



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 1/2021/CTSB-CNRH/CNRH/CGRH/DRHB/SNSH

Referência: 59000.018678/2020-43

Interessado: Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH

Assunto: 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 apresentação de proposta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, no âmbito de suas competências de zelar e de estabelecer diretrizes para a implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB, com a finalidade de estabelecer diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.
2. A proposta em tela foi elaborada por Grupo de Trabalho, constituído especificamente para essa finalidade, e aprovada na 11ª Reunião da Câmara Técnica de Segurança de Barragens – CTSB, nos termos do documento: Resolução - Minuta CTSB-CNRH (3173438).
3. Tendo em vista a melhor adequação da proposta de resolução, solicita-se o encaminhamento para a avaliação jurídica.

Justificativa

4. 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 de seu art. 1º.
5. 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, de 2010, cabe à entidade que outorga o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico. Dessa forma, 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 o 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.
6. 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.
7. 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.
8. Vale destacar que este trabalho também visa 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. *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;*
10. *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.

11. Nesse sentido, a Câmara Técnica de Segurança de Barragens – CTSB, em sua 5ª Reunião, realizada em 10 de agosto de 2020, constituiu Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de Resolução do CNRH para estabelecimento de “diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de usos múltiplos”.

Objetivo

12. 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.

13. O objetivo é contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e induzir o planejamento e o fortalecimento das ações de fiscalização, favorecendo a implementação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos. Dessa forma, a proposta de resolução estabelece diretrizes que 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.

Constituição e atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho

14. Conforme mencionado, a CTSB, em sua 5ª Reunião, constituiu Grupo de Trabalho – GT para elaboração de proposta de Resolução do CNRH para estabelecimento de “diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de usos múltiplos”. Esse GT deveria, a partir de uma proposta de partida apresentada pela Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA (2771233), na qualidade de apoio técnico ao CNRH, avançar nas discussões e melhorias no documento para consolidar a proposta de resolução a ser submetida à apreciação da CTSB, para os devidos encaminhamentos.

15. Os membros, os colaboradores e o apoio técnico da ANA, neste GT, são apresentados a seguir.

Membros:

1. Cristiane Collet Battiston (Ministério do Desenvolvimento Regional) - Coordenadora
2. Fernanda Spitz Dias (Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos MG, RJ e SP) – Relatora
3. Felipe Gobet de Aguiar (Organizações não Governamentais)
4. Vitor Hugo Antunes (indicado dos Irrigantes)
5. Lucrécia Nogueira de Sousa (Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos CE, PI e MA)
6. Marcelo Martines Sales (Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos GO, MT e MS)
7. Ingrid Muller (indicada das Organizações Tec. e de Ensino e Pesquisa)
8. Osneri Roque Andreolli (indicado dos Prestadores de Serviço Público de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário)

Colaboradores:

1. José Cezar Saad (Organizações não Governamentais)
2. Vanessa Prezotto Silveira (indicada das Irrigantes)
3. Jordana Girardello (indicada das Irrigantes)

Apoio Técnico:

1. Alan Vaz Lopes (ANA)
2. Josimar Alves de Oliveira (ANA)
3. Fernanda Laus Aquino (ANA)

16. 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. Até a conclusão deste parecer, os trabalhos deste GT foram desenvolvidos em 2 (duas) fases descritas na sequência.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

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

21. 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.

22. 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.

23. 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 de resolução (3173629) que estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos.

24. Após a conclusão das discussões do texto da proposta de resolução no GT, o documento foi encaminhado à CTSB. Na 11ª Reunião da CTSB, realizada em 11 de maio de 2021, a Coordenadora do GT realizou uma apresentação sobre a minuta de resolução discutida e proposta pelo grupo. Após a apresentação, os membros da Câmara sugeriram alguns destaques (propostas de alteração) que foram discutidos e votados pelos membros. Ao final das discussões e votação, a Resolução - Minuta CTSB-CNRH (3173438) foi aprovada pela CTSB, que deliberou pelo seu encaminhamento para a análise jurídica da CONJUR-MDR.

25. Os resultados da análise jurídica serão encaminhados ao GT, que deverá se reunir para fazer os ajustes finais indicados pela CONJUR e enviar a minuta de resolução e parecer para a CTSB, se possível, para apreciação na 13ª Reunião da Câmara Técnica, a ser realizada em 10 de agosto de 2021, quando o GT completa seu prazo regulamentar de um ano.

Estrutura da minuta de resolução

26. Neste item, serão apresentados, de modo geral, os capítulos Resolução - Minuta CTSB-CNRH (3173438), aprovada na CTSB, destacando, quando pertinente, as questões mais relevantes e as dúvidas apontadas pelo GT para análise jurídica.

27. Abrangência da resolução e Capítulo I – Das diretrizes de atuação e organização

27.1. A resolução proposta é específica para fiscalização da segurança de barragens de usos múltiplos enquadradas na PNSB, tendo em vista as particularidades destas barragens, quanto ao método construtivo, operação, perfil dos empreendedores etc. e as dificuldades quanto à fiscalização, técnicas e financeiras, principalmente, para os órgãos fiscalizadores estaduais. Portanto, no art. 1º, é definida a abrangência desta resolução.

Art. 1º Esta Resolução estabelece 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.

27.2. O capítulo I da resolução apresenta os princípios orientadores da atuação e as recomendações aos fiscalizadores de segurança de barragens de usos múltiplos quanto à organização e planejamento de suas ações, através do estabelecimento de critérios de priorização da fiscalização, incluindo a apresentação de algumas alternativas para alcançar seus objetivos.

27.3. Também foi proposta neste capítulo a elaboração de um plano de fiscalização, com acompanhamento dos resultados e a indicação de que os órgãos fiscalizadores necessitam ter em seu quadro técnico, equipe qualificada e em número compatível com a quantidade de barragens a serem fiscalizadas.

27.4. Neste capítulo, visando propiciar a autonomia dos órgãos fiscalizadores, destaca-se o art. 5º, que propõe a instituição de taxa de fiscalização destinada ao custeio da atividade fiscalizatória, não havendo consenso geral do GT quanto à possibilidade de implementação de tal taxa e, se de fato, cabe ao CNRH esta recomendação.

Art. 5º O órgão fiscalizador deve ter regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, caracterizada pela existência de fonte de recursos estável para custeio das ações de fiscalização.

Parágrafo único. As unidades da federação devem instituir taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória.

27.5. Na CTSB, este artigo foi votado e, considerando que a minuta seria encaminhada à CONJUR, a maioria decidiu por mantê-lo e aguardar o parecer jurídico quanto a sua pertinência.

28. Capítulo II – Das diretrizes para as atividades de fiscalização

28.1. Neste capítulo são apresentadas as diretrizes para a fiscalização, que buscam a primazia pela conscientização e orientação, a articulação com os órgãos e entidades relevantes, a transparência nos procedimentos adotados, o planejamento prévio de ações fiscalizatórias e a priorização de atuação nas barragens mais críticas em termos da classificação da categoria de risco e do dano potencial associado, da regularidade no cumprimento das exigências legais, das condições de segurança verificadas em campo ou das indicações de nível de perigo, quando couber, focando mais na orientação aos empreendedores e na atuação preventiva, e menos na sanção e penalização.

28.2. Neste sentido, destaca-se o art. 8º.

Art. 8º As atividades de fiscalização envolvem, minimamente, o acompanhamento das condições de segurança de barragens, a avaliação de conformidade quanto aos requisitos estabelecidos nos normativos vigentes e às informações prestadas pelos empreendedores, a verificação de irregularidades e da execução de medidas corretivas pelo empreendedor, a apuração de infrações e a aplicação de penalidades.

§1º As atividades de fiscalização têm como objetivo garantir o atendimento aos padrões de segurança, visando reduzir a probabilidade de ocorrência de incidentes, acidentes ou desastres e a minimizar as suas consequências.

§2º Os órgãos fiscalizadores devem fomentar a atuação preventiva dos empreendedores, reforçando a conscientização e a disseminação da cultura de segurança da barragem.

28.3. Tendo em vista as dificuldades dos empreendedores de barragens de usos múltiplos na elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB) e Planos de Ação de Emergência (PAE), os elevados custos e a complexidade destes documentos, propôs-se a definição de prazo para elaboração desses planos e a exigência de documento com conteúdo mínimo até que fiquem prontos, através da elaboração de documentos simplificados e a utilização de protocolo de ações de emergência até a conclusão do PSB e do PAE, com destaque para o art. 13.

Art. 13. O órgão fiscalizador deve determinar ao empreendedor prazo para elaboração do Plano de Segurança de Barragens (PSB) e Plano de Ação de Emergência (PAE), quando exigido.

§1º O prazo previsto no caput será de dezoito meses para barragens em operação até a data de publicação desta Resolução, contado a partir da notificação ao empreendedor, podendo ser ajustado, a critério do fiscalizador, conforme a classe das barragens ou a quantidade de barragens por empreendedor.

§2º No caso de barragens que não estejam em operação até a data de publicação desta Resolução, será observado o §2º do art. 12 da Lei nº 12.334, de 2010.

§3º O órgão fiscalizador deverá informar e orientar os empreendedores quanto às exigências referentes à extensão dos estudos de manchas de inundação, cenários de rompimento, e responsabilidades de notificações e alertas que devem constar do PAE, e quanto à articulação com os órgãos de Proteção e Defesa Civil competentes.

§4º Até a conclusão da elaboração do PSB, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de documento contendo os seguintes elementos mínimos:

I - identificação do empreendedor;

II - dados técnicos da barragem;

VI - equipe existente de segurança da barragem;

VII - indicação da área do entorno das instalações e seus respectivos acessos, a serem resguardados de quaisquer usos ou ocupações permanentes, exceto aqueles indispensáveis à manutenção e à operação da barragem;

VIII - elementos, estruturas e anomalias a serem inspecionados regularmente;

IX - instrumentação em operação e frequência de monitoramento.

§5º Até a conclusão da elaboração do PAE, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de protocolo de ações de emergência contendo os seguintes elementos mínimos:

I - informações gerais da barragem;

II - localização de comunidades, infraestruturas e unidades de proteção e conservação ambiental potencialmente afetadas;

III - relação dos contatos de referência nas entidades a serem avisadas no caso de emergência.

29. **Capítulo III – Das diretrizes para a classificação das infrações**

29.1. 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 sujeita os infratores às penalidades estabelecidas na legislação pertinente, mas não detalhava as infrações e sanções administrativas. Dessa forma, o GT decidiu por incluir e detalhar, mas não esgotar, neste capítulo, os tipos de infrações a serem consideradas, levando em consideração, principalmente, o grau de comprometimento da ação ou inação do empreendedor na segurança da barragem.

29.2. Neste sentido, conforme o disposto no art. 15, foram definidas as infrações às normas de segurança de barragens, classificadas em leves, médias, graves e gravíssimas, visando orientar os procedimentos do fiscalizador e a aplicação de sanções.

Art. 15. As infrações às normas de segurança de barragens são classificadas em infrações leves, médias, graves e gravíssimas.

30. **Capítulo IV – Das diretrizes para a aplicação de sanções**

30.1. Prezando a orientação e a comunicação e visando dar oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades, neste capítulo constam as diretrizes para a aplicação das penalidades. Portanto, o órgão fiscalizador deve, sempre que possível, orientar, notificar e advertir o empreendedor, dando oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades, definindo e tornando pública a classificação da gravidade das infrações e a dosimetria das penalidades, estabelecendo, a seu critério, os atenuantes e agravantes. Nesta linha, merecem destaque os arts. 21 e 22.

Art. 21. O órgão fiscalizador deve, sempre que possível, orientar, notificar e advertir o empreendedor sobre as exigências, os procedimentos e os prazos da PNSB e das normas vigentes, dando oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades.

Art. 22. O órgão fiscalizador deve definir e tornar pública a classificação da gravidade das infrações e a dosimetria das penalidades considerando, no mínimo, a classificação quanto à categoria de risco e dano potencial associado e o comportamento histórico do empreendedor, podendo também estabelecer, a seu critério, os atenuantes e agravantes.

30.2. Neste capítulo, foram muito discutidos os casos em que deveriam ser aplicados o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades (art. 31) e o embargo definitivo (art. 32), para os casos de barragens com mais de um usuário de recursos hídricos e também, levando em consideração a possível extrapolção de competências por parte de alguns órgãos estaduais, fiscalizadores de segurança de barragens, tendo em vista que, em muitos Estados, estes não são os responsáveis pelo licenciamento e fiscalização de empreendimentos e atividades.

Art. 31. O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, se couber, deve ocorrer quando exauridas as situações de aplicação de multa de segurança de barragens.

§ 1º O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades podem ser aplicados diretamente em caso de reincidência, quando for caracterizada omissão ou inação do empreendedor durante situação de emergência, em função do nível de perigo, quando couber, quando não houver a devida outorga de direito de uso de recursos hídricos, ou em caso de abandono pelo empreendedor.

§2º Para sua efetivação, o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades devem conter as medidas específicas a serem tomadas pelo empreendedor, como restrições operacionais, rebaixamento de nível de água e, quando couber, desmobilização de partes da estrutura.

§3º No caso de barragens com mais de um usuário de recursos hídricos, o empreendedor deverá comunicar os usuários sobre o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, conforme orientação do fiscalizador.

§ 4º A suspensão total de atividades implica na suspensão da outorga de direito de uso de recursos hídricos.

