

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº155/2023/DIREC
Documento nº 02500.057721/2023-81

Assunto: Deliberação sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR) e modalidade de participação social acerca da minuta de Resolução para normatização do automonitoramento do uso da água pelos usuários de recursos hídricos outorgados em corpos de água de domínio da União.

1. Descrição do Objeto

Trago à deliberação deste Colegiado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório e a modalidade de participação social acerca da minuta de Resolução para normatização do automonitoramento do uso da água pelos usuários de recursos hídricos outorgados em corpos de água de domínio da União.

2. Antecedentes

Desde 2009, a ANA regula a questão do monitoramento dos usuários de recursos hídricos outorgados pela Agência, no sentido de acompanhar com maior precisão as atividades de captação e de lançamento em rios de domínio da União. Assim, contabilizam-se mais de 40 Resoluções vigentes acerca do tema referindo-se a automonitoramento em nível nacional, regional ou em sistemas hídricos locais, além de regulamentos que tratam exigências individuais, termos de alocação de água ou instrumentos de fiscalização. Nota-se que a profusão de instrumentos regulatórios, ainda que se faça necessária, demonstra uma pulverização de normas e procedimentos, causando incertezas e insegurança aos usuários. Soma-se a isso o fato de que, apesar das diversas Resoluções, apenas uma extensão limitada dos corpos hídricos regulados pela ANA possui a obrigatoriedade do automonitoramento, tendo como consequência importantes bacias desassistidas dessa prática. Para completar esse retrato, há que se destacar que a maior parte das Resoluções editadas pela Agência tratam tão somente de captação, deixando questões atinentes a vazões lançadas e qualidade da água desreguladas, sendo automonitoradas em poucas áreas do território nacional.

Com o objetivo de reorganizar os diversos instrumentos existentes e endereçar lacunas regulatórias existentes, a Superintendência de Fiscalização inseriu na Agenda Regulatória da ANA, Resolução ANA nº 138/2022, a ação nº 6.3, intitulada “Atualizar e aprimorar os normativos relativos ao monitoramento de usuários de recursos hídricos e envio da DAURH – Declaração de Usos de Recursos Hídricos”.

O processo conta com a Nota Técnica nº 15/2023 (02500.019636/2023) na qual a Superintendência define o automonitoramento como ciclo completo de monitoramento pelos

usuários, compreendendo a medição, o registro e o armazenamento dos dados e a posterior declaração dos dados, por meio do processamento e envio para a ANA. Dessa forma, o termo “automonitoramento” agrega dois conceitos: monitoramento e declaração de uso. A área técnica avançou demonstrando que o automonitoramento impacta diretamente outros instrumentos de gestão de recursos hídricos, tais como, cobrança, análise de pedidos ou de inatividade de outorgas, estabelecimentos de termos de alocação de água e marcos regulatórios e ações de fiscalização. O monitoramento é quem aproxima a contabilidade hídrica de escritório ao balanço hídrico efetivo da bacia. Essa prática também vai ao encontro de medidas responsivas de regulação, se afastando das ações focadas em controle, modernizando, de forma geral, a atuação da fiscalização.

Por meio do Despacho nº 429/2023/SGE (023500.026862/2023-51), a Secretaria Geral fez público que a Diretoria Colegiada aprovou por unanimidade, em sua 847ª Reunião Deliberativa Ordinária, a oportunidade e conveniência de abertura de processo regulatório para a “Normatização do automonitoramento do uso da água pelos usuários de recursos hídricos outorgados em corpos d’água de domínio da União”.

