415 milhões, representando um acréscimo de 80% no déficit orçamentário do ano de 2011¹⁸.

Cabe referir que o governo da época fez uma manobra legislativa para alterar a destinação dos recursos do FRH-RS, assim como de outros fundos. Com relação a esta operação cabe enfatizar que a utilização de recursos vinculados para outras finalidades diversas das quais foi constituído contraria o estabelecido no art. 73 da Lei Federal nº 4.320/1964, ofende o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, assim como, afronta o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, que veda a aplicação de recursos dessa natureza em pagamento da dívida pública.

Em 2012, foi editada a Lei nº 14.152, de 20 de dezembro de 2012, publicada no DOE de 21 de dezembro de 2012, que faz alterações na Lei nº 10.607/1995, que instituiu o Programa de Reforma do Estado – PRE. Esta Lei, sob a alegação de concentrar esforços na busca de recursos para o PRE, permitiu ao Poder Executivo transferir os saldos de valores apurados em 31 de dezembro de 2011, dos passivos potenciais dos Fundos e Receitas Vinculadas, limitados a 90% (noventa por cento) dos saldos de valores apurados em 30 de novembro de 2012, instituídos para o Poder Executivo Estadual, excetuadas as transferências constitucionais e legais aos municípios, bem como Fundos e Receitas Vinculadas estabelecidas por legislação federal, in verbis:

Art. 1.º Na Lei n.º 10.607, de 28 de dezembro de 1995, que institui o Programa de Reforma do Estado – PRE –, e dá outras providências, ficam introduzidas as seguintes alterações:

I - o inciso V do art. 1.º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.º

V - permitir à Administração Pública concentrar esforços na busca de recursos do Programa de Reforma do Estado, por meio da

¹⁸ Textos para Discussão FEE N° 121 Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser Impactos da crise financeira do Rio Grande do Sul sobre o investimento em saúde pública nos anos 2000 Mariana Araujo Moreira Porto Alegre, julho de 2014. Disponível em <https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/20140730impactos-da-crise-financeira-do-rio-grande-do-sul-sobre-o-investimento-em-saude-publica-nos-anos-2000.pdf>.

reestruturação dos Fundos e Vinculações de Receitas Instituídas por Lei no âmbito do Poder Executivo Estadual, excetuadas as transferências constitucionais e legais aos municípios, os Fundos e Receitas Vinculadas estabelecidas por legislação federal, bem como as advindas de convênios.”;

II - no art. 8.º, fica alterada a redação do inciso X e incluído o inciso XI, conforme segue:

“Art. 8.º

X - dos saldos de valores apurados em 31 de dezembro de 2011, dos passivos potenciais dos Fundos e Receitas Vinculadas, limitados a 90% (noventa por cento) dos saldos de valores apurados em 30 de novembro de 2012, instituídos para o Poder Executivo Estadual, excetuadas as transferências constitucionais e legais aos municípios, bem como Fundos e Receitas Vinculadas estabelecidas por legislação federal.

Segundo a exposição de motivos da referida Lei, a intenção do governo era, in verbis:

A proposta de alteração na legislação em apreço tem o propósito de permitir que este Poder venha a realizar os atos administrativos necessários no sentido de proceder aos lançamentos e ajustes contábeis, orçamentários e financeiros na esfera da Administração Pública Estadual, especialmente no que diz respeito aos atos de gestão orçamentária e financeira, bem como construir alternativas do uso racional dos recursos do Erário.

A realocação desses recursos por meio do Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul (SIAC) dar-se-á mediante a reestruturação dos diversos Fundos e Vinculações de Receitas, instituídos por lei no âmbito do Poder Executivo Estadual, respeitada a manutenção mínima de saldos para o atendimento dos objetivos originários que motivaram suas respectivas criações.

A proposição legislativa resguarda integralmente as Vinculações de Receitas decorrentes das transferências de recursos da União e dos Municípios, além dos convênios e contratos juridicamente perfeitos e ativos.

A medida ora preconizada já foi objeto de procedimento anterior, consoante disposto na Lei nº 12.199, de 29 de dezembro de 2004, resultando em medida administrativa importante no que tange ao cumprimento das obrigações financeiras decorrentes das despesas com pessoal e com o pagamento dos encargos da dívida do Estado.

Além disso, a proposição tem por escopo tornar o retrato das contas públicas mais condizentes com a realidade contábil, financeira e orçamentária, com a representação adequada nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado e no Balanço-Geral do Estado, observando-se os princípios norteadores da Administração Pública, bem como os princípios aplicáveis à contabilidade pública, para o registro dos atos e fatos administrativos.

Adotou-se como marco a data de 30 de novembro de 2012, em face da necessidade de se determinar uma data para fins de operacionalização bancária do procedimento, anterior ao encerramento do exercício financeiro, contemplando prazo hábil para a prática dos atos pertinentes.

Segundo estabelece o art. 73 da Lei Federal nº 4.320/1964, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

O art. 73 da Lei Federal nº 4.320/1964, exige autorização para desvinculação na própria lei de criação do fundo e tal exigência tem o propósito de resguardar a concretização dos objetivos que motivaram a instituição desses institutos.

Uma das primeiras manifestações do Tribunal de Contas da União – TCU relacionada a desvinculação de recursos foi proferida no âmbito do processo TC 011.588/2009-9, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual tratava de levantamento realizado pela Secretaria de Macro avaliação Governamental (SEMAG), com o objetivo de verificar a legalidade da utilização de recursos das fontes 34 (compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos) e 42 (compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural) para amortização da dívida pública mobiliária federal interna, conforme autorização do art. 11 da Lei Federal nº 11.803/2008.

No voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ficou claro que, além de existir vinculação constitucional a órgãos da administração direta federal, o que impediria a destinação dos recursos dos fundos especiais para o pagamento da dívida, a norma de desvinculação genérica não teria o condão de afastar as vinculações estabelecidas por normas especiais anteriores, a exemplo das Leis Federais nº 8.001/1990, nº 9.478/1997 e nº 7.990/1989. O relator argumentou que não poderia prosperar a interpretação de que a Lei Federal nº 11.803/2008, tratada no processo, teria autorizado o uso da quota-parte de órgãos da administração direta da União no pagamento da dívida mobiliária, porque contrariaria o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a mudança de destinação de recursos legalmente vinculados a finalidade específica, ainda que em exercício diverso do qual ocorreu o ingresso.

A doutrina conceitua as leis gerais como normas de aplicação mais genérica e ampla, que regulam o maior número de hipóteses enquadradas nos tipos legais. E, as leis especiais, regulam apenas específicas situações, sujeitando alguns casos a um tratamento diferente, como é o caso das vinculações de receitas que são amplamente discutidas para, posteriormente, estabelecerem destinações de recursos para concretização de objetivos específicos.

No contexto da emissão do Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, as quais foram analisadas em 2016, o TCU voltou a se manifestar quanto ao assunto. Na ocasião, o relator das contas, Ministro José Múcio Monteiro, consignou em seu relatório que haveria irregularidade na desvinculação do superávit financeiro pela Medida Provisória 704/2015, uma vez que esta norma não possuiria eficácia jurídica devido à prevalência das leis específicas de vinculação.

O entendimento atual do TCU está exposto nos acórdãos dos Processos nº TC 011.588/2009-9, TC 033.793/2015-8, TC 008.389/2016-0, TC 008.584/2016-8, TC 004.293/2018-5 3 TC 008.530/2018-1, no sentido de que a desvinculação estabelecida por normas gerais posteriores não alcança as vinculações fixadas por normas especiais anteriores e, também que uma norma geral de desvinculação de superávit financeiro não abarca os saldos financeiros apurados no balanço patrimonial do final do exercício vinculados a qualquer fundo especial, devendo tais recursos, para se tornarem de livre utilização, deveriam ser objeto de desvinculação estabelecida nas próprias leis de criação de cada fundo, conforme estabelece o art. 73 da Lei Federal nº 4.320/1964.

