

## JUSTIFICATIVA DO PEDIDO DE VISTAS

*Deliberação sobre proposta de Resolução que aprova novos valores para os PUBs da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, encaminhada pela Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos – CTCOB*

### 1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao disposto no art. 13 do Regimento Interno do CNRH, vimos apresentar as razões, justificativas e fundamentos do “pedido de vistas” formulado na XXX Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, realizada no dia 17 de dezembro de 2013, à proposta de resolução que *Aprova novos valores para os Preços Unitários Básicos - PUBs da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí.*

Os representantes dos setores usuários da água abaixo assinados ressaltam que a proposta de Resolução em tela inaugura o debate sobre reajustes dos preços unitários básicos da cobrança (PUBs) pelo uso dos recursos hídricos. Nesse contexto são apresentadas questões de caráter específico sobre as impropriedades do conteúdo e do processo de tramitação da proposta de Resolução sobre os valores da cobrança pelo uso das águas do domínio da União nas Bacias PCJ, bem como questões sobre aspectos gerais relacionados à frágil regulamentação do instrumento da cobrança pelo uso da água.

Ressalte-se que como não existe regulamentação legal específica para esse tipo de procedimento, e uma vez que a Resolução CNRH nº 48/2005 apenas dispõe sobre aspectos gerais do instituto, a decisão do Conselho Nacional de Recursos Hídricos sobre essa matéria tende a criar precedente e, por isso, deve estar revestida de integral cuidado, segurança jurídica absoluta e respeito aos princípios e procedimentos que orientam a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Nesse sentido, o presente documento visa fundamentar o “pedido de vistas” formulado na última reunião do CNRH e sugerir ao Plenário encaminhamentos para a tramitação da matéria, bem como o necessário aperfeiçoamento do instrumento da **cobrança pelo uso dos recursos hídricos** previsto na Lei 9.433/97.

### 2. JUSTIFICATIVA DAS RAZÕES MOTIVADORAS DO PEDIDO DE VISTA

#### 2.1. Vícios formais na tramitação do Processo na Plenária do CNRH

Os procedimentos estabelecidos pelo Regimento Interno do Conselho não foram obedecidos para apreciação da matéria pela Plenária.

O §4º do art. 10 estabelece que a proposta de deliberação esteja “acompanhada do respectivo parecer técnico” para então

ser “*submetida à apreciação da Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais – CTIL*”, procedimento que não foi observado pela Secretaria Executiva do CNRH na tramitação da referida matéria.

O art. 11 do Regimento, em seu inciso II, prescreve que “*o relator da matéria apresentará o parecer conclusivo da Câmara Técnica competente*”. Esta apresentação não foi levada a efeito pela ausência do relator na reunião da CTIL e pelo fato de o parecer técnico da CTCOB não constar do processo de encaminhamento do tema.

Em razão desses vícios de procedimento, na reunião do CNRH, o Conselheiro Ivo Mello, representante dos irrigantes, questionou se a matéria seria apreciada pela Plenária do Conselho, em virtude de não ter sido observado durante sua tramitação nas câmaras técnicas os procedimentos exigidos nos citados artigos 10 e 11 do Regimento Interno.

Em resposta à indagação do Conselheiro Ivo Mello, o Conselheiro Julio Tadeu Kettelhut, Presidente da CTIL, alegou que a manifestação da CTCOB dera-se antes da publicação do “novo” Regimento Interno e, portanto, esta não estava obrigada a cumpri-lo. Todavia, esse entendimento não se aplica à CTIL, uma vez que sua reunião ocorreu nos dias 11 e 12 de novembro de 2013, ou seja, depois da publicação do Regimento Interno e, portanto, de sua “formal” entrada em vigor.

Instalada a celeuma e após discussão deste ponto, o presidente da sessão, Secretário Executivo do CNRH, Sr. Ney Maranhão, propôs consultar o Plenário para decidir se o novo Regimento seria ou não aplicável à matéria apresentada. Novos debates se verificaram e após consulta à Plenária, sua sugestão foi aprovada por 17 votos favoráveis, sendo 14 votos contrários. Ressalta-se que não houve registro formal dos votos dos Conselheiros. Decidindo-se assim, portanto, pela “*não aplicação do Regimento Interno do CNRH*” à proposta encaminhada pela CTCOB.

Em um Estado de Direito, há que se respeitar as normas em seus diferentes graus de hierarquia. No caso do CNRH, órgão colegiado integrante do SINGREH, é o seu Regimento Interno a norma fundamental para o seu funcionamento. Desrespeitá-lo e ignorar suas disposições significa, portanto, desrespeitar todo o processo de sua elaboração e quem nele atuou.

Vale lembrar que o Regimento Interno do CNRH é fruto de amplo processo democrático, obtido após longas, trabalhosas e transparentes discussões iniciadas em 2007 e concluídas em dezembro de 2012; portanto, após 5 (cinco) anos de construção. O objetivo dessa revisão foi justamente suprir as lacunas existentes no Regimento Interno anterior, a fim de ajustá-lo à realidade atual do CNRH.

Após ser aprovada pelo plenário do CNRH, a proposta de Regimento Interno foi enviada para análise da CONJUR/MMA e, em 11.11.2013 – cerca de um ano após sua aprovação pelo Conselho –, foi publicada a Portaria nº 437, de 08 de Novembro de 2013, aprovando o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, tornando-o vigente para todos os fins e efeitos de direito, 5 anos e 8 meses após iniciado o processo de revisão.

Portanto, a partir de 11 de novembro de 2013, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH passou a contar com disposições regimentais atualizadas para regular sua organização, suas competências e efetiva atuação.

Nesse sentido, todas as deliberações levadas ao Plenário na XXX Reunião Ordinária do CNRH deveriam estar adequadas ao estabelecido no Regimento Interno em vigor, não havendo o que se questionar a respeito da aplicação, ou não, do RI às propostas que seriam apreciadas em razão das datas em que as mesmas foram analisadas pelas Câmaras Técnicas, visto este fato ser totalmente irrelevante.

