

### Magno Federici GOMES

Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen.  
federici@pucminas.br

### Bráulio Chagas PIGHINI

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Pós Graduado em Direito dos Contratos pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Pós Graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UGF/RJ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
brauliopighini@hotmail.com

<sup>1</sup> Trabalho financiado pelo Edital nº 05/2016 (Projeto nº FIP 2016/11173-S2) do FIP/PUC, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP e CEDIS (FCT-PT).

## DAS ÁGUAS ÀS MULTAS ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo visa demonstrar, ante o paradigma da recente crise hídrica, como o exercício do poder de polícia (fiscalização) pode, de fato, ser fundamental na implementação das políticas públicas ambientais. Trata-se de pesquisa teórico-documental, que utilizou a doutrina, pesquisas públicas e atos normativos sobre o tema. Nesse contexto, ao analisar a natureza jurídica da multa administrativa, verificou-se que, apesar de ser um instrumento de financiamento residual, ela ainda é pouco utilizada pelos órgãos competentes, prejudicando a eficácia das políticas públicas brasileiras em direito ambiental.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Crise hídrica. Políticas públicas. Implementação. Multa administrativa.

### FROM WATERS TO ADMINISTRATIVE PENALTIES AS INSTRUMENTS TO FUNDING AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENT PUBLIC POLICIES

**Abstract:** This paper intends to demonstrate, having the brazilian water crisis as a background, the importance of the public administrative penalties as a real instrument to enforce and funding the environment public policies. The method used for accomplishment this work was the theoretician-documentary. Promoting a legal analysis about the administrative penalty, this paper confirms that the not enforcement of the administrative penalty causes prejudice into implementation of general public policies in environmental Law.

**Keywords:** Environment. Water Crisis. Public Policy. Implementation. Administrative Penalty.

---

Recebido em: 20/06/2018 - Aprovado em: 20/07/2018 - Disponibilizado em: 30/07/2018

---

## INTRODUÇÃO

O Estado de São Paulo vive uma das maiores crises hídricas de sua história<sup>1</sup>. Esta crise importa em sofrimento a milhares de cidadãos, colocando em xeque a qualidade de vida

de outros tantos. Ao margear todo esse drama humano, tem-se que no campo econômico os prejuízos da maior seca no Estado já são alarmantes<sup>2</sup>. O dilema

---

<sup>1</sup> Em conformidade com VENCESLAU; LEITE, 2014, internet.

<sup>2</sup> “No setor de agronegócio, o transporte de soja por rodovia, após a paralisação da Hidrovia Tietê/Paraná, já custou R\$ 30 milhões ou mais aos produtores. A cidade de Tambaú, polo da

paulista alastrou-se por todo o Brasil, gerando reflexos no setor energético.

Com esta crise hídrica ressurgiu a discussão sobre a dependência do financiamento das políticas públicas pelos repasses constitucionais, que de certo modo causa detrimento às formas de financiamento por recursos próprios. A Constituição da República de 1988 (CR/88) conferiu a municipalização algumas receitas, garantindo a tais entes federados, recursos que não provêm somente dos repasses, sendo o mesmo raciocínio também aplicado aos Estados membros. Ora, políticas públicas implicam em diretrizes que irão nortear a ação do Poder Público, conjugando os seus diversos atores (em especial, a sociedade e o Estado). A elaboração de uma política pública significa definir quem decide, decide o quê e em que momento se decide, determinando as suas consequências e para quem elas são destinadas. Nesse sentido, para serem políticas públicas é necessário:

[...] considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu

---

indústria cerâmica, está amargando um prejuízo de R\$ 4 milhões com a queda da produção pela escassez de água; grandes empresas, como a JBS, localizada em Barretos, a 440 km da Capital paulista, anteciparam as férias coletivas e paralisaram a produção após a prefeitura decretar o racionamento. Em Guarulhos, na Grande São Paulo, a fabricante de motores Cummins compra todos os dias seis carros-pipa para evitar que a produção pare (sendo que cada caminhão custa em média R\$ 1 mil)” (SORIMA NETO; SCRIVANO, 2014, internet).

processo de elaboração é submetido ao debate público. A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais (TEIXEIRA, 2002, p. 02, grifo próprio).

Não somente isso, a implementação de políticas públicas tem sido um dos grandes debates da gestão pública. O financiamento é apenas um dos elementos, dentre vários, que objetivam a efetivação de uma política pública. Najam (1995, p. 07) define a implementação como uma situação de haver conseguido lograr os objetivos da política. Por sua vez, implementar (como verbo) é um

processo no qual tudo acontece na tentativa de alcançar o escopo da política.

A implementação, nesse contexto, deve ser considerada como um processo de interação entre o que é determinado e as ações empreendidas para que se possa atingir as metas públicas estipuladas. Consiste, na verdade, em um planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política, em conformidade com Silva (2009, p. 18-26). Nota-se, então, que as políticas públicas são influenciadas por circunstâncias exógenas aos agentes, sejam eles planejadores e/ou implementadores, que tornarão possíveis, ou não, a citada implementação. Segundo Hogwood e Gunn, citados por Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p. 05), essas circunstâncias envolvem adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos. Além disso, analisam a característica da política em termos de causa e efeito, vínculos e dependências externas, entendimento e definição dos objetivos e tarefas, bem como de coordenação, obediência e comunicação.

Ante tais ponderações, o fracasso na efetivação de políticas públicas pode ser atribuído a duas situações distintas: *top-down* (uma perspectiva em que a

decisão política é autoritária, em um nível central) e a *botton-up* (uma abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação). Independentemente de tais estudos, tem-se que vários elementos podem influenciar nesta implementação, modificando os projetos previstos. São situações externas ao agente implementador, relativas à adequação, suficiência e disponibilidade de recursos e tempo; à característica da política em termos de causa e efeito; aos vínculos e dependências externas; à compreensão e especificação dos objetivos e tarefas; e à comunicação, coordenação e obediência, como afirma Najam (1995, p. 13-15).

Por óbvio que a questão da água também está inserida na ampla conceituação de política pública acima apresentada, política esta financiada, principalmente, pelos repasses constitucionais, receitas próprias e também pelos empréstimos públicos<sup>3</sup>. A referida política deve, na atual crise hídrica, ser efetivamente implementada. Em cima de tais lições, tem-se que o financiamento e a efetiva implementação

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, importante a transcrição do trabalho elaborado por Subi (2014) que leciona: “essas novas obrigações necessitavam, para serem implementadas, da respectiva contrapartida financeira, porquanto os recursos arrecadados através da tributação já estavam comprometidos com as atividades estatais constituídas. Dado que o aumento da carga fiscal é medida deveras impopular, coube aos administradores

são, dentre outros, elementos essenciais ao sucesso de qualquer política pública.

O objetivo do trabalho consiste em, justamente, demonstrar a importância das multas administrativas como maneira de financiar e implementar as políticas públicas no Brasil e especialmente no que envolve a questão das políticas hídricas ambientais no Estado de São Paulo (um dos principais Estados que sofrem com a estiagem histórica). Ao apresentar a multa administrativa como elemento essencial a qualquer política pública, uma vez que favorece, ao mesmo tempo, tanto a receita financeira quanto a assimilação da política por parte de todos, este estudo busca demonstrar, por meio das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, que as multas administrativas, apesar de sua extrema funcionalidade, ainda não assumem importância na questão das políticas públicas das águas no Estado de São Paulo. Assim, intenta-se analisar se a falta de aplicação das multas administrativas (consequência do exercício do poder de polícia do Estado) causam prejuízos não apenas à receita dos órgãos administrativos, mas também à natureza didática e pedagógica da conduta a ser perquirida pelo Estado, prejudicando

---

públicos buscar uma outra fonte de receita para o atendimento dos novos fins sociais do Estado” (SUBI, 2014, mídia digital).

a implementação de toda e qualquer política pública.

Para a realização do trabalho foi utilizado o método teórico-documental, sendo analisadas obras de referência no direito, em especial as normas que versam sobre as políticas das águas no Brasil, além de serem estudados os dados públicos divulgados pela Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e Tribunal de Contas da União (TCU), como forma de demonstrar a representação das multas administrativas nos resultados financeiros dos órgãos de regulamentação dos recursos hídricos no Brasil.

O trabalho está dividido em três partes, iniciando pelo histórico normativo dos recursos hídricos no Brasil, dando ênfase à questão federativa e buscando demonstrar as competências de cada ente no tratamento do tema água, bem como as principais normas que regulam o assunto. No segundo capítulo, o artigo se propõe a versar sobre o instituto jurídico denominado multa administrativa, seus conceitos, requisitos de validade e a sua limitação jurídica, desejando comprovar a legalidade e a legitimidade da utilização do instituto pelos órgãos públicos. No último tomo, o estudo irá abordar a

questão da multa administrativa como fonte legítima de receita financeira por parte dos órgãos competentes e como instrumento de implementação de políticas públicas ambientais, com análise das informações financeiras divulgadas pelos mencionados órgãos.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

### **DAS ÁGUAS DO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO**

O Brasil é um dos países mais ricos em água doce do mundo. Contudo, apesar de toda essa fartura, não é de hoje que o país enfrenta a questão da seca. Apesar de toda a riqueza hídrica brasileira, os índices de perda da água tratada e injetada nas redes de distribuição das cidades brasileiras estão entre 40% a 60%, contra o índice de 5% a 15% nos países desenvolvidos, segundo Rebouças (2003a, p. 341-345).

Apenas para exemplificar tal desperdício, segundo informações do Programa de Uso Racional de Água (PURA), desenvolvido na grande São Paulo pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), em parceria com a Universidade de São Paulo (USP), tem-se que o desperdício de água utilizada atinge

níveis alarmantes<sup>4</sup>. Tal desperdício não é só sentido pelo uso doméstico da água, mas também pelo setor produtivo. A Agricultura brasileira<sup>5</sup> é uma das maiores demandantes de água doce, geralmente utilizada para os seus processos de irrigação. Todavia, grande parte de seus hectares são irrigados utilizando métodos arcaicos que, além de não serem eficientes, desperdiçam quantidades significativas de recursos hídricos. As Nações Unidas estimaram que com a redução de apenas 10% (dez por cento) da água utilizada na Agricultura seria suficiente para abastecer o dobro da população mundial<sup>6</sup>.

A ausência de saneamento básico também é um dos grandes vilões quando se trata da quantidade e qualidade da água

---

<sup>4</sup> Alguns exemplos frequentes: “tomar banhos muito prolongados, lavar calçadas, pátios e lavar carros com o jato da mangueira, usar bacias sanitárias que necessitam de 18 litros a 20 litros de água por descarga, quando já existe no mercado modelos mais modernos que necessitam de apenas 06 litros, utilização de equipamentos sanitários obsoletos, tais como torneiras de rosca e mictórios tipo gamela, com descarga de água permanentemente aberta, utilização de água tratada em atividades que não exigem água potável, como para irrigar gramados esportivos públicos ou privados ou utilização de água potável em processos industriais, tais como em torres de resfriamento” (REBOUÇAS, 2003a p. 342-343).

<sup>5</sup> Ao se demonstrar essa preocupação pelo uso sustentável dos recursos naturais na agricultura, cita-se o Decreto nº 7.794, de 20 ago. 2012, que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>6</sup> WALBERT, 2013, internet. No mesmo sentido, Rebouças (2003a, p. 343).

doce à disposição no Brasil<sup>7</sup>. No entanto, para especialistas, as recentes crises hídricas estão mais relacionadas à falta de gestão do que propriamente à escassez e ao estresse hídrico (ROGERS; LLAMAS; MARTÍNEZ-CORTINA, 2006, p. 07-10). Diferentemente, outros doutrinadores, a crise hídrica é a soma de condições que resultam em um conjunto de dilemas ambientais, agravados com diversos problemas sociais e econômicos. Nesse sentido, Somlyody e Varis *apud* Tundisi (2008, p. 07) para quem: “o agravamento e a complexidade da crise da água decorrem de problemas reais de disponibilidade e aumento da demanda, e de um processo de gestão ainda setorial e de resposta a crises e problemas sem atitude preditiva e abordagem sistêmica”.

A primeira Constituição republicana brasileira, promulgada em 1891, possuía somente uma menção reflexa sobre a destinação dos recursos hídricos, relacionada com a navegação<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Segundo estimativas da ONU, aproximadamente mais da metade dos rios do mundo está poluída pelos despejos dos esgotos domésticos, efluentes industriais e agrotóxicos. Ainda é estimado que nove de cada dez litros de esgoto nos países de Terceiro Mundo são lançados nos rios sem nenhum tipo de tratamento prévio (REBOUÇAS, 2003b, p. 38-41).

<sup>8</sup> Art. 13. da Constituição de 1891. O direito da União e dos Estados de legislar sobre a viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal. Parágrafo único - A navegação de cabotagem será feita por navios nacionais. [...] Art. 34. da Constituição de 1891. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 6º legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios

Desse modo, a normatização do uso e dos diversos objetivos dos recursos hídricos foi destinada ao Código Civil de 1916 (CC/1916), que continha previsões sobre as relações privadas entre particulares, especialmente sobre a solução e prevenção de conflitos derivados da utilização da água<sup>9</sup>. Após muitas discussões, em 1934 foi decretado pelo então Presidente Getúlio Vargas, o então denominado Código das Águas<sup>10</sup>. O referido diploma, um dos mais avançados

---

estrangeiros; [...] Art. 60 . da Constituição de 1891. Aos juizes e Tribunaes Federaes: processar e julgar: [...] g) as questões de direito maritimo e navegação, assim no oceano como nos rios e lagos do paiz (BRASIL, 1891).

<sup>9</sup> Art. 563 do CC/1916. O dono do prédio inferior é obrigado a receber as águas que correm naturalmente do superior. Se o dono deste fizer obras de arte, para facilitar o escoamento, procederá de modo que não piore a condição natural e anterior do outro. Art. 564 do CC/1916. Quando as águas, artificialmente levadas ao prédio superior, correm dele para o inferior, poderá o dono deste reclamar que se desviem, ou se lhe indenize o prejuízo, que sofrer. Art. 565 do CC/1916. O proprietário de fonte não captada, satisfeitas as necessidades de seu consumo, não pode impedir o curso natural das águas pelos prédios inferiores. Art. 566 do CC/1916. As águas pluviais que correm por lugares públicos, assim como as dos rios públicos, podem ser utilizadas, por qualquer proprietário dos terrenos por onde passem, observados os regulamentos administrativos. Art. 567 do CC/1916. É permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, canalizar, em proveito agrícola ou industrial, as águas a que tenha direito, a través de prédios rústicos alheios, não sendo chácaras ou sítios murados, quintais, pateou, hortas, ou jardins. Parágrafo único. Ao proprietário prejudicado, em tal caso, também assiste o direito de indenização pelos danos, que de futuro lhe advenham com a infiltração ou a irrupção das águas, bem como com a deterioração das obras destinadas a canaliza-as. Art. 568. Serão pleiteadas em ação sumária as questões relativas a servidão de águas e às indenizações correspondentes (BRASIL, 1916).

do mundo, vigente até hoje, traz conceitos interessantes que subsidiam acerca do tratamento jurídico e legal destinado às águas. Inicialmente, o Código divide as águas em três categorias, águas públicas, comuns e particulares<sup>11</sup>, além de reger a possibilidade de desapropriação das águas<sup>12</sup>, dentre outros. Por sua vez:

Até os anos 70, ainda não havia direcionamentos relacionados às necessidades de conservação e preservação, principalmente em razão da abundância relativa de água no país e da percepção de que se tratava de um

recurso renovável e, portanto, infinito. Mas com o processo de industrialização, as preocupações com os aspectos relacionados à conservação quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos passam a fazer parte da agenda das instituições cujas atribuições estavam direta ou indiretamente relacionadas a essa questão. A partir desse período são iniciadas as primeiras experiências em gestão integrada por bacia hidrográfica, por iniciativa do Governo Federal. Neste contexto, em âmbito nacional, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), com a missão de promover a utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais, por meio da integração dos planos e dos estudos setoriais em desenvolvimento pelas diversas instituições (KAPPER, 2012, p. 24-25).

A partir de então, ou seja, da conscientização da indispensabilidade de uma gestão política da utilização das águas, que o presente estudo opta por pular 18 (dezoito) anos para analisar a questão da água, já sob a égide da atual CR/88. A CR/88 centralizou a competência da União, determinado à ela

<sup>10</sup> BRASIL, 1934, Decreto nº 24.643.

<sup>11</sup> As águas públicas podem ser de uso comum e dominicais e são consideradas águas públicas de uso comum: “a) os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, baías, enseadas e portos; b) as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis; c) as correntes de que se façam estas águas; d) as fontes e reservatórios públicos; e) as nascentes quando forem de tal modo consideráveis que, por si só, constituam o “*caput fluminis*”; f) os braços de quaisquer correntes públicas, desde que os mesmos influam na navegabilidade ou fluviabilidade”. De outro lado, as águas dominicais são: “[...] todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não forem do domínio público de uso comum, ou não forem comuns.” Águas comuns: “são comuns as correntes não navegáveis ou fluviáveis e de que essas não se façam.” Por fim, são consideradas águas particulares: “[...] as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns (BRASIL, 1934, Decreto nº 24.643).

<sup>12</sup> Art. 32 do Decreto nº 24.643/1934. As águas públicas de uso comum ou patrimoniais, dos Estados ou dos Municípios, bem como as águas comuns e as particulares, e respectivos álveos e margens, podem ser desapropriadas por necessidade ou por utilidade pública: a) todas elas pela União; b) as dos Municípios e as particulares, pelos Estados; c) as particulares, pelos Municípios. Art. 33 do Decreto nº 24.643/1934. A desapropriação só se poderá dar na hipótese de algum serviço público classificado pela legislação vigente ou por este Código (BRASIL, 1934).

(União) a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Estabeleceu, ainda, os critérios de outorga de direitos para utilização dos recursos hídricos<sup>13</sup>, bem como outorgou à União a competência legiferante privativa sobre a matéria água. Essa competência (art. 22 da CR/88) permite à União a disciplina das relações jurídicas por modo federativamente igual, em outras linhas, e de certa forma, uma só legislação que possui incidência em todo o território nacional e vincula todos os que aqui porventura estejam presentes, sendo, portanto, competente para instituir tanto normas gerais, como específicas. Portanto, a água é de competência material da União (art. 21, inciso XIX, da CR/88) e também de sua competência legislativa privativa (art. 22, inciso IV, da CR/88), por meio de uma repartição horizontal.

Nesse sentido, coube à Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, além de disciplinar o Sistema acima informado, também instituir uma Política Nacional de Recursos Hídricos. Nesse contexto, tem-se que: “essa política demonstra a

importância da água e reforça seu reconhecimento como elemento indispensável a todos os ecossistemas terrestres, como bem dotado de valor econômico, além de estabelecer que sua gestão seja estruturada de forma integrada, necessitando de efetiva participação social” (BRASIL. MMA. SRH, 2006 p. 26).

Nesse íterim, a síntese executiva do Plano Nacional de Recursos Hídricos explicitou que:

A lei da Política Nacional de Recursos Hídricos avança e opera uma verdadeira transformação no mundo jurídico das águas brasileiras. Rompeu conceitos e paradigmas arraigados na tradição legislativa pátria em matéria de recursos hídricos, a começar, por exemplo, pelo reconhecimento expresso de sua finitude ao dizer, em seu artigo 1º, que “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. A Política Nacional de Recursos Hídricos é clara e objetiva na definição de diretrizes gerais de ação, as quais se referem à indispensável integração da gestão das águas com a gestão ambiental.

---

<sup>13</sup> Art. 21 da Constituição da República de 1988 (CR/88). Compete à União: [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso [...]. Art. 22 da CR/88. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (BRASIL, 1988). Apenas ressaltando que a CR/88 aboliu a

---

figura acerca da propriedade privada sobre a água, dividindo o domínio das águas entre a União e os Estados.



Outros avanços confirmam o caráter de bem essencial à vida, eis que, em situações de escassez, o uso prioritário é o consumo humano e de animais, devendo a gestão dos recursos hídricos proporcionar sempre o uso múltiplo das águas. [...]

Entre os objetivos da política, encontram-se: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e efetivar a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos hídricos.

Outros tantos princípios e diretrizes consignados na lei da Política Nacional de Recursos Hídricos são inéditos, tais como a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo, tendo em vista necessariamente os ditames do ciclo hidrológico e as diferentes demandas que se apresentam (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos, 2006, p. 28).

Tem-se que a Política das Águas confere à água valor econômico, como

fito de implementar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos<sup>14</sup>. Nesse sentido:

A cobrança serve para reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, medido pela quantidade e pela qualidade, bem como pelo uso a que se destina. Ademais, a cobrança objetiva incentivar a racionalização do uso da água, bem como obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e das intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. A lei prevê que esses recursos sejam aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 32 da Lei nº 9.433/1997. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos: [...] V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

<sup>15</sup> SEÇÃO IV - DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - Art. 19 da Lei nº 9.433/1997. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. [...] Art. 22 da Lei nº 9.433/1997. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados *prioritariamente* na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. § 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado. § 2º Os valo-

(BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos, 2006, p. 30).

Para dar seguimento à implementação da Política das Águas, a Agência Nacional das Águas (ANA) foi criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Ao esclarecer seus objetivos, Nahon (2006) explicitou que:

A Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, tem por finalidade principal implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os órgãos públicos e privados integrantes do SINGREH<sup>16</sup>, destacando-se, entre suas diversas atribuições, a supervisão, o controle e a avaliação das ações e das atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal sobre as águas, bem como a outorga e a fiscalização dos usos dos recursos hídricos de domínio da União, provendo, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica, a

cobrança pelo uso desses recursos e ainda exercerá a função de Secretaria Executiva do respectivo comitê da Bacia Hidrográfica (NAHON, 2006, p. 09).