As desvinculações de recursos operadas pelo governo estadual têm desvirtuado completamente a finalidade dos fundos especiais e prejudicado, consideravelmente, determinados setores que têm seus recursos desvinculados com a justificativa de que não estão sendo aplicados, estão com excesso de disponibilidade de receitas e em função da boa gestão orçamentária. No entanto, a mera existência da necessidade de desvinculação não é o bastante para conceder ao titular do Poder Executivo, a prerrogativa de desvincular recursos em desacordo com as normas vigentes. O princípio da legalidade indica que o administrador público deve atuar sempre em conformidade com as diretrizes do ordenamento jurídico. Ressalta-se o mérito da intenção de racionalizar a utilização dos recursos públicos disponíveis, entretanto a solução para o problema deve respeitar notadamente o parágrafo único do art. 8º da LRF, o art. 73 da Lei 4.320/1964 e os dispositivos legais que estabeleceram as vinculações desses recursos.

O art. 73 da Lei 4.320/1964 exige uma norma alteradora da lei de criação de cada fundo. Isso não significa que deva ser editada uma lei específica para cada caso, mas sim que o dispositivo indique, expressamente, que está alterando a vinculação

inicialmente estabelecida ou acrescentando autorização para livre utilização dos recursos do respectivo fundo.

A exigência de especialidade da lei de desvinculação, além de dar maior transparência ao processo legislativo, tem o objetivo de impedir que o debate legislativo de matéria importante fique prejudicado. Assim, essa exigência protege o exercício da função legislativa, ao evitar que a desvinculação de certos recursos fique camuflada e passe despercebida durante a apreciação pelo Poder Legislativo.

Outro argumento da irregularidade temos com base no § 9.º do art. 165 da Constituição Federal que determina que cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e, também sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, dentre outras matérias.

Do exame da aludida prescrição constitucional pode-se concluir que as normas gerais acerca do funcionamento dos fundos especiais e da execução orçamentária plurianual são matérias constitucionalmente reservadas à lei complementar.

Nesse contexto, a Lei Federal n.º 4.320/64, recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, dispôs em seu art. 73 que, “*salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo*”.

Também com amparo na reserva legal estabelecida no § 9.º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Complementar n.º 101/2000, no parágrafo único do art. 8.º, estabeleceu que “*os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*”.

Conforme exposto, pode-se observar que a vinculação plurianual, ou intertemporal, de recursos à sua finalidade específica – mediante a instituição, ou não, de fundo especial – é matéria reservada à lei complementar e está devidamente positivada no nosso ordenamento jurídico. Ademais, a regra geral fixada nas referidas leis complementares é de que os recursos vinculados serão destinados, ainda que em exercícios posteriores, somente à sua finalidade específica.

Desta forma, a Lei nº 14.152/2012 – em relação aos recursos dos fundos especiais e aqueles legalmente vinculados à finalidade específica – tratam de matéria reservada pela constituição à lei complementar e contraria expressamente as disposições do art. 73 da Lei Federal nº 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar nº 101/2000. Contudo, o que mais impacta, foi a inércia dos órgãos de fiscalização e controle que nada fizeram, principalmente, com referência ao Ministério Público Estadual.

Assim, o valor de R\$ 79.744.610,65, subtraídos do FRH-RS poderiam ter financiado muitas ações específicas e planejadas que deixaram de ocorrer e de ser implantadas para a concretização do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e, principalmente, para financiamento de obras e ações de conservação e de preservação ambiental daquelas bacias hidrográficas onde os recursos foram gerados. Entendo que esses valores deverão retornar aos cofres do FRH-RS, de onde nunca poderiam ter saído.

6.2.4.2 Perfuração de Poços

A perfuração de poços é uma obra de engenharia que permite a captação de água em nível subterrâneo através de perfurações profundas que atingem aquíferos confinados, nos quais camadas de rochas de menor permeabilidade confinam as águas, que ficam sujeitas a pressão inferior do que a atmosférica.

Como a Constituição Federal incluiu entre os bens do Estado as águas subterrâneas, necessária se faz a gestão destes recursos hídricos nos termos da legislação.

No início, a ideia de perfuração de poços relacionava-se a garantia do fornecimento de água para abastecimento humano, em núcleos habitacionais ou em áreas rurais que não eram atendidos pela companhia de saneamento. Posteriormente, utilizou-se este instrumento para o abastecimento de água de populações urbanas, onde deveriam ser atendidos pelas companhias de saneamento do Estado.

Com os recursos disponibilizados pelo Tesouro do Estado cada vez mais escassos, as secretarias que realizavam esta atividade não conseguiam fazer frente à demanda premente por saneamento básico, passaram a solicitar o financiamento do Fundo de Recursos Hídricos, com o objetivo de diminuir a demanda por água.

Ocorre que quase sem nenhum controle da quantidade e da localização dos

poços que eram perfurados em todo o Estado, a perfuração de poços possibilitou a contaminação das águas subterrâneas e trouxe inúmeros outros efeitos prejudiciais, destacando problemas relacionados à saúde pública, ambientais e de comprometimento da manutenção e ampliação da rede de saneamento.

Observou-se nos dados obtidos nas atas das sessões do CRH realizados desde 2011, o aumento excessivo desta prática por algumas secretarias, a fim de atender à demanda. Isto sem considerar a quantidade de prefeituras que também perfuram poços diante da falta de abastecimento de água ou de sua escassez, em algumas localidades.

Como bem adverte o ministro Herman Benjamin, em importante julgamento do STJ, “é evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã.” (REsp 994.120/RS¹⁹). Os

¹⁹ Ementa: ADMINISTRATIVO. POÇO ARTESIANO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97). COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. 1. Hipótese em que se discutem os limites da competência fiscalizatória municipal relacionada à perfuração de poço artesiano e sua exploração por particular. 2. O Município autuou o recorrido e lacrou seu poço artesiano, por inexistência de autorização e descumprimento da legislação estadual que veda a exploração dos recursos hídricos, pelo particular, naquela área. 3. O Tribunal de origem entendeu que a competência do Município para fiscalizar refere-se, exclusivamente, à proteção da saúde pública. Ocorre que a lacração do poço não decorreu dessa competência (a água é comprovadamente potável, sem risco para a saúde), mas sim por conta de descumprimento das normas que regem a exploração dos recursos hídricos, editadas pelo Estado. 4. Não há controvérsia quanto à legislação local, que, segundo o Ministério Público Estadual, veda a perfuração e a exploração de poço artesiano da área. 5. O acórdão recorrido fundamenta-se nas competências fixadas pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), ainda que interpretada à luz dos arts. 21, XIX, e 26, I, da Constituição Federal, o que atrai a competência do STJ. 6. A Lei 9.433/97, adotada pelo Tribunal de Justiça em suas razões de decidir, aponta claramente a competência dos Municípios para a gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI) e para a “integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos” (art. 31). 7. Os arts. 1º, VI, e 31 da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos devem ser interpretados sob o prisma constitucional, que fixa a competência comum dos Municípios, relativa à proteção do meio ambiente e à fiscalização da exploração dos recursos hídricos (art. 23, VI e XI, da Constituição). 8. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos significou notável avanço na proteção das águas no Brasil e deve ser interpretada segundo seus objetivos e princípios. 9. Três são os objetivos dorsais da Lei 9.443/97, todos eles com repercussão na solução da presente demanda: a preservação da disponibilidade quantitativa e qualitativa de água, para as presentes e futuras gerações; a sustentabilidade dos usos da água, admitidos somente os de cunho racional; e a proteção das pessoas e do meio ambiente contra os eventos hidrológicos críticos, desiderato que ganha maior dimensão em época de mudanças climáticas. 10. Além disso, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos apóia-se em uma série de princípios fundamentais, cabendo citar, entre os que incidem diretamente no litígio, o princípio da dominialidade pública (a água, dispõe a lei expressamente, é bem de domínio público), o princípio da finitude (a água é recurso natural limitado) e o princípio da gestão descentralizada e democrática. 11. As águas subterrâneas são “recurso ambiental”, nos exatos termos do art. 3º, V, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o que obriga o intérprete, na solução de litígios associados à gestão de recursos hídricos, a fazer uma leitura conjunta dos dois textos legais, em genuíno exercício de diálogo das fontes. 12. É evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã. Feita sem controle, também põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor. 13. Em síntese, o Município tem competência para fiscalizar a exploração de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em seu território, o que lhe permite, por certo, também coibir a perfuração e exploração de poços artesianos, no exercício legítimo de seu poder de polícia urbanístico, ambiental, sanitário e de consumo. 14. Recurso Especial provido. (REsp 994120/RS, 2ª Turma, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27/04/2011).

recursos da água subterrânea devem, cada vez mais, ser protegidos e bem geridos para que seja possível sua utilização sustentável a longo prazo.

