

PARECER CT-AJI

Interessados: CBH-PS e CRH

Ref.: Parecer CTCOB nº 04/2024

Assunto: Avaliação da documentação encaminhada pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul referente à revisão de mecanismos e valores da cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, para os usuários urbanos e industriais.

Deliberação CRH nº 180/2015 - Aprova procedimentos, limites e condicionantes para revisão dos mecanismos e valores de cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, para os usuários urbanos e industriais.

I - Relatório

Em reuniões realizadas pela CT-COB do CRH, dois conflitos foram identificados no texto da Deliberação CRH nº 180/2015 que resultaram em consulta para esta Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e Institucionais (CT-AJI).

Trata-se dos dispostos nos itens 5 e 9 do Parecer CTCOB nº 04/2024, aqui reproduzidos:

Vale destacar que, em abril de 2024, foi solicitado à Secretaria Executiva do CRH que encaminhasse o Parecer CTCOB nº 04/2024 à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e Institucionais (CTAJI) para manifestação quanto aos itens 5 e 9 do referido parecer, por tratarem de dúvidas jurídicas surgidas quando da análise do estudo de fundamentação. São elas:

5. Caso o(s) CBH(s) da(s) bacia(s) envolvida(s) em transposições existentes ou previstas discorde(m) dos valores propostos para o Coeficiente Ponderador X13 pelo CBH da bacia doadora de água, poderá(ão) manifestar-se formalmente apresentando suas justificativas, para apreciação pelo CRH quando de sua deliberação sobre a proposta do CBH.

O Artigo 3º da deliberação CRH 180/2015 determina que, para revisões relativas aos Coeficientes Ponderadores referidos no Artigo 12 do Decreto nº 50.667, de 30 de março de 2006, os CBHs deverão:

.....
V – informar o(s) CBH(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(s) em transposições existentes ou previstas, os quais deverão se manifestar, por meio de deliberação aprovada em plenário, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do recebimento oficial da notificação e, caso haja interesse, designar representantes, incluindo a categoria de usuário, para acompanhar os debates que objetivem a revisão de valores para o Coeficiente Ponderador X13.

Por outro lado, o parágrafo 4º do mesmo artigo 3º da Deliberação 180/2015, estabelece que: “Caso o(s) CBH(s) da(s) bacia(s) envolvida(s) em transposições existentes ou previstas discorde(m) dos valores propostos para o Coeficiente Ponderador X13 pelo CBH da bacia doadora de água, poderá(ão) manifestar-se formalmente, apresentando suas justificativas, para apreciação pelo CRH quando de sua deliberação sobre a proposta”.

Os CBHs AT e PCJ, apesar de terem indicado representantes para acompanhar as discussões finais no âmbito do CBH-PS, não se manifestaram em relação à revisão do Coeficiente Ponderador X13. Diante deste impasse, a CTCOB solicitou o envio deste item para análise da CTAJI e manifestação quanto ao cumprimento legal, conforme estabelecido na Deliberação CRH 180/2015.

(...)

9. Concluído o estudo de fundamentação para subsidiar a revisão de mecanismos e valores da cobrança, os CBHs deverão, pelo prazo mínimo de 90 dias:

- realizar campanha de divulgação**
- disponibilizar aos usuários os novos valores propostos no simulador da cobrança.**

Avaliada a resposta encaminhada pelo CBH-PS, não houve consenso quanto ao cumprimento do prazo definido pela Deliberação 180, entendendo os usuários (FIESP, SABESP, UNICA e SINDAREIA) que a data inicial para disponibilização do simulador seria aquela em que foi deliberada a questão no comitê, sendo esta versão final a ser objeto de divulgação.

A resposta do CBH-PS declara e explicita que a disponibilização do estudo e do simulador se deu ao longo do processo de construção da deliberação da cobrança aprovada em plenário.

Assim sendo, submeteu-se a questão à CTAJI quanto à legalidade perante a Deliberação 180/2015 – Artigo 6º.”

II - Fundamentação Jurídica e Considerações

Em relação ao Item 5, o conflito vem do uso dos verbos modais dever (Inciso V) e poder (parágrafo 4º). Enquanto o primeiro verbo encerra uma obrigação, o segundo estabelece uma possibilidade, “**deverão se manifestar**” e “**poderá(ão) manifestar-se**” não são expressões sinônimas. Em que pese poderem ser substituídos por terão de/terão que se manifestar a dissensão interpretativa está dada. Quando poder e dever descrevem direitos e deveres, recebem uma interpretação que se chama “deôntica”. Exemplos: Você pode ir e vir; Você deve respeitar a outra pessoa. Mas quando esses verbos projetam as possibilidades ou probabilidades de acontecimentos futuros, recebem uma interpretação chamada “epistêmica”. Exemplos: Pode chover hoje; Deve chover hoje. Parcela da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e Institucionais entendeu que não

havendo resposta no prazo estipulado pela Deliberação 180/2015 (60 dias do recebimento da notificação ou diretamente junto ao CRH em caso de discordância dos valores propostos para o coeficiente ponderador - CP), o silêncio, s.m.j., implicaria em concordância com o estudo e a fixação do novo Coeficiente Ponderador X-13 para o consumo que foi reduzido de 2 (dois) para 1 (um) em total benefício aos CBH PCJ e CBH AT. Segundo apontado pelo CBH-PS, houve plena participação dos representantes dos CBHs AT e PCJ em todas as reuniões e plenária de 19 de agosto de 2022 do CBH-PS, bem como houve apresentação do estudo, pelos representantes do CBH-PS, junto ao CBH PCJ no dia 14 de julho de 2022.

