

INFORME Nº 02 21 de março de 2017

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATOS DE GESTÃO E TERMOS DE PARCERIA – CACG
CONFORME RESOLUÇÃO ANA Nº 498/2012

ASSUNTO: entendimento acerca da parcela dos rendimentos financeiros decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos alocável para custeio das entidades delegatárias

Segue para conhecimento das entidades delegatárias e respectivos comitês de bacias hidrográficas o Parecer nº 54/2017/PF-ANA/PGF/AGU, Documento nº 9980/2017.

Atenciosamente,

NELSON NETO DE FREITAS
Coordenador da CACG



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
Setor Policial, Área 5, Quadra 3, Bloco “B”, “L” e “M” – CEP 70.610-200 – Brasília-DF
Tel: (61) 2109-5448 – Fax: (61) 2109-5265 –e-mail: procuradoria@ana.gov.br

Parecer nº 54/2017/PF-ANA/PGF/AGU
Documento nº 00000.009980/2017-62
Referência: 00000.061203/2016-48

Resolução ANA nº 2018, de 15 de dezembro de 2014. Contratos de gestão celebrados entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas, relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União. Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004. Enquadramento de despesas para fins de aplicação do art. 22, § 1º, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Forma de cálculo do limite de sete e meio por cento sobre os rendimentos das aplicações financeiras dos recursos arrecadados.

Trata-se de documento encaminhado a esta Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Águas para análise jurídica de questionamento formulado pela Auditoria Interna desta Agência, acerca da destinação dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos arrecadados pela cobrança de usos de recursos hídricos.

2. A Resolução ANA nº 2018, de 2014, que dispõe sobre o enquadramento das despesas a ser observado pelas entidades delegatárias de funções de Agência de Água, referentes à aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelos usos de recursos hídricos de domínio da União, no âmbito dos contratos de gestão firmados nos termos da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, dispõe em seu art. 2º: “Os gastos com despesas administrativas serão limitados a sete e meio por cento do valor arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo os respectivos rendimentos financeiros.”

3. A Auditoria Interna, por intermédio da Nota de Auditoria nº 19/2016/AUD, Documento Próton nº 061203/2016-48, questiona a aplicação do referido dispositivo normativo, nos seguintes termos:

2. Em Termo Aditivo ao Contrato de Gestão celebrado com a ED Peixe Vivo, foi inserido um parágrafo que estabelece: “Os rendimentos das aplicações financeiras serão, obrigatoriamente, aplicados na execução do objeto deste Contrato, sendo que o percentual de 7,5% (sete e meio por cento) deste montante poderá ser utilizado pela CONTRATADA para o custeio de atividades administrativas, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos”.

3. Como se observa, enquanto a Resolução estabelece “.....incluindo os respectivos rendimentos financeiros”, o Termo Aditivo preceitua que o montante de 7,5% dos rendimentos de aplicações financeiras poderá ser utilizado pela Contratada para custeio de atividades administrativas (destacamos).

4. Encaminhe-se à SAS/CACG para esclarecer a divergência que, em nosso entender, ocorreu quando da firtatura do citado termo aditivo.”

4. Instada a se manifestar, a área técnica responsável, por intermédio da Comunicação Interna nº 22/2016/CACG, Documento Próton nº 075959/2016-74, apresentou os seguintes

esclarecimentos:

“6. No Parágrafo Segundo do art. 2º, bem como no caput do art. 3º, a mesma expressão “respectivos rendimentos” é utilizada com relação aos recursos arrecadados, também sem qualquer distinção, enquanto que o Parágrafo Primeiro do mesmo artigo estabelece que a aferição será anual, quando da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

7. Cumpre destacar, em subsídio, que a opção pela aferição anual justifica-se plenamente pela necessidade das EDs de bem gerir os recursos disponibilizados para fazer frente aos compromissos assumidos em atendimento às decisões dos CBHs. Com efeito, ainda que a totalidade dos recursos arrecadados com a cobrança devam ser repassados às entidades delegatárias, tais repasses, por distintas razões, acabam ocorrendo de maneira irregular ao longo dos meses. Por seu turno, as despesas que devem ser realizadas pelas EDs também não se verificam de maneira uniforme ao longo do ano e, portanto, não há um alinhamento entre os fluxos das receitas e das despesas. Em síntese, além de improdutivo, seria injustificável promover aferições da observância dos limites em intervalos menores.

