



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HÍDRICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 828, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5979/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

PARECER n. 00553/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.015245/2020-36

INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Direito Administrativo. Minuta de Moção do CNRH a qual recomenda aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares. Manifestação técnica favorável. Juridicidade da minuta condicionada ao cumprimento das recomendações.

Senhor Coordenador-Geral de Assuntos Hídricos,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a essa Consultoria Jurídica, com fulcro no art. 11, incisos I e V, da Lei Complementar n.º 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), para fins de assessoramento jurídico no exame da Minuta de Moção do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que recomenda aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares (SEI 3380702).

2. Adota-se como parte inicial deste relatório o quanto informado no Nota Técnica n.º 32/2021/CGRH/DRHB/SNSH-MDR (SEI 3379854):

(...)

3. Análise

6. Trata-se de proposta de moção encaminhada pelo Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia Hidrográficas, na qual os documentos apresentados apontaram a Emergência Sanitária na Área de Relevante Interesse Social no Distrito Federal dentro do atual contexto de pandemia.

7. A proposta foi levada para análise na Câmara Técnica de Educação, Informação, Ciência e Tecnologia – CTECT e inicialmente era dirigida exclusivamente ao Governo do Distrito Federal, o que acabou gerando um questionamento quanto à competência do CNRH para aprovação da matéria. Após extenso debate restou reconhecido o mérito da proposta, mas os membros avaliaram que, diante da dramática situação do acesso à água potável para grande parte da população brasileira, a proposta de moção ora apresentada fosse direcionada a todos os entes federativos, para a adoção de medidas que assegurem o direito a água para comunidades carentes, e que o CNRH deveria provocar esse debate nos Conselhos de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia Hidrográfica. Por fim, foi aprovado o seguinte texto:

“Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.”

8. Após, o assunto foi encaminhado para análise da Câmara Técnica de Assuntos Legais - CTAL que entendeu que o texto, fazendo recomendação aos Conselhos de Recursos Hídricos, estaria inserido na competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos disposto na Lei nº 9.433/97 e no Decreto 10.000/2019 para 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, e ainda, que é regimental o uso da Moção *"quando se tratar de manifestação dirigida a quaisquer órgãos e entidades, públicos ou privados, em caráter de alerta, recomendação ou solicitação de interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do SINGREH"*. O texto foi aprovado pela CTAL e levado para análise do plenário do CNRH, conforme disposto no Parecer 3 ([3322425](#)).

9. Durante as discussões na 48ª Reunião Extraordinária do CNRH, em 16.09.2021, o FONASC, por meio de seu representante e conselheiro suplente do CNRH, voltou a sugerir alterações substanciais no texto da moção ([3380702](#)). A nova redação sugerida é:

“Recomendar aos Governos Estaduais e seus órgãos gestores nos Estados e no Distrito Federal e demais instâncias do SINGREH, que adotem providências quanto ao acesso à água para populações vulneráveis, também promovendo o debate sobre segurança hídrica com a inserção da educação sanitária e ambiental, viabilizando a tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água às populações residentes nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.”

10. A nova redação gerou questionamentos entre os membros que por fim decidiram por consultar a CONJUR quanto aos seguintes pontos:

I - Considerando que o acesso à água inclui diversos segmentos, a recomendação feita diretamente aos Governos Estaduais extrapolaria a competência do CNRH, especialmente se considerada as competências relativas ao saneamento trazidas pela constituição e pela jurisprudência?

II - Sendo aprovada a moção, poderia ser gerada alguma expectativa ou obrigação de repasse de recursos, pelo CNRH ou MDR, para cumprimento das recomendações?

III - Por fim, considerando a titularidade municipal para a prestação de serviços de saneamento (abastecimento de água potável), questionamos a adequação da recomendação direcionada aos Estados.

11. Somente após esclarecidos estes questionamentos o plenário do CNRH poderá se manifestar pela aprovação ou não da moção.

(...)

5. CONCLUSÃO

16. Trata-se de consulta jurídica sobre a competência do CNRH para fazer recomendações aos Governos dos Estados, considerando as previsões da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9.433/1997, do Decreto 10.000/2019 e do Regimento Interno do CNRH aprovado pela Resolução CNRH nº 215/2020.