Portanto, refuta-se desde já o argumento da existência de omissão ou dúvida que poderia ser suprida pelo presidente da sessão, ouvido o Plenário do CNRH, conforme previsto no art. 46 do Regimento Interno, uma vez que o disposto nos artigos 10 e 11 é de clareza inquestionável.

Ademais, não cuidou o “novo” Regimento Interno de disposições transitórias que regulassem possível conflito com o Regimento anterior, posto que desnecessário. A partir de sua entrada em vigor, ele passa a ser diretamente e automaticamente executável, não sendo cabível quaisquer dúvidas acerca da aplicabilidade do Regimento anterior, por ele revogado, tampouco consulta ao Plenário como a que foi realizada.

Ressalte-se que as exigências estabelecidas pelos parágrafos e incisos dos artigos 10 e 11 do RI são fundamentais para o real conhecimento da matéria em pauta pelos Conselheiros, e para posterior deliberação em Plenário.

Desse modo, a apreciação da matéria deveria ter sido suspensa, retirada de pauta e devolvida à Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos – CTCOB para emissão do “respectivo parecer técnico”, para só então ser “submetida à apreciação da Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais – CTIL” e, assim cumprido o que determina o § 4º do artigo 10º do Regimento Interno, a proposta de resolução ser submetida ao Plenário do CNRH nos termos do artigo 11.

Além de apresentar os vícios formais na tramitação do processo na Plenária do CNRH, ressaltando a necessidade imperiosa do respeito ao Regimento Interno, o “pedido de vistas” igualmente possui razões de natureza técnica e jurídica essenciais para fundamentar a proposta a ser levada à deliberação do Plenário, como demonstraremos a seguir.

## **2.2. Vícios formais na tramitação do Processo nas Câmaras Técnicas**

Além das irregularidades acima apontadas, é fundamental resgatar, no âmbito dessa justificativa, os problemas identificados na tramitação da matéria nas Câmaras Técnicas do CNRH, notadamente na CTCOB e na CTIL. A parcialidade na condução das reuniões e na atuação dos representantes do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas nas respectivas câmaras destoa do papel regulador e mediador do Estado, que requer isenção, imparcialidade e

respeito às diversas posições na condução dos processos de negociação social, especialmente no caso da Política Nacional de Recursos Hídricos. Lembramos que a Lei 9.433/97 estabelece como um de seus fundamentos a gestão descentralizada, contando “com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (art. 1º, VI), e como uma de suas diretrizes gerais de ação “a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários” (art. 3º, IV).

O relato abaixo apresentado baseia-se na observação e percepção dos representantes dos usuários nas respectivas Câmaras Técnicas e na análise das gravações de áudio das reuniões citadas. Ao trazer este nível de detalhamento, os abaixo assinados reforçam a necessidade de maior atenção da Secretaria Executiva do CNRH com o cotidiano das Câmaras Técnicas, como mecanismo concreto e objetivo para qualificar a atuação deste Conselho.

#### **Análise na CTCOB**

A proposta dos Comitês PCJ foi o último tema da pauta da 79ª reunião da Câmara Técnica realizada nos dias 03 e 04 de setembro de 2013. A discussão desta matéria teve início às 14:20h do dia 04 com a apresentação da Nota Técnica ANA nº 54/13. Após questionamentos iniciais feitos pelos usuários sobre o mérito da proposta tendo em vista o estudo de fundamentação elaborado pelo comitê e a própria NT elaborada pela ANA, o presidente propôs que a matéria fosse colocada em votação.

O processo de votação iniciou-se por volta das 16:00h, apesar das manifestações contrárias de alguns membros da câmara ao encaminhamento proposto, por considerarem necessário maiores discussões sobre o mérito da questão, tendo em vista ser uma situação sem precedentes (reajuste de valor dos PUBs) e por haver posições contrárias à proposta apresentada pelos comitês do PCJ.

Na oportunidade, os representantes dos usuários lembraram que a CTCOB ainda tinha uma reunião agendada para a segunda semana de outubro, o que possibilitaria o tempo necessário para amadurecer o debate e proceder à avaliação cautelosa do mérito de uma proposta complexa e que inaugura um novo patamar de debates no âmbito do SINGREH, como já dito. Além disso, a inclusão deste tema na reunião seguinte da CTCOB não causaria atraso no rito de apreciação da matéria pelo CNRH.

Desconsiderando as objeções e sugestão apresentada, a matéria foi colocada, de forma arbitrária, em votação pelo presidente da Câmara Técnica, tendo sido aprovada por dez votos, com manifestação contrária de todos os representantes dos segmentos usuários presentes.

A reunião foi encerrada pelo Presidente da CTCOB às 16:20h. Registre-se que a condução da reunião foi claramente tendenciosa, sem a devida atenção à qualidade do debate e o respeito às manifestações, como requer uma Câmara Técnica. A CTCOB foi conduzida como uma assembleia política, sem atender sua precípua função de analisar tecnicamente a matéria a partir das diferentes

opiniões apresentadas. Esse procedimento equivocado acabou por refletir no Plenário do CNRH, que não recebeu o parecer da CTCOB sobre o referido tema.

