

PARECER N.º ,DE 2000

Da COMISSAO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o PLC n.º 003/2000 (n.º 1617/99, na Câmara dos Deputados), que “dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências”.

RELATOR: Senador SERGIO MACHADO

I - RELATÓRIO

Após aprovação pela Câmara dos Deputados, é submetido à apreciação da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara n.º 003/2000 (n.º 1.617/99 na Casa de origem), de iniciativa do Poder Executivo, que cria a Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

No dia 25 de agosto de 1999, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados duas Mensagens destinadas a regulamentar a Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Mensagem n.º 1.269/99 deu origem ao PL n.º 1.616, de 1999, que regulamenta a organização e a gestão do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, criado pela Lei n.º 9.433/97. O projeto está ainda tramitando na Câmara dos Deputados.

A Mensagem n.º 1.270/99 deu origem ao PL n.º 1.617/99, que, na forma de um substitutivo, tramita no Senado Federal em regime de urgência constitucional sob o número PLC n.º 003/2000. Este projeto propõe a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, que será o órgão encarregado de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos na esfera de domínio da União, nos termos da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

I.1. O projeto enviado pelo Poder Executivo

O projeto original é integrado por 5 capítulos. O primeiro cria a Agência, define sua natureza jurídica como sendo a de autarquia especial, e estabelece as competências da ANA. O segundo capítulo fixa a estrutura orgânica da Agência. O terceiro capítulo trata dos servidores da ANA. O quarto capítulo dispõe sobre o patrimônio e as receitas da ANA e, por fim, o capítulo cinco refere-se às disposições finais e transitórias.

No capítulo primeiro, o artigo 1º estabelece que a ANA será uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com autonomia administrativa e financeira. A ANA será a entidade federal de coordenação e apoio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e atuará em articulação com órgãos e entidades, públicos e privados, integrantes desse Sistema.

O artigo 3º estabelece que compete à ANA promover o desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Para tanto, a entidade deverá, entre outras atribuições:

- disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- outorgar, por meio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos hídricos de domínio da União;
- fiscalizar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal;
- participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar sua implementação;
- exercer a função de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
- arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

- prestar apoio aos estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
- apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;
- promover elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica;
- definir as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, de forma a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido no Plano de Bacia Hidrográfica.

No segundo capítulo, que define a estrutura orgânica da Agência, fica estabelecido que a ANA será dirigida por uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução; a ANA contará também com uma Procuradoria.

O terceiro capítulo, que trata dos servidores da ANA, autoriza a Agência a efetuar contratação temporária, por prazo não excedente a 36 meses, do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas atribuições institucionais.

O capítulo quatro, que trata do patrimônio e das receitas, enumera as diversas receitas da ANA.

O capítulo 5, que trata das disposições finais e transitórias, autoriza o Poder Executivo a transferir para a ANA o acervo técnico e patrimonial, direitos e receitas do Ministério do Meio Ambiente e de seus órgãos; remanejar, transferir ou utilizar os saldos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente; e proceder à descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União, excetuada a infra-estrutura do sistema elétrico interligado brasileiro.

O projeto também altera o art. 1º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que trata da distribuição mensal da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos. Reduz-se o percentual pago a estados e municípios, para permitir a alocação de 14% da compensação para a ANA e percentuais também para o Ministério das Minas e Energia e Meio Ambiente.

I.2 O PLC 03/2000

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi examinado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e de Minas e Energia. As comissões aprovaram um substitutivo que preserva as principais características da proposta original do Poder Executivo. Subseqüentemente, em Plenário, foi aprovada subemenda substitutiva que introduz novas alterações.

A redação final do projeto, encaminhada ao Senado Federal, representa um aperfeiçoamento da proposta original na medida em que se coaduna ainda mais plenamente com os princípios básicos consagrados na Lei n.º 9.433, de 1997, a saber, o uso múltiplo das águas, a gestão descentralizada, a participação dos usuários nas decisões.