§5º A barragem sancionada com suspensão total de atividades poderá ser objeto de alteração do titular da outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o novo empreendedor cumpra, previamente e no mínimo, as ações emergenciais determinadas pelo fiscalizador ao antigo empreendedor.

Art. 32. A aplicação do embargo definitivo será precedida da suspensão total de atividades.

§1º O embargo definitivo implica na revogação da outorga de direito de uso de recursos hídricos e na remoção da barragem, precedida de projeto específico e estudos técnicos adequados, conforme regulamento, para repor incontinenti os recursos hídricos, leitos e margens.

§2º A barragem sancionada com embargo definitivo poderá ser objeto de nova outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o empreendedor reúna as condições técnicas necessárias e cumpra, previamente, todas as exigências legais e determinações do órgão fiscalizador.

30.3. A Figura 1 apresenta um fluxograma das aplicação de sanções, conforme o proposto neste capítulo.

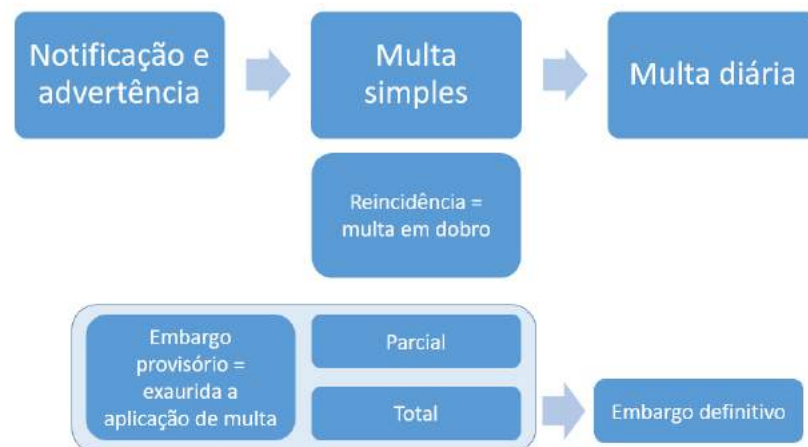


Figura 1 – Fluxograma de sanções propostas

30.4. Além disto, neste capítulo também consta que o órgão fiscalizador deve assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório e propõe que, no caso de irregularidades que exijam tempo superior a um ano para serem sanadas, o fiscalizador poderá celebrar Protocolo de Compromisso, conforme o disposto nos arts. 33 e 34.

Art. 33. O órgão fiscalizador deve assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório, definindo e informando o empreendedor sobre os procedimentos para recurso contra a aplicação de penalidades, observados os prazos do art. 17-B da Lei nº 12.334, de 2010.

Art. 34. No caso de irregularidades que exijam tempo superior a um ano para serem sanadas, o fiscalizador poderá celebrar Protocolo de Compromisso, ou documento similar, proposto pelo empreendedor, contendo medidas corretivas, metas e prazos para execução, sujeitas a fiscalização e novas penalidades.

30.5. Considerando que a alteração na PNSB trouxe a fixação dos valores de multas, o GT elaborou uma proposta com limites mínimos e máximos, para cada tipo de infração, visando a padronização entre os fiscalizadores. No entanto, considerando as particularidades de cada entidade fiscalizadora, foi prevista a regulamentação própria de cada fiscalizador quanto à dosimetria da multa, considerando em seu cálculo, além da gravidade da infração, a situação econômica do infrator e seus antecedentes quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens, conforme art. 35.

Art. 35. O valor das multas de que trata este Capítulo será definido com base na gravidade da infração, observando os seguintes limites:

I - para as infrações leves, valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e valor máximo de R\$ 125.000,00 (cento e vinte cinco mil reais);

II - para as infrações médias, valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e valor máximo de R\$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais);

III - para as infrações graves, valor mínimo de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) e valor máximo de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais);

IV - para as infrações gravíssimas, valor mínimo de R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

§1º O órgão fiscalizador deve estabelecer, em regulamento, a dosimetria da multa, considerando em seu cálculo, além da gravidade da infração, a situação econômica do infrator e seus antecedentes quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens, de forma a evitar:

I - valores irrisórios, que não induzam o infrator à realização da obrigação principal; e

II - valores exagerados, que inviabilizem a execução da obrigação principal.

§2º O regulamento de que trata o §1º deste artigo deve indicar a forma e a periodicidade de atualização dos valores das multas.

31. **Capítulo V – Das diretrizes para a atuação em situações de emergência**

31.1. Visando regulamentar o art. 18 da PNSB, a minuta de resolução traz, neste capítulo, a indicação de definição de protocolo interno para orientar a atuação do fiscalizador, no mínimo, com procedimentos para notificação do empreendedor e informação aos órgãos de proteção e defesa civil, em situações de emergência envolvendo barragens sob sua responsabilidade de fiscalização. Neste capítulo constam também algumas indicações para os casos de omissão ou inação do empreendedor que possam resultar em situações que comprometam a segurança da barragem, neste último caso, conforme o disposto nos arts. 38 e 39.

Art. 38. Caso julgue necessário, em situações de emergência, o órgão fiscalizador poderá, em apoio ao órgão de proteção e defesa civil, articular a atuação do empreendedor com os demais órgãos envolvidos para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

Art. 39. Em situações de emergência, o órgão fiscalizador atuará de forma integrada às demais instituições do respectivo Sistema de Proteção e Defesa Civil Federal, Estadual ou Municipal, coordenado pelo órgão de proteção e defesa civil, em especial gerenciando as tratativas técnicas requeridas às ações necessárias à segurança de barragens, e articulando a atuação do empreendedor e demais instâncias envolvidas nos requisitos de segurança de barragens, para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

32. **Capítulo VI – Da vigência**

32.1. O grupo propôs que a vigência seja a partir da publicação, conforme art. 40.

Art. 40. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Encaminhamentos

33. Considerando que compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos zelar pela implementação da PNSB, conforme inciso XI do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

34. Considerando que compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB, conforme inciso XII do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

35. Considerando o Decreto nº 10.000, de 3 de setembro de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, suas câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho;

36. Considerando que o GT Diretrizes para Fiscalização foi designado pela CTSB, para discutir e apresentar minuta de resolução com o estabelecimento de diretrizes gerais sobre processos de fiscalização de segurança de barragens, na 5ª Reunião, realizada em 10 de agosto de 2020;

37. Considerando a proposta de partida de resolução, apresentada pela Superintendência de Fiscalização da ANA;

38. Considerando as contribuições e sugestões de alterações encaminhadas pelos órgãos fiscalizadores estaduais na proposta de partida apresentada pela ANA;

39. Considerando as discussões e alinhamentos pelos membros, colaboradores e apoio técnico deste GT realizados nas reuniões do grupo;
40. Considerando a aprovação Resolução - Minuta CTSB-CNRH (3173438) na 11ª Reunião da CTSB;
41. Considerando que o GT, ao longo do processo, se deparou com algumas questões jurídicas e dúvidas quanto à possível extrapolação de competências do CNRH e/ou fiscalizadores de segurança de barragens de usos múltiplos que se enquadram na PNSB;
42. A CTSB deliberou pelo encaminhamento da Resolução - Minuta CTSB-CNRH (3173438) para a análise jurídica, de forma a ter os insumos jurídicos necessários ao ajuste da proposta de resolução para posterior encaminhamento à Câmara Técnica de Assuntos Legais e ao Plenário do CNRH.

Em 25 de maio de 2021.

Fernanda Spitz Dias
Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos MG, RJ e SP
Relatora do Grupo de Trabalho

Cristiane Collet Battiston
Ministério do Desenvolvimento Regional
Coordenadora do Grupo de Trabalho

Jussara Cabral Cruz
Coordenadora da Câmara Técnica
de Segurança de Barragens



Documento assinado eletronicamente por **Jussara Cabral Cruz, Usuário Externo**, em 31/05/2021, às 18:12, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Collet Battiston, Coordenador(a) de Grupo de Trabalho**, em 31/05/2021, às 19:07, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Spitz Dias, Usuário Externo**, em 01/06/2021, às 11:52, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



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 **3174493** e o código CRC **D6DAFF11**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 828, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5979/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

PARECER n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.018678/2020-43

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA - SNSH/MDR

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Minuta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) – Estabelecimento de diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico – Dúvidas apresentadas pela área técnica - Impossibilidade de Resolução criar condutas ilícitas e respectivas penalidades – Infringência ao Princípio da Reserva Legal – Considerações apresentadas.

Senhor Coordenador-Geral,

1. Submetida à análise desta Consultoria Jurídica proposta de Minuta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, que estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico (SEI nº 3173438).
2. Conforme consta dos autos, foi constituído Grupo de Trabalho para fins de elaborar a proposta de Resolução suso mencionada, a qual se encontra no âmbito da competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH de zelar e de estabelecer diretrizes para a implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB (SEI nº 3174493).
3. A área técnica informa que 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 de seu art. 1º. (SEI nº 3174493).
4. Aduz 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, de 2010, cabe à entidade que outorga o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico. Dessa forma, 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 do 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. (SEI nº 3174493).
5. Observa que “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”. (SEI nº 3174493).
6. Assim, considerando que, em 2018, o tema foi considerado prioritário no âmbito dos 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, e que até mesmo o eg. Tribunal de Contas da União - TCU, nos itens 9.5.1 e 9.5.3 do Acórdão nº 1.257/2019 (Plenário), destacou a necessidade de regulamentação da matéria, a Câmara Técnica de Segurança de Barragens – CTSB, em sua 5ª Reunião, realizada em 10 de agosto de 2020, constituiu Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de Resolução do CNRH para estabelecimento de “diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de usos múltiplos”.
7. Visa-se, assim, com a edição na norma sob análise, contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e induzir o planejamento e o fortalecimento das ações de fiscalização, favorecendo a implantação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos (SEI nº 3174493).

8. Destaca, assim, que a proposta de resolução sob análise “estabelece diretrizes que 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” (SEI nº 3174493).
9. Esclarece, ainda, que, após um estágio mais avançado de elaboração da minuta de Resolução (Fase 2), notadamente, por ocasião da 11ª Reunião da CTSB, realizada em 11 de maio de 2021, os membros da Câmara sugeriram algumas propostas de alteração que foram discutidos e votados pelos seus membros, e, tendo surgido, no âmbito dos debates, algumas dúvidas jurídicas, deliberou-se por submeter a matéria a esta CONJUR-MDR.
10. Assim, após os devidos esclarecimentos de ordem jurídica, informa que o Grupo e Trabalho irá novamente se reunir para fazer os ajustes finais e enviar a minuta de Resolução e parecer para a CTSB, se possível, para apreciação na 13ª Reunião da Câmara Técnica, a ser realizada em 10 de agosto de 2021.
11. Desse modo, na forma do r. Despacho SNSH (SEI nº 3204202)), os presentes autos foram encaminhados a esta CONJUR, pela Secretária Nacional de Segurança Hídrica, para as análises de estilo.
12. Os autos vieram instruídos, principalmente, com os seguintes documentos:

- a) Proposta de partida, de minuta de Resolução, apresentada pela Agência Nacional de Águas (SEI nº 2771233);
- b) Relatório CTSB – CNRH (SEI nº 3179154);
- c) Parecer nº 1/2021/CTSB/CNRH/MDR (SEI nº 3174493);
- d) Despacho CTSB-CNRH (SEI nº 3191366); e
- e) Despacho SNSH (SEI nº 3204202).

13. É o breve relato.

II. APRECIÇÃO

II.1 – Considerações Preliminares

14. Conforme cediço, o regime jurídico de direito público consiste no conjunto de princípios e normas que disciplinam a atividade administrativa para a consecução dos interesses da coletividade. Dessa forma, as prerrogativas e restrições a que se sujeita a Administração Pública constituem mecanismos legais destinados, em primeira e última análise, à garantia do interesse público.
15. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas dos Ministérios a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.
16. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

17. Feitas tais considerações preliminares, cumpre que adentremos nas especificidades do presente caso.

II.2 - Especificidades do caso presente

18. Conforme leciona Marçal Justen Filho^[1], “Regimento é ato administrativo unilateral, normativo, destinado a disciplinar a organização e o funcionamento de órgãos colegiados”. Por seu turno, conforme o mesmo autor, a *Resolução Administrativa* (que não se confunde com a Resolução Legislativa, que possui natureza legal), também se trata de Ato Administrativo de natureza Normativa, tradicionalmente editada por Ministros de Estado^[2].
19. Por outro lado, a matéria sob análise se insere dentro das atribuições do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, que subscreve a referida Resolução, no exercício de seu poder-dever de orientação,

coordenação e supervisão dos órgãos e entidades sob o seu poder hierárquico, nos termos do art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição da República[3]; bem como na qualidade de presidente do referido Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

20. De se observar que uma das dúvidas suscitadas pela área técnica (item 27.4 do Parecer 1/2021) se consubstancia na possibilidade ou não de a Resolução estabelecer a obrigatoriedade de os órgãos fiscalizadores estabelecerem “taxa de fiscalização” destinada ao custeio da atividade fiscalizatória; “não havendo consenso geral do GT” quanto a essa possibilidade. (SEI nº 3174493).

