



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Representação nº. 11/2021 – G3P

O Ministério Público de Contas, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar n.º 1/1994 – LOTCDF; e do artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da Corte, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

para que o Tribunal de Contas do Distrito Federal examine os fatos a seguir descritos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

A tarifa de água e esgotamento sanitário é formada por Parcela A (custos não gerenciáveis: TFS, TFU e demais encargos dos quais o concessionário não têm quaisquer influência de forma a otimizá-los) + Parcela B (custos gerenciáveis relacionados à atividade, tais como, custos operacionais, remuneração investimento etc.) + Componentes Financeiros (custos referentes às diferenças verificadas entre os valores dos custos não gerenciáveis e a receita proveniente da parcela A).

A Audiência Pública nº 04/2020, realizada apela ADASA, buscou obter subsídios e informações adicionais referente à minuta de resolução para instituir os módulos que viriam a completar o Manual de Revisão Tarifária – MRT dos serviços públicos de abastecimento de água.

Adiante, em 19/4/2021, a Agência editou a Resolução 4/2021, que estabeleceu normas para o reconhecimento, na tarifa dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de valores destinados pela concessionária para o **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)** (em anexo).

Sobre a composição da tarifa, assim estabeleceu a Nota Técnica 25/2020 – ADASA/SEF/COEE¹:

Receita Requerida = Parcela A + Parcela B + Parcela CF

Parcela A = Custos Não Gerenciáveis

Parcela B = Custos Gerenciáveis

Parcela CF = Componentes Financeiros

208. O valor da Parcela A é formado pela soma dos seguintes componentes:

- a. Taxa de Fiscalização do Serviço Público de Saneamento Básico – TFS;
- b. Taxa de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos – TFU;
- c. Valor devido a título de Bônus-Desconto (Lei Distrital nº 4.341/2009);
- d. **Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA;**
- e. Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PDI; e
- f. Pagamento pelo uso dos recursos hídricos.

Definiu a ADASA, portanto, que o valor da **Parcela de Custos Não Gerenciáveis da Tarifa** (Parcela A), seria composta, além de Taxa de Fiscalização de Serviço Público de Saneamento – TFS; Taxa de Fiscalização de Recursos Hídricos – TFU, Bônus Desconto (Lei 4341/2009), PDI e Pagamento por Recursos Hídricos – anteriormente previstos – também pelo

¹ Em anexo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

“Pagamento por Serviços Ambientais – PSA”, cuja instituição se discorrerá.

Os objetivos da instituição do **Pagamento por Serviços Ambientais – PSA** foram expostos na Nota Técnica 25/2020:

22/12/2020

SEI/GDF - 52487176 - Nota Técnica

198. Os Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA são aqueles realizados com o objetivo de controlar e mitigar a poluição rural nas bacias hidrográficas, buscando reduzir a erosão, melhorar a qualidade e aumentar a quantidade da água a ser utilizada no sistema público de abastecimento.
199. O módulo que trata do PSA compreende a metodologia de tratamento desses pagamentos nos processos de RTP.
200. As despesas com Pagamentos por Serviços Ambientais são consideradas não-gerenciáveis e, portanto, comporão a Parcela A, no percentual máximo de 0,2% (dois décimos por cento) da Receita Operacional Direta do ano imediatamente anterior ao ano da RTP em processamento.
201. Considerando que um programa deste tipo envolve muitas especificidades que não caberiam no Manual de Revisão Tarifária, resolução específica da Adasa disciplinará os demais detalhes de operacionalização, projetos prioritários, forma de apresentação dos resultados e o percentual a ser aplicado na RTP em processamento, para vigorar no ciclo tarifário seguinte.
202. A metodologia está detalhada no Módulo XIV.

A Lei 14119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por serviços ambientais, conceitua o instituto como a *“transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”*.

A dissertação intitulada “Pagamento por Serviços Ambientais – Aspectos Teóricos e Proposições Legislativas²” dá como exemplo a situação em o Poder Público, *“em nome da sociedade civil, remunera proprietários de terras pela adoção de tecnologias capazes de possibilitar melhor gestão do solo e, assim, resolver um problema ambiental específico”*.

Portanto, ao que se apreende, a Agência criou a possibilidade de custeio dos pagamentos por serviços ambientais (PSA) hídricos, por meio da instituição de parcela de 0,2% da receita obtida com a tarifa dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ou seja, os recursos financeiros para que sejam formalizados os acordos que implicarão em remuneração aos utilizadores dos recursos ambientais, mediante determinada

² PEIXOTO, Marcus. Pagamento por serviços ambientais: aspectos teóricos e proposições legislativas. Núcleo de Pesquisas e Estudos do Senado. Novembro de 2007. ISSN 1983-0645.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

contrapartida, **serão custeados com a cobrança do percentual acima mencionado diretamente dos usuários do abastecimento de água, sem que haja autorização para esse fim.**

Nessa ótica, a Lei Distrital 5955/2017, que instituiu, no DF, a Política Distrital de Pagamentos por Serviços Ambientais e o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, em seu artigo 11, dispõe que:

Art. 11. As formas de captação, gestão e transferência de recursos financeiros, públicos ou privados, dirigidos ao pagamento por serviços ambientais são estabelecidas por lei específica e em seu regulamento.

Não tem o Ministério Público notícia de que haja normativo legal que preveja a fonte de receita dos pagamentos por serviços ambientais, ou, ainda, que disponha que o custeio dos pagamentos por serviços ambientais poderá ocorrer mediante desconto de percentual da Receita Operacional Direta da Concessionária.

Pelo que se depreende, a Agência Reguladora, com o objetivo de angariar recursos para a execução desse tipo de ação – **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)** - resolveu instituir, mediante resolução, mais um componente na parcela A da tarifa sem que houvesse previsão legal para tanto, a teor do que impõe o artigo 11 da Lei 5955/2017.

Incabível, dessa maneira, a criação dessa receita – a ser administrada pela ADASA - por via que não seja oriunda de processo legislativo formal.

À vista disso, entende o Ministério Público que ADASA agiu ao adverso das competências que lhe foram conferidas pelo legislador ao instituir, via resolução, cobrança, na tarifa de água, do percentual de 0,2% para financiar programas de Pagamento por Serviços Ambientais.

Sob outra perspectiva, a CAESB, ao comentar a incorporação do Pagamento por Serviços Ambientais - PSA à tarifa, conforme consignando na “Análise das contribuições recebidas durante o período de Consulta Pública e na Audiência Pública nº 004/2020/ADASA” (em anexo), destacou:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

11. Pagamento de Serviços Ambientais - PSA

A metodologia propõe a incorporação, na tarifa, dos pagamentos de serviços ambientais (PSA), como componente da parcela A, considerando-os como despesas não-gerenciáveis da companhia.

Em seu documento de contribuições, a Caesb afirma que é também reconhecida, na tarifa, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, instituída por lei e que tem por finalidade, entre outros objetivos, assegurar os recursos para projetos e programas que visem a recuperação das bacias hidrográficas brasileiras e estimular o investimento em despoluição. Com base nesta percepção, a Caesb entende ter a mesma natureza do PSA, o que constitui duplicidade de cobrança.

A companhia ainda afirma que, de acordo com a legislação, a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança deve estar em consonância com os Planos de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas. Dentre as ações previstas no plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Afluentes Distritais do Rio Paranaíba encontra-se a destinação de recursos da cobrança para o pagamento de serviços ambientais, com a ampliação do programa produtor de água (programa 4.2, subprograma 4.2.1), conforme apresentado pela concessionária, em seu documento de contribuições:

Programa	Subprograma	Meta	Execução			Orçamento estimado (R\$)	Ponto Focal
			Curto Prazo (2020-2025)	Médio Prazo (2026-2030)	Longo Prazo (2031-2040)		
4.2 Pagamento por Serviços Ambientais	4.2.1 Ampliação do Programa Produtor de Água	Meta 1: Ampliar a PPA em uma nova UHE no prazo de dois anos				RS 333.000,00	GT da Ampliação e UGP do novo FPS
		Meta 2: Ampliar a PPA em outros UHEs no decorrer do horizonte do Plano				-	GT da Ampliação

Desse modo, a Caesb entende que o pagamento de serviços ambientais deve ser permanentemente financiado pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Distrito Federal, que tem como finalidade assegurar recursos para projetos e programas que visem a recuperação das bacias hidrográficas.