Os principais pontos da proposta dos Comitês PCJ e da NT da ANA questionados pelos representantes dos usuários na reunião e que reclamavam maior debate, além da manifestação formal da CTCOB, foram:

- O critério adotado para o reajuste ser contrário aos princípios da política (recomposição dos valores de arrecadação tendo em vista a necessidade de investimentos previstos no plano de bacia, que por sua vez, incorpora em seu cálculo investimentos essencialmente setoriais que já contam com fontes específicas de recursos);
- A aplicação dos valores arrecadados com a cobrança exclusivamente a fundo perdido, e não como exceção, destoa do espírito da PNRH (Lei nº 9433/97) e dificulta a sustentabilidade do sistema;
- Não atendimento ao disposto no artigo 7º da Resolução CNRH nº 48/2005, uma vez que não foi avaliado o impacto para o setor industrial do aumento proposto pela Resolução dos comitês do PCJ;
- Contestação da avaliação realizada para calcular o impacto para o setor de saneamento, pelos representantes do setor;
- Inclusão no programa de investimentos de ações para efetivação do enquadramento de forma indevida, tendo em vista que a proposta não estava consolidada nos Comitês PCJ, como também não fora aprovada pelos respectivos conselhos estaduais, conforme determina a Resolução CNRH Nº 91/08.

Na reunião seguinte da CTCOB (80ª), realizada nos dias 16 e 17 de outubro de 2013, a pauta previa, neste tópico, apenas a análise da minuta de resolução a ser encaminhada para a CTIL, sob o argumento de que o mérito já havia sido aprovado na reunião anterior. O presidente da CTCOB, ao desvincular as discussões de mérito das questões ligadas à forma, objetivou inibir o debate técnico e aprofundado sobre a matéria. Aliás, esta é exatamente a função de uma Câmara Técnica, e este deveria ser o objetivo constante da condução dos debates, ainda mais em situações como a que se apresentava (sem precedentes e com posições contrárias).

Novamente, nesta reunião os representantes dos setores usuários foram contrários à proposta e à minuta de resolução de alteração dos valores, tendo em vista os argumentos já referidos na reunião anterior da CTCOB.

Corroborar com a afirmação de análise parcial e inconsistente no âmbito do CNRH o relatório apresentado pela Câmara Técnica de Cobrança do Conselho Estadual de São Paulo. Por meio de uma análise detalhada e criteriosa, a Câmara Técnica do CERH-SP apresentou um documento estruturado onde identifica diversas irregularidades, muitas das quais apontadas pelos representantes dos usuários na reunião da CTCOB/CNRH, que foram sumariamente desconsideradas pela Câmara Técnica.

Os documentos gerados pela CTCOB do Conselho Estadual de São Paulo estão no anexo A deste parecer.

## **Análise na CTIL**

A proposta de Resolução de novos valores para a cobrança dos Comitês PCJ foi tema de pauta da 130ª Reunião da CTIL, realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2013. A exemplo do que ocorreu na CTCOB, a discussão foi célere e conduzida de forma parcial, sob a alegação de que à CTIL somente cabia analisar os aspectos legais e institucionais da proposta, uma vez que as questões de mérito já haviam sido analisadas pela CTCOB.

Ora, a proposta de reajuste dos valores da cobrança pelo uso da água apresentada pelo PCJ reveste-se sim de aspectos legais e institucionais, conforme reiteradas vezes apontado nesse parecer. A observância dos procedimentos previstos na Legislação e nas Resoluções do CNRH é uma das principais funções da CTIL e foi desconsiderada. Dentre os aspectos destacados pelos representantes da indústria na CTIL, estava o fato de não ter sido atendido dispositivo da Resolução Nº 48 do CNRH referente à avaliação de impacto para o setor industrial. A NT no 54 da ANA e o relatório de fundamentação apresentado pelo CBH PCJ reconhecem que esta análise não foi realizada.

A discussão da matéria na CTIL também foi prejudicada, tendo em vista que o documento encaminhado pela representante dos usuários industriais à Secretaria Executiva, em tempo hábil para conhecimento dos membros da referida Câmara, não foi encaminhado junto com o material da reunião. O citado documento consiste na manifestação dos usuários do segmento industrial, protocolada na Plenária dos Comitês PCJ, que questiona e se posiciona contrário ao reajuste dos valores da cobrança. O documento apresentado no anexo B deste parecer, assinado pela FIESP, Única e por mais nove CIESPs da região, aponta diversas irregularidades no processo de análise e na fundamentação da proposta de reajuste e, na ocasião, solicitava a retirada de pauta do tema da reunião do PCJ de modo a permitir a correção das inconsistências observadas.

Este material deveria subsidiar a discussão na CTIL, tendo em vista que as irregularidades apontadas deveriam ser conhecidas pelos membros da Câmara Técnica, uma vez que se reportam a questões de caráter legal, além de deixar claro a ausência do acordo preconizado na Resolução Nº 48 do CNRH para o reajuste dos valores.

A despeito destas questões e também nesse caso, a proposta foi colocada em votação em um ato de arbitrariedade do presidente da Câmara Técnica. Cabe destacar que a ausência do parecer da CTIL ao encaminhar a matéria para o Plenário do CNRH, em desacordo com o que determina o Regimento Interno, não permitiu que os conselheiros fossem informados dos dissensos ocorridos na reunião.

## **2.3. Questões específicas associadas à proposta dos Comitês PCJ**

### **2.3.1. Incompatibilidades na Deliberação dos Comitês PCJ nº 160/12 e na proposta de resolução CNRH submetida à plenária.**

A Resolução submetida à plenária que propõe novos valores para a cobrança no PCJ não revoga a Resolução CNRH nº 52/2005. Tal Resolução 52/2005, em seu art. 3º, §4º, deixa claro **que não haverá cobrança retroativa**, e que os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos são devidos a partir da efetiva emissão do documento de cobrança e serão proporcionais ao número de meses restantes até dezembro do ano do pagamento.

Esta determinação é incompatível com o Anexo I da Deliberação nº 160 dos Comitês PCJ, em especial com o conteúdo de seu art. 2º, incisos de I a IV, na respectiva alínea "b", onde ficou estabelecido que os valores reajustados passariam a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014.

A Resolução nº 52 ainda estabelece, em seus anexos I a IV, os mecanismos e valores para a cobrança nas bacias PCJ e determina critérios para a sua operacionalização. O anexo II estabelece os “valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos nos corpos d’água de domínio da União nas bacias PCJ”.

