

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.088/2013-1.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessados: Deputado Penna, Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; Deputado Henrique Eduardo Alves, Presidente da Câmara dos Deputados.

Órgão/Entidade: não há

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONSULTA SOBRE POSSIBILIDADE DE USO DE RECEITAS DE COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA PARA PAGAMENTO DE DIÁRIAS A POLICIAIS EM FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E DO MEIO AMBIENTE. CONHECIMENTO COMO CONSULTA. RESPOSTA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (doc. 8), com manifestação de acordo do Diretor e do Secretário (docs. 9 e 10), *in verbis*:

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Exmo. Sr. Deputado Henrique Eduardo Alves, Presidente da Câmara dos Deputados, encaminha solicitação de informações acerca da possibilidade de se utilizarem as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, após aprovação dos órgãos públicos envolvidos, no pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento de recursos hídricos e meio ambiente em determinada bacia hidrográfica (peça 1, p. 1-2).

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. *Apesar de haver sido encaminhada na forma de solicitação de informações, a presente solicitação do Congresso Nacional contempla as características de consulta, pois trata de dúvida suscitada na aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência deste Tribunal e foi formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto. Propõe-se, portanto, que seja conhecida como consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, § 1º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU.*

3. *Anexo à solicitação de informações, o Exmo. Deputado Penna, Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, trouxe elementos sobre o Programa de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI) na Bacia do São Francisco. Esse programa é integrado por órgãos federais e estaduais de meio ambiente, saúde, e proteção ao trabalho, além dos Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho, da Polícia Militar e da Polícia Rodoviária Federal, e tem como objetivo melhorar a qualidade do meio ambiente na Bacia do Rio São Francisco (peça 1, p. 3-5). Contudo, tais elementos versam sobre caso concreto e não serão analisados na presente instrução a fim de não prejudicar o conhecimento do pleito como consulta.*

III - EXAME TÉCNICO

III.1. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos

4. *A cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97. É baseada nos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, previstos no art. 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), e no Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:*

“As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.”

5. *Nos termos do art. 19 da Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, a cobrança tem o objetivo de (i) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (ii) incentivar a racionalização do uso da água; e (iii) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Não se trata, portanto, de imposto, mas da remuneração pelo uso de bem público, cujo preço é fixado a partir de pacto entre usuários da água, sociedade civil e poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a quem cabe pactuar e propor ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de cobrança a serem adotados na sua área de atuação (arts. 38 e 39 da Lei nº 9.433/97 c/c art. 6º, inciso IV, da Resolução CNRH nº 48/2005).*

6. *Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos são aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, devendo ser utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos ou no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97, art. 22).*

7. *Contudo, para que seja implantada a cobrança em determinada bacia hidrográfica, algumas condições devem ser atendidas. Entre elas, destacam-se: existência de programa de investimentos definido no plano de recursos hídricos; aprovação, pelo competente Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança encaminhada pelo respectivo Comitê de Bacia; e implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções (Resolução CNRH nº 48/2005, art. 6º).*

8. *De acordo com o art. 41 da Lei nº 9.433/97, as Agências de Água exercem a função de secretaria executiva dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Até hoje, essas entidades não foram criadas. Todavia, o art. 51 da Lei das Águas autoriza o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos a delegar a organizações sem fins lucrativos o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos. Assim, a cobrança pelo uso de recursos hídricos foi implantada apenas em bacias hidrográficas que contam com entidades delegatárias das funções de Agência de Água implantadas, as quais têm suas atribuições, direitos, responsabilidades e obrigações regulamentados por contrato de gestão celebrado com a Agência Nacional de Águas (ANA), nos termos da Lei nº 10.881/2004. Nesse contrato, é estabelecido o programa de trabalho que deve ser executado com os recursos oriundos da cobrança.*

III.2. O pagamento de diárias a servidores públicos e militares com recursos da cobrança

9. *É prática relativamente comum na Administração Pública que determinado órgão arque com os custos das diárias de servidores ou empregados públicos de outros órgãos ou entidades, quando esses profissionais deslocam-se para executar atividades do interesse daquele órgão. Tais custos são geralmente lançados como despesas de deslocamento, alimentação e pousada de colaboradores eventuais, com fundamento no art. 10 do Decreto nº 5.992/2006 e no art. 4º da Lei nº 8.162/1991. Dessa forma, o Comitê de Bacia, poderia, com recursos próprios, custear o pagamento de diárias de policiais que colaboram com ações de fiscalização de recursos hídricos na*

respectiva bacia hidrográfica. Todavia, a questão que aqui se coloca é se poderia, para esse fim, utilizar recursos oriundos da cobrança pelo uso da água.