Os recursos financeiros provenientes do FRH-RS financiaram a grande maioria das perfurações no Estado. Com o passar dos anos, verificou-se que a situação já estava fora de controle, inexistindo qualquer dado confiável sobre a quantidade, localização e as condições em que se encontravam os poços perfurados em todo o Estado, comprometendo gravemente a situação das águas subterrâneas. Então, o FRH passou a ser fonte de financiamento também do levantamento e diagnóstico da situação dos poços do Estado, uma vez que continua a financiar a perfuração de poços.

Este fato demonstra a falta de visão integral e sistêmica dos recursos hídricos do Estado. Primeiro financiando o uso indiscriminado e sem controle da perfuração de poços e, agora mais recentemente, financiando as consequências da falta de controle cometido no passado. Podemos verificar este fato, através da transcrição das atas das reuniões do CRH, a seguir:

60ª RO CRH

[...]Nova construção e que sejam abertos alguns itens, principalmente porque a bacia é a unidade de planejamento e tem muitos recursos destinados aos municípios e gostaríamos que esses municípios fossem listados, porque os Comitês precisam saber das verbas que estão entrando para as prefeituras. [...] São duzentos e sessenta municípios que levaram recursos da SEMA e SEHADUR e gostaria que também fossem listados por bacia hidrográfica e a perfuração de poços. E em nenhum momento é falado em desinfecção desses poços, da situação geral de saneamento na zona rural é um dos problemas graves. Perfura-se e abandona-se o poço. As comunidades ficam sem saneamento e bebendo água contaminada historicamente conhecido. [...] Com relação aos poços, como sanitarista é contra a abertura de poços, mas estão diante de uma realidade que precisam abrir poços. A Secretaria de Saneamento colocou no seu orçamento a abertura de duzentos e setenta poços com municípios a serem definidos. Sugeriu a CTPA e sugere aos senhores que façam um levantamento dos poços existentes naqueles municípios, quais os que estão em funcionamento, se têm monitoramento, quem opera. Quem opera, não poderá fiscalizar. Se tiver poços abertos sem funcionamento que utilizem parte deste recurso para fechar esses poços. Tem que ser pedido licença prévia a SEMA. [...] Outro ponto que gostaria de falar é sobre os poços. Em muitos casos a prefeitura se omite da operação do poço e passa para uma associação hídrica, composto de pessoas da comunidade que pagam uma taxa. A partir daí não se sabe o que acontece quanto ao controle. [...] assunto dos poços, a SEHABS está pensando não só em furar o poço, mas deixá-lo montado com energia elétrica, bomba e um reservatório. Porque dessa maneira as pessoas usarão a água. Não são muitas as informações que tem, mas sabem que há poços que a SEHABS furou, o prefeito não fez a montagem e não estendeu a rede. Portanto o poço ficou parado, inutilizado o investimento feito e com risco

de contaminação. Se deixarem montado fica a responsabilidade da prefeitura estender a rede até a casa das pessoas. E com reservatório as pessoas também irão até ali se abastecer mesmo de forma precária. [...] Com relação à prestação de contas da SEHABS, serve também para as outras secretarias, informa que quando recebem as sequencias dos pagamentos feitos com recursos do FRH aparecem assim: 63 municípios recursos para saneamento básico de pequenas comunidades. Não diz especificamente o que é isso, mas também falta a possibilidade de quais são os critérios, por que 63 receberam e outros não. Não viu nenhum do Baixo Jacuí e gostaria de conhecer o critério. Depois tem outro item que é perfuração de poços, acha importante que seja comunicado ao Comitê quando estão concluindo toda a rede. E as pessoas identificarem também que tem a participação do comitê da bacia. Se não isso fica uma coisa meio mirabolante, uma coisa somente de prefeitura e governo do Estado. [...]

17ª RE CRH

[...] Secretaria Executiva FRH, fez uso da palavra e explicou que havia uma preocupação na reunião passado quanto à abertura de poços e o batalhão ambiental se propôs a fazer a fiscalização dos mesmos, por isso essa destinação posterior no convênio ao comando ambiental, não interferindo em nada na proposta apresentada. [...]apresentou as diferenças da proposta apresentada pelo [...] para a suplementação e a apresentada pelo DRH: Um milhão para o comando ambiental para fiscalização de poços, um milhão e meio para o sistema de alerta e monitoramento de eventos extremos e seis milhões para projetos da SOP. [...]_Projeto de fiscalização de poços há uma contradição, uma coisa preocupante; não estamos com o processo de outorga implementado e estamos querendo fiscalizar os poços. [...] usou a palavra dizendo que se via na obrigação de falar, porque foi ela que levantou a questão dos poços, colocou não sob o ponto de vista de controle da qualidade desses poços que não estava sendo feito, e invejava outros Estados que fazem o controle das águas superficiais e subterrâneas. Propôs que se colocasse ao invés de um milhão de reais para projeto de fiscalização de poços e educação ambiental, que é feito rotineiramente por todos os organismos do Sistema Estadual dos Recursos Hídricos, que se coloque no monitoramento em bacias e se abra um parêntese colocando: “águas subterrâneas e superficiais”. Com isso passamos a ter esse controle que é a nossa necessidade, porque temos um interior que bebe água contaminada, isso já foi provado ao longo dos tempos pelas Universidades. Por isso não vê sentido em se deixar esse um milhão para fiscalização de poços e educação ambiental e um valor tão irrisório para monitoramento. [...] Mas na questão da fiscalização dos poços, principalmente os poços de ponteira, que são um problema no litoral e não se consegue licenciar, questionou como vão atribuir ao comando ambiental a fiscalização do poço, se nem tem critérios para licenciar poços de ponteira? E uma das reivindicações do Fórum Gaúcho dos Comitês é fazer a integração entre o licenciamento ambiental e a gestão dos recursos hídricos, e propôs que saísse a fiscalização de poços, e diminuindo para trezentos mil reais os valores do Comando Ambiental e transferindo a diferença para monitoramento ambiental, devido aos problemas muito sérios em águas superficiais e águas subterrâneas. [...] falou em nome da Câmara Técnica de Águas Subterrâneas, que ele preside, da preocupação com os poços que estão abertos e com os que ainda vão ser abertos e que não se tem

controle, e nesse ponto a fiscalização ambiental poderia ser muito eficiente e ajudar. O controle dos poços não é responsabilidade da SEMA, é da Secretaria da Saúde conforme está na legislação. Com isso fica uma legislação dupla, vai se destinar dinheiro onde já deve existir, é trabalho deles, que nem se sabe como está sendo feito.

02ª RE CTPA

É importante ressaltar que seja realizado o orçamento proposto. Deve-se ser realizada uma recomendação sobre a abertura de poços, de maneira a ser solicitada uma política integrada de abertura de poços, para não ser aberto os poços indiscriminadamente.