8. Em um contexto como esse, a aferição de rendimentos financeiros de uma ou de outra parcela do montante dos recursos, seria igualmente injustificável, posto que demandaria acompanhamento e contabilização diários de saldos e rendimentos de aplicações em cada caso, em um processo que atentaria de maneira flagrante contra o princípio da razoabilidade.

9. Em adição, rememorando as discussões empreendidas para a formulação das Resoluções ANA nºs 2018/2014 e 2019/2014, faz-se necessário resgatar um dos principais entendimentos que balizou a redação desse trecho da Resolução ANA nº 2018/2014, qual seja, a assunção dos rendimentos financeiros como sendo novos recursos (dinheiro novo), dos quais 7,5% poderão ser utilizados para custeio. Entende-se, portanto, que não há dúvida quanto ao espírito ou vontade que orientou, neste aspecto específico, a edição daquela norma.

10. Por fim, impõe-se a necessidade de registrar a existência de Parecer da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Águas - ANA (PARECER PGE/PG Nº 80/2011) manifestando-se favoravelmente à utilização dos rendimentos financeiros para as despesas de custeio administrativo das entidades delegatárias de funções de Agência de Água, desde que respeitado o limite de 7,5%, sendo tal parecer decorrente de consulta encaminhada a esta CACG, em 2011, pelo Presidente da Fundação Agência das Bacias PCJ.”

5. Após, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal para manifestação. É o relatório.

6. Dispõe a Lei nº 10.881, de 2004, acerca da destinação dos recursos arrecadados com a cobrança pelos usos de recursos hídricos de domínio da União:

“Art. 4º Às entidades delegatárias poderão ser destinados recursos orçamentários e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão.

§ 1º São asseguradas à entidade delegatária as transferências da ANA provenientes das receitas da cobrança pelos usos de recursos hídricos em rios de domínio da União, de que tratam os incisos I, III e V do caput do art. 12 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas.”

7. A Lei nº 9.433, de 1997, em seu art. 22, § 1º, da Lei nº 9.433, de 1997, informa uma restrição na utilização dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, com a fixação de um limite de sete e meio por cento do total arrecadado, para o pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

“Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.”

8. A questão apresentada na consulta formulada **envolve debate acerca da forma do cálculo da limitação** de sete e meio por cento do total arrecadado sobre os rendimentos das aplicações financeiras, havendo duas possibilidades:

a) os rendimentos da aplicação financeira sobre o limite de sete e meio por cento do valor total arrecadado deve ser calculado de forma separada, de forma que, uma vez arrecadados os recursos, verifica-se, separadamente, qual foram os rendimentos financeiros sobre o percentual de sete e meio por cento e a entidade delegatária só poderá utilizar para custeio os rendimentos de aplicação financeira incidente sobre os sete e meio por cento do valor total arrecadado; ou

b) **os rendimentos da aplicação financeira são calculados sobre a totalidade dos recursos** arrecadados e, então, calcula-se sete e meio por cento do valor total de tais rendimentos, os quais poderão ser utilizados para custeio da entidade delegatária.

9. A Resolução ANA nº 2018, de 2014, editada por esta Agência no exercício de sua competência regulamentadora prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.881, de 2004, em face do silêncio da lei de regência (art. 22, § 1º, da Lei nº 9.433, de 1997), **optou pela segunda opção**, uma vez que, calcular de forma separada os rendimentos de aplicação financeira do percentual de sete e meio por cento exigiria uma separação contábil diária inviável para a realidade das entidades delegatárias de recursos hídricos.

10. A separação contábil necessária para a implementação do cálculo, em apartado, dos rendimentos da aplicação financeira dos recursos arrecadados com a cobrança de recursos hídricos, exigiria duas contas de movimentação por parte das entidades delegatárias: uma conta de custeio / despesas administrativas (sete e meio por cento do valor arrecado e seus respectivos rendimentos) e outra conta para custear despesas com financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos (nove e dois por cento do valor arrecadado e seus respectivos rendimentos).