10. *Como visto, a cobrança só é implantada em uma bacia hidrográfica depois da criação da respectiva Agência de Bacia ou da entidade delegatária do exercício de suas funções, a qual exerce o papel de secretaria executiva do comitê da bacia. Uma vez implantada, cabe à Agência Nacional de Águas arrecadar os valores pagos pelos usuários de recursos hídricos de domínio da União (art. 4º, inciso IX, da Lei nº 9.984/2000). Parte dessas receitas, em particular aquelas que decorrem do pagamento pelo aproveitamento dos potenciais hidrelétricos, é aplicada pela própria ANA na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 17, §1º, inciso II, da Lei nº 9.648/98). Entretanto, os valores pagos em função da derivação ou captação de parcela de água, do lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos ou de outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo hídrico de domínio da União devem ser obrigatoriamente repassados à entidade delegatária que atua nas bacias hidrográficas onde tais receitas foram arrecadadas, conforme estabelece o art. 4º, §1º, da Lei nº 10.881/2004:*

“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 9.433, de 8 de janeiro de 1997, arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas.”

11. *Tais repasses são realizados mediante contrato de gestão, celebrado entre a ANA, a entidade delegatária e o respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. Esse contrato, nos termos da Lei nº 10.881/2004, especifica o programa de trabalho proposto e estipula metas a serem atingidas e prazos de execução, bem como prevê critérios de avaliação. A aplicação das receitas, por sua vez, é proposta pela entidade delegatária por meio de um plano de aplicação, o qual é aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica (art. 44, inciso XI, alínea ‘c’, c/c art. 51 da Lei nº 9.433/97).*

12. *Tem-se, portanto, que as receitas da cobrança pelos usos da água em rios de domínio da União de que tratam os incisos I, III e V do art. 12 da Lei nº 9.433/97 são asseguradas à entidade delegatária que atua como secretaria executiva dos comitês das bacias hidrográficas onde foram arrecadadas, aos quais cabe decidir, em última instância, como serão aplicadas tais receitas. Evidentemente, a utilização desses recursos não é inteiramente livre, na medida em que deve respeitar os requisitos previstos na legislação pertinente. Deve-se atentar, em especial, para o art. 22 da Lei nº 9.433/1997 e para a Lei nº 10.881/2004, os quais tratam, respectivamente, da aplicação das receitas provenientes da cobrança e dos contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas.*

13. *Nos termos do art. 22 da Lei das Águas, os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos devem ser aplicados: (i) no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos; ou (ii) no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Assim, para que a utilização da receita da cobrança pelo uso da água seja viável nos fins pleiteados pelo consulente, é preciso que se caracterize que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos previstos no plano de recursos hídricos da bacia, os quais devem demandar ações de fiscalização cujo apoio de força policial se faça necessário. Alternativamente, é possível argumentar que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Nesse caso, porém, algumas considerações devem ser feitas.*

14. De acordo com o art. 33 da Lei nº 9.433/1997, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; as Agências de Água. Ou seja, as Polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal não fazem parte do Singreh. Ainda assim, seria possível, em tese, conceber que o pagamento de diárias a policiais que atuam em ações conjuntas de fiscalização de recursos hídricos indiretamente contribui para o custeio dos órgãos que têm competência para gerenciar e fiscalizar os usos de recursos hídricos da bacia hidrográfica, na medida em que as ações de fiscalização conjunta ocorrem, prioritariamente, no interesse desses órgãos. Nesse caso, porém, deve-se respeitar o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97, segundo o qual a aplicação em despesas de implantação e custeio dos órgãos e entidades integrantes do Singreh é limitada a 7,5% do total arrecadado com a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia.

15. Além disso, com fulcro no caput do art. 22 da Lei nº 9.433/97 c/c §1º do art. 4º da Lei nº 10.881/2004, as ações de fiscalização das quais participam policiais cujas diárias foram custeadas com receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água devem estar circunscritas à bacia hidrográfica em que foram arrecadadas, buscando contribuir para a boa gestão dos recursos hídricos da região.

