



SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS
Consultoria Jurídica

Processo: SSRH 506//2016

Parecer: CJ/SSRH nº 6/2017

Interessado: SSRH/CRHi

Assunto: Aplicação de recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo nas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Ementa: ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLETIVA. Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH. Consulta formulada pela Coordenadoria de Recursos Hídricos, na condição de Secretaria Executiva do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos, sobre a "aplicabilidade dos Decretos de Cobrança em relação aos investimentos relativos aos PDC que especificam". Proposta de devolução dos autos à origem, para conhecimento.

Senhora Procuradora do Estado Chefe,

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenadoria de Recursos Hídricos, na qualidade de Secretaria Executiva do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – SECOFEHIDRO, sobre a "aplicabilidade dos Decretos de Cobrança em relação aos investimentos relativos aos PDC que especificam" (fls. 03/08).

Parecer CJ/SSRH nº6/2017
GND

1



11
24

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

Consultoria Jurídica

2. Segundo a Informação Técnica DGRH nº 23/2016, os decretos que aprovaram e fixaram valores referentes à cobrança pelo uso dos recursos hídricos em dezenove bacias hidrográficas do Estado de São Paulo também definiram como seria aplicado o montante arrecadado, segundo as “ações previstas no respectivos Planos de Bacia”. A maioria definiu, inclusive, o percentual que seria alocado em cada Programa de Duração Continuada - PDC, seguindo parâmetros definidos pela Lei nº 9.034/94. Esta lei foi revogada integralmente pela Lei nº 16.337, de 14 de dezembro de 2016, cujo anexo IV, que tratou dos PDC, foi alterado pela Deliberação CRH nº 190/16.

2.1. Ainda de acordo com a área técnica, “todos os CBHs estão em processo de revisão de seus Planos de Bacia, estabelecendo prioridades para a situação atual da UGRHI, e elencando as ações e respectivos investimentos de acordo com a descrição dos novos PDCs. Configurou-se assim um cenário em que os PDCs especificados nos Decretos de Cobrança podem não mais refletir as prioridades para a gestão dos recursos hídricos das UGRHIs, já que o Planos de Bacia constantes nesses Decretos foram elaborados de acordo com a Deliberação 62/2006[...]. Dessa forma, salvo melhor juízo, as porcentagens definidas nesses Decretos relativas à aplicação dos recursos nos PDCs especificados, não se aplicaria ao Planos que entrarão em vigência a partir de 2017” (fls. 06/07).

2.2. Com base em tais reflexões, foram formuladas algumas dúvidas jurídicas, a seguir transcritas:

1. Estes artigos dos Decretos de Cobrança listados no Quadro 1 devem ser considerados ainda em vigor, sendo que se referem a Planos de Bacias que expiram em 2016, e cujos PDCs tiveram seu objeto alterado pelo CRH também em investimentos do Plano de Bacia, não se referindo a PDCs específicos. Em caso negativo o CRH deverá proceder à revogação do §3º do Artigo 2º da Deliberação CRH nº 188/2016?

2. Considerando que a Deliberação CRH nº 111/2009, nos artigos 1º (incisos VII e XVII) e 2º (inciso VIII) consta Plano de Bacia sem fazer referência a período de vigência deste, para as UGRHIs que ainda não possuem Decreto, poderá constar nos mesmos que a aplicação anual dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos será realizada de acordo com as ações prioritárias do plano vigente?

3. Com relação ao item V do artigo 14 do Decreto 50.667/2006, que determina a “referenda, pelo CRH, da proposta mencionada no inciso anterior, no que se refere aos programas quadrienais de investimentos e dos valores da cobrança”, tal



12
24

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS
Consultoria Jurídica

procedimento deve ser adotado apenas para a implantação da cobrança em cada UGRHI ou a cada quatro anos?

3. Por determinação do Sr. Chefe de Gabinete, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, para manifestação (fls. 09).

É o relatório. Opino.

4. Trata-se, como já afirmado, de consulta relacionada à “aplicabilidade dos Decretos de Cobrança em relação aos investimentos relativos aos PDC que especificam” (fls. 03/08).

5. A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 5º, IV, da Lei federal nº 9.433/97) e objetiva reconhecer a água como bem econômico, dando ao usuário uma indicação de seu real valor; bem como incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para a implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, os quais são elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o território nacional.

5.1. Tem-se, assim, a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e para o gerenciamento, sendo o ponto de partida para a política estadual e nacional envolvendo recursos hídricos. Tal dinâmica se reflete também na organização do sistema, cuja estrutura prevê os Comitês de Bacia como órgãos colegiados regionais e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) como órgão central, resultando em uma administração independente e descentralizada.

6. No âmbito do Estado de São Paulo, a cobrança pelo uso de recursos hídricos encontra-se prevista na Constituição Bandeirante, a qual também determina que a aplicação de seu produto ocorra em serviços e obras hidráulicas e de



13
ok

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

Consultoria Jurídica

saneamento de interesse comum, previstos nos planos estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico.