A despeito de todas essas finalidades, opta-se por manter a análise do presente trabalho às questões financeiras e de implementação da política pública de água. A cobrança pelo uso da água possui como missão trazer o reconhecimento de que a água é um bem econômico, dando aos usuários uma noção de seu real valor, além de valorar a sua destinação. Assim:

A busca da sadia qualidade de vida se manifesta na maneira em que um Estado trata seus cidadãos e luta para a preservação e conservação do seu meio ambiente a partir da implementação das políticas públicas na valorização de suas reservas ambientais. A defesa do meio ambiente é um dever de todos e que não pode ser sacrificado perante o que Boaventura de Sousa Santos classifica de “desenvolvimento pujante do capitalismo” (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 27).

---

res previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água (BRASIL, 1997, grifo próprio).

<sup>16</sup> Sigla de Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Ademais e por óbvio, a cobrança do uso da água, além de financiar o Sistema Hídrico, ocasiona uma sensação de utilização consciente da água. Tais diretrizes também alcançaram os Estados membros brasileiros, uma vez que a CR/88 arrolou como bens de tais entes federados as “águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito [...]” (BRASIL, 1988, Art. 26, inciso I). Assim, a Constituição do Estado de São Paulo trata a questão da água de forma expressa:

Art. 184 da CESP. Caberá ao Estado, com a cooperação dos Municípios: [...] IV - orientar a utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água; [...] Art. 205 da CESP. O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para: I - a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas e sua prioridade para abastecimento às populações (SÃO PAULO, 1989).

Para dar cumprimento à proteção constitucional estadual da água, o Estado de São Paulo editou a Lei Estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991<sup>17</sup>, estabelecendo “normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (SÃO PAULO, 1991). A norma estadual possui como objetivos e princípios, o que se segue abaixo:

Art. 2º da Lei Estadual nº 7.663/1991. A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado de São Paulo.

Art. 3º da Lei Estadual nº 7.663/1991. A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios: [...] III - reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade,

---

<sup>17</sup> Dessa forma, “em outubro de 1989, com a promulgação da Constituição do Estado de São Paulo, fica estabelecido, na Seção II ‘Dos Recursos Hídricos’, em seu artigo 205, que o Estado instituirá, por lei, o sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica” (BORBA; PORTO, 2010, p. 32).

qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas; [...] VII - compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente (SÃO PAULO, 1991).

A Lei paulista das águas, segundo Porto e Porto (2008, p. 30), pelo seu próprio fundamento – “proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro” (SÃO PAULO, 1991, Art. 4º, inciso III), foi na verdade uma espécie de carro-chefe que conduziu todo o processo de gestão política da água, tratando da adoção de um recorte geográfico das bacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos dentro de uma política coerente. Reconheceu, por sua vez, a necessidade de integrar, dentro dos limites da bacia hidrográfica, os vários usos de recursos hídricos para garantir a sua proteção. Assim, a bacia hidrográfica se torna o local ideal para a interação entre as várias atividades que se dão no seu âmbito: agrícolas, industriais, comerciais, domésticas e pastoris, com reflexos na fauna, na flora, nos agrupamentos humanos e com consequências para a vida social, econômica, política e financeira.

O assunto água ganhou um novo fôlego com a promulgação da Lei federal

nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, pois, através dela, foram estabelecidas diretrizes para o saneamento básico e, por via de regra, para o abastecimento de água<sup>18</sup> no Brasil. Em cima de tal contexto, o Governo do Estado de São Paulo promulgou a Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007, de âmbito estadual, transformando a Comissão de Serviços Públicos de Energia em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP. Uma vez constituída, em 13 de novembro de 2007, a ARSESP apresentou a Deliberação nº 106, de 13 de novembro de 2009, estabelecendo as disposições relativas às condições gerais para a prestação e uso dos serviços de abastecimento de água, destinados ao público em geral. Nos moldes do órgão regulador, o abastecimento de água consiste em um: “Art. 2º, inciso I, da Deliberação nº 106/2009. Serviço público que abrange atividades, infraestruturas e instalações de abastecimento público de água potável, que envolve, parcial ou integralmente, as etapas de captação, elevação, tratamento, reservação, adução e distribuição de água, até as ligações prediais e respectivos

---

<sup>18</sup> Art. 2º da Lei nº 11.445/2007. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: [...] III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; (BRASIL, 2007).

medidores” (SÃO PAULO. ARSESP, 2009, internet).

A ARSESP é, portanto, o órgão responsável, respeitadas as viabilidades técnicas, pelas funções de disciplina, fiscalização e controle dos serviços públicos de saneamento básico (incluindo a questão da água), de titularidade municipal<sup>19</sup>. Contudo, desde 1973, a entidade que, no Estado de São Paulo, de fato implementa as diretrizes do Governo brasileiro e paulista referente ao abastecimento de água na região é a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)<sup>20</sup>. Apesar de todo esse arcabouço legal (valendo dizer confuso) e histórico referente à questão da água, São Paulo vem vivendo

---

<sup>19</sup> Importante também mencionar o DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica), Autarquia Estadual que tem como competência a execução no Estado de São Paulo do Código das Águas e demais institutos correlatos (SÃO PAULO, 1951, Lei nº 1.350).

<sup>20</sup> Tem como objeto social: “[...] a prestação de serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização no Estado de São Paulo, sem prejuízo da sustentabilidade financeira no longo prazo, *compreendendo as atividades de abastecimento de água*, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de outras que lhes sejam correlatas, inclusive o planejamento, operação e manutenção de sistemas de produção, armazenamento, conservação e comercialização de energia, para si ou para terceiros e comercialização de serviços, produtos, benefícios e direitos que direta ou indiretamente decorrerem de seus ativos patrimoniais, empreendimentos e atividades, podendo ainda atuar subsidiariamente em qualquer parte do território nacional ou no exterior na prestação dos mesmos serviços” (COMPANHIA DE

uma das maiores estiagens de sua história, onde o racionamento em algumas cidades paulistas já é uma realidade. Segundo o Presidente da ANA, Vicente Andreu Guillo, a ausência de obras aliadas a outros fatores contribuíram em muito para a atual situação<sup>21</sup>.

A crise hídrica, mais uma vez atrai a atenção para a destinação de verbas e políticas públicas no Brasil, além de uma discussão acerca do papel do cidadão na efetivação das mesmas. Não pairam dúvidas de que o comportamento ao qual se está acostumado quanto à questão da água é também parte essencial do problema enfrentado e, via de regra, uma possível solução. Como foi exposto, tratar de política pública é também dispor sobre arrecadação e destinação de recursos públicos<sup>22</sup>. Ao se partir dessa consideração, as formas de financiamento da política pública são tão importantes quanto os dispositivos nela transcritos. Nesse sentido, tem-se que a ARSESP é financiada da seguinte forma:

Art. 28 da Lei  
Complementar nº  
1.025/2007.

---

SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, Art. 2º, grifo próprio).

<sup>21</sup> Conforme ARAÚJO, 2014, internet.

<sup>22</sup> Segundo Ramos Filho e Menezes (2001, p. 19), a atividade financeira do Estado se assenta e se desenvolve, basicamente, em três campos: Receita - obtenção dos meios patrimoniais necessários à realização dos fins visados pelo Estado; Gestão - administração e conservação do patrimônio público; e Despesa - utilização, pelo Estado, dos recursos patrimoniais disponíveis.

Constituirão recursos da ARSESP:

I - dotações orçamentárias e créditos adicionais originários do Tesouro do Estado;

II - subvenções, auxílios, doações, legados e contribuições;

III - rendas resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais;

IV - retribuição por serviços prestados, conforme fixado em regulamento;

V - produto da arrecadação da taxa de regulação, controle e fiscalização;

VI - recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

VII - valores de multas aplicadas, nos termos da legislação vigente, dos convênios e dos contratos;

VIII - outras receitas.

Parágrafo único - O patrimônio da ARSESP será constituído pelos bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título e pelos saldos dos exercícios financeiros, transferidos para sua conta patrimonial (SÃO PAULO, 2007, grifo próprio).

Pela leitura dos dispositivos que comportam os elementos de financiamento da ARSESP facilmente é possível depreender que, *recurso próprio* (aquele que depende somente da atuação

direta do órgão) é, do ponto de vista objetivo, o advindo dos valores das multas aplicadas, convênios e contratos, excluída a hipótese do inciso VIII, tendo em vista o seu amplo espectro. Não é muito divergente a composição das receitas da ANA, apesar de possuir maiores possibilidades de criação de receitas sem depender dos repasses legais:

Art. 20 da Lei nº 9.984/2000. Constituem receitas da ANA:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais e transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II - os recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União, respeitando-se as formas e os limites de aplicação previstos no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997;

III - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais;

IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V - o produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, de emolumentos adminis-

*trativos e de taxas de inscrições em concursos;*

*VI - retribuição por serviços de quaisquer natureza prestados a terceiros;*

*VII - o produto resultante da arrecadação de multas aplicadas em decorrência de ações de fiscalização de que tratam os arts. 49 e 50 da Lei nº 9.433, de 1997;*

*VIII - os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;*

*IX - o produto da alienação de bens, objetos e instrumentos utilizados para a prática de infrações, assim como do patrimônio dos infratores, apreendidos em decorrência do exercício do poder de polícia e incorporados ao patrimônio da autarquia, nos termos de decisão judicial; e*

*X – os recursos decorrentes da cobrança de emolumentos administrativos (BRASIL, 2000, grifos próprios).*

Apesar das “transferências orçamentárias” constituírem parte substancial do financiamento da política pública a que tais órgãos estão vinculados, verifica-se que, como forma de financiamento residual e implementação da política almejada, a multa administrativa se consubstancia em um importante instrumento. Tal modalidade de financiamento não é novidade no

direito brasileiro, ressaltando o exemplo do art. 320 do Código de Transito Brasileiro (CTB)<sup>23</sup>. Mesmo vinculada à ideia de punição, a multa administrativa também assume um papel coadjuvante para implementar políticas públicas. A recém promulgada Lei nº 12.971, de 09 de maio de 2014<sup>24</sup>, que alterou o CTB majorando as multas por infração de trânsito, em média em 900%, visa primordialmente dar continuidade à implementação uma política de trânsito de redução de acidentes fatais<sup>25</sup>.

O exemplo acima vem corroborar que, para uma implementação das políticas de águas no Brasil e em especial no Estado de São Paulo, a multa administrativa ganha importância não somente como uma fonte de financiamento, mas sim como maneira de privilegiar as condutas que contribuem com a eficácia da política, bem como punir aqueles que porventura divergirem

---

<sup>23</sup> Art. 320 do CTB. *A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito (BRASIL, 1997, Lei nº 9.503, grifo próprio).*

<sup>24</sup> BRASIL, 2014, Lei nº 12.971.

<sup>25</sup> Em conformidade com: BRASIL. MC. DENATRAN, 2004, internet.

dela<sup>26</sup>. Portanto, a partir deste momento, o presente artigo passa a analisar o papel da

---

<sup>26</sup> Conforme: SÃO PAULO. Campinas. Decreto nº 18.251/2014: “O Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais, CONSIDERANDO que a região de Campinas vive momento de severa estiagem; CONSIDERANDO que os mananciais estão com seus níveis muito abaixo dos níveis prudenciais e necessários; CONSIDERANDO que o município de Campinas é abastecido 95% através do rio Atibaia, o qual integra o Sistema Cantareira; CONSIDERANDO que a média histórica anual dos índices pluviométricos é de 1565 mm e que no ano de 2013 foram registrados índices de 1090 milímetros de chuva (70% inferior à média); CONSIDERANDO que nos dois últimos meses foram registrados os piores índices O Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais, CONSIDERANDO que a região de Campinas vive momento de severa estiagem; CONSIDERANDO que os mananciais estão com seus níveis muito abaixo dos níveis prudenciais e necessários; CONSIDERANDO que o município de Campinas é abastecido 95% através do rio Atibaia, o qual integra o Sistema Cantareira; CONSIDERANDO que a média histórica anual dos índices pluviométricos é de 1565 mm e que no ano de 2013 foram registrados índices de 1090 milímetros de chuva (70% inferior à média); CONSIDERANDO que nos dois últimos meses foram registrados os piores índices em 84 anos, sendo que no mês de Dezembro/2013 foi registrado 62 mm de precipitação enquanto a média histórica para o mês de dezembro é de 226 mm; CONSIDERANDO que, em decorrência do já exposto, ocorreu redução considerável da reserva do Sistema Cantareira, atingindo no dia de hoje 21,24% do seu total, indicando a necessidade de mobilização estratégica no sentido de redução da utilização da água tratada para fins não prioritários, tais como limpeza e lavagem de calçamentos e passeios públicos, assim como de veículos no âmbito residencial. CONSIDERANDO a urgente necessidade de convocar a população para colaborar com medidas de contenção do consumo, DECRETA: Art. 1º A utilização de água tratada para limpeza e lavagem de calçamentos e passeios públicos residenciais e comerciais, assim como para a lavagem residencial de veículos durante o período de estiagem, ficam sujeitas às disposições regida pela Lei n.º 11.965/2004 e das demais disposições deste Decreto. Art. 2º O período crítico de estiagem, neste ano de 2014, para os efeitos da Lei n.º 11.965/2004 será aquele correspondente aos meses de fevereiro a agosto. Parágrafo único - Neste período a SANASA deverá empreender ampla comunicação social visando informar e orientar a população quanto a procedimentos para a contenção do consumo de água em circunstâncias não prioritárias ou essenciais. Art. 3º As denúncias de infrações às disposições deste Decreto e da Lei n.º 11.965/2004, serão recebidas pela SANASA, mediante o serviço 0800-7721195, nos Postos Descentralizados de Atendimento, Atendimento Móvel ou mesmo na sua sede, localizada na Av. da Saudade, nº 500 - Praça de Atendimento ao Consumidor. Art. 4º Para os efeitos da Lei n.º 11.965/2004, *considera-se infrator a pessoa física ou jurídica usuária dos serviços públicos de água e esgoto*. Art. 5º As infrações estabelecidas nos incisos I e II do art. 4º da Lei n.º 11.965/2004, serão comunicadas mediante notificação ao infrator com abertura de protocolo administrativo. Parágrafo único. O infrator poderá recorrer da penalidade que lhe tenha sido imposta, dirigindo-se ao Diretor-Presidente da SANASA, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias do recebimento da notificação” (SÃO PAULO. Campinas, 2014, internet). O citado decreto regulamentou a Lei Municipal de Campinas nº 11.965/2004 que, em seu art. 4º, dispõe: “Recebida a denúncia, o Poder Público verificará sua veracidade e constatando-a aplicará ao infrator as seguintes penalidades: [...] II - Na

multa administrativa sobre dois vieses: o primeiro, está atrelado à multa administrativa como instrumento de implementação de política pública e, o segundo, trabalhará o instituto da multa administrativa como fonte de financiamento suplementar de políticas públicas, ambas as análises vinculadas à questão da crise hídrica no Estado de São Paulo. Porém, anteriormente, devem-se tecer alguns comentários sobre a natureza jurídica da multa administrativa.

#### DA MULTA ADMINISTRATIVA E SUA NATUREZA JURÍDICA

Parte-se, desde já, da premissa de que multa não é tributo. Tal exação é necessária, tendo em vista a possibilidade da ocorrência de dificuldades na diferenciação entre os institutos que apesar de possuírem alguma similaridade, na essência, em nada se assemelham. O tributo<sup>27</sup> é um ato lícito do Estado. Nas lições de Jardim (2013):

[...] codificada de tributo abriga alguns elementos

---

*segunda infração, multa equivalente ao triplo do valor da última conta de consumo de água e afastamento de esgoto”* (SÃO PAULO. Campinas, 2004, internet).

<sup>27</sup> Art. 3º da Lei nº 5.172/1966. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966).



integrantes do seu perfil tipológico, no caso, a compulsoriedade e o *fato lícito como pressuposto de incidência*, abrigando outrossim elementos externos à sua tipologia, consubstanciados na cláusula que prevê o pagamento em dinheiro ou em valor equivalente, senão também naquelas concernentes à legalidade e à vinculabilidade, que também não constituem o seu perfil, conquanto sejam relevantes requisitos de validade (JARDIM, 2013, p. 32, grifo próprio).

Por outro lado, a multa (sob o prisma tributário): “é a reação do direito ao comportamento devido que não tenha sido realizado. Trata-se de penalidade cobrada pelo descumprimento de uma obrigação tributária, possuindo nítido caráter punitivo ou de sanção” (SABBAG, 2011, p. 380). Indo além, a distinção ganha mais contorno quando se consigna que o fim do tributo é o suprimento de recursos financeiros de que o Estado necessita, enquanto a multa não tem por finalidade a produção de receita pública, mas sim, desestimular o comportamento ilícito e, por isso, “*constitui receita extraordinária ou eventual*” (MACHADO, 2010, p. 299). Portanto, infere-se tranquilamente que a multa é um instrumento jurídico com o fito de penalizar o infrator de uma determinada conduta descrita em ato legal. Ela visa

combater a prática da ilicitude<sup>28</sup>. À margem de toda e qualquer discussão sobre as diferenças entre ilícitos penal, civil e administrativo; o que convém consignar é que de fato, *não há uma diferença ontológica entre eles*. Nesse sentido, adota-se a posição de Oliveira (2005, p. 19-20) que assim leciona:

O conceito de antijuridicidade é comum aos diversos ramos do direito; pertence à teoria geral do direito. *Por isso não se distinguem os ilícitos civil, criminal e administrativo, em sua essência; ontologicamente são uma e mesma coisa*. Nos primeiros casos, a questão é de grau de valores encampados pelo sistema, dependendo da maior ou menor repulsa do ordenamento jurídico à ação ou omissão antijurídica. Isto leva à consequência jurídica ou forma de reação ao dano causado. A distinção entre o ilícito civil e penal do ilícito administrativo vai depender do órgão que impõe a sanção, no exercício de sua função típica ou atípica. Juridicamente, a distinção encontra-se no regime jurídico a que a repulsa estiver subordinada. Assim, se há necessidade de um processo judicial (meio próprio para a apuração da antijuridicidade e aplicação da sanção), com as garantias previstas na

---

<sup>28</sup> “A noção conceitual sobre ilicitude é, sem dúvida, uma das mais genéricas de toda a ciência jurídica, em virtude de se espalhar por todos os ramos do direito, convivendo harmonicamente o ilícito civil, o ilícito penal, o ilícito administrativo, o ilícito eleitoral, etc” (ROSENVALD; FARIAS, 2007, p. 501).

Constituição Federal, através do órgão jurisdicional, cujo ato possua força específica de coisa julgada, estamos diante da pena criminal ou da sanção civil. *De outro lado, estamos diante de sanção administrativa se a apuração da infração resultar de procedimento administrativo, perante autoridade administrativa, funcionando a Administração como parte interessada em uma relação jurídica, deflagrada sob a lei e em que o ato sancionador não tenha força própria de ato jurisdicional, possuindo presunção de legalidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade (quando não vedada por lei)* (OLIVEIRA, 2005, p. 19-20, grifos próprios).

A aplicação da multa não é ato exclusivo do direito administrativo, além da seara penal, inúmeros são os exemplos da aplicação do instituto no direito brasileiro<sup>29</sup>. Diante de toda essa ilação,

---

<sup>29</sup> Citam-se alguns exemplos, tais como o direito comercial, em seus arts. 463, 500 e 512. O direito civil, nos arts. 571, 740 § 3º, 1336, §§ 1º e 2º, 1337, parágrafo único, e 1.348, inciso VII, do Código Civil de 2002 (CC/2002). O direito do consumidor, são exemplos os arts. 52, § 1º, 56, inciso I, 63, *caput*, § 2º, 64, 65, 66, *caput*, § 2º, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 e 84, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). No direito eleitoral, tem-se espécie dessa sanção nos arts. 7º, 8º, 9º, 124, 146, incisos VII e VIII, 156, 159, § 5º, 164, § 1º, 184, § 2º, 197, § 2º, 267, § 6º, 279, § 6º, 282, 289, 290, 291, dentre outros, do Código Eleitoral (CE). No direito tributário, nos arts. 97, inciso V, 113, §§ 1º e 3º, 142, 149, inciso VI, e 155, inciso I, do CTN, tem-se os exemplos dessa sanção pecuniária. No direito processual civil, encontram-se nos arts. 14, parágrafo único, 18, 30, 161, 196, parágrafo único, 233, 424, parágrafo único, 461, §§ 3º, 4º e 5º, 475-J, 538, parágrafo único, 557, § 2º, 601, 621, parágrafo único, 645, 701, § 2º, 740, parágrafo único, 745-A, § 2º e 746, § 3º, do CPC, as hipóteses que ensejam a aplicação da multa. Por fim, no direito administrativo, tem-se como exemplo a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) que, nos incisos I, II e III, do seu art. 12, prevê a cominação de multa para as infrações previstas, respectivamente, nos arts. 9º, 10 e 11, do mesmo diploma legal. Em reforço, é de se ter em mente que a multa imposta destina-

tem-se que a multa é a consequência jurídica de um ato ilícito que o direito visa coibir. Não se pretende aprofundar em demasia sobre os argumentos de que a multa *per si* constitui um ato administrativo<sup>30</sup> e como tal também está limitada pelos princípios que cercam o direito. O Supremo Tribunal Federal (STF) vem entendendo ser possível tais limitações às multas (no caso analisado pelo STF, das multas tributárias), a fim de que não guardem evidente desproporcionalidade frente ao valor da obrigação descumprida<sup>31</sup>.

Terminada esse breve digressão tributária, tem-se que este estudo está vinculado à multa administrativa em face do poder de polícia do Estado *e não somente nos casos de incidência de ilícito tributário*. Tal afirmação se faz necessária, pois o poder de polícia (gênesis da multa administrativa) pretende justamente evitar a ocorrência de comportamentos nocivos à sociedade num caráter eminentemente preventivo, sendo

---

se tanto ao próprio infrator quanto à coletividade, dada a dupla finalidade de toda e qualquer sanção: retributividade e preventividade. Ademais, pode possuir pretensão punitiva ou meramente coercitiva.

<sup>30</sup> Segundo Di Pietro (2010), ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle pelo Poder Público. No mesmo sentido, Meirelles (2011, p. 154): “é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”

a sanção administrativa (a multa é uma de suas espécies) o ato punitivo que o direito prevê como o resultado da prática de uma infração administrativa.

Uma norma destinada a disciplinar, regular e punir um comportamento, deve necessariamente ser formada pela conduta esperada e a sanção pelo descumprimento. Nesse sentido, depreende-se ser a sanção “nada mais que uma consequência destinada a um sujeito em função de uma atitude de descumprimento da conduta esperada perante o ordenamento jurídico” (RAMOS, 2006, p. 205). Portanto, o objetivo da sanção nada mais é do que intimidar potenciais ofensores (prevenção geral) e punir aqueles que porventura vierem a descumprir com o comando estatal (prevenção especial). Nesse contexto, quando o Estado no seu exercício de polícia determina que certo comportamento ofende um determinado bem jurídico (individual ou coletivo), pode ele (Estado) perfeitamente estabelecer uma sanção. Diante de tais exposições, pode-se partir do conceito de que ato ilícito administrativo seria um “[...] comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da

função administrativa, de uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo” (FERREIRA, 2001, p. 63), ou nas palavras de Ramos (2006, p. 206):

Entendemos que as infrações administrativas são preceitos legais que definem condutas contrárias a valores protegidos pelo ordenamento jurídico, estabelecendo uma ingerência do Estado na vida do particular, sendo a pessoa física ou jurídica, com vistas à proteção destes interesses, tutelados pela sociedade, com sanções de cunho administrativo, ou seja, não restritivos da liberdade, geralmente importando num pagamento de uma multa pecuniária, suspensão do programa ou da atividade, fechamento de estabelecimento, apreensão do material inadequado ou simples advertência (RAMOS, 2006, p. 206)<sup>32</sup>.

A multa administrativa, assim como a multa tributária, também é regida pelas normas e princípios que envolvem o ato administrativo. Dentre tais princípios, destaca-se o princípio da legalidade

---

551/RJ pelo STF (BRASIL. STF, 2003, internet).

<sup>32</sup> Enriquecendo o conceito: “desse modo, os pressupostos para a configuração da responsabilidade administrativa podem ser sintetizados na fórmula conduta ilícita, considerada como

---

<sup>31</sup> Cita-se, como exemplo, o julgamento da ADI nº

administrativa<sup>33</sup> que estabelece que toda infração administrativa deve estar calcada em lei. Dessa feita, os atos regulamentares da Administração Pública não podem criar sanções administrativas, *in casu*, multas<sup>34</sup>. O poder regulamentar exercido pelos entes administrativos, muito embora tenha natureza vinculativa, não resvala na possibilidade jurídica de se criar direitos ou impor obrigações aos cidadãos, em função da garantia constitucional descrita no art. 5º, inciso II, da CR/88, garantia ela que desautoriza qualquer Poder, salvo o Legislativo, o exercício de competência normativa autônoma que crie direitos ou obrigações, não derivadas da própria norma jurídica.

A multa, por ser um ato administrativo, também está calcada por uma presunção de legitimidade e veracidade. Tal presunção cria um ônus para o administrado que deverá produzir prova contrária e contundente, com o escopo de infirmar sua presunção. À

---

qualquer comportamento contrário ao ordenamento jurídico” (MILARÉ, 2009, p. 885).

<sup>33</sup> Art. 37 da CR/88. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

<sup>34</sup> Nesse sentido: [...] poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo [...]” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 46, grifo próprio).

multa administrativa se aplica o princípio da objetividade, isto é, independe da configuração de culpa ou dolo do agente, a sua conduta, por si só, é o suficiente para a sua comprovação<sup>35</sup>. A multa é independente de outras sanções administrativas e de outras sanções prescritas pelo direito vigente. “Um mesmo fato pode representar um crime, uma infração administrativa específica, como a aplicação de multa também pode ocasionar a apreensão do material inadequado [...]” (RAMOS, 2006, p. 211). Não cabe a este estudo ater-se muito aos demais princípios que envolvem o ato

---

<sup>35</sup> “A doutrina inclina-se pela regra da objetividade para definir a natureza jurídica da responsabilidade administrativa. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, sempre sustentou que ‘a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator’. [...] Por sua vez, mais consentâneo com a nossa opinião, vista a seguir, Régis Fernandes de Oliveira remete à tipificação para definir a natureza da infração: ‘A infração pode ser meramente formal ou exigir resultado (material). Dependendo da configuração legal, bastará o comportamento antijurídico e típico, tornando prescindível a culpa.’ (...) Para nós, em certos casos, basta a voluntariedade, isto é, o movimento anímico consciente capaz de produzir efeitos jurídicos. Não há necessidade de demonstração de dolo ou culpa do infrator; basta que, praticando o fato previsto, dê causa a uma ocorrência punida pela lei.(...) Indisputável, parece-nos, que a legislação pode prefixar hipóteses infracionais apenas caracterizáveis com a presença de dolo ou culpa, ou, então – é caso que admitimos – pode satisfazer-se com o mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração. [...] Na mesma linha, constata Joel Ilan Pacionirk, ao comparar o ordenamento jurídico pátrio com o direito espanhol, onde a presença do elemento subjetivo é requisito para a incidência da sanção administrativa, aduz: ‘Já no direito brasileiro não se estabelece posição fechada sobre exigir ou não, em todos os casos, a presença de elemento subjetivo. Opiniões doutrinárias admitem a existência de tipos infracionais para cuja configuração se exige dolo ou culpa; ao mesmo tempo se poderão encontrar na legislação tipos que se consumam independentemente da vontade do agente, bastando para tanto a execução do tipo descrito na norma. Concordamos com esses autores quando afirmam que a responsabilidade administrativa em matéria ambiental, em princípio, não se funda na culpa, na medida em que, a teor do art. 70 da Lei 9.605/98, a infração administrativa caracteriza-se como qualquer violação do ordenamento jurídico tutelar do

administrativo, por se entender que há trabalhos que melhor exaurem o tema. Contudo, faz-se importante antes de encerrar esta exposição tratar da questão da discricionariedade administrativa. Como muito bem leciona Carvalho Filho (2007), “o poder discricionário, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 42).

Verifica-se que cabe à Administração Pública, dentro dos limites da lei, e somente através dela, adotar e resolver a questão posta à sua análise. Ao partir dessas premissas, se há liberdade para o administrador valorar, o ato é discricionário. Desse modo, a definição do valor da multa (quando a lei assim permitir) consiste em ato administrativo discricionário, que não comporta revisão pelo Poder Judiciário, salvo quando constatada a violação de regras ou princípios constitucionais, quando então poderá anular o ato.

Em outras linhas, desde que respeitados os limites constitucionais, é descabida a redução do montante fixado pelo Poder Judiciário, sob pena de

interferência no campo da discricionariedade do administrador e de violação do princípio constitucional da separação dos Poderes. Dessa feita, tem-se que a multa é um ato administrativo oriundo do exercício do poder de polícia da Administração Pública, em face de um descumprimento de uma norma abstrata de conduta.

### **DA MULTA ADMINISTRATIVA COMO RECEITA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

A partir deste ponto, o presente trabalho entra em um campo turbulento. Propor a discussão de um tema como *a multa administrativa como elemento de receita do Estado*, em um país com um histórico tão complicado quanto o Brasil, não é uma tarefa para muitos e sequer de fácil finalização. As multas administrativas não compõem os principais recursos das agências reguladoras das águas no Brasil e no Estado de São Paulo, elas assumem apenas uma posição subsidiária. Contudo, apesar de não serem a maior fonte de receita, não se pode negar importância às

---

ambiente, independentemente da presença do elemento

---

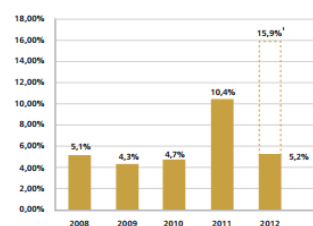
subjeto” (MILARÉ, 2009, p. 883-884).

multas administrativas, em função do financiamento das políticas públicas.

Portanto, analisar a forma de financiamento das agências das águas (ANA e ARSESP) é um dos indicadores possíveis para se verificar a eficácia da efetivação de uma política hídrica. Assim, tem-se que o TCU realizou entre os anos de 2008 e 2012, um levantamento para analisar o resultado da arrecadação de multas aplicadas por 17 (dezessete) órgãos e entidades de regulação e fiscalização da Administração Pública Federal. Das mais de 1,4 milhão de multas aplicáveis, totalizou-se aproximadamente mais de R\$ 46 bilhões de reais, dos quais *somente foi arrecadado, R\$ 2,7 bilhões*. Segundo o TCU, no exercício de 2012 houve um aumento na arrecadação de multas em 67% a mais que em 2011. Contudo, com relação ao conjunto dos órgãos federais fiscalizados, o valor médio de multas aplicadas e pagas entre 2008 e 2012 foi de apenas 5,86% da arrecadação prevista (BRASIL. TCU, 2013, internet).

Este dado demonstra que é muito reduzido o percentual entre o que foi arrecadado e o montante financeiro devido pela aplicação das multas. Apesar da baixa arrecadação, o gráfico que se segue demonstra a sua evolução e a receita pública no período de 2008 a 2012 (Gráfico 01).

Gráfico 1. Evolução da relação percentual entre montantes arrecadados e aplicados de multas - 2008 a 2012



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

<sup>1)</sup> Percentual que seria atingido caso fosse desconsiderada uma multa de R\$ 11,7 bilhões que foi aplicada pela Susep.

Fonte: (BRASIL. TCU, 2013, internet)

Apesar de ostentar a 04<sup>a</sup> (quarta) posição entre os órgãos com o melhor índice de arrecadação (arrecadado/aplicado), a ANA somente teve o ingresso, durante o período estudado (2008 a 2012), da quantia de R\$ 92.320,00 (noventa e dois mil e trezentos e vinte reais) dos mais de R\$ 363.090,00 (trezentos e sessenta e três mil e noventa reais) das multas que emitiu<sup>36</sup>. O que se pode inferir acerca do estudo do TCU (sem, contudo, negar a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre o tema) é que mesmo aqueles órgãos que emitiram multas de forma significativa, não conseguiram converter tais penalidades em receita. Tal fato chama a atenção, pois apesar de todas as garantias e presunções tratadas no tomo anterior, as multas administrativas acabam não se convolvendo em recursos financeiros. Esta situação causa preocupação, uma vez que a despeito da ausência do recurso

<sup>36</sup> Análise da Receita - Arrecadação de Multas Administrativas (BRASIL. TCU, 2013, internet).

financeiro, os dados demonstram a criação de uma espécie de cultura da impunidade.

O informativo acima toma mais significado, quando se verifica que a multa, como receita da Administração Pública, possui, com a devida *venia*, *natureza vinculada*. Ora, a multa administrativa, como foi visto, é parte da receita dos órgãos e entidades públicas, receita esta vinculada aos fins que almejam. No caso da água, tem-se que as multas aplicadas pela ANA e pela ARSESP devem compor a sua receita, financiando suas ações e projetos legalmente impostos.