16. Por fim, a previsão da despesa com pagamento de diárias de policiais deve ser incluída no plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, conforme estabelece o respectivo contrato de gestão e o art. 44, inciso XI, alínea 'c', da Lei nº 9.433/97. Ademais, não deve a despesa comprometer a execução do programa de trabalho, o alcance de metas ou o cumprimento de prazos de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.881/2004.

17. Portanto, desde que respeitadas as condições relacionadas acima, não se vislumbram óbices para que as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, das quais trata o art. 4º, §1º, da Lei nº 10.881/2004, sejam utilizadas para pagamento de diárias a policiais, na condição de colaboradores eventuais, em ações de fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos. Ainda assim, é importante registrar, por oportuno, que a Procuradoria-Geral da ANA apresentou, recentemente, entendimento diferente em relação ao tema. Por meio do Parecer PGE/PAG nº 261/2013 (peça 3), o órgão jurídico opinou – com fundamento na cláusula quarta, parágrafo oitavo, inciso II do Contrato de Gestão 14/2010, no art. 18, inciso X, da Lei nº 12.708/2012 e no art. 52, inciso II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 – pela impossibilidade de utilização das receitas da cobrança pelo uso da água para pagamento de diárias de policiais no âmbito do Programa de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI).

18. Esse parecer foi emitido em resposta a consulta realizada pela Diretora Executiva da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo (AGB Peixe Vivo), entidade delegatária que atua na bacia do Rio São Francisco. Trata-se, portanto, da avaliação de um caso concreto. Ainda assim, em função da pertinência com o tema sobre o qual versa a presente consulta, é importante analisar seus argumentos.

19. O referido parecer ressalta que a cláusula quarta, parágrafo oitavo, inciso II, do Contrato de Gestão 14/ANA/2010 (peça 4), celebrado entre a ANA e a AGB Peixe Vivo, determina que:

“Cláusula Quarta – Dos Recursos Orçamentários e Financeiros

Parágrafo oitavo. Os recursos a serem transferidos na forma deste Contrato:

II - não poderão ser utilizados para pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor que pertença aos quadros de órgãos ou entidades das administrações públicas federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal.”

20. *O Parecer PGE/PAG nº 261/2013 esclarece que a restrição estabelecida no Contrato de Gestão 14/2010 – presente também nos demais contratos de gestão celebrados com outras entidades delegatárias (peças 4, 5, 6 e 7) – decorre de dispositivo existente nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) que veda o repasse de recursos públicos, por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres, para pagamento de despesas de diárias e passagens, tal como consta do art. 18, inciso X, da Lei nº 12.708/2012 (LDO para o exercício financeiro de 2013):*

“Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

X - pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público;”

21. *O parecer destaca, ainda, a proibição de se utilizarem recursos públicos, transferidos por intermédio de convênios, para pagamento de serviços de consultoria ou assistência técnica, a servidor ou empregado público, prevista no art. 52 Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011:*

“Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;”

22. *Ou seja, entendeu a Procuradoria-Geral da ANA que seria inviável custear diárias de policiais com receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, pois estas são repassadas às entidades delegatárias por meio de contrato de gestão e, como este seria instrumento análogo a convênio, não poderiam ser usadas para pagamento de diárias, passagens e serviços de consultoria ou assistência técnica.*

23. *Ocorre que, com as devidas vênias, a transferência de recursos da cobrança não pode ser equiparada a repasses realizados mediante convênios. Convênios são acordos de vontades que visam à realização de atividades de interesse comum dos partícipes. Assim, a decisão de aderir ou não ao convênio é livre. Por outro lado, a ANA não dispõe de discricionariedade para se abster de efetuar a transferência dos recursos da cobrança às entidades delegatárias. Ao contrário, esses recursos são a elas legalmente assegurados e sua aplicação é decidida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.*