6.1. Em cumprimento ao comando da Constituição estadual, a Lei nº 7.663/91, além de reproduzir o mesmo texto, prevê que os planos e programas aprovados pelos Comitês de Bacias Hidrográfica – CBHs sejam executados com recursos obtidos com a cobrança pela utilização dos recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas (art. 37, II e III). Estabelece, ainda, que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH deve exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos (art. 25 da Lei nº 7.663/91).

7. Sobreveio, assim, o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, referente ao período de 1994 e 1995, aprovado pela Lei nº 9.034/94, cujo anexo definiu os Programas de Duração Continuada – PDC para esse interregno. Visando à sua execução, atualização, revisão, avaliação e controle, deveria o CRH estabelecer normas complementares (art. 30), inclusive quando à execução integrada dos referidos Programas (arts. 19 e 20).

8. Após esse período, não houve instituição de novo Plano Estadual de Recursos Hídricos, por meio de lei, nos termos exigidos pelo artigo 16 da Lei nº 7.663/91. Somente com o advento da Lei nº 16.337, de 14 de dezembro de 2016, foi fixado ao CRH o prazo de 180 dias, contados da sua promulgação, para aprovação de novo Plano, o que não ocorreu até o momento.

9. Por outro lado, em decorrência da edição da Lei nº 12.183/05, que dispôs sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, houve intensa mobilização pela elaboração de Planos de Bacia atualizados, no âmbito das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mormente a partir de 2006, quando o CRH, por meio da Deliberação CRH nº 62/06, definiu prazos e procedimentos para elaboração do Plano de Bacia, um dos requisitos



14
2017

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

Consultoria Jurídica

necessários para o início da cobrança.

10. O processo de instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos resultou na edição de diversos decretos fixando os valores a serem aplicados em cada UGRHI, nos termos do artigo 6º, IV, da Lei nº 12.183/05. No entanto, embora tais instrumentos normativos fossem necessários para aprovar e indicar os valores da cobrança, acabaram por veicular também o modo de aplicação dos recursos arrecadados.

10.1. Nos termos do artigo 2º c/c o artigo 6º, conquanto a cobrança dependa da aprovação pelos Comitês e pelo CRH de programas quadrienais a serem realizados e das parcelas dos investimentos a serem cobertos com os valores arrecadados, tais informações não necessitam ser veiculadas por meio de decreto.

10.2. O artigo 24 do Decreto nº 50.667/06 esclarece, inclusive, que “a aplicação do produto da cobrança pelo uso de recursos hídricos será vinculada à implementação de programas definidos no Plano Estadual de Recursos Hídricos, por meio de ações, estudos, projetos, serviços e obras, de interesse público, de iniciativa pública ou privada, definidos nos Planos de Bacias Hidrográficas e programas anuais de investimentos.” (grifo nosso). Assim, segundo tal norma, os Programas de Duração Continuada deveriam ser fixados no PERH¹.

10.3. De todo modo, os decretos que instituíram a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, ao abordarem também a aplicação dos recursos arrecadados, vincularam-nos a Programas de Duração Continuada (previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos 1994-1995, em Planos de Bacia ou na Deliberação CRH nº 55/2005), sem que houvesse necessidade de que tal matéria constasse dos citados decretos.

11. Ressalto que a Lei nº 16.337, de 14 de dezembro de

¹ Observo que a Deliberação CRH nº 55/2005, citada em alguns decretos de cobrança, não alterou a Lei nº 9.034/94. Tal documento trata do teor do anteprojeto do PERH 2004-2007, nunca convertido em lei. Assim, a afirmação constante do último parágrafo do item 02 da Informação Técnica DGRH nº 23/2016 está equivocada.



15
OK

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

Consultoria Jurídica

2016, veiculou, em seu Anexo IV os PDC que deverão ser observados no próximo Plano Estadual de Recursos Hídricos, bem como passou a permitir que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos altere tais programas, por meio de deliberação, quando necessário (art. 21, parágrafo único), modificando a sistemática anterior.

11.1. Tal atribuição já foi exercida pelo CRH, que efetuou a alteração do Anexo IV no mesmo dia da publicação da citada lei, por meio da Deliberação CRH nº 190/2016. Assim, os PDC que doravante deverão ser observados pelos Planos de Bacia são aqueles constantes da citada Deliberação².

12. Traçadas as diretrizes acima, passo a responder às questões formuladas pela CRHi:

1. Estes artigos dos Decretos de Cobrança listados no Quadro 1 devem ser considerados ainda em vigor, sendo que se referem a Planos de Bacias que expiram em 2016, e cujos PDCs tiveram seu objeto alterado pelo CRH também em investimentos do Plano de Bacia, não se referindo a PDCs específicos. Em caso negativo o CRH deverá proceder à revogação do §3º do Artigo 2º da Deliberação CRH nº 188/2016?