3. Informações no processo

Por meio do Aviso de Tomada de Subsídios nº 4/2023, publicado no Diário Oficial da União, no dia 22 de maio de 2023, foi aberto procedimento para “colher contribuições da sociedade ao processo regulatório de Normatização do automonitoramento do uso da água pelos usuários de recursos hídricos outorgados em corpos de água de domínio da União” e, na sequência, a área técnica apresentou o Relatório nº 1/2023/COFIU/SFI (02500.034011/2023-82) que trata da análise das contribuições recebidas. Neste documento, a SFI afirma que receberam 150 contribuições durante a Tomada de Subsídios. De forma geral, as opiniões recebidas convergiram com a percepção da relevância do tema e da necessidade de que o assunto seja objeto de regulação, haja vista os impactos diretos nas ações de gestão efetiva dos recursos hídricos. Ademais, a participação da sociedade auxiliou a área técnica a moldar a construção do AIR e da minuta de Resolução, apontando caminhos e tópicos a serem abordados na peça regulatória.

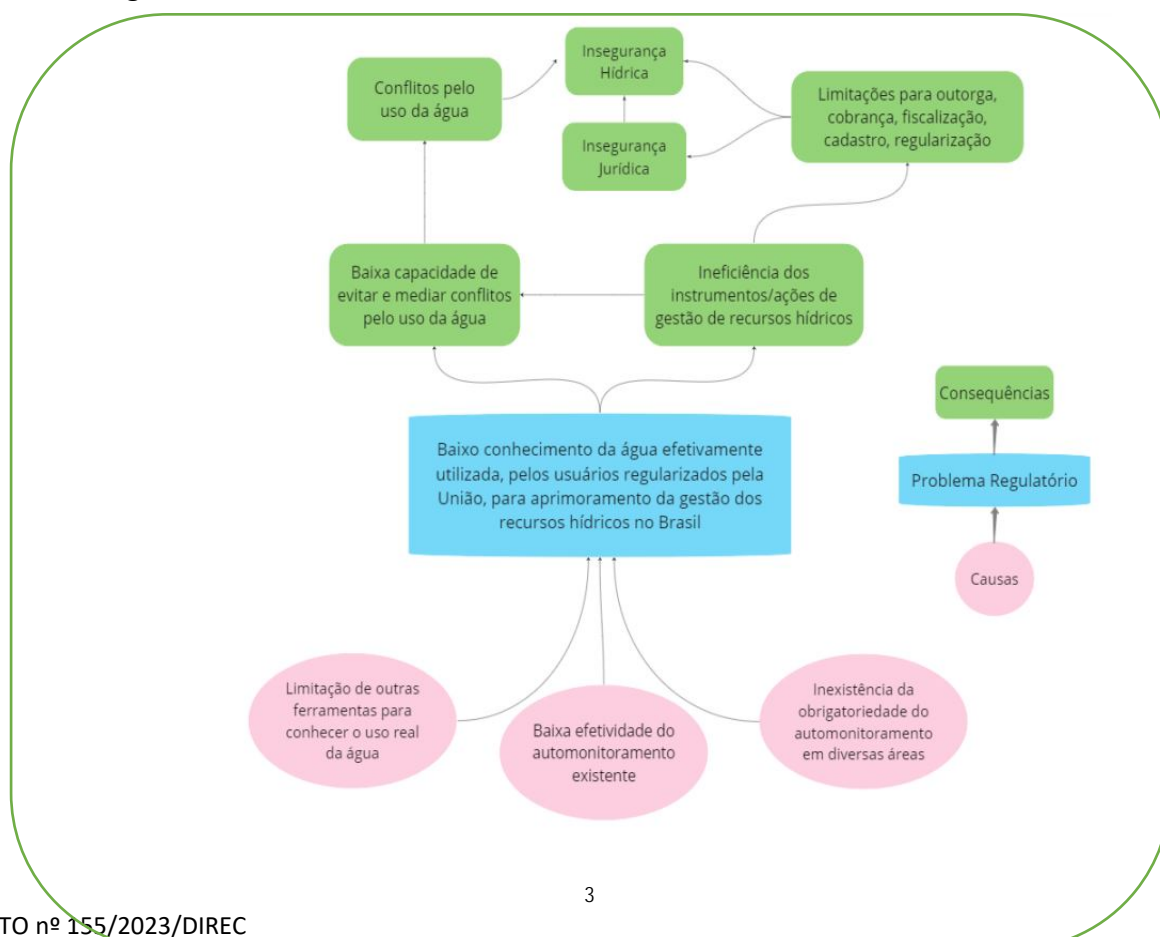
4. Análise de Impacto Regulatório

A área técnica apensou ao processo o Relatório de Análise de Impacto Regulatório, sob Documento nº 02500.044309/2023-09, que se inicia apresentando o problema regulatório como “Baixo conhecimento da água efetivamente utilizada, pelos usuários regularizados pela União, para aprimoramento da gestão dos recursos hídricos no Brasil, ”. A fim de contextualizar o assunto, explicou-se que o instrumento da outorga e o cadastro dos usuários de recursos hídricos têm o objetivo de dar segurança hídrica e jurídica não só ao usuário, mas também ao regulador já que define vazões, regras e expectativas de garantia hídrica. A ANA tem cerca de 17 mil outorgas de captação vigentes e, como o número demonstra, uma enorme responsabilidade de zelar para que os usuários respeitem os volumes outorgados. A Agência demanda que os usuários preencham, anualmente, a Declaração Anual de Uso de



Recursos Hídricos (DAURH), na qual devem inserir os valores mensais de uso da água, referentes ao ano anterior. Outra opção que o usuário tem é usar o aplicativo DeclaraÁgua, no qual pode inserir as medições mês a mês, ou enviar os dados via telemetria. Por mais que essas iniciativas sejam importantes, a realidade é o desconhecimento dos volumes de água efetivamente utilizados, impondo limites à gestão eficiente dos recursos hídricos. O documento avança reafirmando que a proliferação de instrumentos que tratam do tema, no âmbito da ANA, causa dispersão de