24. *Contudo, cumpre destacar que, além das receitas da cobrança, poderão ser destinados às entidades delegatárias recursos orçamentários adicionais e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão, conforme estabelece o caput do art. 4º da Lei nº 10.881/2004. Nesse sentido, alguns contratos de gestão firmados com entidades delegatárias – a exemplo do Contrato 14/2010 (peça 4), celebrado com a AGB Peixe Vivo, e o Contrato 72/2011 (peça 5), celebrado com o Instituto BioAtlântica (IBio) – estipulam o repasse de recursos orçamentários adicionais. Para as parcelas voluntariamente transferidas às entidades privadas, o contrato assume, de fato, caráter de instrumento análogo a convênio. Nesses casos, seria possível alegar a aplicabilidade da cláusula que veda o pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidores públicos e militares de qualquer esfera*

governamental, bem como do art. 18, inciso X, da Lei nº 12.708/2012 e do art. 52 Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011. No entanto, tais dispositivos não podem ser adotados para restringir o uso dos recursos da cobrança, pois estes, como visto, não são transferidos mediante convênio, mas por determinação legal.

25. De fato, as receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União de que tratam os incisos I, III e V do art. 12 da Lei nº 9.433/97 não são recursos orçamentários da ANA, que apenas as arrecada e as repassa às entidades delegatárias. Assim, não se pode dar a tais repasses o mesmo tratamento destinado aos recursos voluntariamente transferidos às entidades delegatárias, cuja aplicação está sujeita às restrições previstas na legislação que trata de convênios e instrumentos análogos. Já as receitas da cobrança pelo uso da água pertencem, em última instância, aos comitês das bacias hidrográficas em que foram arrecadadas, uma vez que a esses órgãos cabe aprovar o correspondente plano de aplicação, observando as exigências legais e o cumprimento dos requisitos estabelecidos no contrato de gestão e respectivo programa de trabalho. Dessa forma, caso o Comitê de Bacia Hidrográfica julgue conveniente, poderá autorizar a utilização das receitas da cobrança pelo uso da água para pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos, desde que sejam atendidas as seguintes condições:

a. fique caracterizado, com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97, que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos previstos no plano de recursos hídricos da bacia, os quais devem demandar ações de fiscalização cujo apoio de força policial se faça necessário, ou que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, observando-se, neste caso, o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97;

b. com fulcro no caput do art. 22 da Lei nº 9.433/97 c/c §1º do art. 4º da Lei nº 10.881/2004, as ações de fiscalização das quais participam policiais cujas diárias foram custeadas com receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água estejam circunscritas à bacia hidrográfica em que foram arrecadadas, buscando contribuir para a boa gestão dos recursos hídricos da região;

c. a previsão da despesa com o pagamento de diárias de policiais seja incluída no plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, conforme estabelecido no respectivo contrato de gestão e no art. 44, inciso XI, alínea 'c' da Lei nº 9.433/97;

d. a despesa com o pagamento de diárias de policiais não comprometa a execução do programa de trabalho, o alcance de metas ou o cumprimento de prazos de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.881/2004.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

26. Recentemente, esta unidade técnica realizou levantamento com o objetivo de identificar os principais atores institucionais, programas, ações, arcabouço legal e normativo e demais informações relevantes que promovam a obtenção de insumos para planejamento do controle externo da gestão federal de recursos hídricos, com enfoque na atuação da Agência Nacional de Águas. O relatório do trabalho encontra-se ainda em fase de elaboração (TC 012.609/2013-7), porém um dos riscos preliminarmente identificados diz respeito à baixa capacidade operacional da ANA para fiscalizar os usos múltiplos dos recursos hídricos.

27. Ressalte-se que o uso racional da água depende não apenas do estabelecimento de regras adequadas, mas também da fiscalização da aplicação dessas regras. Todavia, a ANA conta com quatorze técnicos para realizar inspeções em todo o país. Dessa forma, não é possível fiscalizar todos os usuários de recursos hídricos considerados prioritários pelas demais unidades da própria Agência.

28. *Com o objetivo de maximizar sua capacidade operacional, a Superintendência de Fiscalização da entidade tentou estabelecer parcerias com polícias ambientais estaduais, porém a iniciativa não foi bem sucedida. Em geral, as campanhas de fiscalização conjunta exigem que técnicos da ANA e policiais militares se desloquem a centenas de quilômetros de distância da sede de trabalho, sendo necessário pernoitar em cidades do interior do país. Entretanto, devido a restrições orçamentárias da área de segurança pública dos estados, a participação de policiais militares muitas vezes é inviabilizada por falta de recursos para pagamento de diárias.*

29. *Esse problema poderia ser minimizado e a capacidade de fiscalização dos recursos hídricos poderia ser ampliada se parte das receitas arrecadadas com a cobrança pelo uso da água fosse utilizada para pagamento das diárias de policiais que participam das ações conjuntas de fiscalização, o que, como visto, é perfeitamente viável, desde que se respeitem as condições exigidas na legislação pertinente.*

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a. *conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional como consulta, vez que trata de dúvida suscitada na aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência deste Tribunal e encontram-se satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso I, § 1º, e 265 do Regimento Interno do TCU;*

b. *nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, responder ao consulente que as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, das quais trata o art. 4º, §1º, da Lei nº 10.881/2004, podem ser utilizadas para pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos, desde que sejam atendidas as seguintes condições:*

i. *fique caracterizado, com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97, que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos previstos no plano de recursos hídricos da bacia, os quais devem demandar ações de fiscalização cujo apoio de força policial se faça necessário, ou que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, observando-se, neste caso, o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97;*

ii. *com fulcro no caput do art. 22 da Lei nº 9.433/97 c/c §1º do art. 4º da Lei nº 10.881/2004, as ações de fiscalização das quais participam policiais cujas diárias foram custeadas com receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água estejam circunscritas à bacia hidrográfica em que foram arrecadadas, buscando contribuir para a boa gestão dos recursos hídricos da região;*

iii. *a previsão da despesa com o pagamento de diárias de policiais seja incluída no plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, conforme estabelecido no respectivo contrato de gestão e no art. 44, inciso XI, alínea 'c' da Lei nº 9.433/97;*

iv. *a despesa com o pagamento de diárias de policiais não comprometa a execução do programa de trabalho, o alcance de metas ou o cumprimento de prazos de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.881/2004;*

c. *encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, acompanhada de cópias do relatório e do voto que o fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Agência Nacional de Águas.*

d. *arquivar o presente processo.*

É o Relatório.

VOTO

Conheço da solicitação do Congresso Nacional como consulta, por atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 264, inciso I, § 1º, e 265 do Regimento Interno do TCU.

Apesar de ter sido encaminhada como solicitação de informações, a solicitação formulada pelo Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, sobre a possibilidade de uso de receitas provenientes da cobrança pelo uso da água no pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento de recursos hídricos e do meio ambiente, tem características de consulta. Trata-se de dúvida na aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares sobre matéria de competência deste Tribunal e foi formulada por autoridade competente.

A partir da análise da legislação relativa à cobrança pelo uso de recursos hídricos e ao pagamento de diárias a servidores públicos e militares, a unidade técnica concluiu que não há vedação legal para que as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, das quais trata o art. 4º, §1º, da Lei nº 10.881/2004, sejam utilizadas para pagamento de diárias a policiais, como colaboradores eventuais, em ações de fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos, desde que:

a) com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97, fique caracterizado que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos previstos no plano de recursos hídricos da bacia que demandem ações de fiscalização, cujo apoio de força policial se faça necessário, ou que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, observando-se, nesse caso, o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97;

b) com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97 c/c §1º do art. 4º da Lei nº 10.881/2004, as ações de fiscalização das quais participam policiais cujas diárias foram custeadas com receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água estejam circunscritas à bacia hidrográfica em que foram arrecadadas;

c) a previsão da despesa com o pagamento de diárias de policiais seja incluída no plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, conforme estabelecido no respectivo contrato de gestão e no art. 44, inciso XI, alínea 'c' da Lei nº 9.433/97;

d) a despesa com o pagamento de diárias a policiais não comprometa a execução do programa de trabalho, o alcance de metas ou o cumprimento de prazos de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.881/2004.

No mérito, acolho a proposta da unidade técnica de responder ao consulente de que não há vedação legal para que as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água sejam utilizadas para pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento de recursos hídricos, desde que respeitadas as condições previstas na legislação.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

TC 028.088/2013-1
DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Ex^{mo} Sr. Deputado Henrique Eduardo Alves, Presidente da Câmara dos Deputados, encaminha questão sobre a possibilidade de se utilizarem as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água no pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento de recursos hídricos e meio ambiente em determinada bacia hidrográfica.

