



AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
PROCURADORIA

SETOR POLICIAL, ÁREA 5, QUADRA 3, BLOCO M

NOTA TÉCNICA n. 00008/2020/COEAN/PFEANA/PGF/AGU

NUP: 00765.000270/2020-21

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Senhor Procurador-Geral,

1. Trata-se de Comunicação Interna encaminhada pela Coordenadoria de Sustentabilidade Financeira e Cobrança da Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - CSCOB/SAS, por meio da qual se solicita, desta Procuradoria, manifestação jurídica acerca de proposta de se *"autorizar a utilização de recursos de investimentos existentes em caixa para o custeio das entidades delegatárias no exercício 2020, observando-se os limites de custeio vigentes"* (Comunicação Interna nº 12/2020/CSCOB/SAS).

2. À origem da proposição está a Carta nº 453/2020 (documento nº 02500.016751/2020-94), por meio da qual requereu o Conselheiro Titular do Segmento Industrial do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH à Sua Excelência o Senhor Ministro do Desenvolvimento Regional:

i) *"a suspensão da emissão dos boletos de cobrança pelo uso da água por 120 dias, contemplando o período de abril a julho do vigente ano, de modo que os valores das parcelas relativas a esses meses sejam acrescidos nas parcelas relativas ao ano de 2021, sem adição de juros ou multas"*; bem assim

ii) *"que, caso acolhida a proposta de suspensão da cobrança referida no item anterior, se dê ampla divulgação dessa decisão junto aos usuários de todos os segmentos, utilizando-se de todos os meios de comunicação disponíveis como: cadastro da cobrança, e-mails, postagem via correios, mailing dos Comitês e outros disponíveis."*

3. Instada a se manifestar sobre a viabilidade do pleito (Ofício nº 212/2020/SNSH/MDR), esta Agência Nacional de Águas - ANA - como medida emergencial de enfrentamento dos efeitos causados pela pandemia de Covid-19 - editou a Resolução ANA nº 18, de 15 de abril de 2020, que dispôs sobre o adiamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União e admitiu que o valor anual da cobrança relativa ao exercício de 2020 seja cobrado de agosto a dezembro deste ano, *"de forma a preservar a arrecadação dentro do exercício 2020, não comprometendo o custeio das entidades delegatárias de funções de agência de água limitado a 7,5% da arrecadação no exercício"* (item 4 da Comunicação Interna nº 12/2020/CSCOB/SAS).

4. Tendo em vista a *"necessária extensão das medidas de alívio dos efeitos da pandemia ao setor produtivo"* (Ofício nº 50/2020/AA-CD/ANA), a CSCOB/SAS apresentou proposta - objeto desta análise (Nota Técnica nº 30/2020/CSCOB/SAS) - que busca acolher a solicitação apresentada, *"levando o vencimento dos boletos ao exercício 2021"* (item 5 da Comunicação Interna nº 12/2020/CSCOB/SAS).

5. A despeito de inexistirem óbices do ponto de vista operacional de cálculo e emissão de boletos de cobrança (item 7 da Nota Técnica nº 30/2020/CSCOB/SAS), registrou a área técnica *"dois desdobramentos importantes"* decorrentes da anuência do pedido e que se devem considerados no exame da pretensão formulada, quais sejam: i) *potencial comprometimento das atividades desempenhadas pelas entidades delegatárias de funções de agência de água, uma vez que "ao se passar os vencimentos dos boletos de abril a julho do exercício de 2020 para abril a julho do exercício 2021 haverá uma redução significativa da arrecadação no exercício 2020, implicando em desfalque no fluxo de caixa para o custeio das entidades delegatárias, dada a limitação imposta pelo §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97"*; bem assim ii) *impacto financeiro sobre os usuários-pagadores, em razão do acúmulo dos boletos relativos ao período de abril a julho do exercício de 2020 com aqueles referentes ao mesmo período do exercício 2021.*

6. A par de tais considerações, propõe a área técnica:

6.1 *"revisarem-se os procedimentos operacionais vigentes nas bacias hidrográficas do Paraíba do Sul, do PCJ, do São Francisco e do Doce, para que se adotem aqueles já aplicados nas bacias hidrográficas do Paranaíba e do Verde Grande, qual seja, emissão de boletos no tempo (t+1): os usos da água do exercício (t) passarão a ser cobrados no exercício seguinte (t+1)"* (item 14 da Nota Técnica nº 30/2020/CSCOB/SAS);

6.2 *"no caso das bacias hidrográficas do Paranaíba e do Verde Grande, cujos boletos já são*

emitidos no tempo (t+1) e estão previstos para vencer de agosto a dezembro de 2020, estender-se o vencimento para março de 2021, evitando-se a sobreposição de boletos dos exercícios 2020 e 2021" (item 15 da Nota Técnica nº 30/2020/CSCOB/SAS); e

6.3 autorizar-se, em caráter excepcional, a *"utilização de recursos de investimentos existentes em caixa para o custeio das entidades delegatárias no exercício 2020, observando-se os limites de custeio vigentes"* (item 10 da Nota Técnica nº 30/2020/CSCOB/SAS).

7. É o relatório.

8. A proposta sob análise constitui medida complementar à solução já adotada por esta Agência Nacional de Águas para minimizar os efeitos da pandemia de Covid-19, qual seja, adiamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União relativa ao exercício de 2020, de sorte que o valor anual da cobrança possa ser pago em parcela única ou em até cinco parcelas mensais, com vencimentos de agosto a dezembro do corrente ano, nos termos da Resolução ANA nº 18/2020.

9. Instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 5º, IV, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União integra a esfera de atribuições desta autarquia (art. 4º, IX, da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000), a quem compete - portanto - decidir sobre a adoção das medidas referenciadas nos itens 6.1 e 6.2 desta Nota Técnica.

10. A avaliação do quanto exposto no item 6.3, contudo, fica a cargo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, responsável por *"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"*, nos termos do art. 35, VI, da Lei nº 9.433/97.

11. Verifica-se, assim, que a solução formulada exige esforço concertado entre esta Agência e o CNRH, uma vez que sua viabilidade depende do atendimento concomitante das três medidas apresentadas. Daí requerer-se desta Procuradoria avaliar a proposição sugerida, *"para que haja segurança do CNRH em conceder esta autorização de caráter excepcional, sem ferir o que preconiza o art. 22, § 1º, da Lei nº 9.433/97"*.

12. Pois bem. O custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH resolve-se por meio dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos (art. 22, II, da Lei nº 9.433/97), e limita-se a sete e meio por cento do total auferido (art. 22, § 1º).

13. No caso das bacias hidrográficas do Paranaíba e do Verde Grande, para os quais propõe a área técnica cobrar-se o montante relativo ao exercício de 2019 de agosto do presente ano até março de 2021, justifica-se a preocupação externada quanto ao limite legal estabelecido, porque se prevê arrecadação em 2020, ainda que o montante a se auferir seja inferior àquele previsto para o exercício, não fosse a situação atípica que se nos apresenta.

14. No caso das bacias hidrográficas do Paraíba do Sul, do PCJ, do São Francisco e do Doce - para os quais não se prevê cobrança neste ano -, por outro lado, não faz sentido pensar em balizas percentuais contabilizadas a partir de montante nulo.

15. É de se ver, portanto, que o adequado exame da proposição pressupõe não apenas avaliar-se a possibilidade de se afastar o limite estabelecido pela lei, como, também - e precipuamente -, a proposta mesma de se autorizar a utilização de recursos de investimentos existentes em caixa para o custeio das entidades delegatárias, hipótese não contemplada legalmente.

16. É dizer: a análise que se exige, em verdade, não se refere à obediência do limite previsto no § 1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97, mas ao próprio comando estabelecido pelo *caput*.

17. De toda sorte, segundo entendemos, a proposta técnica merece prosperar.

18. Isso porque circunstâncias extraordinárias demandam soluções excepcionais. E a situação cujos efeitos se pretendem minimizados é de tal sorte extrema que justificou medida sequer prevista expressamente - exceção, portanto - pelo corpo normativo que disciplina o reconhecimento de *estados de exceção*(!).

19. Nos termos da Constituição Federal, ao Presidente da República compete privativamente *"decretar o estado de defesa e o estado de sítio"* (art. 84, IX).

20. O reconhecimento do estado de calamidade pública, por sua vez, se dá pelo Poder Executivo federal, a partir de requerimento do Poder Executivo de Estado, do Distrito Federal ou de Município afetado por desastre, conforme dispõe o art. 7º, *caput*, do Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, e que, por óbvio, não contempla a possibilidade de o próprio chefe do Poder Executivo federal - responsável pelo reconhecimento do estado de calamidade - solicitar seja ele reconhecido: hipótese tal de que cuida o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, em que o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública, mediante provocação do Presidente da República (Mensagem

Presidencial nº 93, de 18 de março de 2020).

21. Trata-se, portanto, de indiscutível exemplo de omissão ou lacuna normativa: a não-regulação de situações excepcionais.

22. A esse respeito, convém registrar os termos elucidativos de **PERELMAN**^[1]:

"Uma lei - constituição ou lei ordinária - nunca estatui senão para períodos normais, para aqueles que ela pode prever.

Obra do homem, ela está sujeita, como todas as coisas humanas, à força dos acontecimentos, à força maior, à necessidade.

Ora, há fatos que a sabedoria humana não pode prever, situações que não pôde levar em consideração e nas quais, tornando-se inaplicável a norma, é necessário, de um modo ou de outro, afastando-se o menos possível das prescrições legais, fazer frente às brutais necessidades do momento e opor meios provisórios à força invencível dos acontecimentos."

23. Muito bem. Situações atípicas justificam interpretação compreensiva do texto constitucional (cf. **ADI-EI nº 1.289**, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, DJ de 27.02.2004).

24. Se a situação é tal que justificou interpretação sistêmica e ponderada da Constituição, com igual razão se nos afigura razoável buscar solução que, a despeito de não prevista de forma expressa em lei, representa a melhor forma possível de se obedecer a *ratio* subjacente às normas que orientam o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

25. Nesse sentido, a questão posta não se deve avaliada tão só a partir de leitura estrita e limitada dos termos da lei, porque se trata de caso não previsto pelo Legislador. O exercício a cargo do intérprete, então, é procurar a resposta que melhor atende aos objetivos pretendidos pela norma fixada - e, aqui, referimo-nos a todos os dispositivos elencados pela Lei nº 9.433/97.

26. O conflito entre regras nem sempre se encerra na análise de sua validade, pois pode ser solucionado por meio da ponderação dos motivos e circunstâncias existentes em uma situação concreta e que justifica possa determinada regra deixar de ser aplicada, sem que isso represente declaração de sua invalidade.

27. E, nessa linha, da ponderação que se coloca entre i) *obediência a regra de custeio de integrante do SINGREH* e ii) *garantia do regular funcionamento do próprio sistema*, parece-nos mais sensato privilegiar-se a segunda.

28. Oportuno anotar-se, nesse ponto, que medida análoga já foi adotada, por duas vezes, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro - CERHI/RJ (Resoluções CERHI/RJ nºs 153, de 13 de abril de 2016, e 225, de 29 de abril de 2020).

29. E não é só. A proposta apresentada encontra respaldo, ainda, em preceito norteador da atuação do Poder Público, erigido à condição de princípio constitucional explícito (*ex vi* do art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

30. Mais que uma *exigência de otimização* (**ALEXYS**^[2]), o *Princípio da Eficiência* constitui verdadeira condição imanente a toda e qualquer atividade pública, se compreendida como exercício necessariamente lógico e pragmático da Administração.

31. Tal percepção foi registrada pela doutrina alemã, para a qual constitui a eficiência "*princípio constitucional estrutural pré-dado*" ou, noutras palavras, "*decorrência necessária da cláusula do Estado Social*"^[3], na medida em que compõe a própria ideia de legalidade, percebida não apenas por seu aspecto formal, mas - sobretudo - a partir do ponto de vista material^[4].

32. Como substrato da aludida eficiência, pois, pode-se anotar o dever, a cargo do administrador público, de atuar de forma eficaz, respeitados os ideais de produtividade e economicidade, o que lhe impõe executar os serviços públicos com presteza, rendimento funcional, qualidade, desburocratização e flexibilização.

33. Nesse sentido, o princípio da eficiência há que ser considerado como norte interpretativo dos demais princípios exigidos da atuação administrativa formalizados no texto constitucional.

34. À vista de tais considerações, a proposta apresentada pela SAS se nos afigura não apenas possível, mas - também - desejável.

35. Isso porque não só atende os termos requeridos pelo Conselheiro Titular do Segmento Industrial, como i) *resguarda os usuários pagadores de potencial impacto financeiro, devido ao acúmulo*

dos boletos relativos ao período de abril a julho do exercício de 2020 com aqueles referentes ao mesmo período do exercício 2021 (item 5 desta Nota Técnica); e, também, ii) representa incremento técnico dos procedimentos operacionais de cobrança efetuados por esta autarquia, bem como uniformizará (caso adotada) a efetivação do instrumento nas bacias hidrográficas de rios de domínio da União (atualmente operacionalizada de duas formas, emissão de boletos no tempo [t] e no tempo [t+1]).

36. Ante o exposto, não se verifica qualquer impedimento de natureza legal ou jurídica na adoção das medidas referenciadas no item 6 desta Nota Técnica.

À consideração superior.

Brasília, 7 de julho de 2020.

RODRIGO DALLE MOLLE PIMENTA
Coordenador

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00765000270202021 e da chave de acesso f42d54fa

Notas

1. [^] PERELMAN, Chaim. *Lógica Jurídica*, trad. Vergínia K. Pupi. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2000, p. 106.
2. [^] ALEX, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86
3. [^] MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência in: Revista Interesse Público nº 7*, São Paulo, Ed. Notadez, 2000, p. 71.
4. [^] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discrecionalidade e Controle Judicial*. São Paulo, Ed. Malheiros, 1992, pp. 33-36.

Documento assinado eletronicamente por LUIS CARLOS MARTINS ALVES JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450733613 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS CARLOS MARTINS ALVES JUNIOR. Data e Hora: 07-07-2020 14:43. Número de Série: 1652065. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO DALLE MOLLE PIMENTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450733613 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO DALLE MOLLE PIMENTA. Data e Hora: 07-07-2020 13:09. Número de Série: 1625622. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
PROCURADORIA

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00012/2020/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU

NUP: 00765.000270/2020-21

INTERESSADA: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo a **NOTA TÉCNICA n. 00008/2020/COEAN/PFEANA/PGF/AGU**, pelos seus próprios fundamentos, que servirá como manifestação jurídica desta Procuradoria.

Nada obstante, no item 19 da aludida Nota Técnica me parece que a fundamentação normativa adequada seja o disposto no art. 21, inciso XVIII, CF, no que dispõe ser de competência da União "planejar e promover a defesa permanente contra as **calamidades públicas**, especialmente as secas e as inundações".

Eis a única ressalva a ser feita na referida Nota.

Ante o exposto ao apoio administrativo para:

- a) juntar a Nota Técnica e o respectivo despacho ao processo n. 00501.002158/2020;
- b) tramitar à CSCOB/SAS.

Brasília, 7 de julho de 2020.

LUÍS CARLOS MARTINS ALVES JÚNIOR
Procurador-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00765000270202021 e da chave de acesso f42d54fa

Documento assinado eletronicamente por LUIS CARLOS MARTINS ALVES JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 456203124 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS CARLOS MARTINS ALVES JUNIOR. Data e Hora: 07-07-2020 14:43. Número de Série: 1652065. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