21. Forte nessas premissas, passamos a analisar se a minuta apresentada encontra-se conforme as normas aplicáveis à espécie, notadamente as normas de regência da matéria em questão, bem como a Lei nº 12.787/2013, o Decreto nº 9.191/2017, e o Manual de Redação da Presidência da República.

II. 3 – DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

22. A minuta de Resolução sob análise (SEI nº 3173438), subscrita pelo Ministro do MDR, Rogério Simonetti Marinho e Marcelo Pereira Borges, na qualidade de Presidente e Secretário Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico

23. As justificativas apresentadas pela área técnica para a edição da presente Resolução, como já descrito (itens 2/11, desta peça), residem, notadamente, na necessidade, no âmbito da competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, de se estabelecer diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico, com vistas a contribuir para a uniformização de processos de fiscalização e a induzir o planejamento e o fortalecimento das ações de fiscalização, favorecendo a implantação da PNSB e a segurança das barragens de usos múltiplos, buscando, assim, realizar os preceitos da Lei nº 12.334, de 2010, e, até mesmo, o atendimento de recomendações do eg. TCU (SEI nº 3174493).

24. Cumpre, a propósito, para melhor visualização da matéria, transcrever os termos da minuta em questão (SEI nº 3173438):

“Resolução - Minuta Nº 3173438, de 25 de maio de 2021

Estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS-CNRH, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, especialmente o disposto no art. 35, pela Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, pela Lei n. 12.334, de 20 de setembro de 2010, pelo Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019, e tendo em vista o Processo n. 59000.018678/2020-43, resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece 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.

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES DE ATUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Art. 2º O órgão fiscalizador deve orientar sua atuação pelos seguintes princípios, a serem gradualmente incorporados às suas atividades:

I - fiscalização baseada em evidências, na avaliação contínua da efetividade das ações fiscalizatórias e no planejamento prévio;

II - seletividade, proporcionalidade e foco nas barragens prioritárias, levando em consideração o previsto no art. 3º;

III - fiscalização responsiva, baseada no perfil e comportamento observado do empreendedor;

IV - visão de longo prazo;

V - coordenação e articulação de ações de fiscalização para otimizar esforços e uniformizar a orientação aos empreendedores;

VI - transparência e independência de decisões;

VII - gestão orientada a resultados;

VIII - clareza e coerência de regras e procedimentos;

IX - indução da conformidade legal com a orientação a empreendedores quanto às suas atribuições, por meio de manuais e guias, reuniões, eventos, material de comunicação e

divulgação da PNSB;

X - profissionalismo e contínua capacitação da equipe de fiscalização.

Art. 3º O órgão fiscalizador deve elaborar anualmente seu Plano de Fiscalização, considerando as condições de segurança das barragens e contendo, no mínimo:

I - critérios de priorização;

II - relação das barragens priorizadas que deverão ser fiscalizadas;

III - descrição da situação das barragens a serem fiscalizadas, incluindo informações sobre a classificação e a regularidade em relação a legislação vigente de segurança de barragens;

IV - ações a serem executadas pelo fiscalizador;

V - recursos necessários para execução das ações.

Art. 4º O órgão fiscalizador deve elaborar, anualmente, relatório sobre os resultados das ações de fiscalização realizadas, contendo, no mínimo, a avaliação da situação das barragens, incluindo informações sobre enquadramento e classificação, regularidade no cumprimento das exigências legais, vistorias, recomendações, infrações e sanções.

Art. 5º O órgão fiscalizador deve ter regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, caracterizada pela existência de fonte de recursos estável para custeio das ações de fiscalização.

Parágrafo único. As unidades da federação devem instituir taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória.

Art. 6º O órgão fiscalizador deve contar com equipe do quadro técnico permanente qualificado e em número compatível com a quantidade de barragens fiscalizadas.

Parágrafo único. O órgão fiscalizador pode contar com apoio de técnicos de outros órgãos públicos ou contratar consultoria ou serviços técnicos especializados para apoio às atividades de fiscalização.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES PARA AS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO

Art. 7º As atividades de fiscalização devem seguir as seguintes diretrizes:

I - primazia pela conscientização e orientação dos usuários ou empreendedores, a fim de buscar o cumprimento das normas de segurança de barragens;

II - articulação com os órgãos e entidades relevantes para o melhor desenvolvimento das atividades de fiscalização de segurança de barragens;

III - transparência nos procedimentos adotados;

IV - planejamento prévio de ações fiscalizatórias;

V - prioridade de atuação nas barragens mais críticas em termos da classificação da categoria de risco e do dano potencial associado, da regularidade no cumprimento das exigências legais, das condições de segurança verificadas em campo ou das indicações de nível de perigo, quando couber.

Art. 8º As atividades de fiscalização envolvem, minimamente, o acompanhamento das condições de segurança de barragens, a avaliação de conformidade quanto aos requisitos estabelecidos nos normativos vigentes e às informações prestadas pelos empreendedores, a verificação de irregularidades e da execução de medidas corretivas pelo empreendedor, a apuração de infrações e a aplicação de penalidades.

§1º As atividades de fiscalização têm como objetivo garantir o atendimento aos padrões de segurança, visando reduzir a probabilidade de ocorrência de incidentes, acidentes ou desastres e a minimizar as suas consequências.

§2º Os órgãos fiscalizadores devem fomentar a atuação preventiva dos empreendedores, reforçando a conscientização e a disseminação da cultura de segurança da barragem.

Art. 9º O órgão fiscalizador deve exigir que, ao menos para as barragens classificadas com categoria de risco alta e dano potencial associado médio ou alto, o empreendedor realize a avaliação da gravidade das anomalias identificadas.

Art. 10. O acompanhamento das condições de segurança, a avaliação de conformidade com os normativos vigentes e as ações de fiscalização poderão ser realizadas a partir de:

I - vistorias em campo;

II - estudos e avaliações técnicas;

III - estudos, informações e documentos encaminhados pelo empreendedor;

IV - informações oriundas de denúncias;

V - dados de Sistemas de Cadastros e Informação.

Art. 11. As vistorias em campo, de responsabilidade do órgão fiscalizador, devem ser realizadas:

I - no caso de ausência de informações ou deficiência de informações constantes em inspeção realizada pelo empreendedor;

II - caso seja necessário verificar as condições de segurança da barragem e o atendimento às recomendações das inspeções regulares e especiais, notadamente em situações de alerta ou emergência;

III - nos demais casos que julgar pertinente.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto no caput, devem ser priorizadas as barragens consideradas mais críticas, conforme inciso V do art. 7º.

Art. 12. O órgão fiscalizador deve verificar o conteúdo e a conformidade das informações dos relatórios de inspeção às normas vigentes, preferencialmente em até noventa dias do recebimento, e exigir do empreendedor que:

I - realize as adequações indicadas no relatório de inspeção, se necessárias, no prazo máximo de trinta dias;

II - execute as recomendações pertinentes à segurança da barragem, nos prazos indicados no cronograma apresentado no relatório de inspeção.

§ 1º Os prazos previstos no cronograma do relatório de inspeção, para a execução das recomendações, podem ser reduzidos a critério do fiscalizador.

§2º O prazo para atendimento às recomendações poderá ser prorrogado, a critério do fiscalizador, desde que devidamente solicitado e justificado pelo empreendedor.

Art. 13. O órgão fiscalizador deve determinar ao empreendedor prazo para elaboração do Plano de Segurança de Barragens (PSB) e Plano de Ação de Emergência (PAE), quando exigido.

§1º O prazo previsto no caput será de dezoito meses para barragens em operação até a data de publicação desta Resolução, contado a partir da notificação ao empreendedor, podendo ser ajustado, a critério do fiscalizador, conforme a classe das barragens ou a quantidade de barragens por empreendedor.

§2º No caso de barragens que não estejam em operação até a data de publicação desta Resolução, será observado o §2º do art. 12 da Lei nº 12.334, de 2010.

§3º O órgão fiscalizador deverá informar e orientar os empreendedores quanto às exigências referentes à extensão dos estudos de manchas de inundação, cenários de rompimento, e responsabilidades de notificações e alertas que devem constar do PAE, e quanto à articulação com os órgãos de Proteção e Defesa Civil competentes.

§4º Até a conclusão da elaboração do PSB, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de documento contendo os seguintes elementos mínimos:

I - identificação do empreendedor;

II - dados técnicos da barragem;

VI - equipe existente de segurança da barragem;

VII - indicação da área do entorno das instalações e seus respectivos acessos, a serem resguardados de quaisquer usos ou ocupações permanentes, exceto aqueles indispensáveis à manutenção e à operação da barragem;

VIII - elementos, estruturas e anomalias a serem inspecionados regularmente;

IX - instrumentação em operação e frequência de monitoramento.

§5º Até a conclusão da elaboração do PAE, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de protocolo de ações de emergência contendo os seguintes elementos mínimos:

I - informações gerais da barragem;

II - localização de comunidades, infraestruturas e unidades de proteção e conservação ambiental potencialmente afetadas;

III - relação dos contatos de referência nas entidades a serem avisadas no caso de emergência.

Art. 14. O órgão fiscalizador deverá verificar o conteúdo, quanto à completude e à coerência, do PSB, do PAE, dos relatórios de inspeção e das revisões periódicas, determinando ao empreendedor as adequações que julgar necessárias, podendo usar como referência os manuais técnicos publicados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES

Art. 15. As infrações às normas de segurança de barragens são classificadas em infrações leves, médias, graves e gravíssimas.

Art. 16. São consideradas infrações leves aquelas que não comprometem de imediato a segurança da barragem, como:

I - infringir normas estabelecidas nos regulamentos administrativos;

II - descumprir prazos estabelecidos pelo fiscalizador;

III - não apresentar, encaminhar ou disponibilizar dados, informações e documentos;

IV - apresentar documentos em desconformidade com as normas fixadas pelo fiscalizador, quando estabelecidas;

V - não cadastrar ou não atualizar informações cadastrais relativas à barragem junto ao fiscalizador.

Art. 17. São consideradas infrações médias:

I - descumprir meta parcial estipulada em Protocolo de Compromisso, conforme previsão do art. 34;

II - não atender às recomendações apresentadas em relatório de inspeção, relacionadas a ações que não comprometem de imediato a segurança da barragem;

III - não informar ao fiscalizador a ocorrência de qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;

IV - não implementar ou não atender às recomendações ou procedimentos apresentados no Plano de Segurança, incluindo os Planos e Procedimentos, Revisão Periódica de Segurança e Plano de Ação de Emergência relacionados a ações que não comprometem de imediato a segurança da barragem;

Art. 18. São consideradas infrações graves:

I - obstar ou dificultar a ação do órgão fiscalizador no exercício de suas funções;

II - deixar de cumprir o objetivo final do Protocolo de Compromisso, ou documento similar, esgotado o prazo de vigência;

III - não atender às recomendações apresentadas em relatório de inspeção, relacionadas a ações que comprometem de imediato a segurança da barragem;

IV - não informar ao fiscalizador a ocorrência de qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança, em caso de barragens de Dano Potencial Associado alto;

V - não implementar ou não atender às recomendações ou procedimentos apresentados no Plano de Segurança, incluindo os Planos e Procedimentos, Revisão Periódica de Segurança e Plano de Ação de Emergência relacionados a ações que comprometem de imediato a segurança da barragem;

VI - não permitir o acesso irrestrito de servidores ou agentes contratados ou credenciados pelo órgão fiscalizador, ou dos órgãos de proteção e defesa civil, ao empreendimento ou ao local da barragem e à sua documentação de segurança.

Art. 19. São consideradas infrações gravíssimas:

I - fraudar ou prestar informações falsas ao órgão fiscalizador;

II - as condutas tipificadas nos arts. 16 a 18 desta Resolução, quando delas 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;

III - não tomar providências tempestivas para recuperação, implementação de restrições operacionais ou desativação de barragens estabelecidas pelo órgão fiscalizador;

IV - não tomar providências para evitar o colapso da barragem durante situações de emergência;

V - impedir a realização de intervenções pelo Poder Público em situações de emergência.

Art. 20. A classificação das infrações especificadas nos arts. 16 a 19 pode ser complementada a critério do órgão fiscalizador.

CAPÍTULO IV

DAS DIRETRIZES PARA A APLICAÇÃO DE SANÇÕES

Art. 21. O órgão fiscalizador deve, sempre que possível, orientar, notificar e advertir o empreendedor sobre as exigências, os procedimentos e os prazos da PNSB e das normas vigentes, dando oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades.

Art. 22. O órgão fiscalizador deve definir e tornar pública a classificação da gravidade das infrações e a dosimetria das penalidades considerando, no mínimo, a classificação quanto à

categoria de risco e dano potencial associado e o comportamento histórico do empreendedor, podendo também estabelecer, a seu critério, os atenuantes e agravantes.

Art. 23. As notificações e as advertências devem ser utilizadas para solicitar o envio de informações ou documentos, ou determinar a execução de ações pelo empreendedor e, devem conter, no mínimo:

- I - identificação da barragem e do empreendedor;
- II - descrição detalhada das pendências identificadas;
- III - providências a serem tomadas pelo empreendedor;
- IV - prazos para execução.

Art. 24. Os autos de infração devem ser aplicados quando o empreendedor infringir as normas e regulamentações vigentes e devem conter, no mínimo:

- I - identificação da barragem e do empreendedor;
- II - descrição detalhada da infração cometida;
- III - penalidade aplicada;
- IV - providências a serem tomadas pelo empreendedor;
- V - prazo para execução;
- VI - procedimentos e prazos para recurso administrativo.