informações, assimetria de critérios para usuários e dificuldades para a fiscalização. Além disso, reconhece-se que a implantação do automonitoramento seria benéfica para duas situações: i) em empreendimentos de médio e grande porte, uma vez que esses são os maiores consumidores, ou seja, aqueles que indisponibilizam maior parcela do recurso hídrico e; ii) em bacias críticas e estratégicas. Marcos Regulatórios estabelecidos pela ANA também são reconhecidos como fortes aliados do automonitoramento, uma vez que vários deles estabelecem as regras de monitoramento e declaração. Ainda assim, apenas cerca de 5% das interferências de corpos hídricos de domínio da União possuem a obrigatoriedade de monitorar suas captações. No que se refere aos lançamentos, o número é ainda mais baixo.

A área técnica prosseguiu o AIR com a identificação dos atores envolvidos, sendo eles a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e os usuários outorgados em recursos hídricos de domínio da União. Além disso, trabalhou em cima do problema regulatório (baixo conhecimento da água efetivamente utilizada pelos usuários regularizados pela União) construindo a árvore abaixo com base nas causas e consequências surgidas a partir do problema regulatório:



O AIR prossegue com a apresentação de 5 alternativas para o enfrentamento do problema regulatório. Tais alternativas foram construídas levando-se em consideração as seguintes premissas: unificar e simplificar a normatização existente sobre automonitoramento; expandir a obrigatoriedade do automonitoramento no Brasil e; padronizar os critérios mínimos de qualidade, frequência e transmissão dos dados. Trago abaixo um quadro que demonstra como cada uma das alternativas apresentadas pela área técnica considerou os itens acima descritos:

Objetivo Específico	Estratégia	Altern. 1 (não ação)	Altern. 2	Altern. 3	Altern. 4	Altern. 5
Unificar e simplificar a normatização existente sobre AM	Resolução única para o Semiárido	-	✓			
	Resolução única para o Brasil	-		✓	✓	✓
Expandir a obrigatoriedade do AM no Brasil	Revisar limites de vazão para obrigatoriedade em áreas com AM existente (captações)	-	✓			
	Revisar limites de vazão para obrigatoriedade do AM (captações e lançamentos) em todos os corpos da União	-		✓	✓	
	Definir obrigatoriedade para todos os usuários outorgados	-				✓
Padronizar os critérios mínimos de qualidade, frequência e transmissão dos dados	Padronizar critérios na área de abrangência	-	✓	✓		
	Padronizar critérios na área de abrangência e incluir telemetria para grandes usuários	-			✓	✓

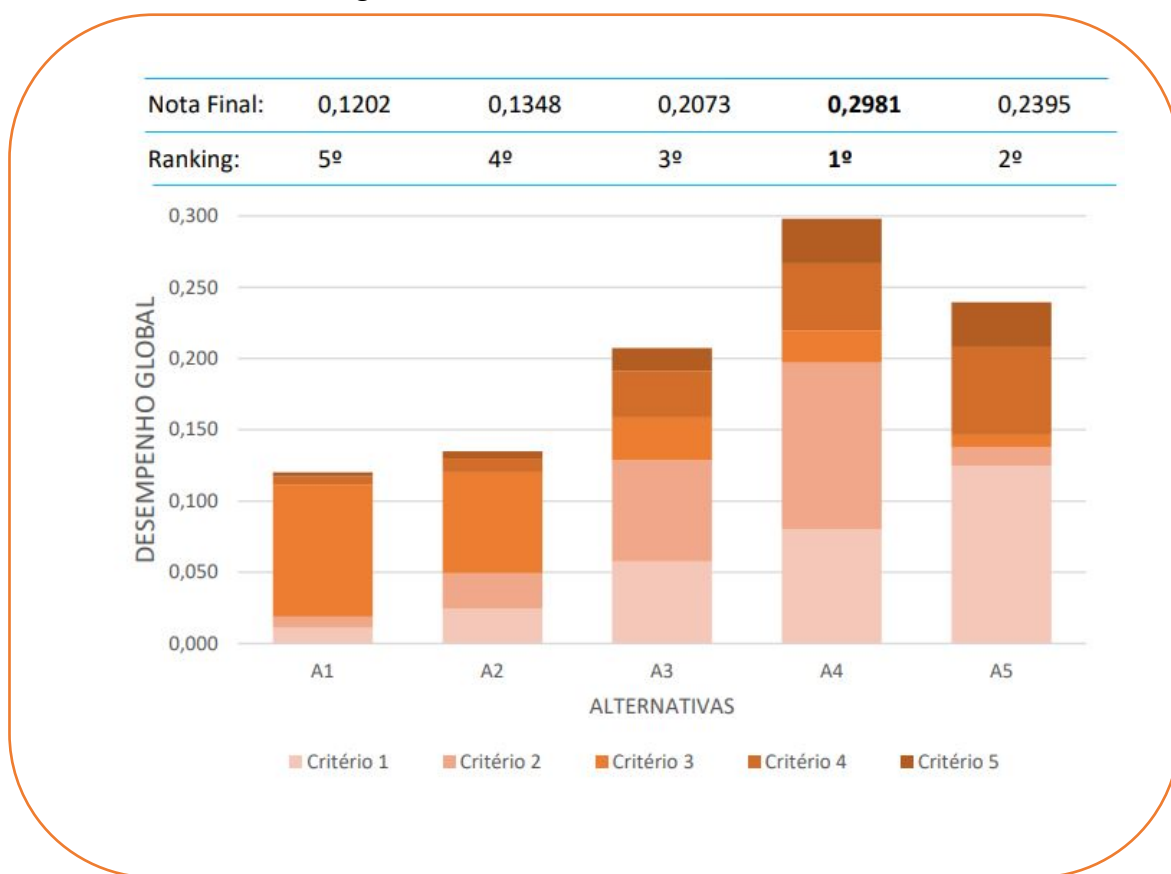
AM = automonitoramento

Como se nota, a alternativa 1 é a da não ação. A alternativa 2 se propõe a revisar o automonitoramento de captações em Resoluções de marcos regulatórios no Semiárido, padronizando regras e critérios. É uma opção que se limita a atuar em locais com marcos regulatórios no semiárido do País, se restringindo às captações, não abordando os lançamentos e subentendendo que para o resto do território nacional, seriam necessárias normas individualizadas. A alternativa 3 pressupõe revogar os normativos vigentes e editar nova Resolução, estabelecendo novo marco legal sobre o automonitoramento para usuários prioritários. Neste cenário uma Resolução com abrangência nacional seria estabelecida e seriam respeitados os Marco Regulatórios em sistemas hídricos locais. Além disso, seriam utilizados os conceitos de Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH), conforme definidas no Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2024 estabelecendo limites de obrigatoriedade regionalizados. Essa alternativa também endereça os lançamentos. A alternativa 4, por sua vez, prevê revogar os normativos vigentes e editar nova Resolução, estabelecendo novo marco legal



sobre o automonitoramento para usuários prioritários, nos moldes da Alternativa 3, com inclusão de telemetria para grandes usuários em todo o País, o que geraria ganhos expressivos na qualidade do monitoramento dos usuários responsáveis pelas maiores vazões outorgadas. Por fim, a alternativa 5 apresenta a opção de revogar os normativos vigentes e editar nova Resolução, estabelecendo novo marco legal sobre o automonitoramento para todos os usuários regularizados e com exigência de telemetria para grandes usuários, ou seja, essa opção é similar à anterior, porém passa a alcançar todos os usuários.

De acordo com o AIR, as alternativas 2, 3, 4 e 5 apresentam, de modo geral, os mesmos impactos positivos e negativos, com intensidade diferente dos impactos para cada cenário, já que, em cada um, o número de usuários enquadrados varia. A seguir, se procedeu à análise comparativa entre as alternativas por meio do Processo Analítico Hierárquico, haja vista que essa metodologia permite comparar o desempenho das diferentes alternativas à luz de diversos critérios, fazendo comparações par a par. A equipe técnica procedeu então à construção do modelo, estipulando critérios considerados relevantes para a Resolução em apreço e dando o devido “peso” aos critérios escolhidos. A etapa seguinte foi, então, a de fazer a comparação entre as alternativas. Como resultado, a alternativa que pontuou melhor foi a de número 4, conforme se vê no gráfico abaixo:



A área técnica passou, na sequência, a avaliar como a Agência e, especialmente, a Superintendência de Fiscalização, devem se adaptar para dar consecução à alternativa escolhida.

- a. O primeiro passo foi a confecção do ato normativo que estabelece o novo marco legal de automonitoramento, com harmonização de conceitos, critérios de obrigatoriedade, frequência e temporalidade de atos passados.
- b. Em seguida, foi identificada a necessidade de evolução dos sistemas de informação que auxiliarão na recepção dos dados, compilação e integração deles, com especial atenção à necessidade de integração entre DeclaraÁgua, DAURH e o Sistema de Fiscalização, ações que devem ser feitas em parceria com a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI).
- c. Além disso, identificou-se a necessidade desenvolver capacidades adicionais relacionadas à recepção dos dados provenientes de telemetria, com a parceria da Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica (SGH) e STI.
- d. Observou-se também a necessidade de desenvolver um plano de comunicação para alertar os usuários das mudanças provenientes da Resolução, inclusive em parceria com os demais entes do SINGREH.
- e. Outro ponto destacado pela área técnica aborda a necessidade de criação de um manual de automonitoramento, que servirá como um guia orientativo para os usuários. Deve-se prever também uma área de tira-dúvidas e perguntas frequentes no sentido de auxiliar os usuários sobre como se dará a execução do novo instrumento.
- f. Por fim, a área técnica prevê a confecção de relatórios periódicos que avaliarão o cumprimento da norma e sua efetividade.

A área técnica terminou o Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório com a análise dos prováveis riscos que podem comprometer, reduzir ou atrasar a implementação da nova resolução com suas respectivas medidas de mitigação e traçou estratégias claras de monitoramento e avaliação da norma.

5. Manifestação da ASREG

Por meio da Nota Técnica nº 9/2023/CMARR/ASREG (02500.046159/2023-60) a Assessoria Especial de Qualidade Regulatória analisou a conformidade do AIR aos instrumentos legais que o regulamentam, qual seja, Decreto nº 10.411/2020, e às boas práticas regulatórias, atestando que se cumpriram as exigências previstas.