Um exemplo prático de tal afirmação é o já citado art. 320 do CTB, que confere destinação expressa às receitas advindas da cobrança das multas de trânsito, exclusivamente à “sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação no trânsito” (BRASIL, 1997, Art. 320). Desta destinação obrigatória, inclui-se aplicar, também, os saldos residuais porventura existentes dos anos anteriores, inserindo as suas devidas correções advindas dos ganhos financeiros da conta bancária vinculada, sob pena de descumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF)<sup>37</sup>. Ao continuar com a determinação do art. 320 do CTB, quanto à vinculação da aplicação da receita arrecadada mediante a cobrança de multas de trânsito destinadas exclusivamente às situações que a lei determinar, tem-se a lição de Mitidiero (2004, p. 1.359):

*O legislador viário destinou a receita provinda das imposições de multa, careando exclusivamente para a sinalização, engenharia de trânsito) preferimos o termo a tráfego, circulação de veículo em missão de transporte), de campo (i. é, no caso, engenharia viária), policiamento, fiscalização e educação de trânsito, reservando, no parágrafo único cinco por cento do total arrecadado para a formação de fundo de âmbito*

---

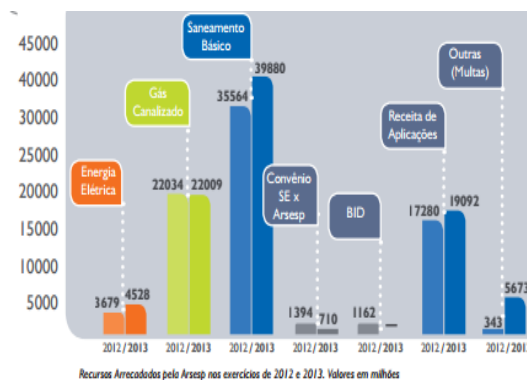
<sup>37</sup> Art. 8º da LRF. [...] Parágrafo único. *Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso* (BRASIL, 2000, Lei Complementar nº 101, grifo próprio).

nacional consagrado especialmente à segurança e à educação de trânsito (MITIDIERO, 2004, p. 1.359, grifo próprio).

No mesmo sentido, igualmente vale a pena mencionar, o entendimento de Rizzardo (2008): “presentemente há uma destinação específica: serão aplicados os valores na própria melhoria do trânsito, nos setores de sinalização, da engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito” (RIZZARDO, 2008, p. 618). Para tanto, visando explicitar a destinação específica da receita advinda das autuações de trânsito, foi editada a Resolução nº 191, de 16 de fevereiro de 2006, do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que discriminou as formas de aplicação de receita nas ações a que o CTB faz alusão. A propósito, cabe enfatizar que, no caso acima, está-se em face de um ato vinculado, isto é, o Estado deve seguir estritamente o preceito legal. Explica Gasparini (2002, p. 90) que “vinculados são os atos administrativos praticados conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública. A vontade da lei só estará satisfeita com esse comportamento, já que não permite à Administração Pública qualquer outro”,

sob pena de responsabilização. Apesar de não haver uma norma que de fato destine os recursos das multas administrativas aplicadas pela ANA e ARSESP em determinadas ações, o exemplo acima apenas visa demonstrar que as multas administrativas podem servir de instrumento ao financiamento de políticas públicas, não havendo nada de ilegal nisso. Apesar do mencionado, verifica-se da análise dos dados da ARSESP, abaixo, uma ínfima arrecadação pela via da multa administrativa, em face de descumprimento das normas relacionadas, dentre outras coisas, às águas.

**Gráfico 02** – Recursos arrecadados em 2012 a 2013



Fonte: (SÃO PAULO. ARSESP, [s.d.], internet)

Não são diferentes os dados da ANA: tem-se entre os anos de 2011 e 2012 (independente do *status* de estar ou não no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal –



CADIN) o lançamento de apenas 10 multas que sequer se aproximam da quantia de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)<sup>38</sup>. Tais dados podem levar, por dedução, a dois resultados possíveis: a) a utilização dos recursos hídricos no Brasil está correspondendo totalmente aos ditames normativos; ou, b) as ações de fiscalização estão deixando a desejar.

Por sua vez, o quadro de arrecadação de tais multas não chega ao patamar de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) (Quadro 3).

**Quadro 03** – Arrecadação em relação às multas aplicadas (Montante Financeiro)

ARRECADAÇÃO						
Exercício 2012						
Item	Referentes às multas aplicadas					Total
	Até 2008 (*)	Em 2009 (*)	Em 2010 (*)	Em 2011 (*)	Em 2012	
Valor arrecadado (RS)					11.039,74	11.039,74
Valor das multas aplicadas (RS)					9.600,00	9.600,00
Percentual do montante financeiro total recolhido (em relação ao total de multas aplicadas)					115%	115%
Exercício 2011						
Item	Referentes às multas aplicadas					Total
	Até 2008 (*)	Em 2009 (*)	Em 2010 (*)	Em 2011	Em 2012	
Valor arrecadado (RS)				12.600,00	22.968,78	35.568,78
Valor das multas aplicadas (RS)				12.600,00	22.600,00	35.200,00
Percentual (em relação ao valor total de multas)				100%	102%	101%

Fonte: Controles ANA (GEEFI/SAF e SFI)

Fonte: BRASIL. ANA (2012)

Ao se cumprir uma análise um pouco mais profunda sobre o tema, apesar da pouca significação da quantia imposta como multa simples (de R\$ 100,00 a R\$ 10.000,00, conforme art. 50, inciso I, da Lei nº 9.433/1997), verifica-se que a

multa administrativa pouco impacto traz à rotina administrativa dos órgãos analisados. O que se pode concluir com os dados aqui existentes é que a multa administrativa, apesar de sua natureza suplementar de financiamento de políticas públicas, na questão da água, e de forma geral, nas demais políticas públicas, pouca, ou nenhuma influência exerce. Tal marginalização prejudica o outro elo muito importante de qualquer política pública, o da implementação. No aspecto prático, cita-se, como exemplo, o município de Campinas/SP que, apesar de adotar multa administrativa por desperdício de água como forma de educar o bom uso e prevenir o desperdício, além de punir aqueles que descumprem as restrições quanto a utilização dos recursos hídricos em épocas de estiagem, teve, em 10 (dez) anos de vigência de seus atos normativos, a sanção pela Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (SANASA) de apenas, frisa-se, 02 (duas) multas por desperdício de água<sup>39</sup>.

Um dos motivos para a falta da aplicação de multas em Campinas/SP, segundo a SANASA, é o caráter essencialmente educativo da medida, tendo em vista as várias etapas a serem percorridas

<sup>38</sup> Segundo: BRASIL. MMA. ANA, 2013, internet.

<sup>39</sup> Em conformidade com MOZER, 2014, internet.

até que o consumidor realmente precise pagar pelo gasto desnecessário. De acordo com a empresa, quando uma denúncia é recebida, um fiscal vai até a residência, comércio, indústria ou órgão público e se no local flagrar o desperdício, a pessoa é notificada. Caso ela não seja vista realizando a ação, é apenas orientada. No entanto, se o mesmo consumidor for visto novamente infringindo o decreto, aí sim ele é multado, no valor equivalente a três vezes sua última conta de água<sup>40</sup>.

A despeito de tais informações, o mais grave, além do forte prejuízo à arrecadação é o dano efetivo ao fator didático da ilicitude da conduta. O direito, ou melhor, a sua ciência, desde as suas construções iniciais, até a presente, utiliza o instituto da sanção<sup>41</sup> para lhe dar efetividade, cogência e credibilidade. Conforme Ihering (1992, p. 01), “a espada

sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada, a impotência do direito. O verdadeiro Estado de direito só se garante quando a justiça sabe brandir a espada com a mesma habilidade que manipula a balança”. Deste modo, imprescindível o papel do Estado na implementação de qualquer política pública.

Assim, antes de adentrar ao tema da implementação da política pública de combate à criminalidade denominada Tolerância Zero, importante consignar que o motivo desse referencial se dá pelo seu impacto na cidade norte americana de Nova Iorque. Como demonstrado acima, a penalidade pode ser vista como um gênero, sendo as sanções criminais, civis e administrativas, meras espécies. Dessa feita, a política de Tolerância Zero, apesar de estar vinculada à questão da sanção penal, deve ser entendida com o intuito de demonstrar como a presença do Estado no exercício de seus poderes, pode, de fato, limitar/restringir/eliminar uma conduta contrária ao direito e à ordem vigente.

Expostas tais considerações, deve-se prosseguir. O programa Tolerância Zero tem a sua origem, para Shecaira (2009, p. 166), na publicação de um artigo denominado *Broken Windows: the police and neighborhood safety*. A ideia

---

<sup>40</sup> STEGANHA, 2014, internet.

<sup>41</sup> É importante transcrever as lições de Reale (1999, p. 674-675) sobre o tema: “Sanção e coação são duas noções distintas que estão uma para a outra, de certa forma, como o gênero está para a espécie. São múltiplas as sanções, ou seja, as medidas tendentes a assegurar a execução das regras de direito, desde a declaração da nulidade de um contrato ao protesto de uma letra de câmbio; desde o ressarcimento de perdas e danos sob forma de equivalente indenização até ao afastamento de funções públicas ou privadas; desde a limitação de direitos até a outorga de vantagens destinadas a facilitar o cumprimento de preceitos. Ora, tais medidas, que podem ser preventivas, repressivas ou premiaias, como o diz a teoria geral do direito, podem contar ou não com a obediência e a execução espontânea dos obrigados. No primeiro caso *tollitur quoesitio*; no segundo, o Poder Público, a serviço do direito, prossegue em suas exigências, substitui-se ao indivíduo recalcitrante ou materialmente impossibilitado de cumprir o devido, obriga-o pela força a praticar certos atos, apreende-lhe bens ou priva-o de sua liberdade. Eis aí a coação de que trata o jurista: é a sanção física, ou melhor, a sanção enquanto se concretiza pelo recurso à força que lhe empresta um órgão, nos limites de e

---

conformidade com os fins do direito” (REALE, 1999, p. 674-

principal divulgada no artigo foi de que quando uma pequena infração é tolerada, a prática de outras ilicitudes de gravidade mais intensa serão cometidas, em função de uma ausência do Estado em punir a conduta menos gravosa. De certa forma, o consentimento a pequenas desordens desembocaria em uma escalada de práticas delinquentes mais gravosas<sup>42</sup>. Nesse diapasão, por meio dessa teoria, verificou-se que:

(i) Ao lidar com a desordem e com pequenos desordeiros, a polícia fica mais bem informada e se põe em contato com os autores de crimes mais graves, prendendo também os mais perigosos; (ii) a alta visibilidade das ações da polícia e de sua concentração em áreas caracterizadas pelo alto grau de desordem, protege os bons cidadãos e, ao

mesmo tempo, emite mensagem para os maus e aqueles culpados de crimes menores no sentido de que suas atitudes não serão toleradas; (iii) os cidadãos começam a retomar o controle sobre os espaços públicos, movendo-se para o centro dos esforços de manutenção da ordem e prevenção do crime; (iv) na medida em que os problemas relacionados à desordem e ao crime deixam de ser responsabilidade exclusiva da polícia e passam a envolver toda a comunidade, todos se mobilizam para enfrentar tais questões de uma forma mais integrada (BELLI *apud* SHECARIA, 2009, p. 166-167).

Ao se ter em vista os altos índices de criminalidade que a cidade de Nova Iorque conviveu durante a década de 80 e 90, o então Prefeito Rudolph Giuliani, ao assumir seu mandato, iniciou as medidas de “endurecimento” e guerra ao crime. Dentre as várias ações adotadas pode-se citar a descentralização do policiamento com um amplo sistema de vigilância eletrônica, a produtividade e competitividade entre os distritos policiais com a utilização de estatísticas de delinquência e avaliação de performance dos policiais. Como forma de implementação da política Tolerância

675).

<sup>42</sup> “A Teoria é expressada através de um interessante exemplo. Dois carros foram abandonados, sem placas, com o capô aberto em duas ruas de diferentes cidades. Uma, em Palo Alto, Califórnia. Outra no Bronx, Nova Iorque. O carro parado no bairro do Bronx é imediatamente depenado, em não mais que 10 minutos. Os primeiros a chegar ao veículo foram pai, mãe e um filho (de uma mesma família), que levaram o radiador e a bateria. Em pouco tempo, o carro foi totalmente depredado. Em um prazo de vinte e quatro horas o carro servia de playground para as crianças. A maior parte dos vândalos estava bem vestida, e eram brancos. O carro, nas mesmas condições, estacionado em um bairro de elite em Palo Alto, não foi tocado no prazo de uma semana. O pesquisador, então, destruiu uma janela do veículo com um martelo e em poucas horas o veículo foi igualmente depenado. Isto foi feito, da mesma forma, por pessoas brancas aparentemente respeitáveis. Segundo os autores, a explicação da diferença das posturas das comunidades explica-se pela sensação de anomia no Bronx, pela frequência com que carros são abandonados, coisas são roubadas e pela anterior experiência de vandalismo por quem conhece que ali ‘ninguém dá bola’ para as coisas” (SHECAIRA, 2009, p. 166).

Zero, a polícia começou a reprimir todo o tipo de desordem, mesmo que tais condutas não significassem crimes em sentido estrito<sup>43</sup>.

Apesar da divulgação de queda dos índices de criminalidade, os excessos praticados pelas forças policiais foi sumariamente expostos pelos meios da imprensa, em especial a prática do *race profiling*<sup>44</sup>. À margem de toda discussão sobre a efetividade de tal política, pelo menos um critério há de ser ressaltado: a leniência do Estado no exercício de seu poder de polícia é um dos fatores que fomentam a prática de condutas contrárias à norma que se pretende proteger. Em suma, onde o Poder Público se omite, a prática das infrações encontra terreno fértil.

Todavia, importante também ressaltar que a sanção não está somente

circuncidada com a questão da opressão (forma negativa). A sanção também carrega uma positividade, também perseguida pelo direito. A modalidade denominada sanção positiva gera adesão, efetivando um verdadeiro direcionamento social, mais espontânea e integrando os cidadãos ao ordenamento jurídico. Nessa toada, pode o Estado tanto criar um valor positivo e recompensar aquele que adota o direcionamento, como também pode, de fato, punir aquele que descumpre tal imperativo, não com o ideal de financiar políticas públicas, mas sim, de atrair cada vez mais indivíduos que adotam a conduta elencada pelo Poder Público<sup>45</sup>. O Estado detentor do *jus puniendi* (por gentileza interpretar o termo em uma sentindo amplo) cria nos cidadãos a expectativa de que o bem jurídico escolhido como especial será tutelado, sendo tomadas as medidas imprescindíveis ao cumprimento da promessa proferida.

É através, também, de normas positivas e impositivas que o direito moderno se funda<sup>46</sup>. A omissão do Estado

---

<sup>43</sup> “As pequenas infrações do cotidiano passaram a ser coibidas. Lavadores de para brisas foram perseguidos. Grafiteiros foram presos. Mendigos e sem tetos foram reprimidos. Alguns foram removidos das pontes, onde haviam fixado moradia, sendo mandados compulsoriamente para abrigos da prefeitura. A prática de pular roletas no metrô deixou de ser tolerada. A prostituição e a pornografia são enfaticamente reprimidas. Policiais ficavam perto de escolas para identificar alunos gazeteiros, sendo as informações levadas para os pais e direção da escola. Até mesmo sentar-se na calçada passou a ser uma infração a ser reprimida pela polícia de Nova Iorque. A política de ‘guerra às drogas’ ganha novos coloridos, com a exacerbação da repressão. Ela se dá através da postura conhecida como *stop and frisk*, mecanismo relativamente incomum nos Estados Unidos, que permitia parar os suspeitos para revistá-los com objetivo de apreensão de drogas” (SHECAIRA, 2009, p. 168).

<sup>44</sup> “Entre os vários casos, podem ser destacados aqueles de brutalidade da polícia como o de Abner Louima, imigrante sodomizado com um cassetete. Ou ainda, o de Amadou Diallo, assassinado no vestíbulo do prédio onde morava com 41 tiros, 19 dos quais certos. A opção da polícia era clara: atingir jovens representantes de minorias, especialmente negros, latinos e imigrantes” (SHECAIRA, 2009, p. 168).

---

<sup>45</sup> Importante consignar a lição de Bobbio (2007, p. 67): “longe de mim a ideia de inverter a tese tradicional, sustentando que as sanções positivas são tão importantes quanto as negativas”.

<sup>46</sup> Tal expectativa de legitimidade acompanha os passos concretos da criação e da imposição do direito. Assim, “[...] noutras palavras, o direito moderno revela a seus destinatários uma dupla face: eles podem tomar as normas do direito como simples ordens que limitam faticamente o campo de ação de um sujeito, as quais ele tenta fugir estrategicamente, calculando as consequências que podem resultar de uma infração da regra; ou assumir um enfoque performativo, considerando essas mesmas normas como mandamentos válidos aos quais se obedece ‘por respeito a lei’. Uma norma

gera o descrédito do cidadão com a política a ser adotada, bem como cria a sensação de impunidade, gerando o estímulo à prática contrária do que se entende por lícito. A ausência de uma conduta ativa em discriminar a prática ilícita e a omissão no lançamento dos instrumentos legais aplicáveis, também se comunica com a forte crise hídrica que o Brasil vive recentemente.

A tarifa de contingência (Decreto nº 7.217/2010)<sup>47</sup> não deveria ser utilizada apenas em “situação crítica de escassez”, pois o uso consciente da água não deveria depender somente da consciência dos cidadãos, mas também da atuação preventiva e repressiva do Estado. O presente estudo, por meio da análise dos dados disponibilizados, presume uma ausência de fiscalização efetiva por parte dos órgãos reguladores. Esta omissão produz efeitos na parca emissão de multas e, pior, quando expedidas (independente de todos os privilégios legais conferidos), a sua arrecadação é mínima. Verifica-se que, tanto o papel de multa como fonte de

receita estatal para o cumprimento das políticas públicas dos órgãos administrativos, como a multa como instrumento pedagógico e didático para prevenção de condutas ilícitas, não são efetivados pela Administração Pública, como deveriam ser.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um dos maiores acervos hídricos de água doce do mundo. Contudo, a recente crise que o país vem vivendo redirecionou as atenções para as políticas públicas ambientais que circundam a água. Uma política pública para ser eficiente deve obter, dentre outras variáveis, uma linha importante de financiamento e forma eficaz de implementação. Nesse ínterim, a multa administrativa se torna um importante instrumento para o sucesso de políticas públicas, pois consegue ser eficiente, tanto no tocante à forma de financiamento, quanto no que refere a sua implementação.

Ao analisar os dados da ANA e ARSESP expostos neste trabalho, verifica-se que as multas administrativas, apesar das qualidades informadas, não ocupam posição de significância dentre as suas receitas financeiras, prejudicando, portanto, a implementação das políticas envolvendo a água, apesar de toda a sua

---

jurídica passa a ser válida, quando o Estado consegue garantir: a) que a maioria das pessoas obedeça as normas, mesmo que isso implique o emprego de sanções; b) que se criem pressupostos institucionais para o surgimento legítimo da norma, para que ela também possa ser seguida a qualquer momento por respeito a lei. Onde se fundamenta a legitimidade de regras que podem ser modificadas a qualquer momento pelo legislador político?” (HABERMAS, 1997, p. 307-308).

<sup>47</sup> Responsável pela regulamentação da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências (BRASIL, 2010, Decreto nº 7.217).

potencialidade. O índice de arrecadação de apenas 5,8% das multas emitidas pelas agências federais, bem como a emissão de apenas 10 (dez) multas pela ANA, não levam a conclusão diversa.

Além disso, a tarifa de contingência deve ser fomentada sempre, em todo o Brasil, já que o uso consciente da água, recurso limitado, depende de atuação preventiva e repressiva do Estado.

Assim, pode-se concluir que, no caso das políticas públicas hídricas, ainda há que se atentar para a efetiva aplicação das multas administrativas, como relevante instrumento de financiamento dos órgãos competentes, buscando torná-los menos dependentes dos repasses constitucionais; e para assegurar o caráter pedagógico e didático da ação social desejada pelo Poder Público, por parte dos cidadãos, especialmente sobre o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago de. Crise da água: em uma Cantareira em queda, ANA e Sabesp não se entendem: prepare a canequinha. **Brasil Post**, São Paulo-SP, 06 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/2014/06/06/cantareira-ana-sabesp\\_n\\_5455918.html](http://www.brasilpost.com.br/2014/06/06/cantareira-ana-sabesp_n_5455918.html)>. Acesso em: 04 out. 2014.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Barueri: Manole, 2007.

BORBA, Maria Lúcia G.; PORTO, Monica F. A. A política estadual de recursos hídricos do Estado de São Paulo: condições para o seu surgimento e a sua implementação. **Revista de Gestão de Água da América Latina (REGA)**, Porto Alegre, v. 7, nº 02, p. 27-36, jul./dez. 2010. Disponível em: <[https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/2836c4adbb2bdf853c51e7bb91a5c90f\\_6cc5844650602e38444fae41eddc8de3.pdf](https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/2836c4adbb2bdf853c51e7bb91a5c90f_6cc5844650602e38444fae41eddc8de3.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2014.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, nº 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Código Civil; Comercial; Processo Civil e Constituição Federal**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Lívia Céspedes e Juliana Nicoletti. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Resolução nº 191, de 16 fev. 2006. Dispõe sobre aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito conforme o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 04 out. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 jun. 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/at02007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 08 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 jul. 1934. Decreta o Código de Águas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm)>. Acesso em: 04 out. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 mai. 2000. Estabelece normas de fianças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º jan. 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. **Diário Oficial da União**, 05 jan. 1916. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm)>. Acesso em: 04 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União,

Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 jan. 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**, Brasília, 09 jan. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 04 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 set. 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em: 08 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 jul. 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 jan. 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jan. 2007.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ at o2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at o2007-2010/2007/lei/111445.htm).

Acesso em: 08 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.971, de 09 mai. 2014. Altera os arts. 173, 174, 175, 191, 202, 203, 292, 302, 303, 306 e 308 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre sanções administrativas e crimes de trânsito. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 mai. 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ at o2011-2014/2014/lei/112971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at o2011-2014/2014/lei/112971.htm).

Acesso em: 30 out. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito.

**Política Nacional de Trânsito**. Brasília: DENATRAN, 2004. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/P NT.pdf>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/ana/ContasAnuais/2012/PrestacaoContasA nual-2012.PDF>. Acesso em 06 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**: síntese executiva. Brasília: MMA, 2006.

Disponível em:

[http://www.mi.gov.br/c/document\\_librar y/get\\_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920](http://www.mi.gov.br/c/document_librar y/get_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920).

Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 551/RJ. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§2º E 3º DO ART. 57 DO ATO DAS

DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FIXAÇÃO DE VALORES MÍNIMOS PRA MULTAS PELO NÃO-RECOLHIMENTO E SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS VIOLAÇÃO AO INCISO IV DO ART. 150 DA CARTA DA REPÚBLICA. A desproporção entre o desrespeito à norma tributária e sua consequência jurídica, a multa, evidencia o caráter confiscatório desta, atentando contra o patrimônio do contribuinte, em contrariedade ao mencionado dispositivo do texto constitucional federal. Ação julgada procedente. Rel. Min. Ilmar Galvão, Brasília, 24 out. 2002. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 14 fev. 2003.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagin ador.jsp?docTP=AC&docID=266412>.

Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República (exercício de 2012)**: análise da receita/arrecadação de multas administrativas. Brasília: TCU, 2013.

Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/port al/TCU/comunidades/contas/contas\\_gover no/Contas2012/fichas/5.2%20-%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20de %20Multas%20Administrati vas.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/port al/TCU/comunidades/contas/contas_gover no/Contas2012/fichas/5.2%20-%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20de %20Multas%20Administrati vas.pdf). Acesso em: 21 jan. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur**:



balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco de los bicentenarios de América del Sur. Mar del Plata, 8 a 10 de dezembro de 2010. p. 01-13.

Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UM%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 21 jan. 2015.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estatuto Social da SABESP.**

São Paulo: SABESP, 2013. Disponível em:

<[http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmanager/B53F18D93FEDF93C83257B58005330EE/\\$File/estatuto\\_social2013.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmanager/B53F18D93FEDF93C83257B58005330EE/$File/estatuto_social2013.pdf)>.

Acesso em: 06 jan. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas.** São Paulo: Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução por Flávio Breno Siebeneischeler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. 1.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito.** Rio de Janeiro: Forense, 1992.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Noeses, 2013.

KAPPER, Claucia Lourdes Tibulo.

**Gestão participativa dos recursos hídricos:** participação social no processo de planejamento dos usos da água na bacia hidrográfica dos rios Turvo Santa Rosa Santo Cristo – enquadramento. 2012. 104 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Escola de Administração (EA) – Programa de Pós-graduação em Administração.

Disponível em:

<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71358/000871749.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** Atualização por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MITIDIERO, Nei Pires. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro:** direito de trânsito e direito administrativo de trânsito. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MOZER, Bruna. Em 10 anos, apenas 2 multas por desperdício de água. **Correio Popular,** Campinas-SP, 05 fev. 2014.

Disponível em:

<[http://correio.rac.com.br/\\_conteudo/2014/02/ig\\_paulista/151530-em-10-anos-apenas-2-multas-por-desperdicio-de-agua.html](http://correio.rac.com.br/_conteudo/2014/02/ig_paulista/151530-em-10-anos-apenas-2-multas-por-desperdicio-de-agua.html)>. Acesso em: 31 out. 2014.

NAHON, Iuri Machado. **Sistema de apoio à análise de outorga de lançamento de efluentes para a variável**

**demanda bioquímica de oxigênio:** estudo de caso da bacia do Alto Iguaçu. 2006. 156 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental) – Universidade Federal do Paraná – Setor de Tecnologia – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental. Disponível em: <[http://www.ppgerha.ufpr.br/publicacoes/dissertacoes/files/122-Iuri\\_Machado\\_Nahon.pdf](http://www.ppgerha.ufpr.br/publicacoes/dissertacoes/files/122-Iuri_Machado_Nahon.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2015.

NAJAM, Adil. **Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective.** Laxenburg-Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), jul. 1995. Working Paper 95-61. Disponível em: <<http://webarchive.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-95-061.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2014.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de Bacias Hidrográficas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, nº 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a04.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; MENEZES, Vitor Hugo Mota de. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** manual de orientação. Manaus: Governo do Amazonas, Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e Planejamento (SEAD), 2001.

RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. As infrações administrativas e seus princípios. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, nº 60,

p. 204-213, 2006. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/754454/DLFE-45907.pdf/Revista\\_60\\_Doutrina\\_pg\\_204\\_a\\_213.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/754454/DLFE-45907.pdf/Revista_60_Doutrina_pg_204_a_213.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2014.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REBOUÇAS, Aldo da C. Água no Brasil: abundância, desperdício e escassez. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 13, nº especial, p. 341-345, 2003a. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd17/abundabras.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

REBOUÇAS, Aldo da C. O paradoxo brasileiro. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo, nº 3, p. 38-41, 2003b. Disponível em: <<https://aldeiacomum.files.wordpress.com/2011/06/texto-o-paradoxo-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2014.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROGERS, Peter P.; LLAMAS, M. Ramón; MARTÍNEZ-CORTINA, Luis. **Water crisis: myth or reality?** London: Taylor & Francis, 2006. Marcelino Botin Water Forum 2004. Disponível: <[http://www.fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed\\_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/LIBROS%20SEM%20INTERN/water%20crisis/librocompleto-watercrisis.pdf](http://www.fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/LIBROS%20SEM%20INTERN/water%20crisis/librocompleto-watercrisis.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2015.

ROSEVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito civil:** parte geral. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SÃO PAULO. Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). Deliberação ARSESP nº 106, de 13 nov. 2009. Estabelece as condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. **Diário Oficial**, São Paulo, 14 nov. 2009. Disponível em: <[http://site.sabesp.com.br/uploads/file/clientes\\_servicos/deliberacao\\_arsesp106\\_13112009.pdf](http://site.sabesp.com.br/uploads/file/clientes_servicos/deliberacao_arsesp106_13112009.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). **Relatório Anual de Atividades ARSESP 2013**. São Paulo: ARSESP, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.arsesp.sp.gov.br/RelatorioAnualBiblioteca/relatorio\\_anual\\_2013.pdf](http://www.arsesp.sp.gov.br/RelatorioAnualBiblioteca/relatorio_anual_2013.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Campinas. Decreto nº 18.251, de 03 fev. 2014. Decreta período excepcional de estiagem, fixa proibições e disciplinas a serem observadas e dá outras providências. **Diário Oficial**, Campinas, 04 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2004/1197/11965/lei-ordinaria-n-11965-2004-dispoe-sobre-a-utilizacao-de-agua-para-limpeza-de-calçamentos-e-passeios-publicos-residenciais-e-comerciais-existentis-no-municipio-de-campinas?q=11.965>>. Acesso em: 04 out. 2014.

SÃO PAULO. Campinas. Lei nº 11.965 de 30 abr. 2004. Dispõe sobre a utilização de água para limpeza de calçamentos e passeios públicos residenciais e comerciais existentes no município de Campinas. **Diário Oficial**, Campinas, 30 abr. de 2004. Disponível em: <[\[campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/320681/lei-11965-04\]\(http://campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/320681/lei-11965-04\)>. Acesso em: 23 jan. 2015.](http://cm-</a></p></div><div data-bbox=)

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo de 1989. **Diário Oficial**, São Paulo, 05 out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 30 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.025, de 07 dez. 2007. Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Paulo, 07 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1025-07.12.2007.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei nº 119, de 29 jun. 1973. Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 29 jun. 1973. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1973/lei-119-29.06.1973.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei nº 1.350, de 12 dez. 1951. Cria e organiza o Departamento de Águas e Energia Elétrica, como, autarquia estadual, extingue a Inspetoria de Serviços Públicos, da Secretaria - de Viação e Obras Públicas e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Paulo, 13 dez. 1951. Disponível em: <<http://www.dae.sp.gov.br/images/docu>

mentos/legislacao/LEI\_1\_350.pdf>.  
Acesso em: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei nº 7.663, de 30 dez. 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial**, São Paulo, 30 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=18836>>. Acesso em: 10 out. 2014.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância zero. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, São Paulo, nº 5, p. 165-176, out. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33312-42518-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

SILVA, Edneilton Gomes. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade do Estado a Bahia (UNEB), Departamento de Ciências Humanas, Programa de mestrado profissional em políticas públicas, gestão de conhecimento e desenvolvimento regional. *UNEB*. Disponível em: <[http://www.uneb.br/pgdr/files/2010/03/dissertacao\\_edneilton\\_gomes\\_da\\_silva.pdf](http://www.uneb.br/pgdr/files/2010/03/dissertacao_edneilton_gomes_da_silva.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2014.

SORIMA NETO, João; SCRIVANO, Roberta. Seca já gera perdas à indústria paulista. **O Globo**, São Paulo-SP, 29 out. 2014. Disponível em: <[http://aarffsa.com.br/noticiasnovas/noticia\\_2910201429.pdf](http://aarffsa.com.br/noticiasnovas/noticia_2910201429.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2015.

STEGANHA, Roberta. Mesmo com crise hídrica, Campinas segue sem multar desperdício d'água. **Globo.com, G1**. Campinas-SP, 16 ago. 2014. Disponível em: <[\[regiao/noticia/2014/08/mesmo-com-crise-hidrica-campinas-segue-sem-multar-desperdicio-dagua.html\]\(http://regiao/noticia/2014/08/mesmo-com-crise-hidrica-campinas-segue-sem-multar-desperdicio-dagua.html\)>. Acesso em: 15 out. 2014.](http://g1.globo.com/sp/campinas-</a></p></div><div data-bbox=)

SUBI, Henrique Romanini. Dependência do endividamento para a execução de políticas públicas: o caso dos municípios paulistas. In: **Anais do III Congresso Jurídico, Encontro Técnico-Científico em Direito e Seminário Jurídico Interinstitucional de Mato Grosso do Sul: direitos fundamentais, desenvolvimento sustentável e justiça**. Campo Grande, 08 e 09 de maio de 2014. v. 1

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista Políticas Públicas. In: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA)**, Salvador, p. 01-11, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aaatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aaatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2014.

TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 22, nº 63, p. 07-16, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10290>>. Acesso em: 14 out. 2014.

VENCESLAU, Pedro; LEITE, Fabio. Seca atual só ocorre a cada 3.378 anos. **Estado de São Paulo**, São Paulo-SP, 13 mai. 2014. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,seca-atual-so-ocorre-a-cada-3378-anos,1165826>>. Acesso em: 27 out. 2014.

WALBERT, Allan. Agricultura é quem mais gasta água no Brasil e no mundo. **Portal EBC**, Brasília-DF, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internaci>

onal/2013/03/agricultura-e-quem-mais-gasta-agua-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 30 out. 2014.

---

**Magno Federici GOMES**

Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Jansen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA, Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT e Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA. ORCID:

<<http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>>.

Currículo Lattes:

<<http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>>.

Endereço eletrônico: [federici@pucminas.br](mailto:federici@pucminas.br)

---

---

**Bráulio Chagas PIGHINI**

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Pós Graduado em Direito dos Contratos pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Pós Graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UGF/RJ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Autor de Artigos Acadêmicos. Endereço eletrônico: [brauliopighini@hotmail.com](mailto:brauliopighini@hotmail.com)

---