Em primeiro lugar, restringe um pouco a atuação da ANA: deixa claro que a atuação da entidade será restrita às águas de domínio da União e deve ater-se rigorosamente aos preceitos da Lei n.º 9.433/97. O novo artigo 4º estabelece que a "atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos ...".

Na proposta original, a ANA participava da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, coordenava e apoiava o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e exercia a função de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No PLC 03/2000, compete exclusivamente ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, mediante articulação dos planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários, elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Cabe à Agência Nacional de Águas apenas "coordenar a elaboração e supervisionar a implementação do Plano ... e ... prestar apoio, na esfera federal, à elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas". (art. 4º, inciso III) A ANA deve executar, dentro de sua esfera de atribuições, a política previamente definida.

A nova redação reforça o poder de decisão do Conselho Nacional ao estabelecer que a ANA elaborará "estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União." A ANA deixa de poder definir livremente os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos em geral.

O novo texto também retira da Agência a função de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para evitar uma inversão de papéis no que diz respeito à formulação das políticas federais de recursos hídricos.

As alterações destinam-se a garantir que a ANA coordenará a implementação da política nacional sem, no entanto, invadir as competências dos demais componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O novo texto também reordena de forma mais lógica as competências da Agência, estabelecendo limites mais claros.

Em segundo lugar, o projeto estimula a implementação descentralizada preconizada na Lei n.º 9.433/97. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, conforme determina o art. 2º do projeto, deve ser fruto da articulação dos planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários. E cabe à ANA prestar apoio à elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas. Enquanto não forem criadas as agências de águas ou comitês de bacias hidrográficas a ANA poderá, graças a um novo dispositivo (Art. 4º, § 5º), delegar a outras entidades, por prazo determinado, a execução de atividades de sua competência. Desta forma, estará estimulando e auxiliando organizações ou entidades que venham a constituir os embriões de futuros comitês de bacia hidrográfica. Inclusive, o projeto estipula que 0,75% do valor da energia elétrica, pago ao Ministério do Meio Ambiente a título de compensação financeira, será aplicado na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Isso significa que a ANA poderá usar esses recursos para custear as despesas iniciais da formação dos comitês.

Em terceiro lugar, foram introduzidos três novos artigos, de números 5, 6 e 7, oriundos do Projeto de Lei n.º 1.616, e que definem regras mínimas de funcionamento da agência e critérios para outorga. Como o projeto de criação da ANA estava com tramitação em regime de urgência e o outro projeto não, quis-se assegurar que a Agência atuaria dentro de regras bem definidas de funcionamento e outorga. Passaram a ser disciplinadas questões básicas como prazos de validade de outorgas, outorgas preventivas de uso de recursos hídricos e declaração de disponibilidade hídrica. Esta declaração de disponibilidade hídrica será requerida pela ANEEL à ANA antes de licitar ou autorizar novos aproveitamentos hidrelétricos e constitui importante instrumento para assegurar que o mais poderoso usuário de recursos hídricos do Brasil, o setor hidrelétrico, fique sujeito, em termos financeiros e organizacionais, ao órgão gestor das águas.

Pretende-se, assim, romper a tradição de exploração dos potenciais hidráulicos ignorando os demais usos.

Em quarto lugar, foi dada nova redação ao art. 17 da Lei n.º 9.648, destinando 0,75% do valor da energia produzida por usinas hidrelétricas ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Houve também uma alteração na direção do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A proposta do Poder Executivo previa um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário-Executivo, que seria o Diretor-Presidente da ANA. No substitutivo, é eliminada a figura do Vice-Presidente: suas funções são exercidas pelo Secretário-Executivo do Conselho. Este, por sua vez, deixa de ser necessariamente o Diretor-Presidente da ANA

Na tramitação nesta Casa Legislativa, o Projeto foi objeto de louváveis onze emendas, sendo uma do Senador JOSÉ FOGAÇA, retirada pelo autor; duas delas do Senador PAULO SOUTO; cinco emendas da Senadora HELOÍSA HELENA; e três emendas da Senadora MARINA SILVA.

Das emendas do Senador PAULO SOUTO, a Emenda n.º 2, numeração da CCJ, relativa ao art. 33 do Projeto, adiciona um segundo parágrafo à nova redação do art. 13 da Lei n.º 9.433, de 1997, dando poderes ao Congresso Nacional para aprovação prévia de outorga de direito de uso de águas no caso de transposição de rio de domínio da União para outras bacias.

A Emenda n.º 3, de autoria do mesmo eminente senador da Bahia, generaliza esse comando, sujeitando ao Congresso Nacional os conflitos entre as unidades da Federação decorrentes de obras de engenharia nos rios da União, que impliquem prejuízos do fluxo hídrico, após deliberação tomada por meio de maioria absoluta dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, criado pela Lei n.º 9.433, já citada, para cujo inciso III do art. 35, a emenda propõe nova redação.

Tenho a satisfação de manifestar minha concordância com o que entendo seja a motivação do nobre Senador da Bahia, implícita nas emendas, de submeter ao Congresso Nacional importantes decisões de investimentos em infra-estrutura hídrica que, ao afetar a utilização de nossos rios, possam resultar em conflitos entre unidades da Federação. Entretanto, considero que haverá sempre o momento certo e o instrumento institucional legalmente adequado que dará aos membros do Congresso Nacional a capacidade de interferir em assuntos

dessa importância e magnitude. Refiro-me à oportunidade e instrumentalidade da discussão e aprovação pelos parlamentares dos Planos Plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, conforme autoriza o art. 48, inciso II da Constituição, aos quais estarão, necessariamente – no longo, médio e curto prazos –, adstritos os grandes projetos como os genericamente nomeados pelas duas emendas, sobremodo, os de grande porte que tratarão da transposição de águas entre bacias hidrográficas.

Isto posto, tenho o dever de apontar que, de acordo com a Constituição, os lagos, rios e quaisquer correntes de água que banhem mais de um estado não são bens dos estados por onde passam estes rios. Ao contrário, são bens da União. Conseqüentemente, a alocação da água deve ser feita de acordo com o interesse nacional. Não é desejável tratar esta questão como se os estados banhados por rio de domínio da União pudessem utilizar este recurso de forma exclusiva, ignorando eventuais interesses de brasileiros que vivam em outros estados. Situação análoga ocorre na exploração de potencial hidráulico para a produção de energia elétrica, que também é um bem de domínio da União. Como as usinas hidroelétricas de grande porte são conectadas ao Sistema Interligado Nacional, a energia nelas produzida é consumida em qualquer parte do país, e não necessariamente no Estado em que se localiza a usina.

Especificamente sobre as emendas em foco, é de se prever algumas consequências indesejáveis, de caráter operacional, certamente não cogitadas pelo Senador Paulo Souto, que poderiam resultar da aprovação. No caso da Emenda n.º 2, um grande número de pedidos de outorgas seria encaminhado ao Congresso Nacional referentes à captação de água em rios de pequeno porte de domínio da União para abastecimento de cidades distantes, localizadas em outras bacias hidrográficas. O Congresso Nacional não tem nem deve ter aparato técnico para decidir sobre estas solicitações, cuja análise constitui atividade própria da administração do Executivo Federal. Aliás, uma das principais motivações para criação da ANA é exatamente garantir celeridade e confiança técnica nas decisões sobre outorga. Como disse, trata-se de tarefa típica do Executivo, e não do Legislativo.

No caso da Emenda n.º 3, vale recordar que o Poder Judiciário tem competência para dirimir eventuais conflitos decorrentes de obras de engenharia que impliquem em prejuízos do fluxo hídrico. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos foi recentemente criado exatamente para evitar que estes conflitos cheguem às barras dos tribunais. Seria precipitado subestimar sua capacidade de atuação, já que o Conselho conta com a representação de todos os setores da sociedade interessados na gestão de recursos hídricos. Por outro lado, é razoável supor que o número destes conflitos cresceria significativamente, caso fosse exigida a submissão ao Congresso Nacional de projetos de aproveitamentos de

recursos hídricos cujas repercussões extrapolam o âmbito dos Estados em que serão implantados. Conseqüentemente, significativas delongas na implantação destes empreendimentos poderiam ocorrer, afinal, praticamente qualquer obra de grande porte, como é o caso de uma infra-estrutura para irrigação ou de um reservatório para a produção de energia elétrica, provoca repercussões rio abaixo, inclusive em outros estados. Se no passado fosse exigida a submissão ao Congresso, provavelmente teria sido impossível construir o parque hidroelétrico brasileiro, do qual tanto nos orgulhamos. Adotar esta sistemática agora implicaria em dificultar a expansão do parque.

Das cinco emendas da Senadora HELOÍSA HELENA, a Emenda n.º 4, numeração da CCJ, propõe alterações no § 6º. do art. 4.º de modo que a aplicação das receitas auferidas pela cobrança do uso de recursos hídricos seja feita pelos comitês de bacias hidrográficas e suas agências, bem como o façam a seu critério, consoante a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Registre-se que o Projeto já consigna – art. 28, dando nova redação ao art. 17 da Lei n.º 9.648, de 1998, em seu inciso II, *in fine* – que os recursos serão despendidos em conformidade com os Planos de Recursos Hídricos, nos termos do comando dado pelo art. 22 da Lei n.º 9.433, de 1997, planos esses que serão elaborados em consonância com a Política Nacional de Recursos Hídricos – art. 6.º da Lei n.º 9.433, 1997 –, tornando-se desnecessária sua repetição. Por outro lado, as agências de águas, em sendo as entidades definidas no Projeto que aplicarão as receitas referidas nos termos do dispositivo original objeto da emenda, já exercem a função de secretaria executiva dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, o que confirma a predisposição do Projeto de que tais receitas serão mesmo aplicadas em consonância com a Lei n.º 9.433, de 1997, com participação dos comitês, conforme defende a ilustre Senadora Heloísa Helena, daí não havendo necessidade de sua alteração.

A Emenda n.º 5 da referida Senadora propõe que a competência outorgada à ANA pelo Projeto quanto ao inciso II do art. 4.º – disciplinar em caráter normativo a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – seja realizada obedecendo a diretrizes do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o que também se torna legalmente redundante, vez que o inciso IV do art. 35 da Lei n.º 9.433, de 1997, já comete a este colegiado a competência para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para aplicação de seus instrumentos.

A Emenda n.º 6 da mesma autora propõe que as outorgas de direito de uso de recursos hídricos a serem autorizadas pela ANA quanto às águas de domínio da União devem estar de acordo com as diretrizes estabelecidas no

respectivo Plano de Bacia. Mais uma vez, a proposição fica prejudicada em virtude da repetição improcedente do comando do art. 13 da Lei n.º 9.433, de 1997, que literalmente diz que toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos. Importa registrar que, conforme já salientado, a Lei n.º 9.433, de 1997, é a lei geral de gestão dos recursos hídricos estaduais e federais no País, não sendo o Projeto de Lei de criação da ANA nada mais do que explicação de como estará sendo montado o aparato gestor e fiscalizador das águas de domínio da União. Ademais, não convém que se façam exigências para o órgão gestor de recursos hídricos de domínio federal que acabe por estabelecer uma assimetria de responsabilidades entre a agência federal e suas congêneres estaduais, que seria altamente maléfica para a gestão das águas no País.

A Emenda n.º 07 propõe nova redação ao art. 10, retirando por completo a garantia de não haver demissão imotivada dos diretores, após quatro meses, cometendo ao Presidente da República a capacidade de o fazer a qualquer tempo e por qualquer motivo.

Essa é, de fato, uma proposta que vem contra toda a filosofia com que o Governo Federal construiu a modelagem das agências reguladoras nacionais. Um de seus pilares é a da independência de gestão dos diretores dessas agências, o que os tornam essencialmente neutros e técnicos para conduzir a regulação do uso de bens públicos ou da prestação de serviços públicos. Se o próprio Poder Executivo abriu mão dessa faculdade, em nome da racionalidade reguladora, não deve caber ao Congresso Nacional revertê-la.