Este anexo não foi sequer citado ou revisado pela Proposta de Resolução encaminhada imprudentemente pela CTCOB e pela CTIL .

Afinal, estando a Resolução no 52/05 vigente e com a aprovação da Proposta de Resolução ora debatida, quais serão os valores a serem cobrados e a partir de quando?

Logo, faz-se necessário que a deliberação PCJ no 160 seja devolvida ao comitê para que nova proposta de início da cobrança seja apresentada, alterando-se a redação do citado artigo 2º, do Anexo I, da citada deliberação, que se pretende aprovar através da resolução ora combatida. Do mesmo modo, as Câmaras Técnicas deste Conselho devem analisar a nova minuta a ser apresentada pelos Comitês PCJ para a elaboração de Proposta de Resolução compatível com o que for corrigido e pactuado pelos Comitês PCJ.

Em resumo, a Deliberação 160/12 dos Comitês PCJ está incompleta e foi omissa, uma vez que não revisou critérios de aplicação e de validade dos mecanismos estabelecidos em deliberações anteriores e vigentes, e tampouco avaliou a compatibilidade da proposta do comitê com suas deliberações anteriores e com resoluções do próprio CNRH aplicáveis, dentre elas a resolução CNRH nº 52/05.

Portanto, é preciso rever a Deliberação dos Comitês PCJ nº 160, bem com a proposta de resolução ora em discussão no CNRH.

### **2.3.2. - Não atendimento aos objetivos da cobrança pelo uso da água – Lei 9.433/97**

A estimativa de redução na arrecadação dos Comitês PCJ e a premissa de fixar os valores da cobrança aos valores de investimento previstos no Plano da Bacia são os argumentos que sustentam a proposta de reajuste dos valores da cobrança pelo uso da água, conforme o estudo de Relatório de Fundamentação da Cobrança pelo Uso da Água e a Nota Técnica ANA nº 54/2013.

Esses argumentos ferem os objetivos do instrumento da cobrança pelo uso da água determinados pela Política Nacional de Recursos Hídricos conforme estabelecido no artigo 19º da Lei 9433/97:

#### ***Incentivo a racionalização do uso da água:***

Na Nota Técnica nº 54/2013/SAG-ANA é mencionado que “à medida que a economia brasileira registra inflação e os PUBs praticados são mantidos constantes por um longo período, pode-se afirmar que em termos relativos, os PUBs estão baixando paulatinamente” (Nota Técnica n.º54/2013/SAG-ANA).

É preciso reforçar que os valores estipulados pelos comitês de bacia hidrográfica para a cobrança pelo uso de recursos hídricos nada têm a ver com ajustes inflacionários, pois são preços públicos pactuados no âmbito de um órgão colegiado e não se comportam como impostos ou tarifas.

O estudo de fundamentação elaborado pelo Comitê, por sua vez, projeta perdas de arrecadação entre 2012 e 2020 em virtude de: (i) **redução estimada de 48,7%** nos valores arrecadados pela cobrança relativa ao lançamento de DBO em função da diminuição no lançamento de carga orgânica (aumento do volume tratado e/ou da eficiência dos sistemas de tratamentos) e (ii) **redução estimada de 43%** da arrecadação associado ao consumo da água devido do uso racional e controle de perdas. A utilização de ambos os argumentos para justificar aumento dos valores da cobrança pelo uso da água fere o objetivo de incentivo à racionalização, pois a melhoria da qualidade e a redução do consumo da água não podem ser utilizadas como justificativa para o aumento dos Preços Públicos Unitários (PUBs).

Além disso, estas projeções, mesmo que fossem válidas, são divergentes dos valores propostos na Deliberação PCJ 160/12 para reajuste dos PUBs. Os valores de arrecadação apresentados na Tabela 12 da pg. 45 e na projeção de perda de arrecadação apresentada na pg. 44 do “Relatório de Fundamentação da Cobrança pelo Uso da Água” indicam **uma perda de arrecadação de 9% entre 2012 e 2020.**



No entanto, de forma desvinculada destas estimativas, os percentuais de reajuste de valores sugeridos pelos Comitês o PCJ são superiores a 27% para o período 2014-2016.

Ademais, no que se refere a perda de arrecadação em decorrência do uso racional e controle de perdas, esclarecemos que esse argumento não pode ser analisado isoladamente, mas sim em conjunto com outros fatores, tais como: o aumento da demanda de água em função do aumento da produção, da instalação de novos empreendimentos na bacia, do aumento da população e outros. Ao fazer projeções direcionadas exclusivamente para justificar a necessidade de aumento dos PUBs, fica comprometido o teor técnico da análise realizada.

***Obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e aplicação da totalidade dos recursos arrecadados com a cobrança a fundo perdido.***

Essa orientação determina que os recursos da cobrança devam ser aplicados na implementação dos planos de recursos hídricos, mas, em nenhum momento, determina que os valores dos planos de recursos hídricos devem orientar a definição dos valores da cobrança pelo uso da água.

Tanto o estudo de fundamentação elaborado pelo comitê como a Nota técnica elaborada pela ANA (NT 54/13) vinculam os preços públicos unitários (e o montante dos valores arrecadados com a cobrança) ao montante de investimentos previstos no plano de bacias.

No caso dos comitês PCJ, há outro agravante para a insegurança jurídica para os usuários pagantes quando é feita esta vinculação, tendo em vista que o montante dos investimentos previstos no estudo de fundamentação inclui os custos de efetivação do enquadramento, cuja proposta ainda está em discussão nos Comitês PCJ e, por conseguinte, não foi aprovada dos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos, conforme determina a legislação.