17. Consulta-se ainda em relação a uma possível criação de expectativa ou obrigação de repasse de recursos para cumprimento das recomendações, assim como se é adequado o direcionamento da recomendação aos Estados, uma vez que os serviços de abastecimento de água potável, ou seja, serviço de saneamento, são de titularidade municipal.

18. Neste sentido, solicita-se que o presente processo seja encaminhado à Consultoria Jurídica junto ao MDR para manifestação quanto aos questionamentos levantados.

(...)

(destacou-se)

3. Nesse sentido, a proposta de Moção CNRH (SEI 3380702) submetida à análise da Consultoria Jurídica apresenta o seguinte conteúdo:

MINUTA

MOÇÃO CNRH Nº XXX, DE XX DE XXX DE 2021

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH, no uso das competências que lhe são conferidas pelas Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, pelo Decreto nº 10.000, de 3 de setembro de 2019, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e no Processo 59000.015245/2020-36 e;

Considerando o disposto no Art. 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Considerando o disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, focando nos usos múltiplos da água e, em situação de escassez, priorizar o consumo humano e a dessedentação de animais.

Considerando o artigo 2º da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Considerando a necessidade de atender aos usos múltiplos dos recursos hídricos, e a responsabilidade inerente à gestão dessas demandas, que impele a atuação proativa do poder público com vistas a ampliar os benefícios sociais e reduzir o impacto ambiental.

Considerando que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece que o ser humano deve ter direito a uma água limpa e segura, como um direito humano essencial para a vida e poder exercer todos os demais direitos.

Considerando o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 6 – Água Potável e Saneamento - da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, que estabeleceu como meta a melhoria da qualidade da água, reduzindo a poluição e aumentando a reciclagem e a reutilização sem riscos em âmbito mundial.

Considerando o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, que revelou que os mais pobres têm maior probabilidade de ter acesso limitado a água e saneamento adequados.

Considerando que uma em cada três pessoas no mundo não tem acesso à água potável, segundo relatório recente do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Considerando que um número significativo de crianças morre todos os anos por problemas derivados de falta de água tratada, contraindo doenças evitáveis, tais como diarreia, febre tifoide, cólera e poliomielite, segundo dados da UNICEF.

Considerando que a falta de acesso à água tratada deixa determinadas parcelas da sociedade excluídas da prevenção à Covid-19 e mais suscetíveis aos seus efeitos.

Considerando os aspectos de emergência sanitária e de acesso à água na área de relevante interesse social do Distrito Federal, que constam da proposta de moção do Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia – Fonasc, apresentada ao CNRH.

Considerando a emergência sanitária das moradias localizadas nas zonas especiais de interesse social, sobretudo nos estabelecimentos comunitários e escolares; que não disponham de abastecimento de água, necessitando de intervenção que minimize os graves riscos existentes.

Considerando a necessidade de elaboração de políticas públicas permanentes e estruturais que amenizem essa situação de vulnerabilidade dos que não têm acesso adequado à água potável.

Considerando a importância da educação ambiental como importante ferramenta para sensibilizar sobre os problemas ambientais contemporâneos, de modo a facilitar a cooperação mútua e equitativa nos processos de decisões de todos os níveis.

RESOLVE :

Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

Sugestão do Conselheiro Wanderley Paganini (Sabesp). Incluir educação sanitária

1. Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação sanitária e ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência

sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

Sugestão do Conselheiro João Clímaco (chat)

2. Recomendar aos Governos Estaduais e seus órgãos gestores nos Estados e no Distrito Federal e demais instancias do SINGREH, que adotem providências quanto ao acesso a água para populações vulneráveis, também promovendo o debate sobre segurança hídrica com a inserção da educação sanitária e ambiental, viabilizando a tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água às populações residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

Encaminhamento: Solicitar manifestação da Consultoria Jurídica junto ao MDR quanto a competência do CNRH para recomendar tomada de providências contida na proposta de moção e emendas, especialmente quanto à proposta apresentada pelo Conselheiro João Clímaco.

4. Para fins de compreensão da matéria, dentre outros documentos, destacam-se ainda:

a) Ofício do Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas - FONASC.CBH (SEI 2778195), de 29 de julho de 2020, que encaminha proposta de moção pelo CNRH e solicita respectiva manifestação sobre o seu conteúdo;

b) Parecer nº 1/2021/CTECT-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH (SEI 3298079), de 10/08/21, da Câmara Técnica de Educação, Informação, Ciência e Tecnologia do CNRH (CTEC/CNRH), que informa a aprovação na 8ª Reunião da CTECT da minuta com a seguinte redação da recomendação após os considerandos:

(...)

RESOLVE:

Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

c) Parecer nº 3/2021/CTAL/CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH (SEI 3322425), de 01/09/21, da Câmara Técnica de Assuntos Legais (CTAL/CNRH), que também informa a aprovação da proposta de moção na CTAL com a mesma redação acima transcrita.

d) Nota Técnica nº 32/2021/CGRH/DRHB/SNSH-MDR (SEI 3379854), de 01/10/21, que trata do histórico do processo e solicita manifestação da Consultoria Jurídica sobre alguns questionamentos previamente à deliberação do plenário do CNRH para a aprovação ou não da moção.

5. O Senhor Secretário Nacional de Segurança Hídrica então encaminhou o presente processo à Consultoria Jurídica para a emissão de parecer jurídico (SEI 3391018), em 07/10/21.

6. É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico das questões.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Preliminarmente

7. Inicialmente, cumpre esclarecer que não compete a esta Consultoria Jurídica a análise do mérito administrativo do ato administrativo que se pretende aprovar, cabendo à autoridade administrativa competente sopesar a conveniência e/ou oportunidade da elaboração do mencionado ato. Às consultorias jurídicas compete apenas a aferição do aspecto jurídico-legal das minutas cuja análise lhe são submetidas.

8. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016) :

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Fonte

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentar da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

b) Da delimitação do objeto da consulta

9. Verifica-se que mesmo após as Câmaras Técnicas do CNRH (CTEC e CTAL) terem se manifestado pela aprovação da moção no sentido de *“recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares”*, a Nota Técnica nº 32/2021/CGRH/DRHB/SNSH-MDR (SEI 3379854), de 01/10/21, relata que:

(...)

9. Durante as discussões na 48ª Reunião Extraordinária do CNRH, em 16.09.2021, o FONASC, por meio de seu representante e conselheiro suplente do CNRH, voltou a sugerir alterações substanciais no texto da moção ([3380702](#)). A nova redação sugerida é:

“Recomendar aos Governos Estaduais e seus órgãos gestores nos Estados e no Distrito Federal e demais instâncias do SINGREH, que adotem providências quanto ao acesso à água para populações vulneráveis, também promovendo o debate sobre segurança hídrica com a inserção da educação sanitária e ambiental, viabilizando a tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água às populações residentes nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.”

10. A nova redação gerou questionamentos entre os membros que por fim decidiram por consultar a CONJUR quanto aos seguintes pontos:

I - Considerando que o acesso a água inclui diversos segmentos, a recomendação feita diretamente aos Governos Estaduais extrapolaria a competência do CNRH, especialmente se considerada as competências relativas ao saneamento trazidas pela constituição e pela jurisprudência?

II - Sendo aprovada a moção, poderia ser gerada alguma expectativa ou obrigação de repasse de recursos, pelo CNRH ou MDR, para cumprimento das recomendações?

III - Por fim, considerando a titularidade municipal para a prestação de serviços de saneamento (abastecimento de água potável), questionamos a adequação da recomendação direcionada aos Estados.

11. Somente após esclarecidos estes questionamentos o plenário do CNRH poderá se manifestar pela aprovação ou não da moção.

(...)

16. Trata-se de consulta jurídica sobre a competência do CNRH para fazer recomendações aos Governos dos Estados, considerando as previsões da Constituição Federal de 1988, da Lei nº

9.433/1997, do Decreto 10.000/2019 e do Regimento Interno do CNRH aprovado pela Resolução CNRH nº 215/2020.

17. Consulta-se ainda em relação a uma possível criação de expectativa ou obrigação de repasse de recursos para cumprimento das recomendações, assim como se é adequado o direcionamento da recomendação aos Estados, uma vez que os serviços de abastecimento de água potável, ou seja, serviço de saneamento, são de titularidade municipal.

(...)