2. Como se observa do percuciente Voto do Ministro Relator, a solicitação será recebida como Consulta. Sabemos que decisões deste nosso Tribunal em processos de tal natureza possuem caráter normativo, nos termos do § 2º do artigo 1º da Lei 8.443/1992. Nesse sentido, a ausência de uma hipótese no Acórdão pode gerar a interpretação de que está vedada. Dito de outra forma, o Acórdão esgotaria as possibilidades de uso dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água para pagamento de diárias a policiais em ações ambientais.

3. Sabemos todos da sobretutela dada ao meio ambiente pela Constituição Federal, recepcionando-o como direito fundamental de terceira geração. A Constituição elenca diversas formas de atuação do Estado nessa tarefa: **a)** proteção e preservação (incisos VI e VII do artigo 23); **b)** controle (inciso VI do artigo 24); **c)** defesa (inciso VI do artigo 170); **d)** patrocínio do equilíbrio e do meio ambiente sadio (artigo 225) e **e)** restauração e recuperação (inciso I e § 2º do artigo 225).

4. Nesse sentido, em que pese o Acórdão permitir a utilização dos referidos recursos para policiais que participem de ação de fiscalização e monitoramento (item 9.2), coloca uma série de condicionantes ou limitações (“desde que”), sendo que as do item 9.2.1 podem redundar na interpretação que tais atividades são de cunho apenas repressivo (apoio da força policial).

5. Como demonstrei exemplificativamente, a Constituição fala em meio ambiente sadio e equilibrado, valores notadamente conexos com a previsão posta no § 2º do artigo 23 da Lei 9.433/1997: qualidade, quantidade e regime de vazão de um corpo de água em benefício da comunidade. Assim sendo, sugiro ao nobre Relator a seguinte redação:

*“9.2.1. com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97, fique caracterizado que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos, **incluídos os dispostos no § 2º da referenciada Lei**, previstos no plano de recursos hídricos da bacia que demandem ações de fiscalização, cujo apoio de força policial se faça necessário, ou que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ou, ainda, caso seja efetivado através de projeto de melhoria da qualidade, da quantidade e do regime de vazão dos recursos hídricos em benefício da coletividade, observando-se, nesse caso, o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97;”*

Salvo esse pequeno, embora relevante, ajuste em função da natureza da decisão que estamos a prolar, acompanho o Ministro-Relator.

Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

ACÓRDÃO Nº 258/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.088/2013-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados: Deputado Penna, presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação, formulada pelo Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 2237/2013 - SGM/P, para que o Tribunal esclareça a respeito da possibilidade de uso de receitas provenientes da cobrança pelo uso da água no pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento de recursos hídricos e do meio ambiente,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, 264, inciso I, § 1º, e 265, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da solicitação como consulta formulada por autoridade competente, por se tratar de dúvida na aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares sobre matéria de competência deste Tribunal;

9.2. informar à Presidência da Câmara dos Deputados que as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água, das quais trata o art. 4º, §1º, da Lei nº 10.881/2004, podem ser utilizadas para pagamento de diárias a policiais em ações de fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos, desde que:

9.2.1. com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97, fique caracterizado que as diárias serão pagas a policiais no âmbito de programas ou projetos, incluídos os dispostos no § 2º da referenciada Lei, previstos no plano de recursos hídricos da bacia que demandem ações de fiscalização, cujo apoio de força policial se faça necessário, ou que o pagamento de diárias a policiais contribui para o custeio, ainda que indireto, de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ou, ainda, caso seja efetivado através de projeto de melhoria da qualidade, da quantidade e do regime de vazão dos recursos hídricos em benefício da coletividade, observando-se, nesse caso, o limite previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 9.433/97;

9.2.2. com fundamento no art. 22 da Lei nº 9.433/97 c/c §1º do art. 4º da Lei nº 10.881/2004, as ações de fiscalização das quais participam policiais cujas diárias foram custeadas com receitas decorrentes da cobrança pelo uso da água estejam circunscritas à bacia hidrográfica em que foram arrecadadas;

9.2.3. a previsão da despesa com o pagamento de diárias de policiais seja incluída no plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e aprovada pelo Comitê de

Bacia Hidrográfica, conforme estabelecido no respectivo contrato de gestão e no art. 44, inciso XI, alínea 'c' da Lei nº 9.433/97;

9.2.4. a despesa com o pagamento de diárias a policiais não comprometa a execução do programa de trabalho, o alcance de metas ou o cumprimento de prazos de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.881/2004;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Agência Nacional de Águas;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 4/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0258-04/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício