

Nota Técnica nº 33/2017/PF-ANA/PGF/AGU
Documento nº 00000.024785/2017-62

Em 26 de abril de 2017.

Ao Senhor Procurador-Chefe

Assunto: **Recomposição e conservação dos valores reais dos preços unitários definidos pelo CNRH - participação dos representantes da ANA na CTCOB/CNRH.**

Referência: 00000.023164/2017-61

1. Chega à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Águas (PF/ANA), a Comunicação Interna (CI) nº 81/2017/SAS (documento nº 00000.023164/2017-61), datada de 17 de abril de 2017, subscrita pelo Senhor Superintendente de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Humberto Cardoso Gonçalves, que trata da recomposição e conservação dos valores reais dos preços unitários definidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) – participação dos representantes da ANA na Câmara Técnica de Cobrança (CTCOB) do CNRH. Os temas são relacionados aos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos e a sustentabilidade do sistema.

2. Devido as discussões ocorridas a respeito do tema no âmbito do CNRH, o Superintendente pergunta à PF/ANA: (1) acerca da possibilidade da ANA propor um normativo ao CNRH, indicando critérios para recomposição e conservação dos valores reais do preço unitário; (2) e se do ponto de vista da PF/ANA, se o CNRH tem competência para editar norma visando a referida recomposição.

3. Nos autos constam a CI, explicando os motivos pelos quais a ANA julga pertinente o CNRH estabelecer procedimentos para recomposição e conservação dos valores reais dos preços unitários para cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, ressaltando os valores defasados no período de 2006/2017, fato que se distancia dos objetivos da cobrança, como o reconhecimento da água com um bem econômico; o incentivo a racionalização do uso da água; a obtenção de recursos para financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos; e assegurar a viabilidade financeira da Agência.

4. Juntado, também o Parecer Técnico nº 02/2016/CTCOB/CNRH/MMA, contendo todo histórico das discussões que ocorreram, sobre o assunto, no âmbito da CTCOB e o Parecer Legal e Institucional nº 02/2016/CTIL/CNRH/MMA, e da Câmara Técnica de Assuntos Institucionais e Legais (CTIL), notadamente do que diz respeito a proposta de indexação de índices de correção monetária. Resumidamente, a CTIL não apoiou o disposto § 2º do art. 1º da Minuta de Resolução, tal qual formulada pela CTCOB¹, mas deixou indicado para discutir o tema CNRH, para que se for o caso, propor uma norma geral para todos os comitês. Nesse contexto a matéria foi discutida no plenário do CNRH, retornando à CTCOB.

5. Por fim, adicionado, ainda, aos autos o parecer CJ/SSRH nº 113/2015, que analisou a possibilidade de aplicação de correção monetária anual nos valores de cobrança pelo uso da água de domínio do Estado de São Paulo, como compensação pela

¹ A Minuta tratou da aprovação de mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União. A proposta de inclusão do § 2º mencionava o seguinte "Os valores contidos no ANEXO II da Deliberação CBH-Paranaíba nº 61, de 2016 serão sujeitos a índice de correção monetária a ser determinado por esse Conselho, mediante estudos apresentados pela ANA e analisados pela CTCOB. Essa subscritora, participou da reunião da CTIL e na ocasião, a grande ênfase foi a prevalência da determinação do Comitê de bacia, mesmo contrariando estudos da ANA.

desvalorização da moeda. Concluindo que a revisão não poderia ser prevista nas deliberações dos Comitês, uma vez os parâmetros legais que devem ser observados (normas legais de São Paulo).

É o relatório, segue à análise

Aportes iniciais sobre a Cobrança do Recursos Hídricos e a necessária correção de valores

6. Rapidamente, sem adentrar em estudos mais profundos (pois não é o cerne da análise solicitada pela SAS), antes de apreciar o instituto da cobrança é necessário ajustar o conceito de correção monetária. É preciso fundamentar a motivação que leva a corrigir valores defasados. A prática é histórica e incorporada no seio de diversos países, para atualização de sua moeda². Trata-se uma técnica pelo direito consagrada de se traduzirem, em termos de idêntico poder aquisitivo, quantias ou valores que, fixados *pro tempore*, se apresentam em moeda sujeita a desvalorização.³

7. A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, onde se inserem os seus objetivos, quais usos que serão cobrados, as observações quanto à fixação dos valores e a sua aplicação. Expressamente não há nenhuma indicação de correção dos valores da cobrança.

8. Entretanto, alguns dos dispositivos ali enunciados convalidam a necessidade desse encaminhamento "correção de valores" na aplicação do recurso, que tem como mote, obter recursos financeiros para financiamento de programas e o pagamento de despesas de custeio administrativo. Ora, os trabalhadores de determinada agência de água serão refém de um salário fixo por dois, cinco, seis, sete ou mais anos? O valor despendido direcionado para prover o financiamento de programas que duram anos e mais anos deve ser estático?

9. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos prevê como um dos seus fundamentos o valor econômico da água. Tal direcionamento tem como base os princípios do poluidor/pagador e usuário/pagador. A cobrança, assim, vem pautada em metodologias que visam buscar no uso da água uma compensação, não distanciando-se de **endereço o fator monetário como ferramenta, inclusive com previsão de sua atualização**. O sentido está em cumprir a meta da Lei de Recursos Hídricos: dar ao usuário uma indicação do valor do recurso "água" e incentivar a sua racionalização.

Competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

10. Como se depreende não há com prescindir desse ajuste. Assim, retornando à solicitação feita pela SAS, segue a análise, primeiro, direcionada a **verificar a competência do CNRH para editar norma deliberativa quanto a recomposição dos valores da cobrança**.

11. O legislador constituinte, tendo como norte a importância da água no Brasil, dotou de **competência exclusiva** para a União, instituir o Sistema Nacional⁴ de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de usos de recursos hídricos (inciso XIX do art. 21). O instrumento da outorga não será tratado aqui, mas importante fixar que dela será retratado o valor da cobrança (lançamento, captação, usos insignificantes).

12. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 33 da Lei nº 9.433, de 1997), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, A Agência Nacional de

² Segundo os historiadores, no Brasil, a partir do plano denominado "cirurgia econômica sem anestesia", em 1964, foi implantada definitivamente a correção monetária.

³ Revista de Direito Público. São Paulo, volume I, pp. 54/53.

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181143/000366083.pdf?sequence=3>>
acesso em 20 de abril de 2017

⁴ Não se está falando de Sistema Federal ou Estadual, e sim Nacional, estabelecendo à União ditar em nome do Brasil, na condição de ente que exerce a soberania interna do país, as formulações para gestão das águas (trata-se de uma competência material).

Águas, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os Comitês de Bacia Hidrográficas, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municípios cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e as Agências de Água,

13. Não há, no âmbito do Sistema Nacional, um agente superior ao outro, pelo contrário, existe sim, comandos que se retroalimentam. O Conselho Nacional é um órgão importante dentro do Sistema, pois dali derivam regras nacionais. Com entende Édís Milaré⁵ "a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, manifesta uma verdadeira arquitetura-administrativa, que pondera pesos e valores específicos, consagrando o que cabe a cada qual por força de lei".

14. Nesse contexto, no que se relaciona com o tema em comento, cabe ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, **estabelecer critérios gerais para cobrança** pelos usos de recursos hídricos (inciso X do art.35 da Lei nº 9.433, de 1997) e estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (inciso VI).

15. No âmbito de seu Regimento Interno (Portaria nº 437, de 8 de novembro de 2013), caberá ao CNRH: estabelecer⁶ diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; e aprovar os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União sugeridos pelos comitês de bacia hidrográfica, nos termos do inciso VI do art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000 (incisos VII, XI e XIV, respectivamente, do art. 1º do Regimento Interno)

16. No que concerne à manifestação do CNRH, diz o Regimento Interno que o órgão se dá por meio de resolução, moção e comunicação. Notadamente, em relação a Resolução, a mesma **poderá ser apresentada por qualquer conselheiro à Secretaria Executiva** do CNRH, por meio de justificativa fundamentada e conteúdo mínimo à sua apreciação. Seguida de informações estabelecidas no Regimento Interno, a proposta será encaminhada à Câmara Técnica pertinente (no caso, será a Câmara Técnica de Cobrança), para análise e emissão de parecer. Após, será submetida à Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL).

17. Tendo em vista o assunto pertinente a esta Nota Técnica, no que tange à Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, dentre suas atribuições destaca-se: (1) a proposição de **critérios gerais para a cobrança** pelo uso de recursos hídricos; (2) a **análise e sugestão**, no âmbito das competências do CNRH, **de diretrizes complementares para a implementação e aplicação da cobrança pelo uso de recursos hídricos**; (3) e a avaliação das **experiências em cursos, ou em implementações, dos processos de cobrança** pelo uso dos recursos hídricos, **considerando procedimentos adotados e resultados obtidos**;

18. E assim têm sido encaminhadas as Resoluções que estabelecem parâmetros e procedimentos para cobrança. Na atribuição que diz respeito a avaliação das **experiências em cursos, ou em implementações, dos processos de cobrança** pelo uso dos recursos hídricos, **considerando procedimentos adotados e resultados obtidos**, o CNRH já pautou por corrigir o valor anual de preços da cobrança, por meio da Resolução nº 64, de 2006.

Resolução do CNRH nº 64, de 7 de dezembro de 2006

Art. 1º **Aprovar os valores e mecanismos de cobrança** pelo uso de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, **conforme proposto pelo Comitê** para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, nos termos

⁵ Milaré, Édís. Direito do Ambiente. São Paulo: Editora RT, 2001. p. 404

⁶ Indicar, estipular, precisar (...)

das *Deliberações CEIVAP* nºs 65, de 28 de setembro de 2006, e 70, de 19 de outubro de 2006.

DELIBERAÇÃO CEIVAP nº 65/2006 de 28 DE SETEMBRO de 2006

(...)

Art. 10 – Enquanto não forem estabelecidos mecanismos ou propostos novos valores para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a partir de 1º de janeiro de 2010, os **PPUs definidos nesta Deliberação serão corrigidos anualmente pela variação anual de índice a ser definido em Deliberação posterior.**

19. De outra banda, há, também, possibilidade de sugerir diretrizes complementares para implementação e aplicação da cobrança, atribuição que possibilita inserir o tema da correção dos valores da cobrança.

20. Portanto, no que diz respeito ao questionamento feito pelo Senhor Superintendente é perfeitamente possível, tendo em vista as competências acima arroladas, que o CNRH edite norma visando a recomposição dos valores da cobrança dos valores reais do preço unitário. Primeiro que já houve precedente, nesse sentido (Resolução nº 64, de 2006). Segundo, que dentre os afazeres atribuídos aos agentes do sistema, cabe ao CNRH estabelecer critérios de cobrança e sugerir diretrizes complementares, a entidade gestora (no caso, a ANA), elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados, no âmbito de mecanismos e sugestão de valores a serem cobrando, por parte do Comitê de Bacia.

21. O que não pode acontecer é a ausência de sustentabilidade do sistema de cobrança pelo uso de recursos hídricos, onerando, por vezes a entidade pública. O potencial de arrecadação, dentre outros objetivos, deve, minimamente alcançar valores suficientes para suprir custos da Agência de Bacia (órgão executivo do Comitê de Bacia)

Possibilidade da ANA propor um normativo ao CNRH, indicando critérios para recomposição e conservação dos valores reais do preço unitário.

22. No âmbito do Regimento Interno do CNRH, **caberá ao Conselheiro**, membro do CNRH, dentre outras atribuições, **propor à Secretaria-Executiva matéria a ser apreciada pelo Conselho**, acompanhada de minuta de deliberação e de justificativa fundamentada (inciso VIII do art. 42). O art. 10 do Regimento Interno, complementa a atuação.

23. A ANA é membro do CNRH, tendo como conselheiro titular, o Senhor Vicente Andreu (Diretor-Presidente), como 1º suplente, o Senhor Paulo Lopes Neto e 2º suplente, o senhor Maurício Andrés Ribeiro⁷. Portanto, perfeitamente apta para cumprir o disposto acima, propondo minuta para deliberação.

24. No Regimento Interno da ANA (Resolução nº 2020, de 15 de dezembro de 2014), no que concerne as competências da Diretoria Colegiada, está em analisar, discutir, decidir e aprovar, propostas de políticas, diretrizes e ações governamentais destinadas a permitir o cumprimento dos objetivos da ANA, dentre eles, aplicar preços unitários pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, em conformidade com resolução do CNRH para a correspondente bacia hidrográfica. E ainda:

Art. 43. À Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)- **SAS compete:**

(...)

XI - **elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo CNRH, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União**, com base

⁷ <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=99:composicao-cnrh&catid=1:o-conselho-nacional-de-recursos-hidricos-cnrh> acesso em 24 de abril de 2017.

nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos comitês de bacia hidrográfica, na forma do art. 38, VI, da Lei nº 9.433, de 1997;

Art. 46. À Coordenação de Sustentabilidade Financeira e Cobrança - CSCOB compete:

(...)

II - **elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição pelo CNRH dos valores a serem cobrados** pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, na forma do art. 38, VI, da Lei nº 9.433, de 1997;

Art. 95. São atribuições do Diretor-Presidente:

VIII - **encaminhar ao CNRH** os relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada e **demais assuntos de competência daquele Conselho;**

25. Desta feita, também, aqui há todo um arsenal que permite à ANA propor normativo ao CNRH com critério para recomposição e conservação dos valores reais dos preços unitários por ele definidos, desde que cumpridas as formalidades inscritas nos normativos citados.

26. Em que pese não ser da competência dessa PF/ANA opinar sobre parecer de outra entidade (como no caso da Consultoria Jurídica de da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo São Paulo), cabe a respeito abordar, mesmo tangencialmente, alguns de seus argumentos, como é o caso da possibilidade aplicação de correção monetária anual nos valores de cobrança pelo uso da água de domínio do Estado de São Paulo como compensação pela desvalorização da moeda. Há que destacar que se trata de um posicionamento Estadual, aqui estamos tratando de direcionamentos em **nível Nacional**.

27. As normas citadas são de cunho do estabelecido para o Estado de São Paulo, em que pese todo respeito ao posicionamento, o fato é que no parecer vem discriminados normativos daquele Estado. Destaca-se que o Parecer conclui pela não pertinência da previsão de correções no âmbito dos Comitês de bacia hidrográfica.

28. É claro que os critérios gerais que porventura o **Conselho Nacional** determinar, deixarão espaços e preservarão as prerrogativas inerente a cada Comitê de bacia. A composição dos termos a ser fixados pelo **Conselho Nacional** terá a sabedoria pertinente para abraçar esse objetivo.

Conclusão

29. Desta feita, em resposta ao questionamento formulado, esta PF/ANA entende perfeitamente possível que a ANA faça a proposição referenciada. Também não há dúvidas e é inquestionável a competência legal do CNRH, pautado incisos VI e X do art. 35 da Lei nº 9.433, de 1997, para estabelecer procedimentos de conservação dos preços definidos.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
ELDIS CAMARGO SANTOS
Assessora