Como requer a Deliberação CRH 180/2015, os CBHs PCJ e AT devem se manifestar, por meio de deliberações aprovadas em plenário por cada um dos comitês, deliberações estas não incluídas na documentação apresentada. Diante deste impasse, a CTCOB remeteu este item para análise da CTAJI e manifestação quanto ao cumprimento legal, conforme estabelecido na Deliberação CRH 180/2015.

No âmbito da avaliação jurídica da CTAJI, houve parcial consenso no sentido de que atingida a preclusão, que é a perda da possibilidade da prática de um ato que lhe cabia praticar, pelo descuido do prazo temporal, não há que se exigir tal manifestação.

FIESP, SABESP e UNICA apresentaram argumentação divergente à simples continuidade do processo, apontando a necessidade e importância de definição, pela CTAJI, da correta interpretação da Deliberação 180/2015 a fim de dirimir, definitivamente, a controvérsia para o caso em tela e futuros casos. Entende-se que, em que pese o aparente benefício para o CBH-AT e PCJ decorrente da redução do coeficiente ponderador de 2 para 1 nesse caso, a necessidade de resolução da subjetividade permanece, sendo a solução importante para que não se crie precedentes para o não atendimento à Deliberação 180/2015. Ou seja, uma vez acatada pela CTAJI a hipótese de aplicação da preclusão, acata-se como facultativa a manifestação por parte do(s) comitê(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(as) em transposições existentes ou previstas, sem que haja, contudo, previsão das consequências do não atendimento de forma expressa na Deliberação 180/2015.

Em relação ao item 9, a divergência de entendimento se estabeleceu no que tange à data de efetiva conclusão do estudo de fundamentação da cobrança do CBH-PS e disponibilização do simulador da cobrança, conforme artigo 6º da Deliberação 180/2015:

Artigo 6º - Concluído o estudo de fundamentação para subsidiar a revisão de mecanismos e valores da cobrança, os CBHs deverão, pelo prazo mínimo de 90 dias:

I - realizar campanha de divulgação; e

II - disponibilizar aos usuários os novos valores propostos no simulador da cobrança.

As discussões no âmbito da CTCOB versaram sobre atas e agenda de oficinas que registram discussões, demonstrando que tanto o estudo quanto o simulador foram alterados ao longo do processo, não cabendo estipular a data proposta pelo CBH-PS de 09 de maio de 2022 como a de conclusão do estudo e da disponibilização do simulador.

O CBH-PS diverge em essência do entendimento da CTCOB de que o prazo de 90 dias seja contado somente a partir da data da deliberação do Comitê que aprovou a revisão da cobrança, de 19 de agosto de 2022, sob a justificativa:

“(…) o Art. 6º da Delib 180/2015 trata objetivamente de conclusão do “estudo de fundamentação” que irá subsidiar a revisão. Já o Art. 7º trata da “proposta de revisão dos mecanismos e valores da cobrança”. São, portanto, s.m.j., substantivos, conceitos, conteúdos e procedimentos/etapas absolutamente diferentes, tanto que estão em artigos distintos. Fosse o mesmo conceito/etapa, estaria sendo tratada a exceção de forma expressa por meio de parágrafo no mesmo artigo fundindo as etapas de elaboração do estudo com a proposta. Naturalmente, o estudo fundamenta a proposta final. Mas não há lógica entre a plenária aprovar um estudo para ser publicado por 90 dias e depois deliberar novamente como uma proposta.

Avaliada a resposta encaminhada pelo CBH-PS, não houve consenso no âmbito da CTCOB quanto ao cumprimento do prazo definido pela Deliberação 180/2015, entendendo os usuários (FIESP, SABESP, UNICA e SINDAREIA) que a data inicial para disponibilização do simulador seria aquela em que foi deliberada a questão no comitê, sendo esta versão final a ser objeto de divulgação.

Nas discussões no âmbito da CTAJI foi pontuado o que consta na Deliberação CBH-PS nº 001/2022 de 26 de abril de 2022, que “Aprova a revisão do Regimento Interno do Comitê das Bacias Hidrográficas do rio Paraíba do Sul - CBH-PS, que estabelece o aprimoramento das regras de funcionamento do Comitê e revoga a Deliberação CBH-PS 005/2016, de 27/09/2016”, bem como Anexo da Deliberação CBH-PS nº 001/2022 de 26 de abril de 2022, com Regimento Interno do Comitê das Bacias Hidrográficas do rio Paraíba do Sul - CBH-PS, cabendo destacar:

Artigo 2º - Ficam estabelecidas as seguintes competências e normas para o funcionamento do Plenário do Comitê, Diretoria, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

(…)

Artigo 10 – Os casos omissos neste Regimento Interno serão encaminhados ao plenário do Comitê.