Ou seja, segundo a premissa desta proposta dos Comitês PCJ, é preciso reajustar os valores para arcar com uma fração de investimentos que ainda estão sendo consolidados no âmbito do comitê, para posteriormente serem submetidos à aprovação nas demais instâncias. Além desse fato, resgata-se o argumento de que parte dos investimentos previstos no Plano de Recursos está vinculada ao cumprimento legal de atribuições de alguns setores usuários. A mutualização de obrigações legais de cada setor usuário, se verificada a necessidade pelo Comitê de Bacia em função de solicitação específica, deveria ser feita com maior transparência e a partir de critérios claros e objetivos bem regulamentados.

Da leitura do art. 22, §2º, da Lei 9.433/97, constata-se que a aplicação a fundo perdido deveria ser exceção. No caso dos Comitês PCJ, a totalidade dos recursos é aplicada desta forma. A lógica determinada pela Lei

9.433/97 de aplicação dos recursos de forma reembolsável permitiria manter os níveis de investimentos previstos nos planos de bacia sem aumentar o ônus dos setores usuários dos recursos hídricos. Some-se a isso o fato de que mesmo aplicando a totalidade dos recursos da cobrança pelo uso da água a fundo perdido, o descompasso entre a arrecadação e o desembolso destes recursos gerou rendimentos financeiros na ordem de RS 22 milhões desde a implantação da cobrança nos Comitês PCJ.

Outrossim, nas análises técnicas elaboradas não foram realizados exercícios de flexibilização dos investimentos em razão do tempo, não apresentando assim alternativas para deliberação do comitê.

### **2.3.3. Atendimento à Resolução 48/05 do CNRH:**

A proposta de cobrança encaminhada pelos Comitês PCJ ainda carece de uma avaliação específica sobre o impacto dos novos valores propostos para a cobrança pelo uso da água no setor industrial, conforme item 58 da Nota Técnica ANA 54/2013, nos termos do art 7º da Resolução CNRH 48/2005. A metodologia segundo a qual se estima o impacto para o setor industrial pelo impacto causado no setor de saneamento não é válida, uma vez que o setor de saneamento e o setor industrial operam em situações distintas de mercado em relação ao consumidor.

A referida Nota Técnica, no item 4.2, avalia a evolução do PPU caso houver correção por diversos índices inflacionários desde 2006. Seria mais importante avaliar o aumento dos valores cobrados e da arrecadação e não dos PPU's, dado que a cobrança foi implementada com progressividade e também passou por mudanças de critérios o que levou ao incremento nos impactos sobre os setores usuários e ao aumento efetivo de arrecadação. Torna-se, assim, distorcida a assertiva impressão de que os valores da cobrança, seja por incremento do PPU ou progressividade pactuada ou alteração de metodologia e critérios, nunca sofreram aumentos.

O setor de saneamento possui como característica a titularidade do serviço por ente público, ao passo que o setor industrial opera em um ambiente competitivo e de âmbito essencialmente privado. A metodologia utilizada para o cálculo dos impactos sobre o setor saneamento é inconsistente e simplista, subestimando os impactos sobre o setor e ainda assim apresentando em alguns casos impactos da ordem de 9% sobre a receita operacional total (direta e indireta) demonstrando patamares muito elevados e de difícil assimilação.

O cálculo dos impactos sobre a COPASA e a SABESP estão imprecisos. No caso da COPASA calculou-se o impacto da cobrança exclusiva na bacia do PCJ sobre as receitas e despesas de toda a área de abrangência

da empresa, sendo que as unidades produtoras localizadas na bacia do PCJ representam apenas uma pequena parcela das atividades da empresa, tornando a estimativa do impacto da cobrança no PCJ muito distorcida e subestimada, através da diluição de um custo localizado pelo resultado global da Cia. . No caso do cálculo da SABESP considerou-se apenas o valor cobrado pela transposição do Cantareira na bacia PCJ, sobre todas as receitas e despesas de toda a SABESP, demonstrando novamente imprecisão, pois não foram levadas em conta a cobrança pelo uso das águas nas demais bacias do Estado de São Paulo aonde já ocorrem ou estão em vias de implementação. Novamente foi verificado o impacto de um custo local da cobrança versus a receita e custos globais da Cia.

A avaliação dos gráficos apresentados nas folhas 14 a 16 da Nota Técnica, indica que o impacto em 2016 será menor que em 2006, sem considerar que a cobrança vem sendo implementada paulatinamente por bacia hidrográfica. Portanto, o impacto dos valores da cobrança calculados sobre o conjunto das Companhias e não sobre as estruturas de custo das operações nas bacias (centro de custo) que já tem cobrança pelo uso da água não permitem uma acurada avaliação de impacto da proposta de aumento do PPU na Bacia do PCJ sobre as citadas empresas. Ressaltamos que um patamar elevado de impacto seria de difícil assimilação pela sociedade, tendo em vista os altos valores já praticados das tarifas de água frente a capacidade de pagamento dos usuários. Ressalta-se que a água de abastecimento público trata-se de um produto de primeira necessidade, não devendo atingir patamares de preço que impeça a sociedade de suprir suas necessidades básicas de saúde, conforto e higiene.

A imposição do reajuste aos PUBs nos Comitês PCJ representa a quebra de um acordo celebrado em 2005, uma vez que uma das partes que pactuou pela implementação da Política na bacia não está de acordo com a proposta encaminhada para a aprovação do CNRH. A imperiosa necessidade de consenso está explícita no art. 8º da Resolução CNRH nº 48/2005, transcrita a seguir:

***“O valor e o limite a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos deverão estar definidos conforme critérios técnicos e operacionais, acordados nos comitês de bacia hidrográfica e órgãos gestores e aprovados pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos” (grifo nosso)***

O procedimento impositivo abre um precedente perigoso na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e no SINGREH, uma vez que desequilibra a relação existente e necessária para o seu sucesso. As articulações e negociações devem ser efetivadas à exaustão se for preciso, no sentido de se obter o consenso necessário para o avanço da Política de Gestão de Recursos Hídricos no país.