Parágrafo único. Para a aplicação das penalidades, o órgão fiscalizador deve observar, além do disposto no §1º do art. 17-C da Lei nº 12.334, de 2010, a gradação adequada que induza o empreendedor à correção da infração.

Art. 25. As infrações leves, que não comprometem de imediato a segurança da barragem, podem ser sancionadas apenas com advertências, a critério do fiscalizador.

Art. 26. A aplicação de multa será precedida de advertência.

Parágrafo único. Será aplicada a multa direta nos casos em que:

- I - o empreendedor impedir ou obstar o acesso do fiscalizador à estrutura física da barragem;
- II - o empreendedor prestar informação falsa;
- III - a conduta do empreendedor comprometer a segurança da barragem;
- IV - exista previsão no regulamento do órgão fiscalizador.

Art. 27. A aplicação da multa diária será precedida da multa simples.

Parágrafo único. A multa diária será aplicada no caso de persistência da infração no tempo, pelo prazo indicado para execução das medidas corretivas ou até a correção da irregularidade, o que ocorrer primeiro.

Art. 28. No caso de reincidência na infração, será aplicado o valor da multa em dobro.

Parágrafo único. Constitui reincidência a prática de infrações de mesma natureza, cometidas no intervalo de até três anos, relativas ao mesmo empreendimento.

Art. 29. Caso o empreendedor corrija a infração no prazo determinado, o valor da multa poderá ser reduzido, a critério do fiscalizador, desde que não seja caracterizada como reincidência.

Art. 30. A multa simples pode ser convertida em serviços socioambientais, a critério da autoridade competente, na bacia hidrográfica onde o empreendimento se localiza, sem prejuízo da responsabilidade do infrator de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados.

Parágrafo único. Alternativamente ao pagamento de multas, o empreendedor poderá aplicar até 80% do seu valor em serviços de conservação, recuperação ou redução do risco ou dano da barragem objeto da infração, a critério do fiscalizador.

Art. 31. O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, se couber, deve ocorrer quando exauridas as situações de aplicação de multa de segurança de barragens.

§ 1º O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades pode ser aplicada diretamente em caso de reincidência, quando for caracterizada omissão ou inação do empreendedor durante situação de emergência, em função do nível de perigo, quando couber, quando não houver a devida outorga de direito de uso de recursos hídricos, ou em caso de abandono pelo empreendedor.

§2º Para sua efetivação, o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades deve conter as medidas específicas a serem tomadas pelo empreendedor, como restrições operacionais, rebaixamento de nível de água e, quando couber, desmobilização de partes da estrutura.

§3º No caso de barragens com mais de um usuário de recursos hídricos, o empreendedor deverá comunicar os usuários sobre o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades,

conforme orientação do fiscalizador.

§ 4º A suspensão total de atividades implica na suspensão da outorga de direito de uso de recursos hídricos.

§5º A barragem sancionada com suspensão total de atividades poderá ser objeto de alteração do titular da outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o novo empreendedor cumpra, previamente e no mínimo, as ações emergenciais determinadas pelo fiscalizador ao antigo empreendedor.

Art. 32. A aplicação do embargo definitivo será precedida da suspensão total de atividades.

§1º O embargo definitivo implica na revogação da outorga de direito de uso de recursos hídricos e na remoção da barragem, precedida de projeto específico e estudos técnicos adequados, conforme regulamento, para repor incontinenti os recursos hídricos, leitos e margens.

§2º A barragem sancionada com embargo definitivo poderá ser objeto de nova outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o empreendedor reúna as condições técnicas necessárias e cumpra, previamente, todas as exigências legais e determinações do órgão fiscalizador.

Art. 33. O órgão fiscalizador deve assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório, definindo e informando o empreendedor sobre os procedimentos para recurso contra a aplicação de penalidades, observados os prazos do art. 17-B da Lei nº 12.334, de 2010.

Art. 34. No caso de irregularidades que exijam tempo superior a um ano para serem sanadas, o fiscalizador poderá celebrar Protocolo de Compromisso, ou documento similar, proposto pelo empreendedor, contendo medidas corretivas, metas e prazos para execução, sujeitas a fiscalização e novas penalidades.

Parágrafo único. O órgão fiscalizador deve publicar extrato do Protocolo de Compromisso no diário oficial da esfera federativa à qual está vinculado.

Art. 35. O valor das multas de que trata este Capítulo será definido com base na gravidade da infração, observando os seguintes limites:

I - para as infrações leves, valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e valor máximo de R\$ 125.000,00 (cento e vinte cinco mil reais);

II - para as infrações médias, valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e valor máximo de R\$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais);

III - para as infrações graves, valor mínimo de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) e valor máximo de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais);

IV - para as infrações gravíssimas, valor mínimo de R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

§1º O órgão fiscalizador deve estabelecer, em regulamento, a dosimetria da multa, considerando em seu cálculo, além da gravidade da infração, a situação econômica do infrator e seus antecedentes quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens, de forma a evitar:

I - valores irrisórios, que não induzam o infrator à realização da obrigação principal; e

II - valores exagerados, que inviabilizem a execução da obrigação principal.

§2º O regulamento de que trata o §1º deste artigo deve indicar a forma e a periodicidade de atualização dos valores das multas.

CAPÍTULO V

DAS DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

Art. 36. O órgão fiscalizador deve definir protocolo interno para orientar sua atuação no caso de situações de emergência envolvendo barragens sob sua fiscalização, definindo, no mínimo, os procedimentos para notificação do empreendedor e informação aos órgãos de proteção e defesa civil.

Art. 37. Na eventualidade de omissão ou inação do empreendedor que possam resultar em situações que comprometam a segurança da barragem, o órgão fiscalizador observará o § 2º do art. 18 da Lei nº 12.334, de 2010, e informará ao órgão de proteção e defesa civil da respectiva esfera de governo para obtenção de apoio financeiro para a realização das medidas cabíveis.

Art. 38. Caso julgue necessário, em situações de emergência, o órgão fiscalizador poderá, em apoio ao órgão de proteção e defesa civil, articular a atuação do empreendedor com os demais órgãos envolvidos para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

Art. 38. Em situações de emergência, o órgão fiscalizador atuará de forma integrada às demais instituições do respectivo Sistema de Proteção e Defesa Civil Federal, Estadual ou Municipal, coordenado pelo órgão de proteção e defesa civil, em especial gerenciando as tratativas técnicas

requeridas às ações necessárias à segurança de barragens, e articulando a atuação do empreendedor e demais instâncias envolvidas nos requisitos de segurança de barragens, para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

CAPÍTULO VI

DA VIGÊNCIA

Art. 39. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ROGÉRIO SIMONETTI MARINHO

Presidente do Conselho

SÉRGIO LUIZ SOARES DE SOUZA COSTA

Secretário-Executivo”

25. Assim, cumpre destacar alguns tópicos da minuta suso transcrita.

II.3.1 - Da impossibilidade de Resolução prever conduta ilícita e imputar penalidades

26. A primeira questão que nos chama a atenção é, de fato, a questão suscitada pela própria área técnica, que manifestou dúvida sobre a mesma, ou seja, a possibilidade de a Resolução sob análise prever condutas passivas de penalizações.

27. Isto porque, como se sabe, uns dos princípios basilares do direito penal, ou punitivo, é o da reserva legal, ou seja, o de que a conduta ilícita e a sua penalidade correspondente somente possa ser, em razão da gravidade e importância da norma, estabelecida por lei em sentido estrito, ou seja, a lei expedida pelo Congresso Nacional.

28. Cumpre, a propósito, para melhor elucidação da matéria, trazermos, **ad exemplum**, os seguintes arestos:

"Ementa

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. PORTARIA Nº 267-P/88. DECRETO-**LEI** Nº 289 /67. ILEGALIDADE DAS PENALIDADES IMPOSTAS. NÃO RECEPÇÃO PELO ART. 25 DO ADCT. I □ São ilegais as multas impostas com base em portarias, por não encontrarem respaldo no ordenamento jurídico vigente. **Isto porque, o ato administrativo não pode criar obrigações ou impor penalidades, sob pena de infringência ao princípio constitucional da legalidade, segundo o qual ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, a teor do disposto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal.** II □ A delegação de competência prevista no Decreto-lei nº 289 /67 perdeu a eficácia jurídica com a edição da Emenda Constitucional 11 /78 (art. 3º) e não foi recepcionada pelo art. 25 do ADCT, da Constituição de 1988. III - A Portaria nº 267-P, de 05/9/88 - IBDF, não pode subsistir, quando dispõe sobre penalidades administrativas, na medida em que fundada na delegação de competência contida no diploma legal não recepcionado pela Constituição de 1988. IV - O IBAMA não dispõe de expressa previsão legal para punir o ilícito administrativo, eis que as Leis nº 7.735 /89 e nº 8.005 /90 não **descrevem infração** ou **penalidade** administrativas, prescindindo de complementação na forma de **lei** (em sentido formal), consoante o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988). V - A Portaria nº 267-P/88 □ IBDF, por sua vez, viola o princípio da reserva legal, porque **somente a lei pode descrever infração e impor penalidade**. Aplicação de multa decorrente de contravenção penal cabe, exclusivamente, ao Poder Judiciário. VI - Apelação cível e remessa necessária improvidas. (In Apelação Cível AC 9902057357 (TRF-2)

29. Como visto, também o Princípio da Legalidade é ofendido, na espécie, já que, como bem asseverou o acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, suso transcrito, “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, a teor do disposto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal”.

30. Cumpre observar, ainda, que o egrégio Supremo Tribunal Federal – STF, em julgado, relativamente recente, também se debruçou sobre a matéria, ao julgar dispositivo do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) que remetia à Resolução do Contran a possibilidade de se prever conduta ilícita e correspondente penalidade; julgando inconstitucional tal dispositivo.

31. O dispositivo do CBT impugnado, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.998, foi o art. 161, caput, no tocante à expressão “ou das resoluções do CONTRAN”, que, originalmente, encontrava-se nos seguintes termos:

"Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro):

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX. (destacamos).

32. E, em julgamento sobre a constitucionalidade da expressão “ou das resoluções do CONTRAN”, o eg. STF assim decidiu (ADI nº 2.998/DF):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) :RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO

INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A DIVERSOS DISPOSITIVOS CONSTANTES DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – CTB. PREJUDICIALIDADE DA ANÁLISE QUANTO AO ART. 288, § 2º; IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM RELAÇÃO AOS ARTS. 124, VIII; 128 E 131, § 2º. APLICAÇÃO DE INTEPRETAÇÃO CONFORME AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 161: IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE SANÇÃO POR PARTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL: INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “OU RESOLUÇÕES DO CONTRAN” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 161. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – O § 2º do art. 288 do CTB foi revogado pela Lei 12.249/2010.

II – Não há qualquer inconstitucionalidade quanto aos arts. 124, inciso VIII; 128; 131, § 2º.

III - É inconstitucional o estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Ação julgada procedente quanto ao parágrafo único do art. 161.

IV – A expressão “ou das resoluções do CONTRAN” constante do caput do art. 161 contraria o princípio da reserva legal.

V – Ação julgada parcialmente procedente.”

33. Assim, considerando que atos administrativos normativos oriundas do Poder Executivo não podem prever condutas ilícitas e estabelecer as respectivas penalidades, sob pena de infringência ao princípio da reserva legal, sugerimos que a área técnica transforme em projeto de lei, os trechos da minuta sob análise que correspondem a tal prática.

II.3.2 - Do esclarecimento sobre o significado de expressões

34. De se observar que constam do texto da minuta de Resolução sob análise, algumas expressões técnicas como “órgão fiscalizador” (art. 2º e outros); “empreendedores” (art. 8º).

35. Sugere-se, assim, que logo no início do texto da Resolução que se insira um dispositivo esclarecendo o significado de tais expressões, com vistas a uma melhor interpretação/entendimento do texto normativo.

II.3.3 – Do relatório sobre os resultados das ações de fiscalização

36. No art. 4º, parte final, sugere-se, para melhor esclarecimento, que se acrescente, após “infrações e sanções”, os termos “autuadas” e “aplicadas”, passando a constar da seguinte forma: “.....infrações autuadas e sanções aplicadas”.

II.3.4 – Da determinação de instituição de taxas de fiscalização

37. Observa-se que o art. 5º, parágrafo único, da minuta de Resolução determina que “As unidades da federação devem instituir taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória”.

38. Ocorre que, como se sabe, sendo a taxa uma das modalidades de tributo, a mesma somente pode ser criada mediante lei que defina seus elementos, tal como “fato gerador”, base de cálculo, alíquota, etc.

39. Por outro lado, não nos parece adequado que, mediante Resolução se possa determinar que outro ente federativo crie determinado tributo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade tributária e ao sistema federativo de governo.

40. Nesse sentido sugere-se que a Resolução apenas recomende a criação de tal taxa. Talvez seja de melhor técnica que o dispositivo passe a constar da seguinte forma: “As unidades da federação devem, preferencialmente, instituir taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória”.

II.3.5 - Dos autos de infração (ausência de defesa prévia)

41. Consta no art. 24, inc. III, que um dos elementos do auto de infração seria a “penalidade aplicada”.

42. Penso que a melhor técnica, que vá ao encontro do devido processo legal, é a de que a previsão seja a “pena aplicável”.