Isto posto, no que tange à data de conclusão do estudo de fundamentação da cobrança, alguns membros da CTAJI entendem que deva ser considerada a data de aprovação pelo plenário do Comitê, notadamente por meio de Deliberação.

Após diversas revisões e complementações do estudo de fundamentação da revisão da cobrança do CBH-PS realizadas pela consultoria contratada pelo CBH-PS, REGEA, conforme solicitações da CTCOB/CRH, foi necessária a aprovação de nova deliberação pertinente à revisão da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul (Deliberação CBH-PS 11, de 6 de novembro de 2024). Diante disso, entende-se que, smj, deve ser aprovada a revisão do estudo de fundamentação da cobrança, dadas as significativas alterações, cabendo nova contagem de prazo do simulador.

III - Conclusão

Buscando superar o impasse quanto ao mérito, os membros da CTAJI acordaram por recomendar ao CRH:

- aprovar a Deliberação que referenda a atualização dos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos no CBH-PS, reabrindo, contudo, o prazo de 60 dias, a contar da publicação da referida Deliberação do CRH, aos Comitês PCJ e AT para manifestação sobre o Coeficiente Ponderador X13. Caso não haja manifestação dos CBHs PCJ e AT no prazo estabelecido, será considerada a concordância tácita.
- encaminhar solicitação ao CBP-PS para realização de reunião da Câmara Técnica de Estudos e Cobrança pelo Uso da Água (CT-ECA) do CBH-PS, considerando participação dos membros, em especial representantes dos usuários de recursos hídricos, visando apreciar: (i) a atualização do cadastro de usuários CBH-PS; e (ii) publicidade e a disponibilização do Simulador aos usuários, com duração de 90 dias, a contar da atualização e aprovação do cadastro de usuários, ao longo do primeiro semestre de 2025,
- que a Secretaria Executiva do CRH encaminhe, à Casa Civil, a Deliberação que aprova a revisão da cobrança do CBH-PS somente após a comprovação do atendimento dos requisitos acima elencados por parte do CBH-PS, sendo condição indispensável para revisão da cobrança.
- em conjunto com a CTCOB, também recomenda ao CRH a retificação da Deliberação CRH 180/2015 nos pontos objeto deste parecer, propondo:
 - Supressão do inciso V do Artigo 3º.
 - Alteração da redação do parágrafo 4º do Artigo 3º:

Parágrafo 4º - No caso de transposições existentes ou previstas, o comitê da bacia proponente deverá comunicar, por meio de ofício, o(s) CBH(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(s) quanto ao início da proposta de revisão dos Coeficientes Ponderadores a elas relacionados, quando da elaboração do Estudo de Fundamentação da Cobrança.

I - O(s) CBH(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(s) poderá(ão) designar representantes, incluindo a categoria usuário, para acompanhar os debates que objetivem a revisão de valores para o Coeficientes Ponderadores relacionados.

II - O Comitê da bacia proponente deverá comunicar, por meio de ofício acompanhado de nota técnica com as devidas justificativas, o(s) CBH(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(s) em transposições existentes ou previstas, quanto à revisão dos Coeficientes Ponderadores a elas relacionados, após a aprovação do Estudo de Fundamentação para revisão da Cobrança em plenária do CBH da bacia proponente.

III - Caso não haja concordância com os valores propostos, os CBHs deverão se manifestar por meio de deliberação aprovada em plenário, com a devida justificativa em nota técnica, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados do recebimento oficial da notificação prevista no inciso III.

IV - Caso não haja manifestação da(s) UGRHI(s) envolvida(s) no prazo estabelecido, quanto aos valores aprovados, será considerada a concordância tácita do(s) CBH(s) da(s) UGRHI(s) envolvida(s).

V - Caso mantenha-se a discordância dos valores propostos para os Coeficientes Ponderadores pelo CBH da bacia proponente, quando de sua deliberação sobre a proposta, a matéria será levada para apreciação pelo CRH.

- Alteração da redação do Artigo 6º e seus incisos:

Artigo 6º - Referendada pelo CRH a deliberação do CBH que aprova a revisão dos mecanismos e valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, os CBHs deverão, pelo prazo mínimo de 90 dias:

I - realizar campanha de divulgação; e

II – disponibilizar simulador aos usuários com os novos mecanismos e valores.

Parágrafo único. Durante as discussões sobre a revisão da cobrança, previamente à aprovação final, o CBH deverá disponibilizar um simulador temporário com valores unitários e mecanismos editáveis para que os usuários possam estimar os seus valores a pagar e assim propor cenários.

- submissão do respectivo material, em caráter extraordinário, aos senhores Conselheiros do CRH, para votação na reunião de 19/12/2024.

São Paulo, 13 de dezembro de 2024.

César Louvison

Membro CTAJI – Coordenador desta reunião