## 2.4 Necessidade de Segurança Jurídica no Instrumento da Cobrança pelo Uso da Água

Tendo em vista as questões específicas do PCJ, destacam-se alguns aspectos relevantes que devem ser observados pela CTCOB, pela CTIL e pelo Plenário do CNRH na análise de qualquer proposta de cobrança pelo uso da água e na regulamentação dos procedimentos para tramitação e análise das propostas de reajuste dos Preços Públicos Unitários. A oportunidade da discussão da proposta apresentada pelos Comitês PCJ permite que os usuários façam um alerta aos demais conselheiros sobre a necessidade de prover maior segurança jurídica ao instrumento da cobrança pelo uso da água. Reforçando-se, entretanto, que é fundamental considerar tais aspectos já na análise da proposta de Resolução em tela.

Primeiramente, o argumento de que é imperativo observar, quando da análise da matéria, o art.22, §2º, da Lei 9.433/97. Verifica-se que a aplicação dos recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água a fundo perdido é uma exceção. Fato é que, atualmente, não apenas o CBHs PCJ, mas todo o SINGREH aplica integralmente os recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água a fundo perdido. Essa sistemática sem solução desde 2003 – portanto, há mais de 10 anos –, tem gerado uma significativa distorção, conferindo fragilidade jurídica para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, além, claro, de gerar toda a insegurança financeira que teoricamente sustenta a justificativa do pleito apresentado pelos CBHs PCJ.

A lógica determinada pela Lei 9.433/97 de aplicação dos recursos de forma reembolsável permitiria manter os níveis de investimentos das Agências de Bacia e/ou entidades delegarias sem aumentar o ônus dos setores usuários dos recursos hídricos. É fundamental e urgente, portanto, corrigir essa distorção na forma de aplicação dos recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água, adequando o SINGREH ao previsto na legislação.

Fora esta questão relativa à regulamentação da aplicação dos recursos financeiros oriundos da cobrança de forma reembolsável, que urge solução e por isso posta em destaque, apresenta-se ainda, na sequência, um conjunto de considerações e justificativas de ordem técnica sobre os aspectos gerais dessa matéria. Tais considerações reforçam a necessidade de que o CNRH analise de forma mais abrangente os aspectos fundamentais para a efetividade da aplicação deste instrumento no Brasil, com claros reflexos sobre a tomada de decisão para o deferimento ou indeferimento ao pleito ora em análise, conforme itens destacados na sequência:

- 1- A cobrança pelo uso da água é um instrumento econômico que tem como objetivo melhorar a eficiência na alocação dos recursos hídricos. Pretende-se que a cobrança pela utilização das águas seja adotada como meio para sinalizar aos usuários o valor da água, proporcionando incentivos adequados ao seu uso

eficiente e, conseqüentemente, restringindo o mau uso do recurso. É uma remuneração, portanto, pela utilização de recursos hídricos.

- 2- Desse modo, a *fortiori*, ou raciocinando por absurdo, se todos os usuários de recursos hídricos fizerem o uso o mais adequado possível, se todo o esgoto doméstico for tratado, por óbvio a arrecadação irá cair abruptamente. Assim, pergunta-se se a solução para fazer frente às atividades de gestão e manutenção da qualidade e quantidade de água seria realmente aumentar o PUB? Neste caso, que mensagem o CNRH estaria passando? De que quanto mais adequado e sustentável for o uso da água, quanto mais investimento o usuário fizer para se evitar ao máximo os desperdícios de uso em seus processos produtivos e a melhoria e diminuição do volume de lançamento de efluentes, maior será o valor do PUB?
- 3- Uma das questões em pauta é a hipótese de uma relativa diminuição do PUB frente ao processo inflacionário, referida na Nota Técnica n.º 54/2013/SAG-ANA. Esse desafio não é específico à Fundação Agências de Bacia PCJ, o que o torna um problema estrutural do SINGREH, sobre o qual o CNRH deve se debruçar. Uma solução apenas casuística para os Comitês PCJ, neste momento, faria com que a necessária solução para todo o Sistema seja novamente adiada. Ademais, como toda solução casuística, poderá constituir um modelo questionável sob os aspectos técnicos e jurídicos de sua aplicabilidade.
- 4- Posto isso, evidencia-se a urgência de alternativas para equacionar o custeio das entidades delegatárias e/ou das Agências de Bacia. As melhorias contínuas nos processos de tratamento de efluentes e esgotos domésticos e a racionalização do uso da água pelos setores usuários implicarão, necessariamente, em reduções sucessivas de arrecadação com a cobrança pelo uso da água mantidos o universo de usuários pagadores e a prática de aplicação dos recursos a fundo perdido.
- 5- Em 2012, Estudo realizado pela CNI sobre cobrança pelo uso dos recursos hídricos<sup>1</sup> apontava que “o pagamento, remuneração ou contraprestação deriva de uma relação bilateral (indivíduo x sociedade), onerosa e sinalagmática. O ente público cobra, na qualidade de representante do povo, pela alienação de um direito seu a outrem. Aquele que se apropria de um bem público, ou toma o seu uso, se dispõe a pagar por isso”. Nesse contexto, é sintomático o fato de que sejam os setores usuários da água atores centrais nesse debate.
- 6- Ao lembrarmos que ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH compete estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso, **bem como definir os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos do domínio da União** (Lei 9.433/97, artigo 35, IX, Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, de Artigo 4º, VI, e Decreto Federal 4.613, de 11 de março de 2003, artigo 2º, inciso XVI), afirmamos que não deve haver nenhum

---

<sup>1</sup> Estudo contratado pela Confederação Nacional da Indústria junto ao escritório LOB-SVMFA, finalizado em dezembro de 2012, apresentado à Agência Nacional de Águas e à CTCOB/CNRH como contribuição do setor industrial para o aperfeiçoamento da cobrança pelo uso da água.

constrangimento do CNRH em reavaliar uma decisão do CBH PCJ ou de qualquer comitê de bacia de rio de domínio da União, especialmente quando se constata que o segmento diretamente afetado não está confortável em relação ao tema.

