



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER Nº 31/2011/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc

PROCESSO Nº Processo nº 02000.002885/2010-97

INTERESSADO: Conselho Nacional de Recursos Hídricos

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

ASSUNTO: Resolução CNRH – institui a Conferência Nacional de Águas.

- I. Direito Ambiental.
- II. Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
Resolução aprovada pelo plenário. Institui a Conferência Nacional de Águas – CONAGUAS.

Senhor Consultor Jurídico,

1. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em sua 24ª Reunião Ordinária, aprovou proposta de Resolução, que já havia tramitado perante duas Comissões Técnicas do Conselho (Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos – CTEM – e Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais – CTIL), com o objetivo de instituir a Conferência Nacional de Águas-CONAGUAS.

2. Conforme observo do Parecer nº 05/2011, da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, que atua como órgão de apoio ao CNRH, esse são os motivos e fins do ato que se pretende editar:

A proposta de se realizar uma Conferência Nacional de Águas inicia-se a partir da definição das macro-diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), aprovado pela Resolução CNRH nº 58, de 2006, em especial as que preconizam: a promoção do "empoderamento da sociedade na elaboração e na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, fortalecendo os canais de comunicação existentes e a criação de novos, assim como o aperfeiçoamento dos meios de interlocução social", bem como a criação de "bases para ampliar e democratizar as discussões sobre a temática água, estimulando o permanente diálogo entre diferentes saberes – científico-tecnológico, filosófico e biorregional ou tradicional – uma vez que a construção do conhecimento é um processo que envolve multiplicidade de atores e componentes".

Com isso, e considerando os componentes e o escopo dos programas e metas do PNRH, bem como a oportunidade de convergência com o início do processo de sua revisão, iniciado em 2010, objetivando orientar a elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs federal, estaduais, municipais e distrital e seus respectivos orçamentos, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) realizou a Pré-Conferência Nacional de Águas, com os objetivos de elaborar critérios e diretrizes para a construção da CONAGUAS e discutir temas estratégicos para a revisão do PNRH. O evento, realizado em março de 2010, envolveu representações das diversas entes integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).



Os resultados obtidos a partir do processo de consulta foram consolidados em relatório e apresentados ao plenário do Conselho, durante a realização da XXIII Reunião Ordinária, realizada em 10 de junho de 2010. Neste relatório, os participantes da Pré-CONAGUAS recomendaram ao Colegiado a criação da CONAGUAS e sugeriram critérios e diretrizes para a sua realização, sendo a proposta acatada na íntegra pelos conselheiros e encaminhado à Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos – CTEM para que esta propusesse ao plenário proposta de resolução que consolidasse as diretrizes para a realização da CONAGUAS, considerando as sugestões apresentadas no relatório, conforme Ofício nº 5/2010/CNRH/MMA, de 13 de junho de 2010 (fls. 02).

[...]

Na proposta de resolução procurou-se ressaltar que a CONAGUAS seria uma instância consultiva contando com a representação de todo o SINGREH, constituindo um espaço de encontro entre atores que vivenciam diversos estágios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que enfrentam desafios comuns e têm múltiplas experiências a serem compartilhadas. Com isso, a CONAGUAS visa fortalecer o pacto social em torno da gestão das águas, respaldando-se nos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

3. Os elementos acima se mostram inseridos no mérito do ato, atuação do Conselho que, por sua vez, deve estar dentre as competências estabelecidas no artigo 35 da Lei 9.433/97, que transcrevo:

Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;

II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

IX - acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas. (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso;

XI - zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). (Incluído pela Lei nº 12.334, de 2010)

XII - estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). (Incluído pela Lei nº 12.334, de 2010)

XIII - apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional. (Incluído pela Lei nº 12.334, de 2010)

4. A CONAGUAS, conferência de caráter nacional, observa do Ofício nº 51/2010 (fls. 02), "se constituirá enquanto instância consultiva e orientadora para a construção de uma Agenda Nacional para os recursos hídricos no Brasil".



5. A Resolução aprovada vem instituir a referida Conferência Nacional, quadrienal, dispor sobre seus princípios, objetivos principais, diretrizes e regras de funcionamento.

6. Vejo, assim, que se trata de norma de cunho organizacional, impondo diversas atribuições ao CNRH, que se insere na estrutura administrativa e orçamentária do Ministério do Meio Ambiente. Atividades como presidir e convocar a conferência, definir temas e datas, instituir Comissão Organizadora, indicam a possível assunção de despesas por parte do Conselho e do MMA. E, quanto a tal hipótese, deve ser atendido o que previsto no Regimento Interno do Conselho:

Art.12. As matérias a serem submetidas à apreciação do Conselho deverão ser encaminhadas ao Secretário Executivo, que proporá ao Presidente sua inclusão na pauta de reunião.

[...]

§ 2º As propostas de resoluções que implicarem despesas deverão indicar a fonte da respectiva receita.

7. Há inclusive referência, em um dos considerandos da proposta, à experiência desta Pasta na realização de outras conferências. É destaque, quanto à Conferência Nacional de Meio Ambiente, que sua instituição se deu por Decreto¹, e a competência para coordenar e organizá-la está estabelecida no Decreto 6.101/07:

Art. 31. A Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental compete:

[...]

X - coordenar a organização da Conferência Nacional do Meio Ambiente;

8. O próprio instrumento Resolução² se mostra, em face do Regimento Interno do Conselho e da Lei 9.433/97, inadequado para veicular tal matéria, ainda mais em se considerando que está a estruturar a Administração Pública para fim específico, com possível criação de despesa.

9. Dentre as competências previstas do CNRH na Lei 9.433/97 e em seu Regimento Interno não observo o enquadramento da Resolução que se pretende editar; ressalto, como discutido na CTHL (fls. 92) não se tratar de instância integrante do SINGREH, tampouco instrumento previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 5º Lei 9.433/97) ou meta estabelecida no Plano Nacional.

10. De forma que, com as considerações acima, não se mostra juridicamente possível a edição da proposta de Resolução (minuta fls. 105-107), por ausência de competência do Conselho para tanto e, conseqüentemente, defeito de forma.

11. A matéria se mostra, entendo, adequada à edição de Moção ("outra manifestação, dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesadosa" - Regimento Interno CNRH), recomendando às esferas públicas competentes a realização da CONAGUAS.

12. Aplicável, ao caso, o que previsto no Regimento Interno do CNRH:

Art.16. As resoluções e moções aprovadas pelo Plenário, assinadas pelo Presidente e pelo Secretário Executivo, serão publicadas no Diário Oficial da União no prazo máximo de quarenta dias, podendo ser divulgadas por intermédio do Boletim de Serviço do Ministério do Meio Ambiente e na página da internet do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. O Presidente poderá adiar, em caráter excepcional, a publicação de qualquer matéria aprovada, desde que constatados equívocos, infração a normas jurídicas ou impropriedade em sua redação, devendo ser a matéria obrigatoriamente incluída na reunião subsequente, acompanhada de proposta de emendas devidamente justificada.

¹ Decreto datado de 05/06/03 (cópia anexa);

"Art. 1º Fica instituída a Conferência Nacional do Meio Ambiente, a realizar-se sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente."

² Regimento Interno CNRH:

"Art.11. O Conselho manifestar-se-á por meio de:

1- resolução - quando se tratar de deliberação vinculada à sua competência específica e de instituição ou extinção de Câmaras especializadas, comissões e grupos de trabalho;"



13. Assim, recomendo a não publicação da Resolução, pelos vícios jurídicos acima declinados. Sugiro, com isso, o encaminhamento do processo ao Gabinete da Exma. Ministra de Estado do Meio Ambiente, para aplicação da norma regimental acima referida.

A consideração superior.

Brasília, 12 de janeiro de 2011.

MARCELO MOURA DA CONCEIÇÃO
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos - substituto
Advogado da União/CONJUR-MMA