12.1. Os decretos que instituíram a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, relacionados a fls. 04, trataram também da aplicação dos recursos arrecadados, vinculando-os a Programas de Duração Continuada previstos ora no Plano Estadual de Recursos Hídricos 1994-1995, ora em Planos de Bacia, ora na Deliberação CRH nº 55/2005. Contudo, não havia necessidade de que tal matéria constasse dos citados decretos. Assim, eventual alteração na aplicação dos recursos não precisa ser feita por meio de novo decreto.

12.1.1. Além disso, considerando que há novos PDC instituídos pela Lei nº 16.334/16 e alterados pela Deliberação CRH nº 190/2016, entendo que os programas anteriormente definidos foram, de toda forma, revogados.

12.1.2. A Deliberação CRH nº 188/2016 trata do formato e

² Nesse aspecto, ressalto que o artigo 25 da Lei nº 7.663/91 não confere ao CRH amplo poder normativo, estando este limitado pelas leis e decretos que regem o sistema estadual de recursos hídricos. Ao autorizar o CRH a alterar os PDC “quando necessário”, a Lei nº 16.337/16 delimitou a atuação do Conselho, exigindo motivação para sua manifestação. Assim, referido Conselho deveria ter tornado explícita a necessidade que motivou a alteração, o que me parece não ter ocorrido no caso concreto.



16
04

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

Consultoria Jurídica

cronograma de entrega dos Planos de Bacia, exigindo no §3º do artigo 2º que os planos de investimento das Bacias estejam em consonância com os decretos que aprovaram a cobrança. Com base no que foi exposto nos subitens precedentes, recomendo a revogação do citado parágrafo.

2. Considerando que a Deliberação CRH nº 111/2009, nos artigos 1º (incisos VII e XVII) e 2º (inciso VIII) consta Plano de Bacia sem fazer referência a período de vigência deste, para as UGRHIs que ainda não possuem Decreto, poderá constar nos mesmos que a aplicação anual dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos será realizada de acordo com as ações prioritárias do plano vigente?

12.2. Conforme já explicitado, por meio de decreto devem ser fixados os valores a serem utilizados na cobrança pelo uso dos recursos hídricos, nos termos do artigo 6º, IV, da Lei nº 12.183/05. Assim, não são instrumentos necessários para veicular o modo de aplicação dos recursos arrecadados. Ressalto, contudo, que nos termos do artigo 2º c/c o artigo 6º, a cobrança pressupõe, também, prévia aprovação pelos Comitês e pelo CRH de programas quadrienais a serem realizados e das parcelas dos investimentos a serem cobertos com os valores arrecadados.

12.2.1. Além disso, o artigo 37 da Lei nº 7.663/91 determina que os planos anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros seguirão as diretrizes e atenderão aos objetivos do Plano Estadual de Recursos Hídricos e os objetivos e metas dos planos e programas estabelecidos por bacias hidrográficas. Assim, verifico já haver previsão legal de que a aplicação anual dos recursos arrecadados com a cobrança estejam de acordo com o Plano de Bacia.

12.2.2. Ressalto, ainda, que segundo o artigo 18 da Lei nº 16.337/16, “na UGRHI em que o Plano de Bacia Hidrográfica estiver com prazo de vigência expirado, ou quando uma questão não estiver contemplada, os órgãos e entidades estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, ouvido o Comitê de Bacia, poderão adotar planos específicos, de forma a orientar o gerenciamento de recursos hídricos”.

3. Com relação ao item V do artigo 14 do Decreto 50.667/2006, que



17
OK

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS
Consultoria Jurídica

determina a “referenda, pelo CRH, da proposta mencionada no inciso anterior, no que se refere aos programas quadrienais de investimentos e dos valores da cobrança”, tal procedimento deve ser adotado apenas para a implantação da cobrança em cada UGRHI ou a cada quatro anos?

12.3. As condicionantes para a fixação dos valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, estabelecidas no artigo 6º da Lei nº 12.183/05, e reproduzidas, em termos semelhantes, no artigo 14 do Decreto nº 50.667/06, devem ser cumpridas enquanto perdurar referida cobrança. Portanto, os programas quadrienais de investimento devem ser renovados ao final do seu ciclo, mediante proposta do CBH, e referendados pelo CRH.

15
14. Com tais considerações, proponho a restituição dos autos à origem, para conhecimento.

É o parecer.

À consideração dessa D. Chefia.

CJ/SSRH, 17 de Janeiro de 2017.


GISELE NOVACK DIANA
PROCURADORA DO ESTADO



SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS
Consultoria Jurídica

Processo: SSRH nº 506/2016

Parecer: CJ/SSRH nº 6/2017


Interessado: SSRH/CRHi

Assunto: Aplicação de recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo nas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

De acordo com o Parecer CJ/SSRH nº 06/2017.

À d. Chefia de Gabinete.

CJ/SSRH, 17 de Janeiro de 2017.


MARIA DE LOURDES D'ARCE PINHEIRO
PROCURADORA DO ESTADO CHEFE