11. A prevalecer a tese de separação das contas, no início do exercício financeiro, onde a arrecadação ainda se inicia, o funcionamento da entidade delegatária seria comprometido pela falta de recursos necessários à sua subsistência e funcionamento. Por esta razão, constou no parágrafo primeiro do art. 2º da Resolução ANA nº 2018, de 2014, que a aferição do respeito ao limite de sete e meio por cento seria realizado de forma anual, permitindo então à entidade delegatária um controle contábil anual dos valores arrecadados:

“Art. 2º Os gastos com despesas administrativas serão limitados a sete e meio por cento do valor total arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo os respectivos rendimentos financeiros.

Parágrafo Primeiro. A aferição do previsto no caput deste artigo será realizada anualmente, quando da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, nos termos do art. 2º, III, da Lei nº 10.881, de 2004.

Parágrafo Segundo. Os recursos arrecadados e os respectivos rendimentos

não utilizados no exercício financeiro poderão ser utilizados no exercício subsequente, observada a limitação do caput deste artigo”.

12. Desta forma, e considerando os primados da segurança jurídica, da razoabilidade, e eficiência no gasto público, entendo que esta Agência deve prestigiar a opção adotada na edição da Resolução ANA nº 2018, de 2014, para aceitar que todos os recursos arrecadados sejam depositados em uma conta única e, uma vez apurados os rendimentos de aplicação financeira deste conjunto, a utilização de tais rendimentos para despesas de custeio / administrativas fica limitada a sete e meio por cento.

13. Entendimento diverso implicaria na impossibilidade de utilização de rendimentos da aplicação financeira dos recursos arrecadados para custeio de despesas administrativas, já que o montante de sete e meio por cento, por ser destinado ao custeio das entidades delegatárias, não ficaria disponível para aplicações financeiras, pois, repita-se, são utilizados imediatamente pelas entidades para custearem seu funcionamento.

14. Desta forma, ao constar na Resolução ANA nº 2018, de 2014, que “os gastos com despesas administrativas serão limitados a sete e meio por cento do valor total arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, incluindo os respectivos rendimentos financeiros”, foi almejado que as entidades delegatárias pudessem também utilizar os rendimentos financeiros para o custeio de suas despesas administrativas, todavia, limitada ao uso de sete e meio por cento de tais rendimentos.

15. Caso esta Agência opte por alterar a regra de utilização dos rendimentos financeiros dos recursos arrecadados com a cobrança pelos usos de recursos hídricos, seria necessária a alteração das regras da Resolução ANA nº 2018, de 2014, inclusive para estabelecer a necessidade de criação de duas contas nas entidades delegatárias, uma para o custeio administrativo e outra para custear despesas com financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos. Tal alteração demandaria, subsequentemente, alterações em todos os contratos de gestão celebrados.

16. Reitero, nesta oportunidade, minha convicção pela legalidade das regras fixadas na Resolução ANA nº 2018, de 2014, para a destinação dos valores apurados nas aplicações financeiras dos recursos arrecadados com a cobrança, uma vez que, no silêncio das Leis nº 9.433, de 1997 e 10.881, de 2004, acerca da utilização de tais recursos, esta Agência atuou no campo de sua discricionariedade, conforme autorizado pelo art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.881, de 2004, de forma motivada, transparente e voltada para o atingimento da finalidade pública.

17. Por todo o exposto, opino pela compatibilidade entre a redação consignada no termo aditivo celebrado no contrato de gestão firmado com a entidade delegatária Peixe Vivo e as regras fixadas na Resolução ANA nº 2018, de 2014, compatíveis com as Leis nº 9.433, de 1997 e 10.881, de 2004.

É o Parecer.

Brasília, 20 de fevereiro de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO AILTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR
Procurador Federal

De acordo. Encaminhe-se à Auditoria Interna – AUD.

Brasília, 20 de fevereiro de 2017.

(assinado eletronicamente)
EMILIANO RIBEIRO DE SOUZA
Procurador-Chefe junto à Agência Nacional de Águas