43. Ou seja, num primeiro momento, somente se autuaria o infrator, notificando o mesmo para apresentar defesa no prazo legal, e somente após o devido processo legal que se aplicaria a penalidade cabível; com direito de recurso hierárquico no prazo previsto.

44. Tal como se encontra, s.m.j., dá-se a entender que o infrator já é penalizado, sem direito à defesa prévia, e já apresenta recurso; quando se sabe que “defesa” e “recurso” são atos diversos, e que possuem natureza diversa, embora, ambos, componham o devido processo legal, ou a chamada “ampla defesa”.

II.3.6 – Da exigência de advertência prévia à aplicação de multa

45. Verifica-se, do art. 26, que “A aplicação de multa será precedida de advertência”.

46. Percebe-se que tal exigência não nos parece, s.m.j., a mais adequada, uma vez que, como normalmente consta das normas punitivas contratuais e legais, a aplicação da multa pode ser feita independentemente da aplicação de advertência prévia.

47. Até porque, diante de uma infração grave ou gravíssima, por exemplo, não tem sentido em se aplicar uma simples pena de advertência, contrariando, assim, o princípio da proporcionalidade.

48. Sugere-se, assim, que se retire tal exigência de aplicação de advertência previamente à aplicação de multa, devendo tal escolha, ser feita conforme o caso concreto, levando-se em consideração a gravidade da conduta ilícita.

II.3.7 – Do embargo Provisório

49. Prevê o art. 31 a possibilidade de “embargo provisório”, mas somente quando “exauridas as situações de aplicação de multa de segurança de barragens”.

50. Com efeito, s.m.j., tal dispositivo está a exigir que, anteriormente ao embargo provisório, deve-se verificar o cabimento de aplicação de multa e o § 1º do mesmo dispositivo prevê que “o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades pode ser aplicada diretamente em caso de reincidência, quando for caracterizada omissão ou inação do empreendedor e caso de incidência, etc.

51. Tal como se encontra redigido tais dispositivos, está a nos parecer que não se admite o embargo provisório de forma direta, considerando a gravidade da situação. Talvez, o § 1º do art. 31 esteja com pontuação inadequada, ou seja, ao invés de vírgula, deveria constar ponto e vírgula.

52. Sugere-se, assim, que o dispositivo seja mais claro quanto a tal questão; prevendo-se, expressamente, a aplicação de embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, em casos de gravidade, e não somente em caso de reincidência.

II.3.8 - Dos valores das multas

53. Outra questão que nos chama a atenção é a de que a Resolução, no art. 35, ao estabelecer os tipos de infração (leves, médias, graves e gravíssimas), prevê valores que, na prática, podem apresentar bastante incoerência, indo contra os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

54. Veja que, tal como se encontra, um infrator que pratica uma infração leve, por exemplo, pode vir a ser penalizado com uma multa de R\$125,000,00); enquanto um infrator que pratica uma infração média, portanto mais grave do que uma infração leve, pode vir a ser penalizado com valor inferior (R\$3.000,00).

55. Nesse sentido, deve a Administração cuidar para que uma pena mais gravosa (média em relação à leve; grave em relação à média; e gravíssima em relação à grave), sempre tenha uma cominação de valor de multa superior, em atendimento ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade.

56. Ou seja, o valor mínimo da multa mais grave, sempre deverá ser superior ao valor máximo da multa menos grave, s.m.j.

II.4- Dos termos das Minutas sob análise

57. No que se refere aos termos da minuta em questão, vale observar que, em se tratando de elaboração de ato normativo não só as normas constitucionais são de observância obrigatória, mas também a Lei Complementar nº 95/1998, bem como o Decreto nº 9.191/2017, os quais estabelecem normas e diretrizes para a elaboração de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

58. Vale, a propósito, transcrever os seguintes dispositivos do Decreto nº 9.191/2017, que trata da elaboração dos Atos Normativos:

“(…)

Art. 13. A elaboração de atos normativos observará o disposto no Anexo.

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- e) quanto ao uso de sigla ou acrônimo:
 - 1. não utilizar para designar órgãos da administração pública direta;
 - 2. para entidades da administração pública indireta, utilizar apenas se previsto em lei;
 - 3. não utilizar para designar ato normativo;
 - 4. usar apenas se consagrado pelo uso geral e não apenas no âmbito de setor da administração pública ou de grupo social específico; e
 - 5. na primeira menção, utilizar acompanhado da explicitação de seu significado;
- f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura “art.”, seguida do número correspondente, ordinal ou cardinal;
- g) utilizar as conjunções “e” ou “ou” no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;
- h) grafar por extenso as referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

- i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso entre parênteses;
 - j) grafar as datas das seguintes formas:
 - 1. “4 de março de 1998”; e
 - 2. “1º de maio de 1998”;
 - k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:
 - 1. “Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e
 - 2. “Lei nº 8.112, de 1990”, nos demais casos;
 - l) grafar a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena; e
- III - para a obtenção da ordem lógica:
- a) reunir sob as categorias de agregação – livro, título, capítulo, seção e subseção – apenas as disposições relacionadas com a matéria nelas especificada;
 - b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio;
 - c) expressar, por meio dos parágrafos, os aspectos complementares à norma enunciada no **caput** do artigo e as exceções à regra por esse estabelecida; e
 - d) promover as discriminações e as enumerações por meio dos incisos, das alíneas e dos itens.

Articulação e formatação

Art. 15. O texto da proposta de ato normativo observará as seguintes regras:

- I - a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;
- II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;
- III - o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;
- IV - o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;
- V - o parágrafo único é indicado pela expressão “Parágrafo único”, seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;
- VI - os parágrafos são indicados pelo símbolo “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;
- VII - a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;
- VIII - o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;
- IX - os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;
- X - o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:
 - a) ponto-e-vírgula;
 - b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou
 - c) ponto, caso seja o último;
- XI - o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco;
- XII - o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:
 - a) ponto-e-vírgula;
 - b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou
 - c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;
- XIII - a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco;
- XIV - o texto do item inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:
 - a) ponto-e-vírgula; ou
 - b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;
- XV - os artigos podem ser agrupados em capítulos;

XVI - os capítulos podem ser subdivididos em seções, e as seções em subseções;

XVII - no caso de códigos, os capítulos podem ser agrupados em títulos, os títulos em livros, e os livros em partes;

XVIII - os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos;

XIX - a parte pode ser subdividida em parte geral e em parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XX - as subseções e as seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e em negrito;

XXI - os agrupamentos a que se refere o inciso XV podem ser subdivididos em “Disposições Preliminares”, “Disposições Gerais”, “Disposições Finais” e “Disposições Transitórias”;

XXII - na formatação do texto do ato normativo, utiliza-se:

a) fonte Calibri, corpo 12;

b) margem lateral esquerda de dois centímetros de largura;

c) margem lateral direita de um centímetro de largura; e

d) espaçamento simples entre linhas e de seis pontos após cada parágrafo, com uma linha em branco acrescida antes de cada parte, livro, título ou capítulo;

XXIII - na formatação do texto do ato normativo não se utiliza texto em itálico, sublinhado, tachado ou qualquer forma de caracteres ou símbolos não imprimíveis;

XXIV - os arquivos eletrônicos dos atos normativos são configurados para o tamanho A4 (duzentos e noventa e sete milímetros de altura por duzentos e dez milímetros de largura);

XXV - as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito;

XXVI - a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada; e

XXVII - a ementa é alinhada à direita da página, com nove centímetros de largura.

Parágrafo único. Poderá ser adotada a especificação temática do conteúdo de grupo de artigos ou de um artigo mediante denominação que preceda o dispositivo, grafada em letras minúsculas em negrito, alinhada à esquerda, sem numeração.

Alteração de atos normativos

Art. 16. A alteração de ato normativo será realizada por meio:

I - de reprodução integral em um só texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - de revogação parcial; ou

III - de substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo.

§ 1º A Alteração de dispositivo de medida provisória editada anteriormente à Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, será realizada por meio da edição de novo ato e da revogação dos dispositivos relacionados ao tema que constem da referida medida provisória.

§ 2º Não será realizada alteração de dispositivo de medida provisória editada posteriormente à Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:

I - o texto de cada artigo acrescido ou alterado será transcrito entre aspas, seguido da indicação de nova redação, representada pela expressão “(NR)”;

II - a expressão “revogado”, ou outra equivalente, não será incluída no corpo da nova redação;

III - a renumeração de parágrafo ou de unidades superiores a parágrafo é vedada;

IV - a renumeração de incisos e de unidades inferiores a incisos é permitida se for inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da sequência;

V - o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, caput, inciso X, da Constituição, é vedado; e

VI - nas hipóteses previstas no inciso III do **caput** do art. 16:

a) o ato normativo a ser alterado deverá ser mencionado pelo título designativo da espécie normativa e pela sua data de promulgação, seguidos da expressão “passa a vigorar com as seguintes alterações”, sem especificação dos artigos ou subdivisões de artigo a serem acrescidos ou alterados;

b) na alteração parcial de artigo, os dispositivos que não terão o seu texto alterado serão substituídos por linha pontilhada; e

c) a utilização de linha pontilhada será obrigatória para indicar a manutenção de dispositivo em vigor e observará o seguinte:

1. no caso de manutenção do texto do **caput**, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do artigo a que se refere;
2. no caso de manutenção do texto do **caput** e do dispositivo subsequente, duas linhas pontilhadas serão empregadas e a primeira linha será precedida da indicação do artigo a que se refere;
3. no caso de alteração do texto de unidade inferior dentro de unidade superior do artigo, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do dispositivo a que se refere; e
4. a inexistência de linha pontilhada não dispensará a revogação expressa de parágrafo.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos III e IV do **caput**, caso seja necessária a inserção de novos dispositivos no ato normativo, será utilizado, separados por hífen, o número ou a letra do dispositivo imediatamente anterior acrescido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos.

Cláusula de revogação

Art. 18. A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas.

§ 1º A expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada.

§ 2º No caso de normas anteriormente alteradas, a revogação expressa incluirá os dispositivos modificados e os dispositivos da norma alteradora.

§ 3º A cláusula de revogação será subdividida em incisos quando se tratar:

I - de mais de um ato normativo; ou

II - de dispositivos não sucessivos de um mesmo ato normativo.

Vigência e vacatio legis

Art. 19. O texto da proposta indicará, de forma expressa, a vigência do ato normativo.

Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado.

Art. 21. Na hipótese de **vacatio legis**, a cláusula de vigência terá a seguinte redação:

I - “Esta Lei entra em vigor [número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “Esta Lei entra em vigor no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês após a data de sua publicação”; ou

III - “Este Decreto entra em vigor em [data por extenso]”.

§ 1º Para estabelecer a **vacatio legis**, serão considerados:

I - o prazo necessário para amplo conhecimento pelos destinatários;

II - o tempo necessário à adaptação da administração pública e dos particulares aos novos procedimentos, regras e exigências; e

III - o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para a adaptação às novas regras.

§ 2º Nas hipóteses previstas nos incisos II e III do **caput**, o primeiro dia do mês será utilizado, preferencialmente, como data de entrada em vigor de atos normativos.

§ 3º Para a data de entrada em vigor de atos normativos que tratem de organização administrativa, serão priorizados os dias úteis.

CAPÍTULO IV

COMPETÊNCIA PARA PROPOR E EXAMINAR PROPOSTAS DE ATOS NORMATIVOS

Competência para propor

Art. 22. Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.

(...)”

59. Assim, deve a minuta de Resolução sob análise estar em consonância com as normas do Decreto nº 9.191/2017 suso transcrito e demais normas aplicáveis à espécie.

60. No mais, nenhuma observação temos a fazer.

III. CONCLUSÃO

61. **Ante o exposto**, examinando-se exclusivamente os aspectos jurídico-formais, e destacando-se o caráter meramente opinativo deste Parecer, entende-se pela viabilidade jurídica da minuta de Resolução sob análise, desde que cumpridas as recomendações expostas nos itens **26 a 59**, deste Parecer.

62. Por fim, sugere-se, ao final, o encaminhamento do processo à Secretária Nacional de Segurança Hídrica, para conhecimento e providências que entender cabíveis; retornando, a seguir, para análise final.

[1] *In* Curso de Direito Administrativo, 2ª edição, Ed. Saraiva, p. 217.

[2] *Op. Cit.*, p. 217.

[3] Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

À consideração superior.

Brasília, 06 de julho de 2021.

PAULO ÁLVARES BABILÔNIA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000018678202043 e da chave de acesso a1f9d598

Documento assinado eletronicamente por PAULO ALVARES BABILONIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 672013429 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ALVARES BABILONIA. Data e Hora: 06-07-2021 00:36. Número de Série: 30630388273907726973688853955. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 828, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5979/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.018678/2020-43

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA - SNSH/MDR

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Encontro-me de acordo com os termos do Parecer n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, da lavra do Dr. Paulo Álvares Babilônia, proferido nos autos do processo em epígrafe, acrescido das seguintes considerações:
2. Com efeito, trata-se de consulta prévia formulada pela Secretaria Nacional de Segurança Hídrica acerca da minuta de resolução elaborada pelo Grupo de Trabalho constituído pela Câmara Técnica de Segurança de Barragens-CTBS do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a qual visa estabelecer *"diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico"* (SEI nº 3173438).
3. Nesse sentido, conforme bem ressaltou a supracitada a jurídica ora objeto de apreciação, carece de viabilidade jurídica, nos termos originalmente propostos, a previsão contida no art. 5º da respectiva minuta de resolução, uma vez que ela, ao determinar a obrigatoriedade de que os órgãos fiscalizadores possuam "regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, caracterizada pela existência de fonte de recursos estável para custeio das ações de fiscalização" (caput do dispositivo), inclusive com a previsão de os entes da federação obrigatoriamente implementarem/criarem "taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória" (parágrafo único do art. 5º), acaba por extrapolar os termos da Lei nº 12.334/2010, o próprio exercício do poder regulamentar atribuído ao CNRH, bem como resulta em ofensa ao princípio do pacto federativo constante, sobretudo, nos art. 1º e art. 18^[1] da Carta Magna de 1988.
4. Além disso, compulsando o teor da minuta de resolução encaminhada, impõe-se a reapreciação da previsão contida no § 1º do seu art. 13, sobretudo no que concerne ao prazo fixado para a elaboração pelo empreendedor do Plano de Segurança de Barragens (PSB) e do Plano de Ação de Emergência (PAE), de forma a compatibilizá-lo com o lapso previsto no art. 19^[2], da Lei nº 12.334/10.
5. No mais, sugere-se a reapreciação do teor do art. 34 da minuta ora objeto de análise com a finalidade de readequá-lo aos termos do art. 5º, § 6º^[3], da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.
6. Por fim, considerando a complexidade e relevância do tema, bem como o teor do §2º^[4] do art. 4º do Decreto nº 10.000/19, recomenda-se ao setor técnico da Pasta que, anteriormente à deliberação da respectiva proposta pelo CNRH, colha formalmente a manifestação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico sobre o seu mérito.
7. Ante o exposto, realizadas as considerações complementares constantes nos itens 2 a 6, acima, àquelas já apontadas no Parecer n. 00350/2021/CONJUR-MIN/CGU/AGU, encaminhem-se os autos à consideração do Sr. Consultor Jurídico. Após, sugere-se a restituição do processo à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica para fins de ciência e de adoção das providências pertinentes.

Brasília, 08 de julho de 2021.

MARCELO EDUARDO MELO BARRETO
ADVOGADO DA UNIÃO

COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000018678202043 e da chave de acesso a1f9d598

Notas

1. [^] - Art. 1º *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:(...)Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*
2. [^] - Art. 19. *Os empreendedores de barragens enquadradas no parágrafo único do art. 1º **terão prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Lei**, para submeter à aprovação dos órgãos fiscalizadores o relatório especificando as ações e o cronograma para a implantação do Plano de Segurança da Barragem. Parágrafo único. Após o recebimento do relatório de que trata o **caput**, os órgãos fiscalizadores terão prazo de até 1 (um) ano para se pronunciarem.*
3. [^] - Art. 5º *Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:(...)§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.*
4. [^] - 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.***

Documento assinado eletronicamente por MARCELO EDUARDO MELO BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 673728264 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO EDUARDO MELO BARRETO. Data e Hora: 08-07-2021 14:29. Número de Série: 49906031787313044759976516647. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 826, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5969/5979 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 00658/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.018678/2020-43

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA - SNSH/MDR

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Estou de acordo com o **DESPACHO n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, que aprovou o **PARECER n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**.

2. Retornem os autos à Secretária Nacional de Segurança Hídrica.

Brasília, 08 de julho de 2021.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL
ADVOGADO DA UNIÃO
CONJUR/MDR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000018678202043 e da chave de acesso a1f9d598

Documento assinado eletronicamente por ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 674671414 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL. Data e Hora: 08-07-2021 15:00. Número de Série: 23856961436642311269338425808. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Secretaria Nacional de Segurança Hídrica

Ofício nº 605/2021/SNSH-MDR

Brasília, data da assinatura eletrônica.

À Senhora
CHRISTIANNE DIAS FERREIRA
Diretora Presidente
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico- ANA
Setor Policial, Setor 5, Quadra 3, Blocos B,L,M e T
70610-200 – Brasília/DF
PABX: (61) 2109-5400 / (61) 2109-5252

Assunto: Manifestação técnica quanto à proposta de resolução do CNRH.

Senhora Presidente,

1. Trata-se de Minuta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, elaborada pela Câmara Técnica de Segurança de Barragens (CTSB/CNRH), que estabelece diretrizes para fiscalização de segurança de barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.
2. A proposta foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional que emitiu o Parecer - Jurídico nº 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (3246216) e considerando os apontamentos apresentados, foram realizados ajustes na redação, após tratativas com as equipes jurídicas e técnicas da ANA e deste MDR.
3. Atendendo ao DESPACHO n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, solicitamos a análise e emissão de parecer de mérito quanto à minuta anexa de Resolução CNRH (SEI 3343243), anteriormente à deliberação da respectiva proposta pelo Conselho.

Atenciosamente,

SERGIO LUIZ SOARES DE SOUZA COSTA
Secretário Nacional de Segurança Hídrica
Secretário Executivo do CNRH

Anexos:

Parecer - Jurídico nº 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (3246216);
Anexo Minuta de Resolução - CTSB-CNRH (3343243);



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Luiz Soares de Souza Costa, Secretário(a) Nacional de Segurança Hídrica**, em 08/09/2021, às 17:56, 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 **3344855** e o código CRC **2745BEEC**.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS
Câmara Técnica de Segurança de Barragens

Resolução - Minuta Nº ____, de ____ de ____ de 2021

Estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS-CNRH, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, especialmente o disposto no art. 35, pela Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, pela Lei n. 12.334, de 20 de setembro de 2010, pelo Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019, e tendo em vista o Processo n. 59000.018678/2020-43, resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece 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.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, são consideradas as seguintes definições:

I - barragem: qualquer estrutura construída dentro ou fora de um curso permanente ou temporário de água, em talvegue ou em cava exaurida com dique, para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;

II - segurança de barragem: condição que vise a manter a sua integridade estrutural e operacional e a preservação da vida, da saúde, da propriedade e do meio ambiente;

III - empreendedor: pessoa física ou jurídica que detenha outorga, licença, registro, concessão, autorização ou outro ato que lhe confira direito de operação da barragem e do respectivo reservatório, ou, subsidiariamente, aquele com direito real sobre as terras onde a barragem se localize, se não houver quem os explore oficialmente;

IV - órgão fiscalizador: autoridade do poder público responsável pelas ações de fiscalização da segurança da barragem de sua competência.

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES DE ATUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Art. 2º O órgão fiscalizador deve orientar sua atuação pelos seguintes princípios, a serem gradualmente incorporados às suas atividades:

I - fiscalização baseada em evidências, na avaliação contínua da efetividade das ações fiscalizatórias e no planejamento prévio;

II - seletividade, proporcionalidade e foco nas barragens prioritárias, levando em consideração o previsto no art. 3º;

III - fiscalização responsiva, baseada no perfil e comportamento observado do empreendedor;

IV - visão de longo prazo;

V - coordenação e articulação de ações de fiscalização para otimizar esforços e uniformizar a orientação aos empreendedores;

VI - transparência e independência de decisões;

VII - gestão orientada a resultados;

VIII - clareza e coerência de regras e procedimentos;

IX - indução da conformidade legal com a orientação a empreendedores quanto às suas atribuições, por meio de manuais e guias, reuniões, eventos, material de comunicação e divulgação da PNSB;

X - profissionalismo e contínua capacitação da equipe de fiscalização.

Art. 3º O órgão fiscalizador deve elaborar anualmente seu Plano de Fiscalização, considerando as condições de segurança das barragens e contendo, no mínimo:

I - critérios de priorização;

II - relação das barragens priorizadas que deverão ser fiscalizadas;

III - descrição da situação das barragens a serem fiscalizadas, incluindo informações sobre a classificação e a regularidade em relação a legislação vigente de segurança de barragens;

IV - ações a serem executadas pelo fiscalizador;

V - recursos necessários para execução das ações.

Art. 4º O órgão fiscalizador deve elaborar, anualmente, relatório sobre os resultados das ações de fiscalização realizadas, contendo, no mínimo, a avaliação da situação das barragens, incluindo informações sobre enquadramento e classificação, regularidade no cumprimento das exigências legais, vistorias, recomendações, infrações autuadas e sanções aplicadas.

Art. 5º O órgão fiscalizador deve, preferencialmente, ter regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, caracterizada pela existência de fonte de recursos estável para custeio das ações de fiscalização.

Parágrafo único. As unidades da federação devem, de preferência, instituir taxa de fiscalização destinadas ao custeio da atividade fiscalizatória, nos termos do inciso II do art. 145 da Constituição Federal.

Art. 6º O órgão fiscalizador deve contar com equipe do quadro técnico permanente qualificado e em número compatível com a quantidade de barragens fiscalizadas.

Parágrafo único. O órgão fiscalizador pode contar com apoio de técnicos de outros órgãos públicos ou contratar consultoria ou serviços técnicos especializados para apoio às atividades de fiscalização.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES PARA AS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO

Art. 7º As atividades de fiscalização devem seguir as seguintes diretrizes:

I - primazia pela conscientização e orientação dos usuários ou empreendedores, a fim de buscar o cumprimento das normas de segurança de barragens;

II - articulação com os órgãos e entidades relevantes para o melhor desenvolvimento das atividades de fiscalização de segurança de barragens;

III - transparência nos procedimentos adotados;

IV - planejamento prévio de ações fiscalizatórias;

V - prioridade de atuação nas barragens mais críticas em termos da classificação da categoria de risco e do dano potencial associado, da regularidade no cumprimento das exigências legais, das condições de segurança verificadas em campo ou das indicações de nível de perigo, quando couber.

Art. 8º As atividades de fiscalização envolvem, minimamente, o acompanhamento das condições de segurança de barragens, a avaliação de conformidade quanto aos requisitos estabelecidos nos normativos vigentes e às informações prestadas pelos empreendedores, a verificação de irregularidades e da execução

de medidas corretivas pelo empreendedor, a apuração de infrações e a aplicação de penalidades.

§1º As atividades de fiscalização têm como objetivo garantir o atendimento aos padrões de segurança, visando reduzir a probabilidade de ocorrência de incidentes, acidentes ou desastres e a minimizar as suas consequências.

§2º Os órgãos fiscalizadores devem fomentar a atuação preventiva dos empreendedores, reforçando a conscientização e a disseminação da cultura de segurança da barragem.

Art. 9º O órgão fiscalizador deve exigir que, ao menos para as barragens classificadas com categoria de risco alta e dano potencial associado médio ou alto, o empreendedor realize a avaliação da gravidade das anomalias identificadas.

Art. 10. O acompanhamento das condições de segurança, a avaliação de conformidade com os normativos vigentes e as ações de fiscalização poderão ser realizadas a partir de:

I - vistorias em campo;

II - estudos e avaliações técnicas;

III - estudos, informações e documentos encaminhados pelo empreendedor;

IV - informações oriundas de denúncias;

V - dados de Sistemas de Cadastros e Informação.

Art. 11. As vistorias em campo, de responsabilidade do órgão fiscalizador, devem ser realizadas:

I - no caso de ausência de informações ou deficiência de informações constantes em inspeção realizada pelo empreendedor;

II - caso seja necessário verificar as condições de segurança da barragem e o atendimento às recomendações das inspeções regulares e especiais, notadamente em situações de alerta ou emergência;

III - nos demais casos que julgar pertinente.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto no caput, devem ser priorizadas as barragens consideradas mais críticas, conforme inciso V do art. 7º.

Art. 12. O órgão fiscalizador deve verificar o conteúdo e a conformidade das informações dos relatórios de inspeção às normas vigentes, preferencialmente em até noventa dias do recebimento, e exigir do empreendedor que:

I - realize as adequações indicadas no relatório de inspeção, se necessárias, no prazo máximo de trinta dias;

II - execute as recomendações pertinentes à segurança da barragem, nos prazos indicados no cronograma apresentado no relatório de inspeção.

§ 1º Os prazos previstos no cronograma do relatório de inspeção, para a execução das recomendações, podem ser reduzidos a critério do fiscalizador.

§2º O prazo para atendimento às recomendações poderá ser prorrogado, a critério do fiscalizador, desde que devidamente solicitado e justificado pelo empreendedor.

Art. 13. O órgão fiscalizador deve determinar ao empreendedor prazo para elaboração do Plano de Segurança de Barragens (PSB) e Plano de Ação de Emergência (PAE), quando exigido.

§1º O prazo previsto no caput será, preferencialmente, de dezoito meses para barragens em operação até a data de publicação desta Resolução, contado a partir da notificação ao empreendedor, podendo ser ajustado, a critério do fiscalizador, conforme a classe das barragens ou a quantidade de barragens por empreendedor.

§2º No caso de barragens que não estejam em operação até a data de publicação desta Resolução, será observado o §2º do art. 12 da Lei nº 12.334, de 2010.

§3º O órgão fiscalizador deverá informar e orientar os empreendedores quanto às exigências referentes à extensão dos estudos de manchas de inundação, cenários de rompimento, e responsabilidades de notificações e alertas que devem constar do PAE, e quanto à articulação com os órgãos de Proteção e

Defesa Civil competentes.

