



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas
Coordenação-Geral de Gestão dos Recursos Hídricos
Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Câmara Técnica de Segurança de Barragens

Parecer nº 1/2022/CTSB-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH

Referência: 59000.018678/2020-43

Interessado: Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH

Assunto: **Análise de Impacto Regulatório da Proposta de resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que visa estabelecer diretrizes para fiscalização da segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.**

Senhor Secretário Executivo do CNRH,

1. Trata-se da manifestação técnica da Secretaria Executiva do CNRH sobre a Análise de Impacto Regulatório (AIR) da Minuta de Resolução (SEI 3373113), que visa o estabelecimento de diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico. Apresenta-se o relatório de tramitação no âmbito do CNRH e a avaliação da posição da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), constante no Parecer Técnico nº 27/2021/SFI (SEI 3472987), considerando as recomendações do Parecer n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU ([3246216](#)). A análise técnica da minuta de resolução, quanto a necessidade de AIR, conforme Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, em vigor desde 14 de outubro de 2021 para este Ministério, foi realizada considerando as especificidades da elaboração participativa das resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme descrito nos itens 29 ao 36 deste Parecer.
2. Sobre o tema AIR, ressalta-se que a Secretaria Executiva do CNRH está elaborando uma proposta de normativo, a ser apreciada pelo Conselho, sobre os procedimentos para Avaliação de Impacto Regulatório das suas deliberações, inclusive com possíveis reflexos em seu Regimento

Interno, essencial para definição dos aspectos técnicos e jurídicos relacionados ao tema, não apenas no âmbito do CNRH, mas considerando os demais colegiados integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH.

RELATÓRIO

3. O tema a ser tratado neste Parecer técnico versa sobre a Minuta de Resolução (SEI 3373113) que visa o estabelecimento de diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de acumulação para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico. Desta forma, é imprescindível citar que a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB, aplicável a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das características elencadas no parágrafo único do art. 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das seguintes características:

I - altura do maciço, medida do encontro do pé do talude de jusante com o nível do solo até a crista de coroamento do barramento, maior ou igual a 15 (quinze) metros; ([Redação dada pela Lei nº 14.066, de 2020](#))

II - capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000m³ (três milhões de metros cúbicos);

III - reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis;

IV - categoria de dano potencial associado médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 7º desta Lei; ([Redação dada pela Lei nº 14.066, de 2020](#))

V - categoria de risco alto, a critério do órgão fiscalizador, conforme definido no art. 7º desta Lei. ([Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020](#))

4. Primeiramente, é necessário apresentar neste tópico um breve relato das ações adotadas, no âmbito da Câmara Técnica de Segurança de Barragens - CTSB do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que possibilitaram a elaboração do ato normativo em questão, o qual tem por objetivo contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e incentivar o planejamento e o fortalecimento das ações de fiscalização, favorecendo a implementação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos.

5. No Parecer nº 1/2021/CTSB-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH (SEI [3174493](#)) foi relatado que a competência pela fiscalização da segurança de barragens de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, conforme o inciso I do art. 5º da Lei nº 12.334/2010, cabe à entidade que outorga o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico. Além disso, foi destacado que, tendo em vista a dupla dominialidade das águas, conforme o inciso III do art. 20 e o inciso I do art. 26 da Constituição Federal de 1988, as outorgas de direito de uso dos recursos hídricos são emitidas tanto pela União, na figura da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, quanto pelos Estados, por meio de seus órgãos ou entidades gestoras de recursos hídricos. Logo, devido essa multiplicidade de órgãos fiscalizadores é essencial que haja um regulamento que defina critérios mínimos a serem observados nas atividades fiscalizatórias de forma a padronizar os procedimentos de fiscalização:

“Essa multiplicidade de órgãos fiscalizadores e a necessidade de edição de regulamento que defina critérios mínimos a serem observados por eles na elaboração de metodologia de fiscalização de barragens e na definição das atividades de monitoramento, foi tema de deliberação na 39ª Reunião Extraordinária do CNRH, que aprovou o Parecer sobre o Relatório de Segurança de Barragens – RSB, de 2016.

Em 2018, sua prioridade foi verificada nos trabalhos de definição de linhas de ação sobre segurança de barragens no âmbito do CNRH, realizados pela antiga

Câmara Técnica de Análise de Projetos - CTAP, na qual pretendia-se estudar e propor sistema de infrações e penalidades e procedimentos de fiscalização.”
(Parecer nº 1/2021/CTSB-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH - SEI 3174493)

6. Para iniciar os trabalhos de uniformização de procedimentos de fiscalização, a CTSB/CNRH, constituiu um Grupo de Trabalho (GT) “Diretrizes para fiscalização” com a finalidade de elaborar uma proposta de Resolução para estabelecer diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de usos múltiplos. Informa-se que a composição do GT encontra-se no documento intitulado “Memória de Reunião 5ª CTSB/CNRH” (SEI [2851119](#)), no qual também consta o resumo da reunião da CTSB/CNRH realizada no dia 10 de agosto de 2020.

7. Acrescenta-se que o trabalho desenvolvido pelo GT também teve como pretensão atender aos itens 9.5.1 e 9.5.3 do Acórdão nº 1257/2019 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU que discorrem sobre:

9.5.1 a questão da ausência de regulamentação da Lei 12.334/2010 pelos órgãos estaduais de recursos hídricos e a falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos;

9.5.3 a definição da forma de operacionalização e do rito procedimental das medidas a serem adotadas pelo órgão fiscalizador em relação ao artigo 18 da Lei 12.334/2010 relacionado à recuperação/desativação de barragens que não atendem aos requisitos de segurança (§ 2º), no caso de omissão ou inação do empreendedor.

8. Consta nos autos deste processo administrativo que, no dia 11 de maio de 2021, foi feita a apresentação da proposta de resolução elaborada pelo GT (SEI [3173636](#)). Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizada uma proposta de partida elaborada pela ANA; foi realizada uma videoconferência no dia 29 de setembro de 2020 com fiscalizadores estaduais para coleta de subsídios e foram realizadas 13 (treze) reuniões de análise e fechamento da redação da proposta ocorridos entre setembro/2020 a maio/2021. No documento “Relatório CTSB-CNRH” (SEI [3179154](#)) foi detalhada a metodologia adotada pelo GT “Diretrizes para fiscalização”, transcrita a seguir:

“A 1ª reunião do GT, por meio de videoconferência, ocorreu no dia 03 de setembro de 2020, onde a Coordenadora apresentou a proposta de plano de trabalho. Foi criada uma equipe no Microsoft Teams para o compartilhamento de materiais e para o agendamento de reuniões. Os trabalhos foram desenvolvidos em 2 (duas) fases descritas na sequência.

Fase 1: Análise da proposta e coleta de subsídios, através de planilha que traz item a item da proposta de partida (capítulos, artigos e incisos), onde as entidades solicitadas deveriam indicar as sugestões de supressões, alterações e/ou inclusões, com as devidas justificativas, de modo a facilitar a consolidação. Neste sentido e considerando a pertinência do tema, principalmente para os órgãos fiscalizadores estaduais de barragens de usos múltiplos, foi proposta a articulação com os outros fiscalizadores que não estavam representados neste GT, contando com o apoio da ANA, visando coletar informações de todos os envolvidos.

Nesta Fase 1, foi elaborado e encaminhado a todos os fiscalizadores estaduais de segurança de barragens de usos múltiplos, o Ofício Circular nº 8/SNSH/MDR (2771470), solicitando o envio, até o dia 05 de outubro de 2020, de suas contribuições na proposta de partida da referida resolução.

Ainda nesta fase, foi realizado, no dia 29 de setembro de 2020, um diálogo com os fiscalizadores estaduais sobre essa proposta de fiscalização, a fim de esclarecer os objetivos deste trabalho e dirimir eventuais dúvidas.

Ao final desta fase, foram recebidas 12 (doze) contribuições, de órgãos fiscalizadores de 11 (onze) Estados e do representante da Sociedade Civil.

Fase 2: Consolidação das propostas recebidas e discussão do texto em blocos, visando consolidar uma minuta de resolução, a ser enviada posteriormente à Consultoria Jurídica – CONJUR do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, no intuito de dirimir alguns questionamentos relacionados a questões jurídicas que surgiram ao longo do processo e das discussões, e verificar possíveis extrapolações nas competências do CNRH e dos órgãos fiscalizadores de barragens de usos múltiplos.

Nesta Fase 2, a Relatoria do GT realizou a consolidação das propostas encaminhadas pelos fiscalizadores estaduais e, a partir desta, foram realizadas 12

(doze) reuniões, por meio de videoconferências, entre outubro de 2020 e maio de 2021, para alinhamento e consolidação da minuta de resolução.

O GT, após a proposta de partida apresentada pela ANA e a consolidação das sugestões encaminhadas pelos órgãos fiscalizadores estaduais, debateu e preparou a Proposta GT Diretrizes para Fiscalização ([3173629](#)) que estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos para apresentação à CTSB.”

9. No texto transcrito, observa-se que o trabalho contou com a participação dos agentes que farão uso desta resolução (fiscalizadores estaduais) com o intuito de captar informações, por vezes não percebidos nos processos representativos, como também ampliar a visão acerca da realidade, observando os aspectos que limitam ou facilitam a ação dos Governos na esfera federal, estadual ou municipal.

10. No Parecer nº 1/2021/CTSB-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH (SEI [3174493](#)) foi informado que após a conclusão das discussões do texto da proposta de resolução no âmbito do GT, o documento foi encaminhado à CTSB e na 11ª Reunião desta Câmara, realizada em 11 de maio de 2021, os membros sugeriram alguns destaques (propostas de alteração) que foram discutidos e votados. Ao final das discussões e votação, a Resolução - Minuta CTSB-CNRH (SEI [3173438](#)) teve sua primeira versão aprovada pela CTSB/CNRH, sendo deliberado o encaminhamento da minuta para a análise jurídica da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional - CONJUR-MDR.

11. Neste processo administrativo, observa-se que a proposta de resolução foi submetida à apreciação da CONJUR-MDR para análise quanto aos aspectos legais, sendo emitido o Parecer n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (SEI [3246216](#)), encaminhado junto ao Despacho n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (SEI [3246216](#)).

12. No Parecer da CONJUR-MDR foi destacado que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não foram examinadas pela Consultoria jurídica, sendo portanto um parecer de caráter opinativo e contendo recomendações associadas aos aspectos jurídico-formais. Ao final da análise, a CONJUR-MDR entendeu que a minuta de resolução é viável juridicamente e solicitou que fossem cumpridas as recomendações expostas nos itens 26 a 59 do Parecer n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU. Além disso, no Despacho n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU foi recomendado pelo Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos ao setor técnico do MDR que, anteriormente à deliberação da respectiva proposta pelo CNRH, fosse colhida, formalmente, a manifestação da ANA sobre o mérito, considerando a complexidade e relevância do tema, bem como o teor do §2º do art. 4º do Decreto nº 10.000/2019.

“Art. 4º A Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será exercida pelo Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional.

(...)

§ 2º A Agência Nacional de Águas prestará apoio técnico ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com a Secretaria-Executiva do Conselho.”

13. Frente às recomendações da CONJUR-MDR, foram realizados ajustes na proposta de Resolução e, em seguida, foi solicitado pela Coordenadora do GT “Diretrizes para Fiscalização”, mediante envio de e-mail ao CNRH (SEI [3373095](#)) um parecer de mérito da ANA quanto à minuta de Resolução (SEI [3373113](#)) em atendimento à solicitação da Consultoria jurídica.

14. É o breve relato.

DA APRECIÇÃO DA ANA

15. Em atenção ao Ofício nº 605/2021/SNSH-MDR (SEI [3344855](#)), emitido no dia 8 de setembro de 2021, foi elaborado o Parecer Técnico nº

27/2021/SFI (SEI [3472987](#)) pela equipe técnica da Superintendência de Fiscalização da ANA referente à proposta de resolução que estabelece diretrizes de fiscalização de segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

16. Como relatado anteriormente, informa-se que a proposta analisada pela ANA já continha as recomendações da CONJUR-MDR, mencionadas no Parecer jurídico n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU. Ademais, salienta-se que a análise da ANA visa atender à solicitação feita pela consultoria jurídica, por meio do Despacho n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, devido a complexidade e relevância do assunto e considerando o teor do §2º do art. 4º do Decreto nº 10.000/19.

17. No Parecer técnico da ANA, item referente a fundamentação/análise técnica/Parecer, os técnicos entendem que o estabelecimento de diretrizes para fiscalização da segurança de barragens pelo CNRH permitirá uma ação mais uniforme dos diferentes órgãos, buscando, em alguma medida, garantir o atendimento ao princípio da isonomia, além de proporcionar aos empreendedores o conhecimento prévio sobre o procedimento de fiscalização e eventuais sanções a que estarão submetidos no caso de irregularidades, refletindo em segurança jurídica para todo o processo.

18. Foi observado pelos técnicos da ANA que a proposta em análise estava estruturada em cinco partes relacionadas: à governança do fiscalizador; à atividade de fiscalização; à classificação da gravidade do fato; à aplicação de sanções e às situações de emergência.

19. Com relação a análise do *“Capítulo I - Das Diretrizes de Atuação e Organização”*, a equipe técnica da ANA entende que os princípios elencados no art. 2º devem ser observados pelos órgão fiscalizadores para implantação gradual de boas práticas fiscalizatórias. Para a implementação de ações de fiscalização (art. 3º), foi recomendado realizar um planejamento curto e de longo prazo (planos anual e plurianual de fiscalização), contendo as diretrizes e ações previstas a serem executadas, priorizando barragens mais críticas em termos de condições de segurança.

20. Para dar mais transparência às atividades de fiscalização, foi recomendado pela ANA que o órgão fiscalizador elabore, frequentemente, relatórios de resultados da fiscalização, contendo avaliação da situação das barragens fiscalizadas e o alcance dos objetivos estabelecidos pelo órgão, conforme disposto no art. 4º da minuta de resolução.

21. Foi destacado que, para que a atuação do órgão fiscalizador seja feita de modo contínuo e sistemático, a equipe técnica da ANA entende que o órgão fiscalizador deve ter regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, fontes de recursos para custeio das ações de fiscalização e equipe própria qualificada e em número compatível com o número de barragens fiscalizadas. A seguir, será transcrito um trecho do Parecer Técnico nº 27/2021/SFI que reforça esse entendimento:

“Quanto a esses aspectos, pontua-se que a ANA já tem organizado suas ações de fiscalização por meio de planos plurianuais e anuais de fiscalização, nos quais são realizadas avaliações dos resultados de ações fiscalizatórias dos anos anteriores. Tais procedimentos de planejamento definem prioridades e otimizam os recursos de fiscalização, contribuindo para sua maior efetividade. Adicionalmente, a ANA tem contado com apoio de outros órgãos públicos e consultorias especializadas e suas atividades de fiscalização, o que concorre para o aumento substancial da capacidade de fiscalização, notadamente nas vistorias de campo e avaliações técnicas. Por fim, o regime jurídico preconizado na norma é o estabelecido pela Lei de criação da ANA e o adequado para atividades de fiscalização, típicas de Estado, sendo salutar a diretriz proposta no sentido de se buscar prover recursos financeiros e humanos em qualificação e número compatível com o esforço necessário de fiscalização de cada órgão.”

22. Com relação a análise do *“Capítulo II - Das Diretrizes Para a atividade de Fiscalização”* foi pontuado pela ANA que as atividades de fiscalização normalmente são exercidas por meio de vistorias de campo ou de análise documental. Os técnicos da ANA avaliaram que as diretrizes propostas na minuta de resolução coadunam com a ideia de se priorizar as barragens mais críticas na ação de fiscalização e esclarecem quanto aos prazos indicativos e ao que se espera da ação fiscalizatória. Além disso, consideram importante, conforme disposto na resolução, que se permita o

estabelecimento temporário de protocolos de emergência, uma vez que há custos envolvidos na elaboração de Plano de Ação de Emergência (PAE) e requer tempo necessário para sua elaboração pelos empreendedores.

23. Quanto à análise do *“Capítulo III- Diretrizes para Classificação da Gravidade do Fato para Fins de Gradação de Sanções”*, será transcrito o trecho do Parecer Técnico nº 27/2021/SFI que demonstra o entendimento desta Agência:

“O terceiro bloco da proposta é dedicado às Diretrizes para Classificação da Gravidade dos Fatos (Capítulo III). Analisando o conteúdo dos arts. 15 a 20, é possível constatar que, acertadamente, buscou-se sugerir aos órgãos fiscalizadores a classificação das condutas irregulares com base na gravidade dos fatos. Nesse sentido, as infrações que não comprometam de imediato a segurança da barragem, como perda de prazos de entrega de documentos ou falta de assinatura, podem ser consideradas de gravidade leve.

O descumprimento de outras obrigações previstas na Lei nº 12.334 de 2010, que podem vir, por exemplo, a comprometer a segurança da barragem e não são considerados fatos graves ou gravíssimos, poderia ser considerado de gravidade média. Sendo considerado fato grave a conduta de descumprir as obrigações previstas na PNSB que podem comprometer de imediato a segurança da barragem; e fato gravíssimo, a fraude ou prestação de informações falsas ao órgão fiscalizador, além de quando da infração resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, inundações em áreas urbanas ou de infraestruturas viárias, ou prejuízos comprovados a terceiros.

Observa-se que a Lei nº 12.334 de 2010, prevê em seu art. 17-C, §1º, que o fiscalizador deve considerar “a gravidade do fato, considerados os motivos da infração e suas consequências para a sociedade e para o meio ambiente”. Assim, a diretriz geral proposta busca dar orientações, quanto a essa classificação, sem criar infrações não previstas em Lei, da mesma forma como a Resolução ANA nº 24, de 2020, o faz de forma mais específica, para o caso de barragens fiscalizadas pela ANA.”

24. Quanto à análise do *“Capítulo IV - Das Diretrizes Para a Aplicação de Sanções”* constante no Parecer técnico da ANA, foi destacado que o fiscalizador deve, sempre que possível, orientar e notificar previamente o empreendedor sobre as exigências da PNSB e respectivos prazos, dando oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades.

“Conforme estabelece a PNSB, cabe ao órgão fiscalizador definir e tornar pública a forma de enquadramento de infrações e dosimetria de penalidades, definindo penalidades proporcionais à gravidade da infração”

25. Referente ao *“Capítulo V - Das Diretrizes para a Atuação em Situação de Emergência”*, a ANA entende correta a orientação descrita na proposta de que, na ocorrência de situações de emergência com risco de rompimento de barragens, é necessário que o órgão fiscalizador coloque em prática ações de acompanhamento e orientação junto ao empreendedor da barragem e, eventualmente, acione os órgãos competentes, como a Defesa Civil, para que implemente ações de controle e redução do risco de rompimento da barragem em caso de inação do empreendedor, conforme art. 18 da PNSB.

26. Após análise do texto da proposta de resolução, foram tecidos alguns comentários sobre apontamentos feitos no parecer da CONJUR-MDR no que diz respeito aos valores das multas. Desta forma, será transcrito a seguir trechos da opinião técnica emitida pela ANA referente a esse assunto:

“Não obstante, impende anotar que os intervalos de valores de multa propostos na minuta de resolução permitem a aplicação de critérios de dosimetria da sanção pecuniária, a fim de buscar uma atuação isonômica nas diferentes situações de irregularidade, na medida de suas desigualdades.

Nesse sentido, além da consideração da gravidade da infração na dosimetria das multas, entende-se preponderante considerar outras características como poder econômico e o comportamento/histórico do empreendedor, entre outros que podem surgir na regulamentação de cada órgão para aplicação das multas, a fim de garantir o efeito coercitivo da sanção pecuniária.

Para que a multa cumpra corretamente a sua função, deve-se atentar para o poderio econômico do infrator e para seu interesse em resistir ao comando legal

normativo. O patrimônio do empreendedor é característica relevante, pois quanto maior a sua força econômica, maior a sua capacidade de resistir aos efeitos da medida coercitiva em questão.

(...)

Quanto ao interesse da parte em resistir, nota-se o seguinte: em certos casos, o infrator não possui grande patrimônio; contudo a prática que lhe é vedada é capaz de fornecer-lhe significativa vantagem econômica, de forma que ele não vislumbra qualquer interesse em cessar a prática do ato proibido. Nota-se, portanto, que em casos como esse, mesmo que o autuado não possua patrimônio expressivo, é necessário que a multa aplicada seja de grande monta, capaz de fazer com que tenha mais prejuízo do que lucro com a prática da conduta proibida.

A multa prevista, portanto, não deve ser excessiva de forma que impossibilite o seu pagamento, nem irrisória a ponto de perder a sua carga coercitiva.

Além do fator renda, deve-se considerar o comportamento e o histórico do usuário/empreendedor no momento de dosar o valor da multa. Na publicação *“Regulatory Enforcement and Inspections - Best Practice Principles for Regulatory Policy”* de 2014 da OCDE, da qual constam onze princípios de boas práticas de fiscalização regulatória, é indicada a regulação responsiva como uma das boas práticas de fiscalização.

(...)

Como se depreende da esquematização apresentada na Figura 1, os assuntos regulados não são abordados da mesma forma e nem condutas irregulares similares são tratadas da mesma maneira, seguindo a teoria da fiscalização responsiva. Na verdade, existe uma diferenciação de estratégia na atuação do órgão fiscalizador com base no comportamento geral do empreendedor, no padrão das violações, entre outros.

Nesse sentido, buscando ponderar o conceito da fiscalização responsiva no processo de dosimetria das multas, os empreendedores que usualmente atendem aos preceitos legais/normativos podem ser “premiados” no momento da dosimetria. De outra maneira, aqueles que deliberadamente resolvem praticar conduta sabidamente irregular, devem ser punidos com mais rigor.

Ante ao exposto, a fim de permitir a consideração desses outros fatores, além da gravidade da infração, no momento da definição do valor da sanção pecuniária, foram apresentados intervalos coincidentes de valor de multa entre as diferentes gravidades. Com efeito, esse método, apesar de permitir multas em valores distintos para empreendedores diferentes que cometerem uma mesma irregularidade, garante a aplicação de multas, a um mesmo empreendedor, sempre em valores maiores quando as condutas por ele praticadas forem enquadradas em infrações mais graves.”

27. Com relação ao apontamento da CONJUR-MDR, que entende que a proposta de resolução não pode prever condutas ilícitas e estabelecer as respectivas penalidades, sob pena de infringência ao princípio da reserva legal, foi informado pela ANA que o art. 17-A da Lei nº 12.334/2010 já estabeleceu o que é considerado infração. Sendo assim, os técnicos da ANA esclareceram que as condutas elencadas nos arts. 16 a 19 da minuta de resolução não representam inovação em relação ao disposto na Lei nº 12.334/2010, ou seja, todas as condutas consideradas infração na proposta em questão decorrem de eventual descumprimento pelo empreendedor das obrigações previstas no art. 17 da citada lei.

28. No Parecer técnico da ANA é ressaltado que a proposta normativa busca apenas classificar o descumprimento, pelo empreendedor, das obrigações, previstas no art. 17 da Lei nº 12.334/2010, em função do grau de comprometimento da segurança da barragem, em infração leve, média, grave ou gravíssima. Sendo afirmado que, não caberia falar, para esse caso, em ofensa ao princípio da reserva legal.

29. Por fim, foi concluído no Parecer técnico da ANA que a mesma está inteiramente de acordo com o conteúdo da proposta apresentada pelo CNRH a fim de estabelecer diretrizes para fiscalização da segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

30. Neste tópico será feita uma análise técnica da minuta de resolução, frente as disposições do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, em vigor desde 14 de outubro de 2021, o qual regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#).

31. O referido Decreto aduz, como regra geral, que a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral seja precedida da elaboração de AIR, conforme disposições do art. 1º, transcrito a seguir:

“Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

§ 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.”

32. Sendo o CNRH um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, entendemos que o mesmo deverá atender as disposições do Decreto quando da proposição de atos normativos, conforme definido no §2º do art. 1º. Contudo, é imprescindível registrar que os trabalhos de elaboração do ato normativo em questão iniciaram-se em agosto de 2020, com a constituição do Grupo de Trabalho "Diretrizes para fiscalização" e teve sua primeira versão apresentada e aprovada pela Câmara Técnica de Segurança de Barragens - CTSB/CNRH em maio de 2021, ou seja, anteriormente a obrigatoriedade de elaboração do relatório da AIR.

33. Entretanto, conforme disposições estabelecidas no art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, que trata do conteúdo do relatório da AIR, registramos que foram atendidos no item “Relatório” deste Parecer Técnico, que para a elaboração da minuta de resolução proposta foram observados os seguintes incisos deste artigo:

- **Inciso II - Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão** - Para o caso em questão, o problema regulatório está associado à existência de múltiplos órgãos fiscalizadores e à necessidade de edição de regulamento que defina critérios mínimos a serem observados por eles na elaboração de metodologia de fiscalização de barragens e na definição das atividades de monitoramento. Destaca-se que, dentre os apontamentos feitos pelo TCU no Acórdão nº 1257/2019 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, item 9.5.1, consta a ausência de regulamentação da Lei nº 12.334/2010 pelos órgãos estaduais de recursos hídricos e a falta de uniformização dos regulamentos federais e estaduais alusivos às barragens de usos múltiplos. Desta forma, a CTSB/CNRH, no uso de suas competências, que é propor diretrizes para implementação da PNSB e aplicação de seus instrumentos, bem como monitorar a implementação da PNSB e propor, sempre que necessário, recomendações para a melhoria da segurança de barragens, iniciou, por meio da constituição do GT "Diretrizes para fiscalização", a elaboração de um normativo que estabelece critérios mínimos a serem observados nas atividades fiscalizatórias de forma a padronizar os procedimentos de fiscalização.
- **Inciso III - Identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado** - Em atendimento a esse inciso, percebe-se que os agentes afetados pelo problema regulatório identificado são os

órgãos fiscalizadores e, indiretamente, os empreendedores das barragens de usos múltiplos. Como já relatado neste Parecer, a competência pela fiscalização da segurança de barragens de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, cabe à entidade que outorga o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, sendo emitidas tanto pela União, na figura da ANA, quanto pelos Estados, por meio de seus órgãos ou entidades gestoras de recursos hídricos. Os empreendedores por sua vez saberão quais os critérios mínimos deverão ser seguidos pelos fiscalizadores nas inspeções das barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

- **Inciso IV- Identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou entidade quanto ao problema identificado** - A proposta de resolução visa estabelecer diretrizes para fiscalização da segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, que se enquadram na Política Nacional de Segurança de Barragens, conforme Parágrafo único, do art. 1º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, de forma a orientar os órgãos fiscalizadores de segurança de barragens que se enquadram no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.334, de 2010. Dessa forma, as diretrizes estabelecidas abrangem a atuação e organização dos órgãos fiscalizadores, as atividades de fiscalização, a classificação das infrações, a aplicação de sanções e a atuação em situações de emergência.
- **Inciso V - Definição dos objetivos a serem alcançados** - Informa-se que em atendimento a esse inciso, a proposta de resolução tem por objetivo contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e incentivar o planejamento e o fortalecimento das ações de fiscalização, favorecendo a implementação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos.
- **Inciso VIII - Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise** - Como explicado no item “Relatório” deste Parecer, a metodologia aplicada para decisão da melhor alternativa para enfrentar o problema identificado, antes da elaboração da minuta do ato normativo a ser editado, contou com a participação dos agentes envolvidos (órgãos fiscalizadores). Em resumo, para a elaboração da minuta de resolução foi utilizada uma proposta de partida elaborada pela ANA, foi realizada videoconferência com os fiscalizadores estaduais para coleta de subsídios e realizadas 13 (treze) reuniões de análise e fechamento da redação da proposta, além de abranger as recomendações da consultoria jurídica junto a este Ministério. Ademais, todo o processo decisório passou por análise da Câmara Técnica de Segurança de Barragens - CTSB/CNRH, que possui representação dos seguintes seguimentos: Governo Federal, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNSH/DRHB - SNS/SEDEC/SNDR), Ministério de Minas e Energia, Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos de GO, MT, MS, RN, PB, PE, MG, RJ, SP, CE, PI, MA, BA, SE e AL, representantes dos Irrigantes, da Indústria, dos Prestadores de Serviço Público de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, das Concessionárias e Autorizadas de Geração Hidrelétrica, dos Pescadores e Usuários de Recursos Hídricos Lazer e Turismo, dos Comitês de Bacias Hidrográficas rios de Domínio da União, das Organizações Técnicas e de Ensino e Pesquisa e Organizações não Governamentais, além do apoio técnico da Agência Nacional de Águas. Esta multiplicidade de atores envolvidos no processo decisório será pactuada no Plenário do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que, pela característica colegiada para a tomada de decisão, possui ampla participação dos diversos seguimentos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, conforme composição definida no art. 3º do Decreto nº 10.000/2019. Por fim, vale salientar que todas as reuniões do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e de suas Câmaras Técnicas são de livre acesso ao público, divulgadas no [site do CNRH](#) e estão sendo realizadas por meio de videoconferência, o que facilita o acesso à informação e possíveis contribuições sobre as matérias em discussão.
- **Inciso X - Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo** - Além da

padronização dos procedimentos associadas às atividades de fiscalização de segurança de barragens, foi abordado na minuta de resolução os tipos de infrações a serem ponderadas. A PNSB (Lei nº 12.334/2010), antes das alterações pela Lei nº 14.066/2020, indicava no seu art. 22 que o descumprimento dos dispositivos da Lei submetia os infratores às penalidades estabelecidas na legislação pertinente, mas não detalhava as infrações e sanções administrativas. Dessa forma, um dos efeitos decorrentes da edição deste ato normativo será detalhar, mas não esgotar, como disposto no Capítulo III, os tipos de infrações a serem ponderadas, levando em consideração, principalmente, o grau de comprometimento da ação ou inação do empreendedor na segurança da barragem. Outro efeito decorrente da edição da proposta de resolução, encontra-se no Capítulo IV, no qual foram definidas as diretrizes para a aplicação das penalidades pelos fiscalizadores, priorizando, sempre que possível, a orientação, notificação e advertência ao empreendedor, como forma de dar oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades e tornar pública a classificação da gravidade das infrações e a dosimetria das penalidades, estabelecendo, a seu critério, os atenuantes e agravantes.

- **Inciso XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes** - Em atendimento a esse inciso, observa-se que na minuta de resolução proposta, foram descritas as estratégias para implementação da alternativa, sendo estabelecidas diretrizes de atuação e organização, diretrizes para a atividade de fiscalização, sendo esta ressaltada no parecer técnico da ANA ([3472987](#)), no qual afirmou que as diretrizes propostas coadunam com a ideia de se priorizar as barragens mais críticas na ação de fiscalização e que esclarecem quanto aos prazos indicativos e ao que se espera da ação fiscalizatória. Além disso, foram estabelecidas diretrizes para a classificação da gravidade do fato para fins de gradação de sanções, para a aplicação de sanções e para a atuação em situações de emergência.

34. Entende-se que os demais incisos do art. 6º do Decreto nº 10.411/2020 (incisos I, VI, VII, IX e XI) não cabem para o caso abordado pela resolução, pois não é possível apresentar diversas alternativas para o enfrentamento do problema. Vislumbra-se somente duas opções, sendo a primeira de não ação, ou seja, sem disciplinamento, e a segunda contida na proposta de normativo em tela. Assim como não caberia o disposto no art. 7º do referido Decreto associado às metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#).

35. Com relação ao impacto econômico decorrente da edição desta resolução, justificamos não haver custo adicional aos órgãos fiscalizadores, tendo em vista que não amplia suas competências, visando a uniformização dos procedimentos fiscalizatórios. Ressaltamos que a estrutura atualmente implantada nas diferentes esferas de fiscalização em barragens de usos múltiplos (exceto hidrelétrica), por vezes pode ser insuficiente em função dos recursos alocados para desempenho desta competência. No entanto, ações de gestão para otimização dos recursos pode ocorrer por meio de apoio entre os órgãos públicos para exercerem suas atividades de fiscalização, seja nas vistorias de campo ou em avaliações técnicas, o que concorre para um aumento substancial da capacidade de fiscalização, e na busca por recursos humanos qualificados e em número compatível com o esforço necessário para a fiscalização de cada órgão, dentre outros.

36. Outro fato a ser considerado e que interfere na análise de impacto econômico, é que o ato normativo proposto tem por finalidade **estabelecer diretrizes** que abrangem a atuação e organização dos órgãos fiscalizadores, bem como suas atividades de fiscalização, de classificação das infrações, de aplicação de sanções e de atuação em situações de emergência. Percebe-se, que a essência da resolução proposta é contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e incentivar o planejamento das ações de fiscalização, favorecendo a implementação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos.

37. Acrescenta-se, como já informado anteriormente, e em atendimento ao disposto no art. 8º do Decreto nº 10.411/2020, que foi efetivada a participação social específica, por meio de consulta aos setores usuários representados no CNRH, bem como coletados subsídios com os órgãos fiscalizadores, antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração da minuta de resolução.

CONCLUSÃO

38. Conforme elementos apontados neste Parecer, ficou demonstrado o atendimento às exigências trazidas pelo Decreto nº 10.411/2020, quanto a Análise de Impacto Regulatório, para a edição do normativo do CNRH, que trata do estabelecimento de diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

39. Frente às informações apresentadas neste Parecer, observa-se que a ANA está inteiramente de acordo com o conteúdo da proposta da resolução elaborada pela CTSB/CNRH, tendo apresentado a proposta inicial.

40. Sugere-se o encaminhamento deste Parecer técnico ao CNRH para subsidiar a sua tomada de decisão quanto a constituição de ato normativo que esteja em aderência com os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Segurança de Barragens ([Lei n. 12.334, de 2010](#)), a qual tem por competência zelar por sua implementação.

41. Ressaltamos ainda, acerca do assunto de AIR, que conforme debatido em reunião plenária do dia 15 de dezembro de 2021, esta Secretaria executiva está tomando as providências para a definição de resolução que disciplinará o assunto no âmbito do CNRH, para aplicação em suas deliberações (resoluções, moções e comunicados).

42. Recomenda-se o envio do Parecer Técnico nº 27/2021/SFI (SEI [3472987](#)) e deste à CTAL.

À consideração superior.

CRISTIANE FERNANDA DA SILVA

Analista de Infraestrutura

CGRH/DRHB/SNSH/MDR

ROSELI DOS SANTOS SOUZA

Coordenadora de Apoio à Gestão de Recursos Hídricos

CAGR/CGRH/DRHB/SNSH/MDR

De acordo. À consideração superior do Diretor de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas.

ANDERSON FELIPE DE MEDEIROS BEZERRA
Coordenador-Geral de Gestão de Recursos Hídricos
CGRH/DRHB/SNSH/MDR

De acordo. Encaminhado para avaliação superior do Secretário Executivo do CNRH.

WILSON RODRIGUES DE MELO JÚNIOR
Diretor de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas
DRHB/SNSH/MDR



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Fernanda da Silva, Analista de Infraestrutura**, em 16/02/2022, às 10:21, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Roseli dos Santos Souza, Coordenador(a) Apoio à Gestão de Recursos Hídricos**, em 16/02/2022, às 10:35, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Rodrigues de Melo Junior, Diretor de Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas**, em 16/02/2022, às 10:36, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Felipe Medeiros Bezerra, Coordenador(a) Geral de Gestão dos Recursos Hídricos**, em 16/02/2022, às 11:02, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3565075** e o código CRC **212DC56A**.

59000.018678/2020-43

3565075v1

Criado por [cristiane.silva](#), versão 68 por [cristiane.silva](#) em 16/02/2022 10:08:57.