19ª RE

Por último, aqui nas duas últimas linhas tem a ver com todo trabalho de perfuração de poços, no ano passado furamos 162, nesse ano no primeiro semestre já furamos mais de 90, vamos fazer mais que no ano passado. Mas ainda tem dívida com a CORSAN, porque as máquinas perfuratrizes e o pessoal é da CORSAN, portanto o Estado tem que ressarcir e esse dinheiro não cobre, é só uma parcela. De novo a empresa estadual vai sair prejudicada, ela precisava bem mais de recuperar a dívida que tem, com o pagamento desse e do ano que vem. Mas enfim, se é possível isso é esse o enquadramento que estamos também trazendo aqui, também junto com vocês. [...] SEHABS. No ano passado ou retrasado, não estou lembrado, nós cobramos, passou por este conselho a liberação de recursos para os municípios. Nós cobramos deste conselho que os municípios, na hora o senhor não era secretário, por isso vou buscar essa cobrança. Era liberado para os municípios recursos do fundo, então nós gostaríamos, na época fizemos nova solicitação que esses recursos viessem nominados por municípios. Muito fácil vir aqui pedir recurso, a gente aprova o recurso e aí não se tem ou não se sabe aonde vão esses recursos. Bom, no caso o Guilherme solicitou pros planos de saneamento e a gente dizia que a FUNASA também tem recursos pros planos de saneamento, a gente discutia lá. Então o coordenador Gustavo Melo, lá tem bastante recursos sobre o plano de saneamento, está louco pra gastar os recursos, secretário, e não tem projetos lá. Então, a gente vê aqui que tem perfuração de poços-ressarcimento da Corsan. Ao nosso ver a Corsan é usuária e usuário não deve ser ressarcido. Então a Corsan vai cobrar água e vai ser cobrada da população. Eu não sei se eu não estou entendendo ou, melhor esclarecimento, porque ao meu ver a Corsan é órgão de saneamento, a sua missão é abastecer a população, então abastecer através das águas superficiais ou das águas subterrâneas. Então ao nosso ver esse recurso, ele não é, não se faz pra esse objeto aí, talvez esse R\$ 1.300.000,00 possa ir lá nos planos de saneamento, acho que estaria melhor aplicado. A gente vê a questão dos poços, a SEHABS perfurando poço, a Secretaria de Irrigação perfurando poço, a Secretaria de Pesca perfurando poço e aí a gente cobra da FEPAM que tem que fazer a fiscalização da perfuração dos poços, ou da SEMA? E aí como é que fica gente? Como é que fica essa miscelânea toda, se a gente não tem um órgão de controle de saber quem fura, ou quem perfura e se faz essa perfuração de um jeito conforme as técnicas. Então solicito, não ao presidente do CRH, ao secretário do Meio Ambiente que levante essa bandeira de nós padronizarmos esse grande problema que temos aqui, senão daqui a pouco nosso lençol lá, o Guarani vai estar todo já contaminado. [...]: eu

queria referendar, dizer assim, que na verdade me causa um pouco de surpresa, que as definições em termos de competência das secretarias tem duplicidade, na questão de poços artesianos, por exemplo. A gente sabe, [...], que a gente tem que contar com a recarga dos aquíferos. E eu fico muito preocupada quando a gente começa a perfurar poço, poço, poço. Na verdade, a gente ainda não tem dados, nem muitas vezes das bacias, nos estamos aí construindo nossos planos de bacia e estão aumentando a demanda hídrica em questão de poços artesianos. Não que a gente seja contrário, mas a gente tem que saber exatamente pra que município, que vazão é, e aonde que vai estar sendo localizado esse empreendimento. Eu acho que é esse pelo menos o cuidado, a prevenção que a gente tem que ter, porque muitas vezes a gente está perfurando de um lado e tirando a água do outro lado, pelo meio subterrâneo. Então é uma das condições que eu fiquei muito preocupada quando eu vi três secretarias perfurando poço e ainda tem os municípios que vão lá e perfuram também com dinheirinho que não aparece do fundo, que aparece do orçamento do Estado, ou de outro lado. Então está sendo uma indústria de perfuração de poço; isso é muito preocupante pra nós em termos de gestão de água subterrânea, eu me preocupo demais com isso. Falaste no Aquífero Guarani, que é um aquífero interestadual e nós temos também um compromisso com esse aquífero, porque é um potencial muito grande de reserva aquífera. [...] como Presidente da CTPA queria reforçar a questão dos poços artesianos. Eu acho que o Secretário do Meio Ambiente tem que levar adiante esta preocupação nossa, dos comitês e da gestão de recursos hídricos. E por outro lado também a gente solicita que as secretarias informem o andamento dessa perfuração e quais poços são perfurados, pra não haver, de repente na mesma região perfuração, vai a secretaria um perfura um, secretaria dois perfura outro e assim a gente está realmente perfurando demais, são 200 poços aqui, 300 poços ali, 400 ali, quando se vê a gente vai ter um paliteiro e a gente sabe que esse é um problema muito difícil. [...]sobre essa questão dos poços, é evidente que não pode haver sombreamento e mais de uma secretaria furando, nós percebemos isso, quem faz gestão sabe. Em primeiro lugar, os processos de autorização é igual do Governo, não altera nada do que o do privado. Em segundo, o Governo sabendo disso ele está decidindo, fazendo reuniões lá na Secretaria Geral de Governo, para ver qual secretaria que vai perfurar os poços e aí ele vai normatizar. Assim você pode controlar. [...] no ano passado houve essa cobrança de que nós informássemos onde estava indo o dinheiro aqui do fundo. Corretamente. Nós em seguida começamos a fazer esse encaminhamento, a Heloísa me disse que estão aí os dados e eu quero me comprometer, inclusive, em enviar isso mês a mês. Tanto dos poços aonde nós furamos, a cidade e a comunidade, quanto dos convênios, quando eles forem sendo realizados. Na questão do ressarcimento, Paulo, já vi que o companheiro está absolutamente enganado, porque nós furamos exatamente onde a Corsan não está. A Corsan não cobra nada desse dinheiro, dessa água. As prefeituras normalmente montam nas comunidades rurais, que é uma preocupação da manutenção da qualidade inclusive, as chamadas sociedades hídricas, que é uma associação dos moradores que contribuem com um valor, em outros lugares tem hidrômetro, outros não, normalmente se estabelece um consumo com um valor fixo, partindo daí há um acréscimo em alguns lugares e fazem a manutenção daquele pequeno sistema. A prefeitura contrata um laboratório ou universidade que uma vez por mês coleta a

água para análise. Então a Corsan não entra absolutamente nesse locais onde nós perfuramos. E como tem as perfuratrizes, os funcionários (uma parte dos caminhões é do Estado) e a Corsan é uma empresa, está ajudando o Estado a praticar um serviço que ela não vai cobrar depois, eu acho nada mais justo que haja um ressarcimento dos custos. [...] a SOP neste Governo não fura poço, nenhum tipo de poço. A única coisa que a Secretaria está fazendo e tem ali incutido naqueles títulos mais amplos é: construindo redes de água no espaço rural aonde tem um poço perfurado, tampado e a população não tem água. Mesmo assim é uma informação que poderia ser dada por qualquer um, quem é do Governo e frequenta o Palácio, que isso é um dos temas que esta sendo discutido, acertado, preparado uma decisão, que eu discordo que haja sombreamento, não há sombreamento de nada. O título “Furar poço” são várias secretarias que fazem, mas cada uma faz uma coisa e essas ações não se misturam, com todo respeito. E por fim, sai fora o Diretor, [...] vamos com calma em relação ao troço. Pega bem se fazer um discurso contra perfurar poços, só que as pessoas lá no interior, não aqui em Porto Alegre, não tem água. Quando Erechim fura poço na calçada é porque não tem água. Quero que quando se pensar nisso, se pense com calma. É preciso uma solução e é preciso também um ato gerencial, aí sim. Não dá pra sair metendo o pau assim. A pergunta que eu quero fazer, e agora volta o Diretor de Irrigação: os poços não são outorgados? Então, se são outorgados, sabemos onde estão os poços.

72ª RO CRH

Por último temos dois itens ligados a um trabalho da Corsan junto conosco, é um projeto antigo de trinta anos praticamente da perfuração de poços, uma grande maioria na área rural. No ano passado perfuramos cento e setenta e dois poços, esse ano vamos perfurar um número parecido, que é muito importante. Então na penúltima linha temos materiais, concertos e assim por diante. E por último ressarcimento a Corsan, que não é o valor todo, isso ainda vem do Tesouro uma parcela parecida com essa pra ressarcimento da Corsan. Nessa relação estabelecida, a Corsan entra com seu pessoal, as máquinas perfuratrizes que são antigas, mas no ano que vem vamos comprar novas, são da Corsan, a Secretaria entra com equipamentos, caminhões, enfim e a gente ressarcir os custos da Corsan por metro perfurado. É feita uma avaliação e aquele valor é apenas a metade do que se repassa pra Corsan, nesse trabalho de abastecimento da comunidade, principalmente na área rural ou também na área urbana, que tem municípios bem pequenos fora da Corsan. A gente também fura pra Corsan, mas daí a conta é separada, quando a Corsan precisa a gente fura, mas a conta é outra[...]

6ª RE CTPA

[...]faz a apresentação da SOP; segundo ele houve uma transformação, pois o Saneamento foi agregado à Secretaria de Obras e a Irrigação foi para a Secretaria de Agricultura. Então o recurso da Irrigação não seria incluído no orçamento da SOP. Ele informa que não foi finalizada a proposta detalhada de projetos devido a problemas operacionais da Secretaria e solicita que se encaminhem os projetos conforme o manual, sendo que basicamente são cinco itens: Saneamento de Pequenas Comunidades, Módulo Sanitários, Plano Estadual de Saneamento, Sistema Estadual de informações de Saneamento e perfuração de poços e irá apresentar os projetos anteriormente.. O Sr.

Evandro da SDR faz a explanação sobre a secretaria e segundo ele são quatro produtos – 1000 Projetos de Armazenamento, 288 Poços Artesianos 50 Redes de Abastecimento Rural e 100 projetos de Saneamento, conforme ele a SEPLAN lançou para SDR o valor de R\$ 6.000.000,00, mas seria necessário em torno de R\$ 7.000.000,00 e que seria importante garantir junto ao FRH. [...]

33ª RO CTPA

[...]Item 3. - Utilização do FRH/RS pelas Secretarias. [...] solicitou um breve relato de cada Secretaria, sobre o uso dos recursos do FRH. [...] SDR relata que mesmo a SDR emitindo a SRO (Solicitação de Recurso Orçamentário) em 2015, estava previsto a utilização de R\$ 4.500.000,00 esse recurso não foi liberado, salienta ainda que os projetos da SDR, foram tocados com recursos oriundos de outras fontes, BNDS, Tesouro Federal e outros. Para 2016 a única fonte de recurso segundo [...] é tão somente o FRH. A SOP representada por [...], informa que não houve alteração, com relação a reunião anterior, declara a existência de dificuldades para renovar termo aditivo com a Corsan, para perfuração de poços artesianos em convênio com as Prefeituras. A perfuração de poços é a única atividade da SOP utilizando recursos do FRH, mesmo estando na peça orçamentária não tem liberação de recursos. Até o momento em 2016 não foi liberado recursos do FRH para a SOP.[...]

86ª RO

[...] Item 3 - Minuta de Resolução que concede prazo de outorga de poços mediante cadastro no SIOUT – [...] Na verdade foi a partir de uma demanda do Balcão de Alegrete, através do técnico [...], tendo em vista a quantidade de poços em situação irregular, gostaríamos de fazer alguma ação para trazê-los à regularidade. Existem muitos autos de infração em função desses poços e para fazer a regularização precisaria de alguns laudos, então a ideia era de se conceder um prazo, para ingressarem depois de um cadastro, com um processo de outorga. Vou passar a palavra ao [...]: O problema dos poços é que temos uma estimativa de 100 mil poços sem cadastro algum no estado, com um total de poços da ordem de 500 mil, mas poços perfurados sem informação nenhuma estão na ordem de 100 mil. Nosso esforço é trazermos esse pessoal à luz, para ver o que conseguimos regularizar. O SIOUT está com um modulo de cadastramento de poços que deve estar pronto nos próximos trinta dias, para que o proprietário informe onde está o poço, inclinação, vazão e uso para que depois possamos pedir um laudo geológico, um teste de bombeamento, e exame da qualidade da água e ver se podemos regularizar ou não, porque tem poços que normas brasileiras não vão nos permitir regularizar. A ideia é de uma resolução com um prazo, que entendemos que seja da ordem de um ano, e depois ver se é viável e criar um mercado de regularização de poços, pois atualmente entre os geólogos ouvimos hoje valores de 50 mil para regularizar um poço. Então no momento que se cria um mercado da ordem de 100 mil poços, esse mercado de trabalho técnico se regularize por si só, viabilizando a regularização dos poços. Nossa situação é muito ruim, existe esse risco de contaminação de aquíferos, tem muito poço barato

perfurado na região do Gravataí, do Sinos e tudo porque não deixamos esse pessoal se regularizar e não temos uma normativa. Vamos dar uma ferramenta de cadastro para uma possível posterior regularização, essa é a intenção até porque as pessoas não conseguem financiamento porque a fonte de água subterrânea, o poço não tem cadastro, nunca foi oficializado, não tem a outorga. Às vezes o poço tem trinta anos e não foi regularizado, então a ideia de um ano para ver se é possível. Presidente do Litoral Médio, [...] nós no litoral médio tivemos problema com poços de ponteira e questionamos isso de dar cadastro de água superficial e não para água subterrânea. Mas a nossa dúvida continua, pois se cria uma expectativa de quem se vai regularizar e fica o canal de estreitamento que é o DRH, pois as análises de licenciamento da outorga fica dois, três anos parado, não sei se agora está sendo agilizado, mas temos experiência que o MP tem cobrado de nós no litoral e pedimos agilidade ao DRH para que atenda, pois tivemos um senhor que teve que pagar 40 mil reais para outorga de um poço e descobrimos que ele já tinha pedido ao DRH há dois anos. Nossa preocupação é a agilidade com uma resposta ao usuário; minha preocupação maior não é uma resolução dessas que é fácil de fazer, e dizer tu tem um compromisso e te dou o prazo de um ano. Pois cumprido esse prazo eu fico dois anos parado para o licenciamento. Então gostaria de saber o que será feito para agilizar esses procedimentos de autorização? [...], Turvo-Santa Rosa-Santo Cristo: Não é um questionamento, quero reforçar que acho importante essa iniciativa e quero dizer por quê. Na nossa bacia, foi identificado que cerca de 60% a 70% 261 de abastecimento que se dá por poços subterrâneos e acredito que nem esses que abastecem as cidades estejam regularizados, pelo menos é a informação que tenho e nos preocupa com o plano bacia e, a partir dessa informação, pedimos no DRH quantos poço artesianos tivemos regularizados na nossa região, de 52 municípios do Comitê Turvo-Santa Rosa- Santo Cristo tinha 136 ou 132 se não me falha a memória, e acredito que isso seja só em Santa Rosa. Por exemplo, Tucunduva tinha só dois registrados e eu sei que lá tem mais de 40. Toda nossa região que é enorme, são 10 mil Km², são 373 mil pessoas abastecidas, e a maioria para água subterrânea, esse número é ínfimo, se você fala em 100 mil, acho que tem que aumentar esse número para mais de 400 mil. Acho que deveria aumentar essa sua estimativa. [...] . Diretor [...] – A PATRAM está multando e fechando poços e temos um convênio com a CORSAN para poços irregulares. O sistema CREA está a par do que fazemos, mas não tem dado uma resposta, muitas vezes esse poço está longe dos olhos. Não queremos regulamentar o mercado para geólogos, mas toda estimativa de valores, de 50 mil tem origem na fronteira. Vamos colocar exatamente o que precisamos. Cadastrar e fazer um laudo geológico, teste rebaixamento e análise da qualidade da água, então venha para dentro que vamos tentar. Quanto à agilidade do processo, no momento temos no DRH quatro geólogos trabalhando nisso, permitindo colocar as autorizações prévias. Na primeira semana de agosto lançaremos um módulo de autorização prévia online, então toda a autorização prévia vai ser feita conforme norma técnica brasileira e, dentro do congresso, num seminário de gestão de água segura, levou-se 40 minutos para a autorização prévia de um poço. Então o sistema simplesmente reproduzirá a norma técnica, e já se sai com autorização prévia. Isso vai nos liberar a mão de obra de dois geólogos a mais, além disso, a FEPAM chamou geólogos para os balcões do interior, no momento que