§4º Até a conclusão da elaboração do PSB, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de documento contendo os seguintes elementos mínimos:

I - identificação do empreendedor;

II - dados técnicos da barragem;

VI - equipe existente de segurança da barragem;

VII - Indicação da área do entorno das instalações e seus respectivos acessos, a serem resguardados de quaisquer usos ou ocupações permanentes, exceto aqueles indispensáveis à manutenção e à operação da barragem;

VIII - elementos, estruturas e anomalias a serem inspecionados regularmente;

IX - instrumentação em operação e frequência de monitoramento.

§5º Até a conclusão da elaboração do PAE, o órgão fiscalizador poderá exigir a elaboração e utilização de protocolo de ações de emergência contendo os seguintes elementos mínimos:

I - informações gerais da barragem;

II - localização de comunidades, infraestruturas e unidades de proteção e conservação ambiental potencialmente afetadas;

III - relação dos contatos de referência nas entidades a serem avisadas no caso de emergência.

Art. 14. O órgão fiscalizador deverá verificar o conteúdo, quanto à completude e à coerência, do PSB, do PAE, dos relatórios de inspeção e das revisões periódicas, determinando ao empreendedor as adequações que julgar necessárias, podendo usar como referência os manuais técnicos publicados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES PARA A CLASSIFICAÇÃO DA GRAVIDADE DO FATO PARA FINS DE GRADUÇÃO DE SANÇÕES

Art. 15. A gravidade do fato, que trata o inciso I, do § 1º do art. 17-C da Lei nº 12.334, de 2010, para fins de gradação de sanções, será classificada em leve, média, grave e gravíssima.

Art. 16. Consideram-se fatos de gravidade leve, para fins de gradação de sanções, o descumprimento de obrigações do empreendedor previstas na Lei nº 12.334, de 2010, que não comprometem de imediato a segurança da barragem, tais como:

I - descumprir prazos estabelecidos pelo fiscalizador;

III - não apresentar, encaminhar ou disponibilizar dados, informações e documentos;

IV - apresentar documentos em desconformidade com as normas fixadas pelo fiscalizador, quando estabelecidas;

V - não cadastrar ou não atualizar informações cadastrais relativas à barragem junto ao fiscalizador e ao SNISB;

VI - descumprimento de outras obrigações previstas na Lei nº 12334, de 2010, que não comprometem de imediato a segurança da barragem.

Art. 17. Entende-se como fatos de gravidade média, para fins de gradação de sanções, o descumprimento de obrigações do empreendedor previstas na Lei nº 12.334, de 2010, relacionados a:

I - descumprir meta parcial estipulada em instrumento de compromisso de ajustamento da conduta do empreendedor, conforme previsão do art. 34;

II - não atender às recomendações apresentadas em relatório de inspeção, relacionadas a ações que não comprometem de imediato a segurança da barragem;

- III - não informar ao fiscalizador a ocorrência de qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;
- IV - não implementar ou não atender às recomendações ou procedimentos apresentados no Plano de Segurança, incluindo os Planos e Procedimentos, Revisão Periódica de Segurança e Plano de Ação de Emergência relacionados a ações que não comprometem de imediato a segurança da barragem;
- V - descumprimento de outras obrigações previstas na Lei nº 12334, de 2010, que podem vir a comprometer a segurança da barragem e não são considerados fatos graves ou gravíssimos.

Art. 18. Entende-se como fatos graves, para fins de gradação de sanções, o descumprimento de obrigações do empreendedor previstas na Lei nº 12.334, de 2010, relacionados a:

- I - obstar ou dificultar a ação do órgão fiscalizador no exercício de suas funções;
- II - deixar de cumprir o objetivo final de instrumento de compromisso de ajustamento da conduta do empreendedor, conforme previsão do art. 34, esgotado o prazo de vigência;
- III - não atender às recomendações apresentadas em relatório de inspeção, relacionadas a ações que comprometem de imediato a segurança da barragem;
- IV - não informar ao fiscalizador a ocorrência de qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança, em caso de barragens de Dano Potencial Associado alto;
- V - não implementar ou não atender às recomendações ou procedimentos apresentados no Plano de Segurança, incluindo os Planos e Procedimentos, Revisão Periódica de Segurança e Plano de Ação de Emergência relacionados a ações que comprometem de imediato a segurança da barragem;
- VI - não permitir o acesso irrestrito de servidores ou agentes contratados ou credenciados pelo órgão fiscalizador, ou dos órgãos de proteção e defesa civil, ao empreendimento ou ao local da barragem e à sua documentação de segurança;
- VII - descumprir outras obrigações previstas na Lei nº 12.334, de 2010, que podem comprometer de imediato a segurança da barragem;

Art. 19. Entende-se como fatos gravíssimos, para fins de gradação de sanções, o descumprimento de obrigações do empreendedor previstas na Lei nº 12.334, de 2010, relacionados a:

- I - fraudar ou prestar informações falsas ao órgão fiscalizador;
- II - às condutas tipificadas nos arts. 16 a 18 desta Resolução, quando delas 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;
- III - não tomar providências tempestivas para recuperação, implementação de restrições operacionais ou desativação de barragens estabelecidas pelo órgão fiscalizador;
- IV - não tomar providências para evitar o colapso da barragem durante situações de emergência;
- V - impedir a realização de intervenções pelo Poder Público em situações de emergência.

Art. 20. A classificação das infrações especificadas nos arts. 16 a 19 pode ser complementada a critério do órgão fiscalizador.

CAPÍTULO IV

DAS DIRETRIZES PARA A APLICAÇÃO DE SANÇÕES

Art. 21. O órgão fiscalizador deve, sempre que possível, orientar, notificar e advertir o empreendedor sobre as exigências, os procedimentos e os prazos da PNSB e das normas vigentes, dando oportunidade para regularização antes da aplicação de penalidades.

Art. 22. O órgão fiscalizador deve definir e tornar pública a classificação da gravidade das infrações e a dosimetria das penalidades considerando, no mínimo, a classificação quanto à categoria de risco e dano potencial associado e o comportamento histórico do empreendedor, podendo também estabelecer, a seu

critério, os atenuantes e agravantes.

Art. 23. As notificações e as advertências devem ser utilizadas para solicitar o envio de informações ou documentos, ou determinar a execução de ações pelo empreendedor e, devem conter, no mínimo:

- I - identificação da barragem e do empreendedor;
- II - descrição detalhada das pendências identificadas;
- III - providências a serem tomadas pelo empreendedor;
- IV - prazos para execução.

Art. 24. Os autos de infração devem ser aplicados quando o empreendedor infringir as normas e regulamentações vigentes e devem conter, no mínimo:

- I - identificação da barragem e do empreendedor;
- II - descrição detalhada da infração cometida;
- III - pena aplicável;
- IV - providências a serem tomadas pelo empreendedor;
- V - prazo para execução;
- VI - procedimentos e prazos para recurso administrativo.

Parágrafo único. Na aplicação das penalidades, o órgão fiscalizador deve observar, além do disposto nos §§2º, 3º, 4º, 6º e 7º do art. 17-C da Lei nº 12.334, de 2010, a gradação adequada que induza o empreendedor à correção da infração.

Art. 25. As infrações relativas a fatos entendidos como leves, que não comprometem de imediato a segurança da barragem, podem ser sancionadas apenas com advertências, a critério do fiscalizador.

Art. 26. A aplicação de multa será, preferencialmente, precedida de advertência.

Parágrafo único. Será aplicada diretamente a multa nos casos em que:

- I - o empreendedor impedir ou obstar o acesso do fiscalizador à estrutura física da barragem;
- II - o empreendedor prestar informação falsa;
- III - a conduta do empreendedor comprometer a segurança da barragem;
- IV - exista previsão no regulamento do órgão fiscalizador;
- V - houver proposição justificada do agente fiscal.

Art. 27. A aplicação da multa diária será precedida da multa simples.

Parágrafo único. A multa diária será aplicada no caso de persistência da infração no tempo, pelo prazo indicado para execução das medidas corretivas ou até a correção da irregularidade, o que ocorrer primeiro.

Art. 28. No caso de reincidência na infração, será aplicado o valor da multa em dobro.

Parágrafo único. Constitui reincidência a prática de infrações de mesma natureza, cometidas no intervalo de até três anos, relativas ao mesmo empreendimento.

Art. 29. Caso o empreendedor corrija a infração no prazo determinado, o valor da multa poderá ser reduzido, a critério do fiscalizador, desde que não seja caracterizada como reincidência.

Art. 30. A multa simples pode ser convertida em serviços socioambientais, nos termos do §5º do art. 17-C da Lei nº 12.334, de 2010, a critério da autoridade competente, na bacia hidrográfica onde o empreendimento se localiza, sem prejuízo da responsabilidade do infrator de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados.

Parágrafo único. Alternativamente ao pagamento de multas, o empreendedor poderá aplicar até 80% do seu valor em serviços de conservação, recuperação ou redução do risco ou dano da barragem objeto da infração, a critério do fiscalizador.

Art. 31. O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, se couber, deve ocorrer,

preferencialmente, quando exauridas as situações de aplicação de multa de segurança de barragens.

§ 1º O embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades pode ser aplicada diretamente:

- I. em caso de reincidência;
- II. quando for caracterizada omissão ou inação do empreendedor durante situação de emergência;
- III. em função do nível de perigo, quando couber;
- IV. quando não houver a devida outorga de direito de uso de recursos hídricos;
- V. em caso de abandono pelo empreendedor;
- VI. mediante proposição justificada do agente fiscal.

§2º Para sua efetivação, o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades deve conter as medidas específicas a serem tomadas pelo empreendedor, como restrições operacionais, rebaixamento de nível de água e, quando couber, desmobilização de partes da estrutura.

§3º No caso de barragens com mais de um usuário de recursos hídricos, o empreendedor deverá comunicar os usuários sobre o embargo provisório e a suspensão parcial ou total de atividades, conforme orientação do fiscalizador.

§ 4º A suspensão total de atividades implica na suspensão da outorga de direito de uso de recursos hídricos.

§5º A barragem sancionada com suspensão total de atividades poderá ser objeto de alteração do titular da outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o novo empreendedor cumpra, previamente e no mínimo, as ações emergenciais determinadas pelo fiscalizador ao antigo empreendedor.

Art. 32. A aplicação do embargo definitivo será precedida da suspensão total de atividades.

§1º O embargo definitivo implica na revogação da outorga de direito de uso de recursos hídricos e na remoção da barragem, precedida de projeto específico e estudos técnicos adequados, conforme regulamento, para repor incontinenti os recursos hídricos, leitos e margens.

§2º A barragem sancionada com embargo definitivo poderá ser objeto de nova outorga de direito de uso de recursos hídricos, desde que o empreendedor reúna as condições técnicas necessárias e cumpra, previamente, todas as exigências legais e determinações do órgão fiscalizador.

Art. 33. O órgão fiscalizador deve assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório, definindo e informando o empreendedor sobre os procedimentos para recurso contra a aplicação de penalidades, observados os prazos do art. 17-B da Lei nº 12.334, de 2010.

Art. 34. No caso de irregularidades que exijam tempo superior a um ano para serem sanadas, o fiscalizador poderá celebrar instrumento de compromisso de ajustamento da conduta do empreendedor às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

§1º O instrumento de que trata o caput conterá medidas corretivas, metas e prazos para execução, sujeitas a fiscalização e novas penalidades.

§2º O órgão fiscalizador deve publicar extrato do instrumento de que trata o caput no diário oficial da esfera federativa à qual está vinculado.

Art. 35. O valor das multas de que trata este Capítulo será definido com base na gravidade do fato que motivou a infração, observando os seguintes limites:

- I - para as infrações leves, valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e valor máximo de R\$ 125.000,00 (cento e vinte cinco mil reais);
- II - para as infrações médias, valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e valor máximo de R\$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais);
- III - para as infrações graves, valor mínimo de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) e valor máximo de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais);
- IV - para as infrações gravíssimas, valor mínimo de R\$ 6.750,00 (seis mil, setecentos e cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

§1º O órgão fiscalizador deve estabelecer, em regulamento, a dosimetria da multa, considerando em seu cálculo, além a gravidade do fato que motivou a infração e suas consequências para a sociedade e para o meio ambiente, a situação econômica do infrator e seus antecedentes quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens, de forma a evitar:

I - valores irrisórios, que não induzam o infrator à realização da obrigação principal; e

II - valores exagerados, que inviabilizem a execução da obrigação principal.

§2º O regulamento de que trata o §1º deste artigo deve indicar a forma e a periodicidade de atualização dos valores das multas.

CAPÍTULO V

DAS DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

Art. 36. O órgão fiscalizador deve definir protocolo interno para orientar sua atuação no caso de situações de emergência envolvendo barragens sob sua fiscalização, definindo, no mínimo, os procedimentos para notificação do empreendedor e informação aos órgãos de proteção e defesa civil.

Art. 37. Na eventualidade de omissão ou inação do empreendedor que possam resultar em situações que comprometam a segurança da barragem, o órgão fiscalizador observará o § 2º do art. 18 da Lei nº 12.334, de 2010, e informará ao órgão de proteção e defesa civil da respectiva esfera de governo para obtenção de apoio financeiro para a realização das medidas cabíveis.