- 7- De acordo com todas as informações adendas ao processo, aqui reapresentadas nos itens anteriores, bem como os testemunhos, registrados em ata, das reuniões nos CBHs, Câmaras Técnicas e Plenária do CNRH, fica evidente que tal relação bilateral, onerosa e sinalagmática, não foi observada com o devido cuidado que os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos lhe impõem. Essa prática pode ter consequências graves sobre todo um sistema que se sustenta na negociação, na concertação e no acordo. É necessário insistir aqui nos riscos de quebra de confiança na formulação dos acordos e negociações do SINGREH.
- 8- Estudo da CNI (2012) alerta para o fato de que *".... a cobrança pelo uso das águas, como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, está inscrita em lei federal, todavia, a sua hipótese de incidência, a base de cálculo, a alíquota e demais elementos objetivos que devem suportá-la juridicamente foi delegado a diferentes órgãos e entidades que compõem o SINGREH, o que tem gerado dificuldades práticas na operação de arrecadação, repasse e aplicação desses recursos..."*. Segue o texto do documento: *"...norma com status de lei deve regular e definir, de forma expressa e objetiva os cinco elementos (hipótese de incidência, fato gerador, base de cálculo, alíquota e sujeito passivo) da relação jurídica."*
- 9- Neste ponto chamamos atenção para o fato de o CNRH analisar a matéria encaminhada pelo CBH PCJ sem ter estabelecido regras gerais para tratar desse tipo de situação. Portanto, antes de se tentar resolver, de forma arriscada e casuística, o que parece ser um problema de localizado, faz-se necessário que o CNRH se debruce sobre a avaliação de um processo regulatório que dê um mínimo de segurança jurídica sobre elemento objetivo aqui posto - reajuste de PUB -, evitando-se assimetrias regionais, aumentos não previsíveis do "custo Brasil" e desconfianças sobre o futuro do Sistema.
- 10- De fato, o aumento do PUB meramente relacionado a um suposto equilíbrio orçamentário das entidades delegatárias pode causar impactos de toda ordem, inclusive o de que a cobrança pelo uso da água venha a tornar o referido bem público acessível apenas àqueles que têm recursos financeiros capazes de sustentar tal cobrança. Ao revés, a cobrança deve ser ponderada de forma a incentivar o uso múltiplo e a universalização dos usos desse recurso. Nesse sentido, a norma legal deve autorizar a apropriação ou uso desse bem público a um custo que viabilize a criação ou produção de outros bens, também necessários à sociedade.
- 11- A reforçar o argumento da necessidade de construção de regras claras para o tema, cita-se a NT encaminhada pela CNI: *"A falta de critério claro e objetivo para os parâmetros de reajuste e de estrito cumprimento dos ritos preconizados pelo SINGREH dificultam um diálogo construtivo. Em um CBH a proposta é utilizar um percentual de investimento do Plano de Bacia, e em outro um índice de atualização monetária. É primordial uma discussão conceitual sobre critérios que orientam*

*procedimentos de reajuste. Não se trata de retirar autonomia dos CBHs, mas sim de criar uma lógica comum (portanto, previsível, juridicamente segura) que permita ao SINGREH manter coerência”.*

- 12- Ainda no cenário da necessidade de segurança jurídica e de regras claras para implementação do instrumento, parece-nos bastante incoerente que o CNRH e demais instituições do SINGREH concentrem seus esforços no aumento de um PUB e não atuem, conforme posto pela CNI, por meio de encontros, documentos e estudos, visando a discutir a necessidade de “(i) qualificar o processo de governança do modelo Comitês/Agências (delegatárias); (ii) aprimorar a regulamentação da cobrança pelo uso da água; (iii) **otimizar os fluxos financeiros dos investimentos**, considerando **aplicação dos recursos financeiros de forma reembolsável** e (iv) qualificar os Planos de Recursos Hídricos”. (NT/informático CNI/Dezembro de 2013).
- 13- Chamamos também a atenção pela necessidade de **otimizar os fluxos financeiros dos investimentos**. Mencionamos aqui trecho da Nota Técnica n.º54/2013/SAG-ANA: “.... *ressalta-se que, por falta de normativos específicos e por entendimentos conservadores, os controles exercidos sobre o Contrato de Gestão e, conseqüentemente, sobre os recursos da cobrança, se aproximam ao controles públicos exercidos sobre convênios, provocando uma gestão das entidade delegatárias que se aproximam, em muito, à gestão dos entes públicos*”.
- 14- Nesse sentido, é imperioso avaliar a burocracia a que são submetidas as ações das Agências de Bacia. Este procedimento burocrático leva à morosidade na execução de estudos, projetos, intervenções e obras, fazendo com que os recursos arrecadados permaneçam depositados em instituições financeiras, fugindo da finalidade precípua da cobrança pelo uso da água, assim como do próprio espírito da Lei nº 9.433/97, que determina a gestão descentralizada e participativa.
- 15- A burocracia aumenta de modo considerável as despesas das entidades delegatárias, que ficam obrigadas a dispor de uma estrutura física e de pessoal para realizar os procedimentos administrativos, inerentes ao serviço público, para utilizar os recursos da cobrança, assim como para prestar contas de sua utilização a vários órgãos de controle do aparato estatal. Estima-se que durante um ano de trabalho da agência, pelo menos três meses sejam utilizados com ações destinadas ao atendimento dessas atividades meio.
- 16- Cabe ao Conselho, enquanto instância máxima do SINGREH, zelar pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos conforme o estrito cumprimento dos normativos legais. Os representantes dos setores usuários da água entendem que deveriam emanar do CNRH as propostas que confirmam maior segurança jurídica ao instrumento da cobrança pelo uso da água. Nesse sentido, é imperativo e urgente considerar a oportunidade que o pleito dos Comitês PCJ oferece para encarar as distorções aqui postas e de suma importância no atual estágio de implementação da cobrança; e que o CNRH estabeleça uma solução universal, e não casuística, que confira o fortalecimento de todo o Sistema. Destacamos ainda, como oportunidade para o CNRH, a criação de um ambiente

institucional e político para suprir lacunas que demandam regulamentos específicos.