estiver pronto o sistema de análise, eles estarão disponíveis para regularização. Ainda não temos previsão de demora depois que o sistema estiver funcionando. O número de poços é de 500 mil poços, mas quanto a poços perfurados temos uma conta junto da ABAS, temos 120 mil desconhecidos, desses, 20 mil que se conhece. Talvez não se consiga fazer em um ano, mas se for o caso a gente faz a concessão por um ano, monitora e renova por mais um ano. Mas pretendemos aprovar a proposta com uma resolução que permita que apenas com um cadastro, esse poço esteja regularizado ou em fase de regularização. Os pedidos que já estão no DRH: O governo faz uma autorização previa para perfurar um poço e depois ele não volta com a documentação para fazer a regularização, então muitas vezes o governo faz a perfuração com máquinas do estado, com autorização do estado, em nome das Prefeituras, mas elas não são orientadas a acabar com o processo; então de dez autorizações prévias feitas eu tenho uma outorga, o poço tem autorização a funcionar, mas não tem outorga. E feito pelo poder publico, é algo que não pode acontecer, isto gerou uma crise que levamos a SGG dizer que uma secretaria não pode ficar irregular frente a outra Secretaria. Então temos que ter um geólogo que faça a autorização previa que conclui e dá um laudo final do poço ou ele transmite a responsabilidade técnica. Então estamos tentando fazer com que o Estado se enquadre nisso, as empresas que perfuram poços estão todas regularizadas conosco. [...], Comitê Sinos Só colocar as coisas no mundo real, quando falamos em poços, mas tem poços e tem poço. No vale do Sinos, temos uma quantidade de poços cavados, aquele que vai até uns 10m de profundidade, inimaginavelmente grande e acho que estão todos contaminados com coliformes fecais, porque a região inteira não tem tratamento sanitário. Então é uma água disponível sim para irrigação, para jardim, lavar carro, mas para consumo tenho minhas dúvidas. Agora tem outro tipo de poço, que são os poços furados, de 40 a 200 metros de profundidade na região do vale do Sinos, e tem poços ali que tem mais de 50 anos, 60 anos, que tiram 180 metros água/dia, com finalidade de abastecimento industrial e de comunidades. Também tem poços da CORSAN, um poço da CORSAN sediado em Estância Velha abastece o maior consumo industrial da bacia do Sinos, aí a CORSAN disse que não era justo, que a empresa tinha que pagar pela água tratada do Sinos. A empresa foi embora e agora o poço está lá, não está sendo usado, mas é um poço público. Tem poço de 60 metros, cavando meio metro por dia, pra uso próprio, então não sei como se vai regularizar todos os poços. A minha sugestão é começar a discutir pelo tamanho do poço. Um cara ganha três salários mínimos, aí ele tem um poço em casa e se fala que ele tem que regularizar, ele já começa a ter medo, muitas vezes ele comprou a casa com o poço sem documento do poço, aí se fala que ele tem que ter um estudo geológico, e muitas vezes dizemos que ele tem que regularizar, então ele não vai fazer isso, não tem dinheiro pra isso. Acho que temos que pensar como vamos fazer a regularização, por retirada de água, por escala de tamanho, e pensar como regularizar porque no vale do Sinos é um paliteiro que tem lá de cano com polegada e meia, duas, um compressorzinho que ele tira água ali, agora esse cara para trazer para a regularização eu tenho dúvida, então se queremos criar banco de dados, sobre dados de poços oficiais a partir de poços grandes, de poços de indústria que

tiram volume, então se vai ter um cadastro. Agora, a partir de que todo mundo vai regularizar seu poço, eu acho que não. [...]. Bom, nós estamos trabalhando dentro do sistema de recursos hídricos, tem várias situações que não precisam de outorga. O poço escavado jamais vai ser regularizado, pela norma ele não deveria existir. Possivelmente ele está contaminado e não vai ser outorgado. Mas se for cadastrado a gente vai saber onde ele está. Os poços de pequeno diâmetro, nossa grande dor de cabeça, esse poço durante a discussão da norma técnica de perfuração poço ele não foi normatizado, é muito difícil fazer a proteção adequada para esse tipo de poço. O próprio mercado não oferece equipamento para fazer isso. Como a ABNT não faz uma normatização para esse poço, nós estamos discutindo se é possível fazer uma resolução gaúcha desse poço. Temos que solicitar que seja feito um selo para esse poço. Para ter o selo a melhor maneira é ter redução, começar com 4 polegadas e partir para 2 polegadas. Mas nós não temos essa normativa brasileira, então, o que está acontecendo é que eles estão sendo feitos e cadastrados como poço de ponteira, que só é permitido no litoral. Estamos querendo normatizar, porque esses poços com compressor dentro do aquífero é real. Vamos regularizá-lo para que possamos proteger. Não se imagina que esses 400 mil virão todos para dentro do sistema. Todo mundo que precisar de outorga para regularizar vai ter que vir pra dentro do sistema. Primeiro faz um cadastro e após tem um prazo para regularizar, mas concordo contigo, os poços pequeninhos acredito que não virão. Teremos que fazer um trabalho depois de buscar. [...], Comitê Sinos- Na minha infância tinha um poço artesianos que vazava, corria água por cima da altura do cano um metro e meio, na Pedro Adams esquina com Av Tamandaré e que sempre corria água. Se abriu poços por perto e ele parou de verter água, esse poço simplesmente a Prefeitura cortou o cano e foi tapado pela calçada e hoje ninguém sabe onde está, ele deve estar aberto e nunca foi lacrado tenho certeza. Acho que é uma situação que devíamos ter também de resgatar estes pontos. [...] Nós temos uma regulamentação sobre tamponamento de poço e isto existe. Hoje temos um tipo de autorização previa e ele sai também com autorização para fechar o poço, para evitar um processo burocrático a mais. Antes não, primeiro ele saía com uma autorização para abrir o poço e precisava de uma autorização para fechar o poço, e o buraco ficava aberto por dois anos porque faltava uma assinatura para fechar. A ideia é de fazer postos de monitoramento públicos, e entender estes aquíferos como estão se comportando, inclusive a questão de contaminação e a questão do rebaixamento. Hoje não temos uma rede de monitoramento no Estado. Sinos é uma preocupação clara, Gravataí também em relação a esta quantidade enorme de pequenos poços, então a ideia é monitorar, mas isto é para o ano que vem. [...], Comitê Litoral Norte - A iniciativa é muito interessante, é louvável. Eu me preocupei pelo sistema de recursos hídricos, ele tem uma Câmara Técnica de Águas Subterrâneas, eu gostaria de saber se ela foi consultada e se esse tema passou pela Câmara Técnica. Eu sugeriria que, antes de entrar para aprovação, passasse pelas águas subterrâneas porque temos representantes do litoral que não foram consultados sobre essa questão. [...], Comitê Camaquã - me preocupa muito a questão do aprofundamento do lençol, na medida que se vai perfurando poços, vai se rebaixando. Tem um problema grande em escolas em Camaquã que os poços de escolas que a cada ano tem que aprofundar mais. Professores perguntam o porquê uma questão é a falta de infiltração da

água no solo, pois estão as águas das chuvas que levam tudo para os rios, causando enchente e o problema de estiagem e a questão de seca nas lavouras. Se não temos conhecimento da parte geológica, hidráulica do solo e do ciclo da água, acho temerário abrir essa questão de poços artesianos para qualquer um perfurar e não legalizar. Acho que não deveríamos abrir poços e sim fechar, não deveríamos facilitar com essa questão da água subterrânea. Diretor Fernando Meirelles - Nós não facilitamos, nós temos todo um regramento para perfurar um poço artesiano, para buscar água nos aquíferos, então não é essa a nossa questão. A nossa questão é o passivo, saber quantos poços foram abertos, sem regra nenhuma. Quero trazer todo mundo que precisa de outorga para dentro do nosso sistema e depois começar a fazer um trabalho de fiscalização. O início é colocar postos de monitoramento de quantidade e qualidade, concordo que a maior parte desses poços cavados já deve estar contaminado. Não facilitamos nada, pelo contrário. Devemos ter no máximo 20 empresas cadastradas que podem fazer perfuração de poços no estado. Essas empresas têm que vir todo o ano renovar seu cadastro e se seu cadastro não estiver válido ela não ganha autorização para perfurar o poço. Nosso controle dos legalizados é grande, o nosso problema são os outros, os não legalizados. Então [...] nós vamos caminhando para a solução dos nossos passivos. Eu não sei se seria o caso de passar pela câmara técnica de água subterrânea, porque é um assunto de outorga e não de água subterrânea. [...] - A ideia era colocar a problemática para vocês ouvirem as opiniões e se houvesse algum consenso, faríamos a funcionalidade do SIOUT antes de publicar, para não gerar falsas expectativas. Eu posso consultar a partir de um consenso ou se acham que tem que ir para a Câmara Técnica de Águas subterrâneas. Combinaria com a plenária que ficando a custear a concordância disto aqui e ficando pronta a funcionalidade no SIOUT antes da próxima reunião do CRH eu poderia fazer uma resolução ad referendum, ou se aguarda outra reunião do CRH, qual seria a sugestão. [...] Presidente do Comitê Gravataí - Não vou entrar no mérito, vou entrar no método, até para guardar a funcionalidade das Câmaras Técnicas então tem que vir com um parecer da Câmara Técnica, discordo Fernando pois é outorga de água subterrânea, pois é do sistema, se vier por prática que tudo venha direto para a plenária sem passar pelas instâncias colegiadas, até para dar um referendo a esse colegiado. Daqui a dois meses estamos com reunião de novo com compromisso da Câmara técnica, aí na próxima reunião já traz com parecer, dá tempo da secretaria operacionalizar nos bastidores, a gente vota. Acho que o ad referendum tem que ser usado em último caso quando há urgência da política do Estado, quando não há urgência da urgência, acho que tem que trazer para a plenária de maneira tranquila e fortalece as instâncias da Câmara técnica.[...]

35ª RO do CRH

[...] A SOP dos valores a ela destinados foram repassados 3.850 milhões, para a SEAPI, esse valor foi repassado e utilizado na integralidade, como contrapartida das obras das barragens, segundo o Pedro a SOP irá utilizar cerca de 3,9 milhões, 85% desse valor repasse a CORSAN, para ressarcimento de perfuração de poços artesianos, o restante será aplicado no Plano Estadual de Saneamento.[...]

8ª RE CTPA

[...]SOP – Apresentou de onde será retirado os recursos da SOP, para atender as demandas da SEAPI. Preciso salientar que na SOP, não há desacordo com o rateio, que está sendo feito, mesmo por que, foi a Secretaria que propôs esse acordo, não se trata de disputa, que seria natural no cenário de crise, que vive o Estado. As demandas da SOP eram de 25 milhões, distribuídos dentro de cada atividade da Secretaria, sendo que perfuramos em torno de 150 poços por ano. [...] – Desejamos que todos perfurem poços dentro dos padrões, conforme é exigido aos privados, perfurar poços não é tão simples, tem os impactos ambientais, além disso a água subterrânea é nossa última reserva, de água doce. Para 2017, iremos trazer todos os atores que perfuram poços em grande escala, combinar os métodos, capacitar todos. [...] – Poço lhe tranquilizar, a tecnologia utilizada pela SOP, é a mesma da Companhia Riograndense de Saneamento, sabemos que outros entes do Estado, utilizam outras tecnologias. [...] A SDR está chegando aos 140 poços 179 em 2016, mas todos os poços perfurados pela SDR passam pelo licenciamento da FEPAM, os Geólogos da SDR estão se adequando ao SIOUT, em média cada poço atende entre 25 e 30 famílias.[...] - Nossa proposta inicial era de 25 Milhões, foi adequada e aprovada pelo CRH em 19 milhões, com a proposta de redução do teto proposta pela SEPLA, ficou em 13 milhões. O que surpreendeu um pouco foi a forma, como foi feito[...]

38ª RO CTPA

[...]Quando então lembrados aos presentes pelo diretor do DRH Sr. Fernando Meireles que os poços artesianos realizados com uso do FRH pela SDR devem ser exigidos todos os itens de outorga como testes de vazão, cadastramento e análises para completo fechamento do processo de perfuração, pois do contrário apresentará proposta de não aprovação dos recursos para 2018 com esta finalidade devendo a SDR apresentar parte dos recursos solicitados para a realização destes andamentos.[...]

Realizado o levantamento na LOA do período de 2011 a 2017, verificou-se que o programa 6149- Perfuração de Poços, tinha uma dotação orçamentária total de R\$ **25.053.922,00**, sendo efetivamente aplicado o valor de R\$ **20.342.564,54**, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação		
Rubrica 6149 – Perfuração de Poços		
ANO	LOA	Empenhado
2011	3.620.000,00	3.582.191,60
2012	534.247,00	254.281,20
2013	3.531.775,00	5.125.044,25
2014	2.501.000,00	2.103.737,00
2015	2.501.000,00	2.675.500,00
2016	6.429.000,00	3.697.606,49
2017	5.936.900,00	2.904.204,00
Total	25.053.922,00	20.342.564,54

Tabela 26: Programa de Perfuração de Poços

Se todos os dados e informações sobre a atividade que vinha sendo

executada pelo governo tivesse chegado de forma clara e objetiva aos membros do CRH, o problema gerado pela perfuração de poços não teria ocorrido na dimensão em que encontramos hoje. A informação que deveria chegar aos membros do conselho deve ser qualificada e a mais completa possível em atenção ao estado democrático de direito, pois seu objetivo é contribuir para a construção do senso crítico coletivo em relação a melhor aplicação dos recursos financeiros do FRH, proporcionando a participação e o exercício pleno da função, como membros do conselho, nas discussões e nas escolhas para o futuro dos recursos hídricos no Estado.

7 CONCLUSÃO

Iniciou-se este estudo em virtude da importância estratégica que os recursos hídricos representam para o desenvolvimento econômico e social do país e a importância do suporte financeiro para a consecução das ações e medidas para a gestão eficiente das águas.

Nessa caminhada constatou-se que estamos muito longe de uma gestão ideal e eficiente dos recursos hídricos, principalmente pelo fato de que apesar de termos uma legislação protetiva dos recursos naturais e uma das mais avançadas do mundo, com previsão da gestão integrada, participativa e democrática das águas, ela não é cumprida ou respeitada, nem foi implementada no âmbito das instituições governamentais.

Logicamente que para uma lei nova, muitos ajustes estruturais e operacionais devem ser realizados para que se possa consolidar a nova realidade que está sendo posta. Entretanto, no caso dos recursos hídricos, a Lei Federal nº 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, foi publicada em 09 de janeiro de 1997, ou seja, mais de 22 anos de existência desta lei que representa um marco na gestão das águas e que ainda não foi efetivamente implementada.

Há um conjunto de fatores que influenciam o não cumprimento integral dos dispositivos da legislação, entre eles podemos relacionar as disputas de vários grupos setoriais, a aversão ao compartilhamento gerencial e do poder decisório, a benevolência das instituições públicas em não fazer cumprir a lei ou, ainda por falta de recursos públicos.

Nesta seara é que foi fundamentado o presente estudo que verificou se

realmente a justificativa da inexistência de recursos financeiros é suficiente para a não implementação da Política e de todo o Sistema de Recursos Hídricos no Estado.

Com relação propriamente aos recursos hídricos, entende-se que o montante arrecadado em virtude da compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos seria suficiente para a sustentabilidade econômico-financeira da gestão para a estruturação dos entes integrantes do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos se o Conselho de Recursos Hídricos pudesse contar com todo o valor que deveria estar disponível na conta do FRH-RS.

Como vimos no trabalho, vários elementos dificultam a implantação integral da Política Estadual de Recursos Hídricos e a consequente melhoria da situação hídrica no Estado, que dependem, em grande parte, do desenvolvimento dos elementos institucionais e dos instrumentos gerenciais estabelecidos pela Lei Federal nº 9.433, de 1997.

O principal fator que não avançamos na implementação da gestão plena de Recursos Hídricos está relacionado aos recursos financeiros do FRH-RS que estão vinculados ao caixa único do Estado, ficando restrito ao governo a gerência total sobre a conta do FRH-RS. Tal situação é inadmissível pois permite que os recursos financeiros do FRH-RS possam ser destinados a outros fins não voltados ao suporte financeiro para implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme ocorreu no período examinado. Sendo esta a razão para que a cada gestão, mais representantes das secretarias de governo almejam participar como membros do CRH, a fim de obter suporte financeiro para suas ações, diante da grande crise financeira que assola o RGS. Os sucessivos déficits orçamentários dos últimos anos fizeram com que o governo utilizasse os recursos da conta do FRH, para cobrir o caixa do Tesouro.

Um dos fatores que influenciam significativamente a gestão dos recursos financeiros do FRH-RS diz respeito a composição do Conselho Estadual, onde não está presente a garantia da paridade, possibilitando um conflito entre os interesses do governo estadual, que podem não estar alinhados aos interesses dos comitês e aos princípios norteadores da Política de Recursos Hídricos. Este fato contraria os ditames da Constituição Federal e da legislação que exalta a participação social nos níveis decisórios da construção da política. Diga-se, ainda, que quando uma proposição proveniente dos comitês ganha espaço, o próprio governo utiliza-se dos meios construídos para contingenciar os recursos financeiros e direcionar aos seus próprios interesses.

A falta de suporte aos comitês de bacias e o seu fortalecimento, também favorece a condução e o direcionamento dos investimentos e das ações para o atendimento unicamente dos interesses do governo. Questiona-se a forma como está sendo realizado o repasse da conta do FRH-RS para as Secretarias, se isto configura-se como desvio e, inclusive, a falta de prestação de contas independente e específica dos recursos aplicados por cada instância do governo.

Vencidos esses obstáculos, caberia aos entes que participam direta ou indiretamente da gestão dos recursos do FRH-RS, estabelecer fluxos e procedimentos, devidamente institucionalizados, desde o momento da proposta de orçamentária até a prestação de contas dos recursos utilizados, para dar maior segurança para aqueles que utilizam ou querem utilizar os recursos do FRH-RS, inclusive garantindo a transparência de todos os processos. Sem a definição clara das competências e dos procedimentos os caminhos ficam à mercê dos interesses dos atores envolvidos com a gestão dos recursos públicos.

Por fim, a gestão dos recursos financeiros do FRH-RS, não está de acordo com as normas financeiras, os fundamentos da Política Estadual de Recurso Hídricos nem ao contexto institucional preconizado pelo modelo de gestão das águas vigente no país. Temos muito a evoluir. A correção do rumo para implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, assim como mudanças substanciais deverão ser implementadas na gestão pública estadual visando estabelecer os meios e condições necessárias para o alcance da melhoria e da equidade na disponibilidade hídrica, tanto das águas superficiais como subterrâneas, em qualidade e quantidade, nas bacias hidrográficas do Estado.

8 REFERÊNCIAS

BIZERRA, A. L. V. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2736>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRAGA, B. P. F. et al. *Pacto federativo e gestão das águas*. Dossiê Água - Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.

BRANCO, Mônica de Andrade G. (2002) *O Financiamento da Gestão Participativa da Água: O caso FEHIDRO*. Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, UNB – Universidade de Brasília. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno*/Agência Nacional de Águas. -- Brasília: ANA, 2017. 169p.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Relatório 2007: Cobrança pelo uso de recursos hídricos: bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá*. Brasília: SAG, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 mai 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 08 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. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 09 jan 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E DE ADMINISTRAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS DA UNIÃO – CGPAR. *Resolução CGPAR nº 3*, 31 de dezembro de 2010. Determina a adoção, pelas empresas estatais, das diretrizes que especifica, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública*, 2013b. Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 994.120-RS. STJ. REsp 994.120/RS. Relator Ministro Herman Benjamin. Órgão julgador Segunda Turma. DJ 25.08.2009. Publicação no DJe em 27.04.2011. Disponível em: <<
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906860&num_registro=200702348520&data=20110427&formato=PDF>>. Acesso em: 07 dez 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <
<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014. 91 p. Disponível em:<
<http://www.tcu.gov.br/governanca>> . Acesso em: 07 de dez de 2019.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. *Controles internos: ferramentas de gestão de riscos*. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/fbc826_1e81d75f28bc41c0aea50adac294d307.pdf>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

CARVALHO, A. I. *Os Conselhos de Saúde, participação social e reforma do Estado*. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 23-5, 1998.

CAUBET, Christian Guy. *A Água, a Lei, a Política e o Meio Ambiente?* Curitiba: Juruá, 2006.

CREVELIM, Maria Angélica e PEDUZZI, Marina. *A participação da comunidade na equipe de saúde da família. Como estabelecer um projeto comum entre trabalhadores e usuários?* *Ciência & Saúde Coletiva* vol.10 nº 2 Rio de Janeiro Apr./June 2005. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000200010>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

GHANEM, Elie. Organizador. *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 232p. 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Fundos estaduais de recursos hídricos: a sustentabilidade econômica do sistema descentralizado de gestão. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília – DF, novembro de 2008.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108p. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

IFAC. International Federation of Accountants. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/marco-internacional-buen-gobierno-de-la-entidad-en-el-sector-p-blico>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

LAMBERT, Alain. *Fundos Ambientais: bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental*. Elaborado para o workshop do DFID sobre Ferramentas de gestão Ambiental que não sejam do tipo clássico de "comando e controle". Cuiabá (Brasil) 22-23 de março de 2002. Disponível em: <http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/1161806879Fundos_Ambientais___Bem_Mais_do_que_Simples_Mecanismos_Finan.pdf> . Acesso em: 07 de dez de 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. *A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro*. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010 Disponível em :<<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.V-hzBogrJD8>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

MATIAS-PEREIRA, José.. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010

MAY, P.H.; AMARAL, C.; MILLIKAN, B.; ASCHER, P. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIGUEL, P. A. C. (2007). Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. *Revista Produção* 17(1), 216-229. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132007000100015>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*. 3. ed. Campinas: Millennium Editora, 2010.

NEDER, Ricardo Toledo. (2001) *Bloqueios ao funcionamento de um fundo estadual de recursos hídricos no Brasil*. Disponível em <<http://www.anppas.org.br>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

PENA, Dilma Seli. (2005) *FEHIDRO: 10 anos de contratações. Novas Soluções para o Desafio da Excelência*. São Paulo. Secretaria de economia e planejamento.

PIMENTEL, Alessandra. *O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica*. In. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 114, 2001.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. *Metodologia de Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais*. In BEUREN, Ilse Maria. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROCHA, R. R. C. A revisão do tratado de Itaipu e a necessidade de um novo marco regulatório para a compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos: um desafio para o Brasil de 2023. – Viçosa, MG, 2012.

RONCONI, Luciana. *Governança pública: um desafio à democracia*. Emancipação, Ponta Grossa, 11(1):

21-34, 2011. Disponível em:
<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696/2349>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

SANTOS, A. R. *Metodologia científica: a construção do conhecimento*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVEIRA, Geraldo Lopes da et DEWES, Rogerio. *Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Rio Grande do Sul - Histórico e Proposta de Sistema Estadual*. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro. 27(2): 102-11. Abr/jun. 1993.

TAKEUCHI, K.;HAMLIN, M.;KUNDZEWICZ, Z. W.; ROSBJERG, D.; SIMONOVIC, S.P.(Ed.). Sustainable reservoir development and mangement. Wallingford, UK: IAHS Press, 1998. (IAHS Publication, n. 251).

TAPIA, Lorena Coronel Mecanismos Financieros. *Elementos para la creación y consolidación de un Fondo de Agua*. Serie Manuales de Capacitación. Programa "Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes - Países Andinos 2010-2013.

TATAGIBA, Fernando C. P. LEME, Taciana Neto (org.) (2007) O fortalecimento de fundos socioambientais: experiências e perspectivas. Brasília: MMA/Fundo Nacional do Meio Ambiente.

TATAGIBA, Fernando. *Fundos Ambientais – Panorama atual dos fundos socioambientais estaduais públicos*. 2008. Disponível em: <http://www.mpgp.mp.br/portal/system/resources/W1siZiZlsljWMTMvMDQvMTYvMTJfMzZfMTfhNjU4X3Bhbm9yYW1hX2Z1bmRvcy5wZGYiXV0/panorama_fundos.pdf>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

WORLD BANK. *The International Bank for Reconstruction and Development. A decade of measuring the quality of governance*, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

WORLD BANK. *The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 07 de dez de 2019.

ZABEL, Thomas. REES, Yvonne. ANDREWS, Kevin. (2000) Economic and financial aspects of water policies in selected European countries. In: *Water resources management. Brazilian and European trends and approaches*. Porto Alegre. ABRH/IWRA. p. 241-251.