Art. 38. Caso julgue necessário, em situações de emergência, o órgão fiscalizador poderá, em apoio ao órgão de proteção e defesa civil, articular a atuação do empreendedor com os demais órgãos envolvidos para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

Art. 38. Em situações de emergência, o órgão fiscalizador atuará de forma integrada às demais instituições do respectivo Sistema de Proteção e Defesa Civil Federal, Estadual ou Municipal, coordenado pelo órgão de proteção e defesa civil, em especial gerenciando as tratativas técnicas requeridas às ações necessárias à segurança de barragens, e articulando a atuação do empreendedor e demais instâncias envolvidas nos requisitos de segurança de barragens, para fins de definição e acompanhamento de ações para redução de riscos e potenciais impactos.

CAPÍTULO VI

DA VIGÊNCIA

Art. 39. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ROGÉRIO SIMONETTI MARINHO

Presidente do Conselho

SÉRGIO LUIZ SOARES DE SOUZA COSTA

Secretário-Executivo

OFÍCIO Nº 113/2021/CD/ANA
Documento nº 02500.054633/2021-65

Brasília, 26 de novembro de 2021

Ao Senhor
Francisco Igor Aires Nunes
Secretário Nacional de Segurança Hídrica, Substituto
Secretaria Nacional De Segurança Hídrica
Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR
Esplanada dos Ministérios, Bloco E, Sala 900
70067-901 – Brasília – DF

Assunto: Manifestação técnica quanto à proposta de resolução do CNRH.
Referência: Documento nº 02500.42427/2021

Prezado Secretário,

Em atenção ao Ofício nº 605/2021/SNSH-MDR, de 8 de setembro de 2021, encaminho o Parecer Técnico nº 27/2021/SFI, da Superintendência de Fiscalização desta Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, sobre proposta de resolução que estabelece diretrizes de fiscalização de segurança de barragens.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
CHRISTIANNE DIAS FERREIRA
Diretora-Presidente

PARECER TÉCNICO Nº 27/2021/SFI
Documento nº 02500.053752/2021-09
Referência: 02500.042427/2021

Proposta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH visando estabelecer diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico.

Proposição: Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH

Autor: Câmara Técnica de Segurança de Barragens CTSB/CNRH

Ementa: Estabelece diretrizes para fiscalização de segurança barragens de acumulação de água para usos múltiplos, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico

Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR

A proposta de Resolução foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional que emitiu o Parecer Jurídico nº 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU sugerindo algumas alterações a fim de garantir sua viabilidade jurídica. Além disso, por meio do DESPACHO n. 00652/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, foi solicitada manifestação técnica desta Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) sobre a proposta anteriormente à deliberação do ato normativo pelo CNRH.

Posição:	<input checked="" type="checkbox"/> Favorável	<input type="checkbox"/> Favorável com sugestões/ressalvas
	<input type="checkbox"/> Contrária	<input type="checkbox"/> Nada a opor
	<input type="checkbox"/> Fora de competência	<input type="checkbox"/> Matéria prejudicada

Manifestação referente a: ☒ Texto original ☐ Substitutivo da comissão _____



☐ Emendas de _____ ☐ Outros: _____

Fundamentação/Análise Técnica/Parecer

A proposta se refere ao estabelecimento de diretrizes para a 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.

Tendo em vista que a fiscalização dos aspectos de segurança das barragens compete ao órgão que emite a outorga de direito de uso e considerando o duplo domínio dos recursos hídricos previsto em nossa Carta Magna, entende-se que o estabelecimento de diretrizes para a 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.

Assim, observa-se que a proposta está estruturada em cinco partes relacionadas à governança do fiscalizador; à atividade de fiscalização; à classificação da gravidade do fato; à aplicação de sanções e a situações de emergência.

A primeira delas está disciplinada no Capítulo I, Das Diretrizes de Atuação e Organização. Entende-se que os princípios elencados no art. 2º devem ser observados pelos órgãos fiscalizadores para a implantação gradual de boas práticas fiscalizatórias.

Para a implementação das ações de fiscalização, como bem prevê o art. 3º da minuta, é recomendado realizar um planejamento de curto e longo prazos, através da elaboração de planos plurianual e anual de fiscalização, contendo as diretrizes e ações previstas a serem executadas, priorizando as barragens mais críticas em termos de condições de segurança.

Para dar transparência às atividades realizadas, recomenda-se 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 proposta.

Ademais, o órgão fiscalizador pode, se necessário, contar com apoio de técnicos de outros órgãos públicos ou consultoria especializada contratada, para execução apoio às atividades de fiscalização, incluindo a realização de vistorias em campo, análise de laudos e documentos técnicos, e atuação em situações de emergência quando da inação do empreendedor (art. 18 da PNSB).

Ainda, para que a atuação do órgão fiscalizador seja feita de modo contínuo e sistemático, entende-se que o órgão fiscalizador deve ter regime jurídico que lhe confira autonomia administrativa, decisória e financeira, fonte de recursos para custeio das ações de fiscalização, e equipe própria qualificada e em número compatível com o número de barragens fiscalizadas.



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.

Avançando na proposta, observa-se no Capítulo II, Das Diretrizes Para a Atividade de Fiscalização, orientações fundamentais para o adequado desempenho da atividade.

É importante pontuar que as atividades de fiscalização normalmente são exercidas por meio de vistorias de campo ou de análise documental. Essencialmente, entende-se que, dentre as atividades estabelecidas, a fiscalização deve focar nos seguintes pontos:

- Assegurar que as barragens fiscalizadas possuem avaliação quanto ao nível de perigo das anomalias (normal, atenção, alerta e emergência), e deve priorizar a fiscalização das barragens em alerta e emergência, e aquelas classificadas como de alto dano potencial e alto risco – na forma descrita nos arts. 8º e 9º da minuta;
- Exigir e avaliar anualmente o relatório de inspeção regular, e determinar ao empreendedor, se possível em até 90 dias do recebimento, adequações no relatório e execução das recomendações que julgar pertinentes em prazo máximo 30 dias. Ainda, o órgão fiscalizador deve exigir do empreendedor a realização das correções das anomalias indicadas no relatório de inspeção de segurança regular, observado o prazo indicado para cada ação – orientações presentes no art. 12 e seus parágrafos;
- O órgão fiscalizador deve determinar ao empreendedor prazo para elaboração do PSB e do PAE, quando exigido. Além disso, o órgão fiscalizador deve informar e orientar os empreendedores quanto às exigências referentes à extensão dos estudos de manchas de inundação, cenários de rompimento, e responsabilidades de notificações e alertas que devem constar do PAE, e quanto à articulação com os órgãos de Proteção e Defesa Civil competentes – como apresentado no art. 13 da proposta
- Na ausência do PAE, o fiscalizador poderá exigir, temporariamente, do empreendedor que estabeleça protocolo de ações de emergência contendo elementos mínimos do PAE como identificação de atores e órgãos que devem atuar em situação de emergência, tipo e características das estruturas afetadas, sistema de comunicação, etc. – também constante do art. 13 da minuta em análise.



Novamente, avalia-se que as diretrizes propostas coadunam com a ideia de se priorizar as barragens mais críticas na ação de fiscalização, e esclarecem quanto a prazos indicativos e ao que se espera da ação de fiscalização. Considerando os custos envolvidos na elaboração de PAEs e o tempo necessário para sua elaboração pelos empreendedores, é importante que se permita o estabelecimento temporário de protocolos de emergência, conforme proposto.

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 para 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.

A penúltima parte da proposta discorre sobre Diretrizes para a Aplicação de Sanções (Capítulo IV). Assim, 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.

Atendendo à legislação vigente, o fiscalizador sempre deve garantir, definir e informar ao empreendedor sobre procedimentos para defesa e exercício do contraditório à aplicação de penalidades em pelo menos duas instâncias recursais distintas.

Outros mecanismos podem ser usados a critério do fiscalizador, como por exemplo:

- Caso o empreendedor corrija a infração no prazo determinado, o valor da multa poderá ser reduzido, desde que não seja reincidência; e



- Alternativamente ao pagamento da multa, o empreendedor poderá converter o seu valor em serviços de conservação, recuperação e redução do risco ou dano da barragem, a critério do fiscalizador.

Essas diretrizes vão ao encontro dos princípios de fiscalização preconizados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e tendem a estimular a correção de irregularidades e a busca da conformidade, pois privilegiam a regularização do empreendedor e a execução de ações concretas voltadas à segurança da barragem, em relação à atuação fiscalizatória meramente punitiva.

Por fim, a última parte da minuta de Resolução apresenta Diretrizes para Atuação em Situação de Emergência (Capítulo V). Entende-se 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.

Finalizada a análise do texto da proposta de resolução, cabe tecer alguns comentários sobre uma questão apresentada no PARECER n. 00350/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU, que diz respeito ao valor das multas. Conforme consignado no referido documento, *“a Resolução, no art. 35, ao estabelecer os tipos de infração (leves, médias, graves e gravíssimas), prevê valores que, na prática, podem apresentar bastante incoerência, indo contra os princípios da razoabilidade e proporcionalidade”*. E a conclusão sobre esse tema é a de que *“o valor mínimo da multa mais grave, sempre deverá ser superior ao valor máximo da multa menos grave, s.m.j”*.

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 a 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 o 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.

O autuado precisa optar por cumprir a obrigação normativa, e não por “pagar para infringi-la”. O infrator deve enxergar uma desvantagem no não cumprimento da Lei. Tal desvantagem deve ser tamanha que o faça optar pelo cumprimento do preceito normativo.

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.

Uma das ideias centrais da teoria de fiscalização responsiva pode ser representada por meio da pirâmide de conformidade regulatória na Figura a seguir.

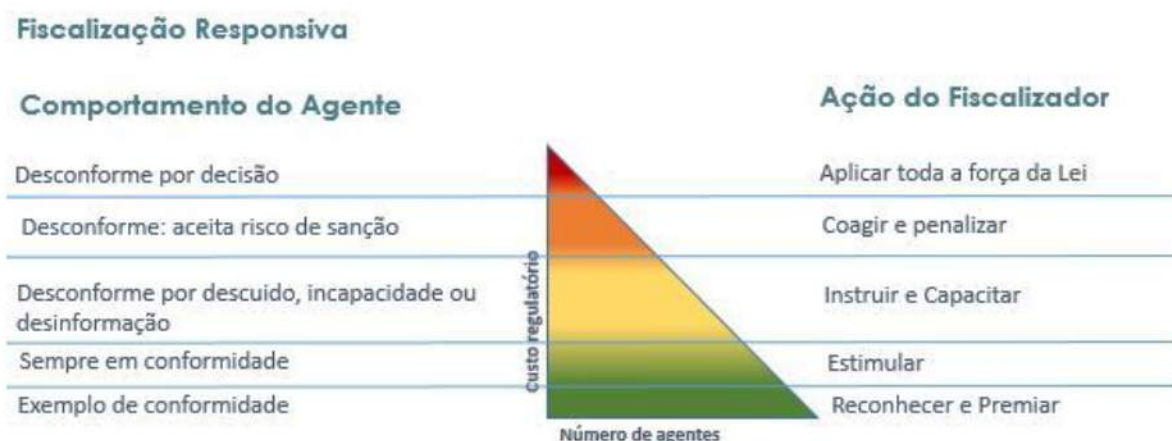


Figura 1. Esquematização da pirâmide de conformidade regulatória.

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 outras.

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.

Outro ponto relevante do referido parecer da CONJUR diz respeito à consideração de que a proposta legislativa em questão não pode prever condutas ilícitas e estabelecer as respectivas penalidades, sob pena de infringência ao princípio da reserva legal.

Conforme prevê o art. 17-A da Lei nº 12.334/2010, “considera-se infração administrativa o descumprimento pelo empreendedor das obrigações estabelecidas nesta Lei, em seu regulamento ou em instruções dela decorrentes emitidas pelas autoridades competentes”. Como se observa, a Lei estabeleceu o que é considerado infração.

Cabe esclarecer 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. Todas as condutas consideradas infração na proposta de resolução decorrem de eventual descumprimento pelo empreendedor das obrigações listadas nos incisos do art. 17 da citada Lei.

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. Logo, não cabe falar em ofensa ao princípio da reserva legal.

Conclusão e/ou proposição

Em conclusão, esta Agência Reguladora está inteiramente de acordo com o conteúdo da proposta apresentada pelo CNRH com o fim de estabelecer diretrizes gerais para a 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.

Brasília, 23 de novembro de 2021.

(assinado eletronicamente)



JACSON STORCH DALFIORE
Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)
JOSIMAR ALVES DE OLIVEIRA
Coordenador de Fiscalização de Segurança de Barragens

De acordo.

À Diretora-Presidente, sugiro encaminhamento deste Parecer Técnico à Câmara Técnica de Segurança de Barragens do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CTSB/CNRH), conforme solicitado..

(assinado eletronicamente)
ALAN VAZ LOPES
Superintendente de Fiscalização





MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas

DESPACHO

Processo nº 59000.018678/2020-43

À CTAL/CNRH,

1. Trata-se da 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.
2. Visando inclusão do tema na próxima reunião da CTAL, dada a importância da proposta de resolução para a fiscalização de barragens, solicito encaminhamento do Parecer 1 (3565075), no contexto da AIR, ao Coordenador da CTAL e envio aos membros da referida Câmara Técnica, considerando os prazos regimentais do CNRH.

Atenciosamente,

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



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Felipe Medeiros Bezerra**,
Coordenador(a) Geral de Gestão dos Recursos Hídricos, em 16/02/2022, às 11:16, 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?](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador
3603111 e o código CRC **1FFA0E03**.



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 é 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. Encaminho 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**.