6. Manifestação da Procuradoria - PFA

Por meio do Parecer nº 00172/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, NUP nº 00765.000438/2023-41, a Procuradoria se manifestou pela possibilidade jurídica do ato regulatório, recomendando as seguintes alterações na minuta de Resolução:



- a) que a forma verbal "RESOLVEU" seja substituída por "RESOLVE", no preâmbulo;
- b) Que o título da norma seja "RESOLUÇÃO ANA nº xxx, de 2023";
- c) Que seja excluído o art. 16 da minuta, devendo a possível alteração da Resolução ANA nº 1941, de 2017 ser objeto de normativo específico para tal, no âmbito desta agência; e
- d) Que no art. 20 da minuta seja observada a regra de vigência, nos termos do Decreto nº 10.139, de 2019.

7. Voto do Relator e recomendações

Antes de proferir meu voto, gostaria de parabenizar o trabalho da Superintendência de Fiscalização. A Análise de Impacto Regulatório foi feita com zelo e profundidade. O estudo é detalhado, a escolha das alternativas refletida com cuidado e a construção dos critérios e pesos da análise comparativa foi clara e meticulosa. Estendo as congratulações à equipe da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória que auxiliou a SFI na confecção do documento. Destaco, ainda, que a ASREG fez uma simulação de qual “nota” o AIR receberia se fosse avaliado de acordo com os padrões definidos para o “Selo de Boas Práticas Regulatórias”, criado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. O resultado demonstrou que o AIR ganharia o selo ouro, ou seja, a mais alta condecoração possível que um AIR pode receber. Isso demonstra o empenho que as equipes da ANA têm empreendido em aperfeiçoar seus instrumentos regulatórios.

Assim, com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à aprovação do AIR, que apresentou a “Alternativa 4 – Revogar os normativos vigentes e editar nova Resolução, estabelecendo novo marco legal sobre o automonitoramento para usuários prioritários, nos moldes da Alternativa 3, com inclusão de telemetria para grandes usuários” como proposta mais vantajosa para ser objeto de Resolução. Proponho, adicionalmente, que seja realizada Consulta Pública da minuta de Resolução, apensada aos autos na forma do documento nº 02500.044309/2023-09, pelo período de 45 dias. Solicito que, concomitantemente, seja aberta consulta interna pelo prazo de 10 dias.

Recomendo, outrossim, que a SFI acate as recomendações exaradas no parecer da Procuradoria Federal junto à ANA, que se encontram no item 6 deste relato, de modo que a minuta a ser submetida à consulta pública já contemple essas alterações. Do mesmo modo, recomendo que a minuta de Resolução harmonize os conceitos de “usuários, interferência e empreendimento” com os conceitos utilizados em outras peças normativas vigentes desta Agência. Ademais, recomendo que o problema regulatório constante no AIR, ao invés de “Baixo conhecimento da água efetivamente utilizada, pelos usuários regularizados pela União, para aprimoramento da gestão dos recursos hídricos no Brasil” seja apenas “Baixo conhecimento da água efetivamente utilizada pelos usuários regularizados pela União”.

Por oportuno, solicito que a SFI inicie tratativas concretas junto à STI e à SGH de modo a dar consecução aos passos necessários para recepção, armazenamento e tratamento de



dados, bem como para a devida preparação dos sistemas que se fizerem necessários para que, uma vez aprovada a Resolução, a ANA esteja pronta a operar nos moldes impostos pelo ato normativo. Solicito também que a área técnica comece a desenvolver os manuais e guias que devem ser endereçados aos usuários impactados pela Resolução a ser aprovada.

Por fim, peço que se crie uma estratégia de comunicação junto à ASCOM para que, uma vez aprovada a Resolução, a ANA possa dar ampla divulgação às novas regras sobre automonitoramento.

Brasília, 7 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA
Diretor