#### 2.4.1 Considerações sobre a Sustentabilidade Financeira do Sistema

17- Constatamos que há uma questão com necessidade de resposta imediata, que talvez não possa esperar pelas soluções estruturais e institucionais apresentadas nos itens anteriores, que é a constituição de uma receita que faça jus às despesas de custeio para o desenvolvimento eficiente e eficaz das atividades de uma boa gestão de recursos hídricos. Entretanto, por todas as justificativas e considerações apresentadas neste parecer, temos a absoluta convicção de que o aumento de PUB não é aplicável e justificável. Seja porque, conforme já explicitado, o aumento do PUB tem que ser objeto de uma análise estrutural mais complexa, observando-se todo o processo de aplicação da cobrança no país, respaldado por uma regulamentação consistente e melhorias estruturais do SINGREH; seja porque, a médio e longo prazos, não dará a resposta financeira necessária, sem gerar um forte impacto sobre os usuários e, como consequência, sobre toda a sociedade, rompendo igualmente com os objetivos e com toda a característica pactuada da cobrança pelo uso da água.

18- Para solução dessa questão, forçoso reapresentar o orçamento anual da agenda de recursos hídricos. Conforme posto na NT da CNI, trata-se de um orçamento da ordem de R\$390 milhões de reais no ano de 2012, oriundos do pagamento pelo uso da água, conforme Relatório de Conjuntura 2013, lançado pela ANA pela seguinte composição:

Cobrança pelo Uso da Água		Valores Cobrados pelo Uso da Água		
ANA	Setor Elétrico <sup>1</sup>	191.890.000		191.890.000,00 (55,50%)
CBHs União		59.251.863	59.251.863 (38,52%)	153.809.830,00 (44,50%)
	Rio de Janeiro	31.478.925 (33,29%)	94.557.965 (61,48%)	
CBHs Estados	São Paulo	37.133.165 (39,27%)		
	Minas Gerais	25.945.875 (27,44%)		

1- Lei 9.648/98, alterada pela Lei n.º9.984/00, Art. 17, §1º, II

Além desse montante, estão disponíveis 3% dos recursos arrecadados pelo setor elétrico (CFURH), em torno de R\$46 milhões, repassados da ANEEL ao MMA, para a gestão da rede hidrometeorológica.

Posto isso, a solução está em que o CNRH, no uso de suas atribuições previstas na Lei 9.984/2000, art. 21, §4º, analise e construa norma pertinente que garanta o repasse de recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso da água aplicada ao setor hidrelétrico diretamente para as entidades delegatárias em operação, por meio do contrato de gestão, para fortalecimento da operacionalização dessas entidades, que atuam como agência de bacia.



### **3 PROPOSTAS PARA O ENCAMINHAMENTO DA MATÉRIA**

#### **3.1. Encaminhamento relativo à Resolução de novos valores para a Cobrança no âmbito Federal dos Comitês PCJ**

- I. Retirada da pauta do CNRH da proposta de Resolução que aprovaria novos valores para PUB da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União nas Bacias PCJ.
- II. Devolução da Deliberação para os Comitês PCJ, requerendo:
  - a. Revisão da Deliberação dos Comitês PCJ nº 160, tendo-se em vista que os mecanismos vigentes e sua operacionalização não são aplicáveis e estão em desacordo com esta Deliberação;
  - b. Revisão dos fundamentos utilizados para a atualização dos valores dos preços unitários básicos da cobrança pelo uso da água, atendendo os princípios orientadores da Política Nacional de Recursos Hídricos;
  - c. Avaliação de impacto nos usuários industriais dos novos valores propostos para a cobrança pelo uso da água;
  - d. Reelaboração e qualificação da avaliação de impacto aos usuários de saneamento com bases consistentes e que respeitem os princípios de equidade relativa e os limites assimiláveis pelo setor.
- III. Observação rigorosa dos ritos formais para o reencaminhamento da matéria no âmbito do SINGREH.

#### **3.2. Encaminhamento relativo à Segurança Jurídica**

- I. Condicionar a análise de novas propostas de cobrança pelo uso da água e de reajustes dos valores atualmente praticados ao equacionamento dos aspectos relacionados à falta de segurança jurídica do instrumento, conforme apresentado no item 2.4 desse parecer, aqui destacados:
  - a. aplicação dos recursos da cobrança de forma reembolsável;
  - b. definição e formalização de critério claro e objetivo para orientar a definição dos Preços Públicos Unitários, quando da implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos em águas do domínio da União;

- c. definição e formalização de critério claro e objetivo para os parâmetros de reajuste, e que considere o estrito cumprimento dos ritos preconizados pelo SINGREH;
  - d. otimização dos fluxos financeiros dos investimentos;
  - e. estudo e discussão sobre a necessidade de submissão das entidades delegatárias das funções de agências de bacia às normas do serviço público para a aplicação dos recursos da cobrança
- II. Que as Câmaras Técnicas, em regime de urgência, analisem e construam norma pertinente que possa garantir o repasse de recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso da água aplicada ao setor hidrelétrico diretamente para as entidades delegatárias em operação, por meio do contrato de gestão, para fortalecimento da operacionalização das entidades delegatárias de agência de bacia.