Por fim, a companhia salienta que serão repassados às agências de Bacia, para financiamento dos Planos de Hídricos das bacias hidrográficas, aproximadamente R\$ 15 milhões por ano.

A manifestação da CAESB sobre o tema é pertinente vez que, efetivamente, a Agência Reguladora, via Resolução, objetiva incorporar na atual tarifa de água e esgotamento



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

sanitário, pagamento a título de serviços ambientais **já previstos na composição da Parcela A da Tarifa (cobrança pelos recursos hídricos).**

O atual³ plano de recursos hídricos distrital, observa-se, já contempla programas voltados à recuperação de áreas degradadas encontradas em áreas protegidas que coincidem com as bacias afluentes aos pontos utilizados para captação:

4.2.1 Programa de Gestão de Recursos Hídricos em Unidades de Conservação e Áreas de Proteção e Mananciais

Objetivo: Contribuir com a gestão das áreas protegidas que coincidem com as bacias protegidas que fazem parte das bacias afluentes aos pontos utilizados para captação. afluentes às captações de água superficial para o abastecimento humano, participando dos esforços voltados à recuperação das áreas degradadas encontradas nas áreas

Atores envolvidos: ADASA; consultoria especializada; ICMBio; CAESB.

4.2.2 Programa de Manejo de Bacias Hidrográficas em Áreas Rurais

Foram propostas 4 ações neste programa:

Ações de Controle de Poluição Difusa em Áreas Rurais

Objetivo: Diminuição da poluição difusa na área rural, proveniente de esgotos domésticos, dejetos animais, uso de agrotóxicos, fertilizantes e óleos de máquinas.

Atores envolvidos: Agência Nacional de Águas - ANA; Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA; companhias de saneamento do Distrito Federal e de Goiás;

Departamento de Estradas de Rodagem - DER-DF; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA; empresas operadoras de sistemas de abastecimento público; Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural - SEAGRI/DF; Secretaria de Agricultura - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/DF; e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA.

³ <http://www.adasa.df.gov.br/regulacao/planos>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, vale lembrar, tem natureza jurídica de preço público e está disciplinada, no âmbito Distrital, pela Lei 2725/2001 e Lei 3894/2007 e, no âmbito da União, pelas Leis 9433/97 e 9984/2000 e, também, faz parte da composição da Parcela A da tarifa. Tem como objetivo reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do uso da água, obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19 da Lei 9433/97 e 18 da Lei Distrital 2725/2001).

Dessa forma, considerando que a Parcela A da Tarifa já contempla a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e que objetiva, consoante previsto em lei, obter recursos financeiros para realização dos Planos de Recursos Hídricos, não faz sentido a instituição de nova cobrança com o mesmo objetivo.

Nesse contexto, presentes os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCDF, em face das competências constitucionais do Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração Pública do DF, bem como zelar pela correta aplicação de recursos públicos e pela observância dos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, o Ministério Público de Contas requer ao e. Tribunal que:

- I. tome conhecimento da presente Representação e dos documentos que a acompanham, determinando seu processamento em autos próprios;
- II. encaminhe o processo à Unidade Técnica competente para proceder à instrução do feito, autorizando, se necessárias, a realização de inspeção e diligências pertinentes com o fito de examinar a legalidade da instituição, na tarifa dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de valores destinados ao Pagamento por Serviços Ambientais – PSA;
- III. abra prazo para que ADASA e CAESB apresentem manifestação sobre o tema.

Brasília, 28 de abril de 2021.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador