



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

**PROCESSO:** 020.00026450/2024-33

**INTERESSADO:** CONSELHO ORIENTAÇÃO FEHIDRO

**PARECER:** CJ/SEMIL n.º 350/2025

**EMENTA:**

**FUNDO.** FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (FEHIDRO). Manual de Procedimentos Operacionais para Custoio (MPO-Custoio). Orientações dirigidas aos órgãos de execução do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRHI). Definição de prioridades para a aplicação dos recursos e parâmetros normativos para pagamento de diárias, reembolsos, aquisições e contratações. Incorporação das recomendações constantes do Plano Estadual de Recursos Hídricos 2024-2027. Atendimento às solicitações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Competência do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – COFEHIDRO. Viabilidade jurídica, com recomendações.

Senhor Procurador do Estado Chefe,

1. Retornam os autos, após o Parecer CJ/SEMIL nº 96/2025 (SEI 0057642931)<sup>1</sup>, com nova minuta de Manual de Procedimentos Operacionais para Custoio (MPO-Custoio), veiculando orientações, critérios e prioridades na aplicação dos recursos de custeio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – MPO de Custoio do FEHIDRO (SEI 0078882687).

2. Por meio da Nota Informativa DRHi nº 087/2025 (SEI 0078882687), a Diretoria de Recursos Hídricos, na qualidade de Secretaria Executiva do COFEHIDRO (SECOFEHIDRO)<sup>2</sup>, justificou a nova proposta da seguinte forma:

<sup>1</sup> Da lavra da Procuradora do Estado Dra. Gisele Novack Diana.

<sup>2</sup> Artigo 3º, *caput*, do Decreto nº 48.896/2004.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

[...]

### 3. Histórico

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO foi criado pela Lei estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991 que estabeleceu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH. Foi regulamentado pelo Decreto estadual nº 48.896, de 26 de agosto de 2004.

□ O art. 2º do Decreto-lei Complementar nº 16, de 2 de abril de 1970, estabelece que “constituem fundo especial as receitas que se vinculam especificamente à realização de determinados objetivos ou serviços”.

O Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO tem a competência, dentre outras, de aprovar o Manual de Procedimentos Operacionais - MPO por Deliberação, após as apreciações das esferas executiva e jurídica.

Os recursos do FEHIDRO são constituídos pelas cotas partes que o Estado recebe da União como compensação financeira decorrente dos aproveitamentos hidrelétricos em seu território e dos resultados da cobrança pelo uso da água. Do total dos recursos do FEHIDRO, 90% (noventa por cento) destinam-se, obrigatoriamente, à elaboração de projetos e à execução de obras e serviços do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Os 10% (dez por cento) dos recursos do FEHIDRO podem ser despendidos com despesas de custeio para o funcionamento da estrutura administrativos e a realização dos objetivos dos Colegiados.

□ Constituem também receitas de custeio, as transferências de até 10% (dez por cento) do produto da arrecadação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, destinados aos Comitês de Bacia Hidrográfica e também com despesas de pessoal das Agências de Bacias Hidrográficas, em conformidade com o Plano Anual de Aplicação elaborado e aprovado pelos respectivos colegiados.

O MPO de Custeio é um documento que estabelece normas aplicáveis aos destinatários dos recursos de custeio do FEHIDRO, às instâncias colegiadas ao SIGRH, para se orientarem nas aquisições de produtos e/ou serviços, processos de elaboração, execução e controle dos recursos de custeio, bem como a elaboração de prestação de contas.

A última alteração do Manual de Custeio foi realizada pela Deliberação COFEHIDRO "Ad Referendum" nº 223, de 22 de julho de 2020 que incluiu mais uma forma de pagamento no item 1.3.3, através de meios eletrônicos (transferências bancárias) e a atualização dos valores de dispensa de licitação nos itens 2.2 e 2.2.1 do MPO, da Lei Federal nº 8.663/91 vigente à época.

Uma minuta foi encaminhada a Consultoria Jurídica desta pasta, que retornou com o parecer jurídico CJ/SEMIL nº 96/2025 0057642931, no qual constam manifestações acerca da proposta da atualização do Manual de Procedimentos Operacionais para Custeio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.

### 4. Análise



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

O citado parecer da CJ, traz como principal premissa que por meio do SIGRH, o Estado assegura meios financeiros e institucionais para o gerenciamento dos recursos hídricos (art. 4º), bem como promove a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil. Desta forma, as normas e regulamentos técnicos sobre administração financeira e orçamentária observados pela Administração Direta estadual na utilização de recursos de custeio devem ser adotadas pelos destinatários de recursos do FEHIDRO, dentre elas a Lei nº 10.320/68, que dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado.

Tendo em vista as premissas que regem os gastos públicos, a presente minuta constitui uma versão mais concisa da anterior, com foco na orientação sobre a correta utilização dos recursos, em conformidade com a legislação estadual vigente.

Em atenção ao Parecer, que no item “21. Com relação à prestação de contas, item 8 da minuta de manual, recomendo que seja o procedimento revisto”, os procedimentos de operacionalização de custeio foram sintetizados em linhas gerais, destacando-se a aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 para aquisições de produtos e contratações de serviços. Consequentemente, alguns tópicos do manual foram agrupados, enquanto outros foram excluídos por não possuírem mais finalidade prática para aplicação.

Assim, os órgãos integrantes do CORHI darão orientações nas formas de execução das prestações de contas de custeio.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quase sempre em suas requisições de documentos, faz questionamentos do motivo de não haver registros no SIAFEM dos valores do FEHIDRO – entre eles se encontram os valores destinados para custeio. Entre as mais recentes estão, por exemplo, as requisições TCE DCG-1 nº 24/202024 0079430885 e TCE DCG-1 nº 60.12/2024 0079431001, onde em suas solicitações de esclarecimentos indagam o motivo de ausências de lançamentos de registros e contabilizações de recursos do FEHIDRO.

Os procedimentos contidos nesta minuta do MPO, pautados nas orientações do parecer CJ/SEMIL nº 96/2025 0057642931, tiveram o intuito de atender às solicitações do citado Tribunal, adequando-o para que haja o lançamento dos registros da movimentação dos recursos de custeio no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, quando estes registros forem disponibilizados para a pasta, visando não só a uma maior transparência dos gastos, mas também a um controle e gestão eficazes.

Houve também a necessidade de dar concretude ao PERH por meio da utilização de todo o potencial do FEHIDRO com recursos de custeio e investimento.

Considerando as competências do COFEHIDRO, foram levantadas todas as recomendações do PERH (<https://sigrh.sp.gov.br/corhi/planoestadualderecursoshidricos>) nas quais seria possível a utilização de recursos de custeio. Após análise minuciosa, foram definidas algumas prioridades como ensejar esforços para adequação da cobrança e para a implantação e o aperfeiçoamento da fiscalização. São atividades interligadas que, se não realizadas adequadamente, não serão atingidos os objetivos da cobrança - indução de



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

comportamento positivo do usuário e suporte financeiro ao Sistema. No contexto do aperfeiçoamento da cobrança e da fiscalização, identificou-se também que as reuniões dos colegiados se mostram de extrema relevância, pois são os locais onde os parâmetros serão debatidos.

Foram incluídos relatórios a serem elaborados e encaminhados pelos Colegiados à SECOFEHIDRO, considerando que o COFEHIDRO deve supervisionar os gastos de custeio e fornecer diretrizes para a melhor aplicação dos recursos. Os documentos são os seguintes:

- Anexo I - Plano Anual de Aplicação de Recursos da Cobrança até o dia 30 de abril do ano vigente.
- Anexos II e III - Modelos de Planejamento Anual das Despesas de Custeio para o Exercício Seguinte da CFURH e da Cobrança até o dia 20 de dezembro do ano corrente.
- Anexos IV e V - Modelos de Relatório Trimestral das Despesas de Custeio da CFURH e da Cobrança da Secretaria Executiva, acompanhado do extrato bancário correspondentes ao período até o dia 20 do mês subsequente ao fechamento do trimestre.
- Anexos VI e VII - Modelos de Relatório Consolidado Anual das Despesas de Custeio da CFURH e da Cobrança da Secretaria Executiva até o dia 01 de fevereiro do ano subsequente ao do encerramento do exercício financeiro. Os Colegiados deverão fazer as justificativas nos relatórios as discrepâncias ocorridas entre os valores gastos com os planejados.
- Anexo VIII - Modelo de Relatório de Viagem.

Será revogada a Deliberação COFEHIDRO Nº 058/2004 de 15/01/2004 0079433723, que dispõe sobre alterações no Manual de Procedimentos para Utilização de Recursos de Custeio, dentre seus itens consta que a SECOFEHIDRO manterá também conta exclusiva para reembolso às contas do CORHI e CBHs das despesas pertinentes a viagens, estadias e alimentação de representantes do SIGRH que participarem de reuniões de interesse do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, na articulação com os estados vizinhos e a União, essa conta denominada SECOFEHIDRO II . Após a sua revogação o saldo existente em conta será transferido para a conta SECOFEHIDRO.

### 5. Conclusão

Diante do exposto solicitamos a manifestação da Consultoria Jurídica da pasta com a análise do conteúdo e forma do Manual de Procedimentos Operacionais para Custeio do FEHIDRO.

E indagamos se podemos adotar o MPO com o novo texto e com as devidas alterações propostas pela CJ. □ Ressaltamos que será feita a reestruturação e formatação do MPO com a manutenção do texto submetido à CJ e na sequência será encaminhado à aprovação na reunião do COFEHIDRO.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

**3.** Assim instruídos, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação.

**É o relatório. Opino, com a urgência que o caso requer.**

**4.** Observo que, por meio do Parecer CJ/SEMIL nº 96/2025, foram consignadas diversas recomendações voltadas ao aperfeiçoamento jurídico da minuta do MPO-Custeio (SEI 0057642931). A minuta ora submetida à análise, portanto, busca atender ao citado parecer.

**4.1.** Além disso, consoante informado pela área técnica da Pasta, foram incorporadas recomendações extraídas do Plano Estadual de Recursos Hídricos 2024/2027 (PERH). Verifico, assim, que as citadas adequações tiveram o intuito de aperfeiçoar atividades sob a competência do COFEHIDRO, conferindo ao documento características de instrumento de planejamento e gestão dos recursos utilizados para o custeio do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRHI).

**5.** Verifico, assim, que a proposta encontra amparo nas competências do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (COFEHIDRO), que envolvem orientar e aprovar a captação e aplicação dos recursos do FEHIDRO, em consonância com os objetivos e metas estabelecidos no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), bem como aprovar as normas e critérios de prioridades para sua aplicação, fixando os respectivos limites (art. 6º, I e II, do Decreto nº 48.896/2004).

**6.** A nova versão do Manual reconhece a relevância dos recursos de custeio no suporte às ações necessárias à realização dos objetivos dos colegiados que compõem o Sistema, bem como na cobertura das despesas das Agências de Bacia e dos órgãos que prestam apoio técnico e administrativo aos citados colegiados, no limite dessa atividade.

**6.1.** Considera, ainda, que o FEHIDRO é composto por recursos públicos estaduais, os quais, além de terem aplicação constitucional específica,



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

estão submetidos a regras próprias de manuseio. Outrossim, descreve a atuação descentralizada e participativa da gestão dos recursos, bem como a responsabilidade de cada um dos atores envolvidos.

6.2. Atende, outrossim, às recomendações oriundas do Tribunal de Contas de São Paulo sobre a necessidade de aplicação de mecanismos de controle e transparência no manuseio dos recursos de custeio.

6.3. O documento detalha, inclusive, os instrumentos de gestão que orientam a aplicação dos recursos pelos atores do Sistema, enaltecendo, dentre esses, o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Anual de Aplicação de cada Comitê de Bacia. Pretende-se, assim, que o MPO-Custeio, na forma ora apresentada, componha esse mesmo grupo, porquanto se revela um veículo de planejamento e gestão para a execução dos anteriores.

7. Segundo relatado pelo Departamento de Recursos Hídricos, foram identificados no PERH 2024-2027 os temas em relação aos quais os recursos de custeio teriam papel determinante: (i) o fortalecimento da capacidade de prevenção e gestão de crises hídricas; (ii) fiscalização constante da cobrança pelo uso de recursos hídricos; e (iii) estudos técnicos voltados à definição de valores da cobrança pelo uso que possam recompor a capacidade de investimento na recuperação e conservação das águas.

7.1. Para executar o direcionamento pretendido, foram fixadas prioridades, bem como definidos alguns parâmetros visando à utilização dos recursos de custeio, sob o fundamento de que estariam alinhadas com as recomendações constantes do PERH 2024-2027.

8. Referido Plano Estadual foi aprovado em dezembro do último ano pela Deliberação CRH nº 296/2024<sup>3</sup>, veiculando o planejamento para o período de 2024 a 2027. Transcrevo, a seguir as recomendações constantes do volume IV do documento, intitulado “Gestão de Crise Hídrica” e que apresenta “estudos e propostas para

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/doe\\_10-01-25\\_deliberacao-crh-n-296-de-19-de-dezembro-de-2024\\_republicada.pdf](https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/doe_10-01-25_deliberacao-crh-n-296-de-19-de-dezembro-de-2024_republicada.pdf) (Republicada em 10 de janeiro de 2025 por conter incorreções)



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

aperfeiçoar os instrumentos de gestão de recursos hídricos, considerando situações de crises hídricas no Estado de São Paulo”:

### 4. RECOMENDAÇÕES

Observando-se o fluxograma do item anterior, e as discussões realizadas ao longo dos produtos que compuseram este estudo, fica evidente que algumas das propostas são de cunho “estruturante”, fornecendo bases para a implementação das demais ações e para alavancar melhorias nos instrumentos e na gestão de recursos hídricos.

Nesse sentido, merecem destaque, inicialmente, as “melhorias no arcabouço legal”. Além de serem necessárias para possibilitar a delegação das funções de Agências de Bacia – tema central da discussão sobre Governança –, as melhorias no arcabouço legal também são necessárias para, entre outros fatores:

- (i) agilizar as definições relativas à Cobrança pelo Uso da Água, removendo entraves políticos e possibilitando aumentar significativamente a arrecadação do FEHIDRO, com rebatimento direto na sustentabilidade financeira das Agências de Bacia e na disponibilidade de recursos para investimento em ações voltadas aos recursos hídricos – inclusive para a prevenção de crises hídricas;
- (ii) alterar os fluxos e procedimentos de investimento e de custeio do FEHIDRO, buscando aumentar a eficiência do processo e uma maior participação do setor privado; e,
- (iii) apontar fontes de recursos que possibilitem o custeio permanente das atividades de rotina de monitoramento e fiscalização, e para a manutenção da infraestrutura instalada (redes de monitoramento).

O primeiro passo, portanto, consiste em atuar prioritariamente na realização de articulações políticas e institucionais para a efetivação das alterações necessárias no arcabouço legal. Isso inclui a realização de consultorias jurídicas, a preparação de materiais para embasar tecnicamente as discussões e, finalmente, o aval político para dar início ao processo.

Espera-se que as melhorias no arcabouço legal e normativo auxiliem no fortalecimento dos órgãos gestores de recursos hídricos e na Governança de maneira geral, levando à superação de uma das maiores fragilidades expostas ao longo da execução do trabalho: a baixa disponibilidade de recursos financeiros, que se reflete em baixos efetivos de pessoal – tanto nas Agências de Bacias quanto no DAEE.

Outra questão prioritária, e que pode correr paralelamente e de maneira independente das articulações institucionais, consiste na melhoria das bases de dados sobre recursos hídricos, notadamente no cadastro de outorgas. Além de servir como base para a análise de novas solicitações de outorgas, por meio do cálculo do balanço hídrico teórico realizado pelo Sistema de Suporte à Decisão (SSD), o cadastro de outorgas também é essencial para a aplicação da cobrança pelo uso da água e para a elaboração dos Planos de Bacias Hidrográficas e Relatórios de Situação.

A execução do projeto de revisão do banco de dados de outorgas – já idealizado pelo DAEE – auxiliará na resolução dos problemas identificados no diagnóstico, podendo incorporar as sugestões apresentadas ao longo deste trabalho, como o maior



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

detalhamento das informações sobre os usos rurais da água, e a divulgação periódica da base consistida, garantindo uma fonte de informações única, consolidada, compatível com o CNARH, e adequada para acesso e utilização no planejamento da gestão de recursos hídricos por todos os CBHs.

A capacitação de técnicos – do DAEE e das Secretarias Executivas dos CBHs – também consiste em proposta estruturante e que pode ser iniciada paralelamente às duas questões abordadas anteriormente. O primeiro passo para dar início aos processos de capacitação é o planejamento de ações específicas de capacitação (podendo envolver parcerias com a ANA, com universidades e outras instituições), a seleção dos técnicos que serão englobados, e a definição dos assuntos prioritários.

Para os técnicos do DAEE, destacam-se questões relacionadas à execução das atividades de fiscalização e, num segundo momento, à operacionalização das Salas de Situação, que deverão ser estruturadas no curto prazo em cumprimento ao PPA. Para os CBHs, destaca-se a questão de elaboração dos Planos de Ação e Programas de Investimento (PA/PIs) dos respectivos PBHs, que orientam os investimentos do período de planejamento, e que devem ser condizentes com a arrecadação das UGRHIs.

No processo de capacitação e fortalecimento dos atores, outro passo prioritário e estruturante consiste na promoção de discussões para pactuações entre os CBHs, o CRH, o DAEE, representantes dos setores usuários e, eventualmente, com apoio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). O objetivo é que essas discussões forneçam subsídios aos PBHs:

- (i) para a definição dos critérios vinculados ao instrumento de outorga de direito de uso da água, que também serão relevantes para a elaboração de Planos de Contingência de Escassez Hídrica, em momentos posteriores; e
- (ii) para a definição de coeficientes ponderadores que refletem, na aplicação da cobrança pelo uso da água, as especificidades e prioridades das UGRHIs.

Essas discussões e a publicação dos critérios nos Planos de Bacias Hidrográficas possibilitarão o encadeamento das demais propostas de aprimoramento dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, cujos pré-requisitos de execução foram detalhados no Relatório Final – primeiro produto desta quarta e última etapa do estudo.

Cabe ressaltar que muitas das propostas apresentadas dependem de alterações no arcabouço normativo vigente, porém, com complexidades bastante distintas. As propostas que dependem apenas da publicação de novas Portarias DAEE ou Deliberações CBH ou CRH, como a alteração das vazões de referência e critério para vazão ecológica, são mais simples para consecução em curto prazo. Por outro lado, aquelas vinculadas à aplicação da cobrança pelo uso da água e a alterações mais profundas nos procedimentos FEHIDRO podem se estender caso não haja interesse político.

Em se tratando de questões estratégicas e essenciais para aumentar a capacidade de prevenção e de gestão de crises hídricas pelo Estado de São Paulo, recomenda-se a atuação em duas frentes paralelas: por um lado, o início imediato das articulações e concertações necessárias para viabilizar as propostas relativas à governança e à cobrança pelo uso da água (notadamente a Delegação dos atos normativos da Cobrança pelo Uso da Água ao CRH), de maior peso político; e por outro, o início das discussões



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

técnicas que subsidiarão alterações nas Portarias e Deliberações dos principais atores vinculados à gestão de recursos hídricos, alavancando as alterações necessárias. (grifos nossos)<sup>4</sup>

8.1. De fato, a partir do texto transcrito, depreende-se que há espaço jurídico para a utilização dos recursos de custeio nas ações prioritárias delineadas pelo PERH 2024-2027. Em suma, é possível utilizar recursos de tal natureza para: (i) o aperfeiçoamento estrutural do Sistema, por meio da capacitação de integrantes dos CBHs e das entidades que os apoiam técnica e administrativamente; (ii) o aperfeiçoamento do sistema de cobrança, por meio da revisão dos valores que se encontram defasados; (iii) o aperfeiçoamento da fiscalização, no que se refere ao preço público; e (iv) o aperfeiçoamento da aplicação dos valores da cobrança, por meio de parâmetros que induzam o uso conforme o Plano Estadual.

9. Considerando tais possibilidades, passo a analisar, sob o ponto de vista jurídico, cada uma das propostas constantes da minuta apresentada.

10. *Revisão dos Valores da Cobrança.* Com relação à pretensão de se definir como prioridade o uso dos recursos de custeio para a definição de novos valores da cobrança nas Bacias Hidrográficas que ainda não providenciaram a atualização, entendo que está em consonância com o quanto recomendado no PERH 2024-2027, sendo inclusive pressuposto para outros aprimoramentos necessários para o Sistema e para o enfrentamento adequado de eventual crise hídrica.

10.1. Ademais, consta da pesquisa elaborada no desenvolvimento do Plano Estadual, que o atingimento dos objetivos buscados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos somente irá se concretizar se os valores forem adequados à realidade da Bacia:

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um instrumento econômico de gestão das águas, e tem, dentre seus objetivos, o reconhecimento da água como bem público de valor econômico; o incentivo ao uso racional e sustentável da água; e, a obtenção de recursos financeiros para programas e intervenções contemplados em planos de recursos

<sup>4</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS 2024-2027. Vol. IV Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1XEpsyQt1OxoEDDcwIRUojT36zDDKJVj>. Acesso em 28/08/2025. p. 25-26.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

hídricos e saneamento (exceto custeio de obras de infraestrutura de saneamento). Ressalta-se, porém, que o atingimento desses objetivos depende da cobrança de valores adequados<sup>5</sup>.

10.2. Assim, não identifico óbice jurídico na proposta. No entanto, para tal revisão, recordo que deverão ser adotados os parâmetros estabelecidos na Lei nº 12.183/2005 e no Decreto nº 50.667/2005.

10.3. Com relação à recomendação constante do Manual, induzindo a articulação entre as secretarias executivas e os órgãos de apoio técnico “para a conjugação de expertises em prol da elaboração de um termo de referência comum, de modo que seja considerada tanto a recomposição da capacidade de investimento na recuperação e conservação das águas quanto o restabelecimento da capacidade de indução nos usuários de comportamentos que promovam impactos positivos para os recursos hídricos”, entendo juridicamente adequada, integrando o rol de competências do COFEHIDRO, constante do artigo 6º do Decreto nº 48.896/2004.

### *11. Fiscalização da Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos.*

Por meio da minuta sob análise pretende-se estabelecer, como prioridade, a aplicação dos recursos de custeio em atividades de fiscalização da cobrança.

11.1. A questão a ser enfrentada envolve compreender as responsabilidades dos atores competentes pela implementação e pela execução da cobrança em todos os seus aspectos, diferenciando-as daquelas que envolvem a concessão da outorga.

11.2. O artigo 211 da Constituição do Estado de São Paulo dispõe que a utilização dos recursos hídricos deve ser cobrada para assegurar os meios financeiros e institucionais necessários a ações de uso racional da água e à defesa contra eventos críticos, dentre outros.

11.3. Referida cobrança encontra-se regulamentada pela Lei nº 12.183/2005, a qual traçou os principais parâmetros referentes à fixação dos limites, condicionantes e valores, bem como estabeleceu os objetivos dessa cobrança<sup>6</sup>. A norma

<sup>5</sup> Op. Cit. p. 07

<sup>6</sup> Artigo 1º - A cobrança pela utilização dos recursos hídricos objetiva:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

evidencia que a cobrança é um dos pilares fundamentais da política estadual de recursos hídricos, inclusive como instrumento de planejamento e gestão voltado a garantir disponibilidade hídrica para as gerações atuais e futuras; a suscitar a aplicação racional dos recursos; e a prevenir eventos hidrológicos críticos.

11.4. Além disso, o sucesso da implementação da cobrança não deve ser medido apenas pela eficiência na sua arrecadação, mas também pela sua capacidade de induzir, no comportamento dos usuários, mudanças que promovam impactos positivos para os recursos hídricos. Portanto, a repercussão da arrecadação na esfera comportamental deve integrar também a avaliação de resultados.

11.5. Nesse cenário, fica evidente que a fiscalização da cobrança é um elemento central para sua eficácia, pois, além da responsabilidade do usuário dos recursos hídricos pelo pagamento, existe a dos entes responsáveis pelos resultados da cobrança.

11.6. Os atores envolvidos nesse processo se articulam de forma complexa<sup>7</sup>: os CBHs interagem com o CRH tanto para a definição do valor quanto

---

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

II - incentivar o uso racional e sustentável da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e saneamento, vedada sua transferência para custeio de quaisquer serviços de infra-estrutura;

IV - distribuir o custo sócio-ambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água;

V - utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos.

<sup>7</sup> Artigo 6º - A fixação dos valores para a cobrança pela utilização dos recursos hídricos obedecerá aos seguintes procedimentos:

I - estabelecimento dos limites e condicionantes pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

II - proposta, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, dos programas quadriennais a serem efetivamente realizados, das parcelas dos investimentos a serem cobertos com o produto da cobrança, e dos valores a serem cobrados na Bacia;

III - referenda, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, das propostas dos Comitês, de programas quadriennais de investimentos e dos valores da cobrança;

IV - aprovação e fixação dos valores a serem aplicados em cada Bacia Hidrográfica, por decreto do Governador do Estado.

§ 1º - Da proposta, pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, dos valores a serem cobrados na Bacia, caberá recurso administrativo ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na forma a ser definida em regulamento.

§ 2º - As decisões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia sobre a fixação dos limites, condicionantes e valores da cobrança pela utilização dos recursos hídricos serão tomadas por maioria simples, mediante votos dos representantes da Sociedade Civil, dos Municípios e do Estado, os quais terão os seguintes pesos:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

para a escolha dos investimentos a serem suportados com os recursos decorrentes. Uma vez definido o valor, a execução da cobrança é feita pelas Agências de Bacia ou, na ausência destas, pela SP-ÁGUAS<sup>8</sup>.

11.7. Nesse papel, referida autarquia não atua na qualidade de outorgante, mas de executora, vez que apenas executa as diretrizes e normas emanadas dos colegiados do SIGRHI, equiparando-se, nesse aspecto, às Agências de Bacia. Essa dinâmica se mostra relevante porque o valor exigido pelo uso de recursos hídricos é classificado como preço público e difere daquele cobrado pela SP-ÁGUAS em decorrência da outorga, identificado como taxa<sup>9</sup>. Segundo entendimento consolidado na Procuradoria Geral do Estado, a outorga “é precedente ao uso e constitui ato inerente ao exercício do poder de polícia da autarquia, remunerado por taxa. Já a utilização dos recursos hídricos, por não se enquadrar como hipótese de exercício do poder de polícia e nem prestação de serviços públicos, não está sujeita à remuneração mediante taxa, mas sim preço público”<sup>10</sup>. Enquanto a outorga estabelece o direito de usar a água e os limites desse uso, a cobrança, como já visto, serve como um estímulo financeiro para sua utilização racional e oferece suporte financeiro à estrutura e às ações do SIGRHI.

11.8. De fato, a taxa remunera o processo administrativo voltado à emissão de outorga. Já o fato gerador da cobrança é o uso privativo da água, por meio da sua captação, extração e derivação; da diluição, transporte e assimilação de efluentes; e outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo d’água<sup>11</sup>. Essa distinção é importante por acarretar diferentes responsabilidades

---

1 - 40% (quarenta por cento), os votos dos representantes de entidades da sociedade civil, fixado em 70% (setenta por cento), no contexto destas, o peso dos votos das entidades representativas de usuários pagantes de recursos hídricos;

2 - 30% (trinta por cento), os votos dos representantes dos Municípios;

3 - 30% (trinta por cento), os votos dos representantes do Estado.

<sup>8</sup> Lei 12.183/2005:

Artigo 7º - A cobrança será realizada:

I - pela entidade responsável pela outorga de direito de uso nas Bacias Hidrográficas desprovidas de Agências de Bacias;

II - pelas Agências de Bacias.

<sup>9</sup> Relevante destacar que à SP-ÁGUAS também compete conceder outorgas para a captação de água de fontes superficiais e subterrâneas, função regulatória relevante, mas que corresponde a um passo anterior à cobrança pelo uso da água.

<sup>10</sup> Despacho de desaprovação do Parecer PAT nº 29/2018.

<sup>11</sup> Art. 9º da Lei 12.183/2005.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

a quem confere a outorga e a quem executa a cobrança pelo uso da água, porquanto atuantes em searas tangentes, porém juridicamente diversas.

11.9. Esse foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 4.247/2000, do Estado do Rio de Janeiro:

De início, é importante salientar que parte a autora de pressuposto equivocado acerca da natureza jurídica da cobrança pelo uso da água. Em verdade, não se tem, no caso, exercício do poder de polícia administrativa - atividade limitadora de direitos dos administrados, a ensejar, em consequência, a cobrança de taxa (exação de natureza tributária) -, mas, sim, uma relação de natureza negocial entre o concedente e o usuário, a qual enseja a cobrança de preço público e a imposição de sanções contratuais decorrentes do não cumprimento das obrigações impostas no ato de outorga.

Esse é o entendimento amplamente defendido na teoria jurídica acerca do tema. Édis Milaré enfatiza:

“O preço do uso dos recursos hídricos não tem natureza de imposto, pois este é pago genericamente, sem vinculação a um fim determinado. Não é taxa, porque não se relaciona com a prestação de serviço público. É um preço público, pago pelo uso de um bem público, no interesse particular. É o que ocorre quando alguém é autorizado a usar um bem público mediante retribuição” (op. cit. p. 402).

De igual forma, defende Maria Luiza Machado Graziera: De igual forma, defende Maria Luiza Machado Graziera:

“(...) entendo que a natureza do produto da cobrança é a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Em sede de recursos hídricos, há uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.”

Nesses termos, não há que se alegar violação do princípio da legalidade, o que, caso ocorresse, impediria a utilização de atos regulamentares para tratar da matéria, como bem esclarece a douta Advocacia-Geral da União:

“Sendo ato de natureza negocial, a forma como se dará a outorga – autorização, permissão ou concessão – gerará para as partes direitos e deveres. Para garantir o direito ao uso das águas, o outorgado terá o dever de pagar em dia os preços estipulados, fornecer informações corretas quanto à vazão ‘extraída, derivada ou consumida’, dentre outras. O não cumprimento dessas obrigações o sujeitará a penalidades contratuais, de natureza civil, como o pagamento de juros, multas, suspensão ou cassação do direito de uso. Tais sanções não guardam qualquer relação com o poder de polícia administrativa. Trata-se, em verdade, de cláusulas penais destinadas a punir a inadimplência ou a má-fé do usuário, que, a rigor, bastariam estar previstas no ato de outorga. O regulamento torna o processo mais transparente e seguro, uma vez que vincula não só o usuário, mas também a própria Administração, evitando casuismos” (fl. 484-485).<sup>12</sup> (grifos nossos)

<sup>12</sup> ADI 3336 / RJ - RIO DE JANEIRO. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 14/02/2020. Publicação: 06/03/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420071/false>



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

11.10. Assim, quando as Agências de Bacia e a SP-ÁGUAS efetuam a cobrança, assumem a responsabilidade de exigir do particular o cumprimento das obrigações decorrentes, tais como pagar em dia; fornecer informações corretas quanto à vazão extraída, derivada ou consumida, etc.

11.11. Isso porque a atividade de cobrar e a de exigir o cumprimento adequado das obrigações pelos usuários são dois lados da mesma moeda, embora a estrutura destinada à primeira difira daquela destinada à segunda. Assim, a fiscalização é a ferramenta para garantir que as regras da cobrança sejam seguidas. Cobrança e fiscalização não se confundem, mas se configuram instrumentos complementares na gestão de recursos hídricos.

11.12. Embora não haja, no texto da Lei nº 12.183/2005, menção ao órgão responsável pela fiscalização da cobrança, tal função é inerente a sua execução, na linha do julgamento acima transrito. Portanto, a competência recai sobre aqueles órgãos designados para executar a cobrança, tarefa que deve ser exercida em todos os seus aspectos.

11.13. Esse cenário pressupõe recursos suficientes para suportar ambas as atividades, pois uma não existe adequadamente sem a outra. A expressão “custos operacionais da cobrança”, contida no artigo 22, VI, “a”, do Decreto nº 50.667/2005, deve ser compreendida englobando todas as atividades que envolvem a cobrança. Assim, o suporte financeiro deve ser extraído dos recursos de custeio do FEHIDRO.

11.14. Ressalto, ainda, a necessidade da participação de diversos atores para que a fiscalização tenha êxito, consoante previsto no §2º do artigo 21 do Decreto nº 50.667/2006, que dispõe sobre a interação de diversos atores para o exercício do controle da arrecadação e dos usuários inadimplentes:

Artigo 21 - [...]

§ 2º - O Agente Financeiro, o Conselho de Orientação do FEHIDRO - COFEHIDRO e

a Agência de Bacia ou na sua ausência o DAEE, deverão estabelecer mecanismos para:

1. compatibilizar a efetiva arrecadação financeira com o previsto na rubrica própria da Lei de Orçamento do Estado;
2. controlar a arrecadação e a aplicação dos recursos;
3. controlar os usuários inadimplentes.

11.15. Relevante pontuar que a recuperação de valores e as multas resultantes da fiscalização retornarão ao FEHIDRO. Essa conclusão se coaduna com Parecer CJ/SEMIL nº350/2025



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

a previsão contida no artigo 36, V e IX, da Lei 7.663/1991, o qual relaciona, como fontes de recursos do FEHIDRO, o “resultado da cobrança pela utilização de recursos hídricos” e os “resultados de aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação de águas”, bem como com o artigo 23 do Decreto nº 50.667/2005, segundo o qual “as arrecadações obtidas pelo retorno de financiamentos reembolsáveis, aplicações financeiras, multas e juros decorrentes da cobrança de usuários inadimplentes e demais receitas originadas pela cobrança pelo uso da água serão destinadas às respectivas subcontas do FEHIDRO de cada bacia hidrográfica”.

11.16. Portanto, reputo juridicamente possível que o COFEHIDRO, por meio do Manual sob análise, eleja as atividades de fiscalização da cobrança como prioridade na utilização dos recursos de custeio.

**13. Reuniões dos Colegiados.** A minuta de Manual busca incentivar a participação presencial dos integrantes nas reuniões dos colegiados do SIGRHI, vislumbrando-se, com isso, impactos positivos para os debates necessários à concretização do PERH.

13.1. Noto que, de fato, figura como uma das diretrizes do PERH 2024-2027 a discussão qualificada dos atores do sistema em prol da elaboração e aprovação de instrumentos necessários à melhoria do planejamento e da gestão dos recursos, bem como sobre atividades que impactam os recursos hídricos:

Em se tratando de questões estratégicas e essenciais para aumentar a capacidade de prevenção e de gestão de crises hídricas pelo Estado de São Paulo, recomenda-se a atuação em duas frentes paralelas: por um lado, o início imediato das articulações e concertações necessárias para viabilizar as propostas relativas à governança e à cobrança pelo uso da água (notadamente a Delegação dos atos normativos da Cobrança pelo Uso da Água ao CRH), de maior peso político; e por outro, o início das discussões técnicas que subsidiarão alterações nas Portarias e Deliberações dos principais atores vinculados à gestão de recursos hídricos, alavancando as alterações necessárias. (grifo nosso)

13.2. Ao mesmo tempo, prevendo-se limite de gasto com itens alimentícios, busca-se imprimir uso racional aos recursos, o que se mostra razoável e juridicamente adequado. O parâmetro adotado para limitar o valor de aquisição corresponde àquele utilizado em contrato semelhante firmado pela SEMIL. Nesse aspecto, reitero



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

recomendação constante do item 15.2 do Parecer CJ/SEMIL nº 96/2025, no sentido de que “sejam justificados os parâmetros fixados”.

13.3. De todo modo, não vislumbro óbices jurídicos à modelagem proposta, porquanto dentro dos limites de competência do COFEHIDRO, constante do artigo 6º do Decreto nº 48.896/2004.

**14. Pagamento de Diárias e Reembolso de Despesas.** Ao indicar os parâmetros legislativos que deverão ser adotados no pagamento de diárias e no reembolso de despesas dos integrantes dos colegiados, o Manual atende às recomendações constantes do Parecer CJ/SEMIL nº 96/2025, segundo o qual:

15.4. Já no tocante ao previsto no item 2.1.8, que se refere a ressarcimento, a título indenizatório, de despesas incorridas com transporte, alimentação e estadia de integrantes das secretarias executivas, recomendo que sejam atendidas todas as normas que regem tais despesas no âmbito do ente que exerce a secretaria executiva. Assim, aos servidores vinculados à SEMIL, por exemplo, devem ser aplicados os parâmetros do Decreto nº 48.292/2003 e similares. Assim, não há fundamento legal para o manual de custeio estabelecer parâmetros superiores e procedimentos diversos daqueles previstos nas normas de cada ente. A única peculiaridade será o pagamento da despesa com recursos de custeio do FEHIDRO, nos termos do art. 22. VI, “c”, do Decreto nº 50.667/2006<sup>13</sup>.

15.5. Além disso, com relação à alínea “d” do subitem 2.1.8., recordo o quanto veiculado no Parecer AJG nº 0485/2009, que apreciou a possibilidade de reembolso de hospedagem e transporte de duas conselheiras do Conselho Estadual da Condição Feminina. Na referida peça, restou consignado que a participação em eventos dos quais decorram despesas para o Estado “deverá ser previamente autorizada pela autoridade responsável da Pasta e não simplesmente avalizada pelo presidente do Conselho, sob o risco de arcarem os participantes com os respectivos custos”. Referida autorização encontra previsão no Decreto nº 52.833/08 e alcança os servidores vinculados às Secretarias de Estado e Autarquias (artigo 23, incisos XVI, XVII e XIX; artigo 27, incisos I, III, IV e V; e artigo 29, IV e VI). Assim, a recomendação é válida também quanto o servidor integra a secretaria executiva. O secretário executivo, caso não seja a autoridade legalmente competente para tratar da autorização de viagem, apenas poderia ser incumbido de justificar a pertinência do afastamento. Recomendo que, com relação às fundações Agências de Bacia e CETESB, sejam verificadas as normas internas.

15.6. Com relação ao item 2.1.9, recordo o quanto previsto no Decreto nº 57.478/2011, que trata justamente do ressarcimento, a título indenizatório, de despesas incorridas por representantes da sociedade civil junto a órgãos colegiados estaduais. Recomendo seja

<sup>13</sup> Artigo 22: [...]

c) as Agências de Bacias ou entidades que estiverem exercendo as Secretarias Executivas dos CBHs, para outras despesas de custeio, observada a legislação pertinente.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

apresentada justificativa para que o manual adote parâmetros diversos daqueles previstos para outros conselhos estaduais.

15.7. Com relação à inclusão do item “2.1.11 - Viagens Internacionais”, ressalto não ter identificado na Nota Informativa oriunda da CRHi, qualquer justificativa para tal inovação. Nesse aspecto, reitero recomendação para que os representantes do Estado e dos Municípios nos colegiados sigam a legislação de cada ente representado. O fato de servidores e empregados públicos estaduais integrarem os conselhos que compõem o SIGRHI não os afasta das normas que regem viagens, diárias e estadias nos seus órgãos. O pagamento, no entanto, poderá ser feito com recursos de custeio (fonte 2), em razão do já citado art. 22. VI, “c”, do Decreto nº 50.667/2006.

15.7.1. Ainda nesse aspecto, recordo que o Decreto nº 57.478/2011 trata do ressarcimento, a título indenizatório, de despesas incorridas por representantes da sociedade civil junto a órgãos colegiados estaduais e que residam fora do Município onde se realize reunião para a qual forem convocados. Dentre tais despesas estão o transporte, o estacionamento do veículo, bem como aquelas que envolvam alimentação e pousada. Assim, em que pese o teor do §3º do artigo 36 da Lei 7.663/1991<sup>14</sup>, acrescentado pela Lei nº 16.337/2016, possibilitar ao COFEHIDRO definir critérios e limites para ressarcir despesas de transporte, alimentação e estadia dos integrantes oriundos da sociedade civil, entendo que tais critérios não devem se afastar daqueles definidos pelo Estado para os conselhos estaduais, os quais estão previstos no já mencionado Decreto nº 57.478/2011. Ademais, seria necessário apresentar o fator de discriminem a justificar tratamento diverso em relação a pares de outros conselhos e em relação a membros servidores estaduais integrantes dos colegiados, o que não foi feito nesses autos.

15.7.2. Por outro lado, entendo que a redação do citado §3º do artigo 36 da Lei nº 7.663/1991 permite o ressarcimento de despesas dos conselheiros integrantes da sociedade civil que envolvam não somente as reuniões do colegiado, mas “atividades fora de sua sede e de interesse dos respectivos colegiados do SIGRH ou suas instâncias”, desde que em conformidade com os “critérios e limites a serem definidos pelo Conselho de Orientação do FEHIDRO”. Recomendo, assim, seja informado nos autos se há critérios estabelecidos pelo COFEHIDRO sobre o tema, mormente sobre ressarcimento de passagens aéreas, de modo que seja fixado quem poderá solicitar o ressarcimento, as circunstâncias e os limites.

14.1. Além da análise jurídica feita naquela ocasião, acima transcrita, acrescento, nesta oportunidade, a análise realizada pela Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado, por meio do Parecer PA nº 310/2005<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> §3º - Os representantes da sociedade civil serão ressarcidos com recursos de custeio do FEHIDRO, mediante solicitação, a título indenizatório de suas despesas para transporte, alimentação e estadia, quando participantes de atividades fora de sua sede e de interesse dos respectivos colegiados do SIGRH ou suas instâncias, conforme critérios e limites a serem definidos pelo Conselho de Orientação do FEHIDRO.(NR)

<sup>15</sup> Da lavra da Procuradora do Estado Dra. Maria Lúcia Pereira Moioli.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

sobre a inviabilidade jurídica de os recursos do FEHIDRO custearem as despesas de integrantes dos colegiados oriundos dos Municípios:

22. Quanto à possibilidade de previsão - por lei, decreto ou qualquer outra Via - de resarcimento de despesas a representantes de municípios, é de se acompanhar o entendimento, consignado nos Pareceres CJ/SMA nº 24/90 (fls. 75/77) e CJ/SERH nº 120/2005 (fls. 199/207), no sentido de que as despesas em questão devem onerar os respectivos orçamentos municipais, mesmo porque, como afirma, FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, "A competência material do artigo 23 foi designada como competência "comum", termo que, no caso, tem o mesmo sentido de "concorrente". Haverá uma concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola. O que o constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos enunciados.

Como diz PAULO LUIZ NETO LOBO (1989:100), "na competência comum ocorre uma descentralização de encargos em matérias de grande relevância social, que não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência."

Convocam-se, portanto, todos os entes políticos para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante de obrigações que cabem a todos.

É como registra ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ (1989:67): "Nota-se, no modo de enunciar essas competências, ("zelar", "cuidar", "proteger"), além do tom imperativo, certo caráter pedagógico. Cuida o texto de "lembra" que cada esfera de poder público tem deveres a cumprir para concretizar as atribuições e competências que o constituinte federal lhes confere<sup>16</sup>".

14.2. Com relação à previsão de parâmetros para a cobertura de despesas de viagens de integrantes de órgão de apoio técnico e administrativo e de Agências de Bacia, encontro fundamento no artigo 22, VI, "c", do Decreto nº 50.667/2005.

14.3. Já o estabelecimento de parâmetros para o resarcimento, a título indenizatório, de despesas de representantes da sociedade civil "para transporte, alimentação e estadia, quando participantes de atividades fora de sua sede e de interesse dos respectivos colegiados do SIGRH ou suas instâncias", insere-se no âmbito de competências do FEHIDRO, nos termos do §3º do artigo 36 da Lei 7.663/1997<sup>17</sup>. Observo, assim, que

<sup>16</sup> Citação original: "4 Cf. in "Competências na Constituição de 1988", ano 1991, Editora Atlas S.A, p.p. 139/140".

<sup>17</sup> Art. 36. [...]

§3º - Os representantes da sociedade civil serão resarcidos com recursos de custeio do FEHIDRO, mediante solicitação, a título indenizatório de suas despesas para transporte, alimentação e estadia, quando participantes de atividades fora de sua sede e de interesse dos respectivos colegiados do SIGRH ou suas instâncias, conforme critérios e limites a serem definidos pelo Conselho de Orientação do FEHIDRO.(NR)



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

esses parâmetros foram fixados no MPO-Custeio sob análise, adotando-se, para tanto, os critérios fixados no Decreto nº 57.478/2011. Entendo adequada a eleição da citada norma, porquanto dispõe sobre o ressarcimento, a título indenizatório, de despesas incorridas por representantes da sociedade civil junto a órgãos colegiados estaduais, guardando pertinência com a finalidade pretendida. Já o reconhecimento de que a atividade do representante da sociedade civil ocorrerá “fora de sua sede e de interesse dos respectivos colegiados do SIGRH ou suas instâncias”, entendo igualmente adequado que esteja sob a responsabilidade do Presidente do Colegiado, por ser quem teria o conhecimento dos interesses institucionais envolvidos.

14.4. Nesse aspecto, portanto, a minuta de Manual traça orientações adequadas sob o ponto de vista jurídico, não havendo óbice à adoção do texto proposto.

**15. Aquisições e Contratações de Serviços e Cartão de Pagamento de Despesas.** No tópico que aborda a aquisição de produtos e serviços com recursos de custeio, verifico que a minuta de Manual afirma a necessidade de observância da Lei federal nº 14.133/2021 e de decretos estaduais que a regulamentam.

15.1. Destaco, assim, recomendações feitas anteriormente, por meio do citado Parecer CJ/SEMIL nº 96/2025, que confirmam a adequação da referida minuta:

**10.** Nesse sentido, verifico que o artigo 73 da Lei federal nº 4.320/64, que trata de normas gerais de direito Financeiro, estatui que “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”. Contudo, ressalto que não foram previstas na Lei 7.663/91, que instituiu o FEHIDRO, regras específicas sobre a matéria.

10.1. Por outro lado, o Decreto 48.896/04, que regulamenta o FEHIDRO, determina, em seu artigo 19, que são aplicáveis ao funcionamento e administração do fundo as normas do Decreto-lei Complementar nº 16/1970, e do Decreto-lei Complementar nº 18/1970.

**11.** Assim, segundo o artigo 9º do Decreto-lei Complementar nº 16/70, a utilização dos recursos dos fundos especiais tem regramento específico, conforme segue:

Artigo 9.º - Ressalvado o disposto nos parágrafos deste artigo, a utilização dos recursos dos fundos especiais de despesa será feita de conformidade com as normas



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

e as competências dos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária, da Administração Centralizada.

§ 1.º - Os recursos financeiros dos fundos especiais de despesa serão depositados em conta bancária própria, nos estabelecimentos de crédito do Estado.

§ 2.º - O saldo financeiro, apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

11.1. Nesse diapasão, pode-se afirmar que as mesmas normas e regulamentos técnicos sobre administração financeira e orçamentária observados pela Administração Direta estadual na utilização de recursos de custeio devem ser adotadas pelos destinatários de recursos do FEHIDRO, dentre elas a Lei nº 10.320/68, que dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado.

11.2. Ademais, devem ser observadas também os procedimentos impostos pelo Decreto-lei nº 233, de 28 de abril de 1970, que trata das competências dos dirigentes responsáveis por “unidades de despesa”<sup>18</sup>.

**12.** Ressalto, nesse sentido, que o estatuto jurídico das licitações se encontra estabelecido especialmente na Lei federal nº 14.133/2021, de aplicação nacional, cujo artigo 1º, II, impõe sua observância também aos fundos especiais<sup>19</sup> e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

12.1. Assim, referida norma federal e as estaduais pertinentes deverão ser observadas no uso dos recursos de custeio, uma vez que as Secretarias Executivas dos CBHs e CRH são exercidas por Fundações Agências de Bacia<sup>20</sup>, pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, além da CETESB - Companhia Ambiental do

<sup>18</sup> Segundo o artigo 7º, parágrafo único, do Decreto-lei Complementar nº 16/70, “os recursos dos fundos de despesa serão utilizados para o pagamento de despesas empenhadas à conta das dotações distribuídas às respectivas unidades de despesa”.

<sup>19</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públcas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:  
I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;  
II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

<sup>20</sup> Citação do original:

“Nesse aspecto, destaco o Parecer AEF nº 09/2024, que reforçou o entendimento de que a FABHAT:

- (i) É fundação governamental de direito privado, instituída pelo Estado de São Paulo e mantida com recursos oriundos de fundo de despesa estadual e não com receitas próprias;
- (ii) Sujeita-se à Lei de Licitações (atualmente, a Lei Federal nº 14.133/2021);
- (iii) Sujeita-se ao controle do Poder Executivo no tocante a quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas e mantidas pelo Estado (artigo 47 da Constituição Estadual). Essa competência é conferida, atualmente, à Comissão de Política Salarial (“CPS”) por meio do Decreto Estadual nº 67.552, de 8 de março de 2023;
- (iv) Obrigatoriedade de contratação de seus empregados por meio de concurso público, embora aplicável o regime da CLT, excetuadas as funções de confiança, bem como a nomeação do diretor presidente e diretores, conforme será explanado abaixo.
- (v) Nos termos da Lei Estadual nº 10.020/1998 e, consequentemente, do Estatuto Social da FABHAT<sup>14</sup>, o diretor presidente será eleito pelo Conselho Deliberativo para um mandato de 2 (dois) anos, permitida a sua recondução,<sup>15</sup> e a Diretoria da FABHAT será designada pelo Diretor Presidente.”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Estado de São Paulo e da Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS<sup>21</sup> (art. 28, §3º, da Lei nº 7.663/1991 e art. 10, IV, do Decreto nº 64.636/2019).

[...]

16. O item 3 do manual trata do uso do cartão corporativo, de modo que recomendo sejam adotados os parâmetros e orientações do Decreto nº 53.980/2009, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 68.823/2024. Além disso, recomendo seja justificada a proposta referente ao uso do cartão corporativo para fins de aquisição de “aquisição de serviços de e-mails e mala direta, como serviços do Google, Amazon, Microsoft”, uma vez que as secretarias executivas devem contar com o suporte administrativo dos órgãos aos quais pertencem. Quanto a esse aspecto, portanto, será necessária manifestação conclusiva deste órgão opinativo, posteriormente aos esclarecimentos.

**16.** Com relação ao Anexo VIII - Relatório de Viagem, recomendo seja mencionado no corpo do MPO-Custeio sua necessidade e o procedimento de utilização, ou, alternativamente, sua exclusão do documento.

**17.** Com tais considerações, proponho o retorno dos autos à SECOFEHIDRO, para atendimento das recomendações feitas na presente peça opinativa.

17.1. Na sequência, o MPO-Custeio poderá ser submetido à deliberação do COFEHIDRO.

É o parecer, que submeto à superior consideração.

São Paulo, 28 de agosto de 2025.

**Gisele Novack Diana**  
**Procuradora do Estado**

---

<sup>21</sup> Citação do original:

“Por força do art. 68, III, Lei Complementar estadual nº 1.413/2024, c.c. art. 4º, XII, da Lei nº 10.020/1998, compete à SP-ÁGUAS prestar apoio administrativo, técnico e financeiro necessário ao funcionamento do Comitê de Bacia.”



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO  
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**

**PROCESSO:** 020.00026450/2024-33

**INTERESSADO:** CONSELHO ORIENTAÇÃO FEHIDRO

**ASSUNTO:** Processo de atualização de MPO de Custeio do FEHIDRO

Aprovo o Parecer CJ/SEMIL nº 350/2025 por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se o presente, **com urgência**, à D. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 28 de agosto de 2025.

**Pedro Monnerat Heidenfelder**  
Procurador do Estado  
Chefe da CJ/SEMIL