10. Nesse contexto, observa-se que a proposta de moção submetida à análise desta Consultoria Jurídica - CONJUR (SEI 3380702) apresenta os mesmos considerandos, mas ao final são propostas 3 sugestões de “recomendação”, quais sejam:

RESOLVE :

Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

Sugestão do Conselheiro Wanderley Paganini (Sabesp). Incluir educação sanitária

1. Recomendar aos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal que promovam o debate sobre segurança hídrica, com a inserção da educação sanitária e ambiental, com vistas à tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água à população residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

Sugestão do Conselheiro João Clímaco (chat)

2. Recomendar aos Governos Estaduais e seus órgãos gestores nos Estados e no Distrito Federal e demais instancias do SINGREH, que adotem providências quanto ao acesso a água para populações vulneráveis, também promovendo o debate sobre segurança hídrica com a inserção da educação sanitária e ambiental, viabilizando a tomada de decisão pelos órgãos competentes, considerando sobretudo a emergência sanitária em tempos de pandemia e o direito ao abastecimento de água às populações residente nas Áreas de Relevante Interesse Social e estabelecimentos comunitários e escolares.

11. Constata-se, pois, que nem mesmo a redação da minuta de moção do CNRH está finalizada, tendo sido realizados questionamentos prévios à CONJUR/MDR para a deliberação do plenário do CNRH acerca da redação final dessa manifestação.

12. Sendo assim, a presente análise jurídica será restrita aos questionamentos levantados, cabendo à área técnica definir qual será a redação final da minuta a ser submetida ao plenário do CNRH.

c) Das manifestações do CNRH – Da natureza da “moção”

13. As formas de manifestação do CNRH estão previstas de acordo com o art. 8º da Resolução CNRH nº 215, de 30 de junho de 2020, que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, *in verbis*:

Art. 8º O Conselho manifestar-se-á por meio de:

I - resolução: quando se tratar de deliberação vinculada às suas competências legais;

II - moção: quando se tratar de manifestação dirigida a quaisquer órgãos e entidades, públicos ou privados, em caráter de alerta, recomendação ou solicitação de interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH);

III - comunicação: quando se tratar de ato de expediente de competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. Os atos enumerados nos incisos I e II deste artigo serão datados e numerados em ordem distinta e publicados no Diário Oficial da União.

(destacou-se)

14. Verifica-se que a “moção” é uma manifestação dirigida a quaisquer órgãos ou entidades, públicos ou privados, mas com natureza de alerta, recomendação ou solicitação, sempre no interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). **Ou seja, a “moção” não possui uma natureza jurídica de determinação, requisição ou ordem, pois não possui conteúdo decisório.**

15. Por outro lado, a “resolução” possui conteúdo decisório e, assim, um caráter de determinação, mas sempre no âmbito de suas atribuições legais e respeitadas a legislação de regência da respectiva matéria.

16. Não se vislumbra, pois, ilegalidade na adoção de moção que utilize o termo “recomendar” como verbo-núcleo do dispositivo. Recomenda-se, porém, para fins de clareza do caráter da moção, que seja incluído um último considerando acerca do fundamento da moção, sugerindo-se a seguinte redação: *“Considerando que a moção é um meio de manifestação do CNRH quando se tratar de manifestação dirigida a quaisquer órgãos e entidades, públicos ou privados, em caráter de alerta, recomendação ou solicitação de interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), conforme o art. 8º, inciso II, da Resolução CNRH nº 215, de 30 de junho de 2020”*.

d) Dos destinatários da moção – Da competência da União e do CNRH

17. Como visto acima, a moção se dirige a quaisquer órgãos e entidades, públicos ou privados, em caráter de alerta, recomendação ou solicitação de interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

18. Em outras palavras, salvo melhor juízo, sempre que determinada atividade, ação ou medida puder ser tomada, por quem quer que seja, no interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), poderá o CNRH manifestar-se por meio de moção, se não for o caso de adoção de resolução, conforme a situação de fato apresentada e a respectiva hipótese legal de atuação.

19. Nesse sentido, cabe a área técnica avaliar qual seria o órgão/entidade que melhor poderia atender a recomendação do CNRH prevista na moção, no sentido de eficácia, eficiência e efetividade. Trata-se de uma análise de gestão, de oportunidade e conveniência, bem como, em última instância, de uma análise política, que foge as atribuições desta Consultoria Jurídica.

20. Saliente-se, por fim, que as propostas de recomendação previstas na minuta de moção guardam congruência com as justificativas apresentadas nos “considerandos” e estão em conformidade com a competência administrativa da União prevista no art. 21 da CF/88, os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos (arts. 1º e 2º, da Lei nº 9.433/97) e a competência do CNRH prevista no art. 35 da Lei nº 9.433/97 e no art. 1º do seu regulamento (Decreto nº 10.000/19):

CF/88

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Lei nº 9.433/97

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;

(...)

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;

(...)

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

Decreto nº 10.000/19

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional, ao qual compete:

I - formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do disposto na [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#), e no [art. 2º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000](#);

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

(...)

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

V - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos conselhos estaduais de recursos hídricos ou pelos comitês de bacia hidrográfica;

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

VII - 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;

(...)

IX - acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

(...)

e) Da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico

21. Na Constituição da República é estabelecida a competência comum de todos os entes federativos para promover a melhoria das condições de saneamento básico, inclusive por intermédio do sistema único de saúde:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
(destacou-se)

22. Trata-se, pois, de uma competência administrativa (material), e não legislativa, representativa de um federalismo cooperativo adotado pela CF/88, cuja característica é a conjunção de esforços dos entes federados para alcançar fins que se destinam a todo o Estado.

23. Na interpretação do que se trata interesse comum para fins de definição de competência para a tomada de decisão e titularidade dos serviços de saneamento básico, é importante destacar a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842, julgado em 06/03/13 (DJe de 16/09/13):

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) O art. 23, IX, da CF conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um Município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da CF. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei federal 11.445/2007 e o art. 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um Município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e Estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

[[ADI 1.842](#), rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, *DJE* de 16-9-2013.]

24. Ademais, ressalte-se que o art. 8º da Lei nº 11.445/07 (que estabelece diretrizes para o saneamento básico), alterado pela Lei nº 14.026/20, dispôs sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico nos seguintes termos:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: ([Redação pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório. ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma)

região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na [Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 \(Estatuto da Metrópole\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

(destacou-se)

25. Verifica-se, portanto, que os Municípios detêm a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico quando se trata de interesse local. Mas os Estados também possuem competência administrativa para tratar da questão do saneamento básico prestado de modo regionalizado (interesse regional), nos termos do inciso II do art. 8º da Lei nº 11.445/07.

26. Por fim, não se desconhece a decisão do Plenário do STF na ADI nº 4.454 (DJe de 25/08/20), que reconheceu a possibilidade de delegação de serviços de saneamento à iniciativa privada. Ao analisar a demanda, a ministra Cármen Lúcia entendeu que *"competem aos municípios, antes da federação responsáveis pela gestão dos assuntos de interesse local e pela edição de leis que digam respeito a esses temas, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. A eles cabe escolher a forma da prestação desses serviços, se diretamente ou por delegação à iniciativa privada mediante prévia licitação."*

27. Nesse contexto, salvo melhor juízo, em que pese ser possível falar num protagonismo do Município com relação à questão do saneamento básico, não se pode afirmar que tal ente federado possui a titularidade exclusiva dos serviços públicos de saneamento básico. Nesse sentido, em seu voto condutor na ADI nº 2.340 (DJe de 10/05/13), o Min. Ricardo Lewandowski considerou que *"o Município é, dentre todos os entes federativos, aquele que está mais próximo da população, cujas necessidades básicas conhece de perto, incumbindo-lhe, por essa precisa razão, prestar, em primeira mão, os serviços públicos essenciais, com destaque para a distribuição de água potável, sem prejuízo da eventual colaboração do Estado e da União"*.

f) Dos termos da minuta de moção

28. Na medida em que não se vislumbra ilegalidade na forma das sugestões de recomendação apresentadas na proposta de moção (SEI 3380702), a escolha da redação a ser aprovada passa por uma análise de gestão, de oportunidade e conveniência, bem como por aspectos políticos, que fogem às atribuições desta Consultoria Jurídica.

29. Recomenda-se, porém, a inclusão de um último considerando acerca do fundamento da moção, como indicado no item 16 deste Parecer.

III – CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, à luz dos fundamentos expostos no Parecer, abstraídos os aspectos de oportunidade e conveniência, bem como aspectos técnicos e políticos, seguem abaixo as respostas suscitadas pela área técnica no item 10 da Nota Técnica nº 32/2021/CGRH/DRHB/SNSH-MDR (SEI 3379854), **atentando-se para as observações e recomendações do Parecer, em especial o disposto nos itens 12, 16, 19, 25, 27 e 29:**

I - Considerando que o acesso a água inclui diversos segmentos, a recomendação feita diretamente aos Governos Estaduais extrapolaria a competência do CNRH, especialmente se considerada as competências relativas ao saneamento trazidas pela constituição e pela jurisprudência?

R: A resposta é negativa, à luz da competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, inciso XX, CF/88), da natureza da moção e da competência do CNRH prevista na Lei nº 9.433/97 e no Decreto nº 10.000/19. A opção por se dirigir a moção aos Estados ou aos Conselhos de Recursos Hídricos passa por uma análise gestão técnica e política, bem como de oportunidade e conveniência, que foge às atribuições da Consultoria Jurídica. Com relação ao saneamento básico, trata-se de interesse da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 31, da Lei nº 9.433/97: “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.”). Em que pese o protagonismo dos Municípios na questão, eles não possuem a titularidade exclusiva na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme o art. 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, e o art. 8º da Lei nº 11.445/07. Logo, a questão da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico não seria um óbice jurídico a que a moção fosse dirigida aos Estados.

II - Sendo aprovada a moção, poderia ser gerada alguma expectativa ou obrigação de repasse de recursos, pelo CNRH ou MDR, para cumprimento das recomendações?

R: Com relação à possível obrigação de repasse de recursos, da forma como a proposta de moção foi apresentada (SEI 3380702), com três sugestões de “recomendação”, não se vislumbra em nenhuma delas, do ponto de vista jurídico, qualquer obrigação assumida pela União (MDR/CNRH) no tocante ao repasse de recursos financeiros, de modo que qualquer que seja o destinatário da moção não terá direito de exigir o recebimento de valores. No tocante a se gerar “alguma expectativa” no destinatário da moção de receber recursos financeiros, trata-se de uma análise de gestão que inclui até mais aspectos políticos.

III - Por fim, considerando a titularidade municipal para a prestação de serviços de saneamento (abastecimento de água potável), questionamos a adequação da recomendação direcionada aos Estados.

R: Como respondido no item I, a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico no caso de interesse local, embora seja a regra, não exclui a competência administrativa dos Estados para tratar da questão, quando se trata de interesse regional e conforme o inciso II do art. 8º da Lei nº 11.445/07. Assim, reitere-se, a questão da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico não seria um óbice jurídico a que a moção fosse dirigida aos Estados.

32. Por fim, sugere-se a restituição dos autos para a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica para ciência e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 20 de outubro de 2021.

SÉRGIO MELO GUIMARÃES
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR DE ASSUNTOS HÍDRICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000015245202036 e da chave de acesso 23156856

Documento assinado eletronicamente por SERGIO MELO GUIMARAES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749643305 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO MELO GUIMARAES. Data e Hora: 20-10-2021 11:32. Número de Série: 17326372. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HÍDRICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 828, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5979/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 00988/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.015245/2020-36

INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Encontro-me de acordo com os termos do Parecer n. 00553/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, da lavra do Dr. Sérgio Melo Guimarães, proferido nos autos do processo em epígrafe.
2. À consideração do Sr. Consultor Jurídico. Após, sugere-se a restituição do processo à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, conforme proposto.

Brasília, 21 de outubro de 2021.

MARCELO EDUARDO MELO BARRETO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS HÍDRICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000015245202036 e da chave de acesso 23156856

Documento assinado eletronicamente por MARCELO EDUARDO MELO BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749741598 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO EDUARDO MELO BARRETO. Data e Hora: 21-10-2021 16:10. Número de Série: 49906031787313044759976516647. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 826, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5969/5979 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 00992/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.015245/2020-36

INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Estou de acordo com o **DESPACHO n. 00988/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, que aprovou o **PARECER n. 00553/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**.

2. Retornem os autos à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.

Brasília, 22 de outubro de 2021.

(assinado eletronicamente)
ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL
ADVOGADO DA UNIÃO
CONJUR/MDR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000015245202036 e da chave de acesso 23156856

Documento assinado eletronicamente por ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 751335785 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL. Data e Hora: 22-10-2021 09:11. Número de Série: 23856961436642311269338425808. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.