Pela Emenda n.º 11, a Senadora citada propõe que as delegações que a ANA venha fazer para as agências de água (ou de bacia), nos termos do § 4.º do art. 4.º do Projeto, sejam submetidas à anuência dos respectivos comitês de bacia. Trata-se de proposição redundante porque, de acordo com o Art. 41 da Lei n.º 9.433, as agências de água exerçerão a função de secretaria executiva do respectivo comitê de bacia. Isto é, cada agência será subordinada ao respectivo comitê, nada podendo realizar sem sua anuência.

A Senadora MARINA SILVA, por seu turno, apresentou a Emenda n.º 8, onde propõe a mudança da palavra “coordenação” do Sistema Nacional de Recursos Hídricos para “apoio” ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos na própria ementa do Projeto, para que não se gerem conflitos em relação às competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelecidas pelo art. 35 da Lei n.º 9.433, de 1997.

Não obstante a boa intenção da nobre Senadora, essa possibilidade de conflito não existe em virtude de nos comandos do Projeto não existir nenhum

tipo de referência executória dessa coordenação. Pelo contrário, em seu art. 3.º, que sintetiza a finalidade institucional da ANA, existe a expressa definição de que essa Agência é apenas integrante do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e não sua coordenadora.

Na Emenda n. 9, a Senadora apresenta alteração do art. 9.º do Projeto, propondo no *caput* que os membros da Diretoria Colegiada da ANA sejam nomeados pelo Presidente da República após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal. No parágrafo único, propõe a ilustre parlamentar que seja vedada recondução dos diretores.

Tem razão a ilustre Senadora em propor que a Diretoria da ANA seja submetida ao escrutino do Senado Federal, à semelhança do que ocorre com as demais Agências reguladoras. Ocorre que o Art. 5º do PLC n.º 20/2000 que tramita em regime de urgência constitucional no Senado já impõe esta providência a todas as Agências reguladoras. Assim, não há necessidade de tratar do assunto no Projeto de Lei de criação da ANA, evitando-se assim um desnecessário retardo em sua implementação. Este foi exatamente o argumento que motivou o nobre Senador José Fogaça a retirar a Emenda n.º 1, que neste particular coincidia com a Emenda n.º 9 da Senadora Marina.

A emenda n.º 9 fica também prejudicada porque retira pontos importantes da redação original do *caput* e seus parágrafos, como a instituição de mandatos não coincidentes para os diretores e a forma de se fazer a sucessão em caso de vaga de diretor. Por outro lado, considera-se que uma recondução, como consignado originalmente, seja técnica e administrativamente mais adequada à continuidade das políticas de médio e longo prazo da Agência.

Por fim, a Emenda n.º 10 da mesma autora altera a redação do inciso III do art. 12 propondo que cabe à diretoria da ANA elaborar o regimento interno da Agência e o submeter ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ao arrepio da redação original que delega à diretoria essa aprovação e com total autonomia, como se deve fazer, ao se instituir uma agência com expressão de autoridade reguladora. Esse tipo de alteração só pode enfraquecer institucionalmente a Agência, tirando-lhe a autonomia prescrita no próprio Projeto, como estabelecido no art. , em que define “*que fica criada a ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira*”. Portanto, fica desconsiderada a proposição até por antagonismo interno aos comandos do Projeto.

Esse é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto é de vital importância para o País, tendo em vista que a ANA irá regular o uso da água, recurso natural que poderá vir a ter no século XXI a importância que o petróleo teve no século XX.

Em decorrência do exposto, e em se tratando de medida de inquestionável mérito, opinamos pela aprovação integral do Projeto de Lei da Câmara n.º 003/2000, nos termos do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, rejeitando totalmente as emendas propostas.

Sala das Sessões, 7 DE JUNHO DE 2000.

Senador ORMAR DIAS, Presidente

Senador SÉRGIO MACHADO, Relator