



CÓPIA

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
TERCEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

TERMO DE RECOMENDAÇÃO nº 03/2016
Procedimento Administrativo PA nº 08190.046097/16-87

Recomenda à ADASA a complementação de estudos, adequação dos procedimentos de consulta pública, articulação governamental e revisão do conteúdo da minuta de Resolução apresentada na Audiência Pública nº 005/2016, relativa ao estabelecimento dos volumes de água de referência em situações de escassez hídrica dos lagos Descoberto e Santa Maria e de parâmetros para definição de situação de escassez de água e medidas para a contenção de uma possível crise hídrica, visando assegurar os usos prioritários dos recursos hídricos.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, representada pela Promotora de Justiça adiante subscrita, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 129, III, da Constituição Federal c/c o artigo 5º, III, “b” e “d”, e artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993,

Considerando que incumbe ao Ministério Público promover as ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais em defesa da ordem jurídica, do

RECEBIDO
ADASA
EM 12/07/2016
1292315 *Emiliano*
Matricula Rubrica



regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante dispõe o artigo 6º, inciso XIV, letras “f” e “g”, da Lei Complementar nº 75, de 20/05/93;

Considerando que, no Procedimento Administrativo em epígrafe, instaurado para que o Ministério Público acompanhe as definições a serem adotadas pela ADASA e demais órgãos competentes no estabelecimento de parâmetros para definição de situação de escassez hídrica e as ações a serem desenvolvidas para a contenção de uma eventual crise hídrica nos reservatórios do Lago Descoberto e do Lago Santa Maria, bem como a forma como esse processo está se desenvolvendo, haja vista tratar-se de tema que exige a participação social e a articulação com a autoridade gestora dos recursos hídricos do Distrito Federal e outras instituições;

Considerando que incumbe ao Ministério Público a defesa do meio ambiente e do patrimônio público, social e cultural, *ex vi* do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal c/c o artigo 5º, inciso III, alínea “d”, c/c o artigo 6º, inciso VII, “b” ambos da Lei Complementar nº 75/93;

Considerando que é atribuição do Ministério Público promover as ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante dispõe o artigo 6º, inciso XIV, letras “f” e “g”, da Lei Complementar nº 75, de 20/05/93;

Considerando que, em 30 de junho de 2016, foi encaminhado às Promotorias de Justiça Defesa do Meio Ambiente convite da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA para participar de audiência pública que seria realizada no dia 06 de julho de 2016 para obter contribuições adicionais à minuta de resolução referente ao estabelecimento dos volumes de água de referência em situações de escassez hídrica dos lagos Descoberto e Santa Maria, visando assegurar os usos prioritários dos recursos hídricos;

Considerando que, embora os níveis de água dos reservatórios de Santa Maria, que abastece 75% da população do Plano Piloto, e do Descoberto, que abastece por volta de 65% da população do Distrito Federal, não estejam muito abaixo



dos verificados na série histórica relativa ao atual período do ano, somente garantem água até o final de 2016;

Considerando que, nesse cenário em que, na hipótese das chuvas tardarem, o prolongamento do período de estiagem acarretaria o risco concreto de uma crise hídrica no DF, a ADASA, por precaução, de forma pertinente e louvável, tomou a iniciativa de estabelecer parâmetros para definição de situação crítica de escassez hídrica e as ações a serem desenvolvidas para a contenção de uma possível crise hídrica nos reservatórios do Lago Descoberto e do Lago Santa Maria;

Considerando que medidas semelhantes necessitam de intensa articulação do governo, haja vista envolverem competências de diversos órgãos distritais e mesmo federais¹, principalmente o Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal – CRH/DF e os Comitês de Bacias Hidrográficas², e, ainda, por dizerem respeito a racionamento de água e a de tarifas de contingência, ou seja, aumento das tarifas pagas pelos usuários de todo o Distrito Federal, demandam uma participação social ampla e efetiva, não só porque a Lei de Saneamento Básico exige o controle social, mas também porque na medida em que são pactuadas com a sociedade conferem maior efetividade à mitigação dos efeitos da crise;

Considerando que interlocutores de várias lideranças comunitárias e gestores da Secretaria de Meio Ambiente e do Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal consultados informalmente por esta Promotoria de Justiça acerca de sua participação na audiência em apreço não tinham sequer conhecimento de sua realização,

¹ A Lei 4.285/2008, no art. 8º, entre as competências da ADASA, estabelece:

(...)

VII – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos das secas e inundações, em articulação com os órgãos de defesa civil e com a Agência Nacional de Águas – ANA;

VIII – declarar corpos de água do Distrito Federal em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários, em articulação com a ANA, ouvidos os comitês de bacias hidrográficas distritais;

² Lei nº 2.725, de 13 de Junho de 2001 (Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal).

Art. 35. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I – promover o debate das questões relacionadas ao uso dos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;



tendo alguns deles mencionado que a ADASA ainda iria apresentar o tema ao CRH/DF, fatos estes que, logo de início, denotaram pouca divulgação da audiência pública e falta de articulação com a autoridade gestora dos recursos hídricos do DF, que deveria ser protagonista na construção de resolução que diz respeito à situação de escassez desses recursos no DF;

Considerando que o Rio Descoberto, localizado na divisa entre o DF e o Estado de Goiás, é de domínio federal e que ambos os reservatórios estão inseridos em Unidades de Conservação da Natureza federais – o Parque Nacional de Brasília e a Área de Proteção Ambiental do Rio Descoberto, além de articulações com a Agência Nacional de Águas – ANA, afigura-se relevante a articulação com o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade – ICM-Bio, gestor dessas unidades;

Considerando que o protagonismo do CRH ainda mais se sobleva ao se constatar que, não obstante a Lei de criação da ADASA, à semelhança do que se verifica em relação à Agência Nacional das Águas - ANA, faculte-lhe declarar corpos de água de domínio do Distrito Federal em regime de racionamento preventivo, ouvidos os Comitês de Bacia Hidrográfica, há de se considerar que a ADASA, na qualidade de agência reguladora, não é o órgão gestor dos recursos hídricos do DF e que, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº11.445 - Lei da Política Nacional de Saneamento Básico³, **a declaração de situação crítica de escassez de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento deve ser declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, que autoriza o ente regulador a adotar mecanismos tarifários de contingência, compete à autoridade gestora de recursos hídricos;**

Considerando que tal disposição foi observada no Estado de Minas Gerais, na Deliberação Normativa CERH/MG nº 49, de 25 de março de 2015, que estabelece diretrizes e critérios gerais para a definição de situação de escassez hídrica e estado de restrição de uso de recursos hídricos superficiais nas porções hidrográficas no Estado de Minas Gerais, marco regulatório interessante para subsidiar a elaboração da Resolução proposta pela ADASA;

³ Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.



Considerando, ainda em termos de direito comparado, que o art. 8º, do Decreto Estadual (MG) nº 41.578/2001, define que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG estabelecerá critérios e normas que visem à prevenção ou mitigação dos danos provenientes da ocorrência de eventos hidrológicos adversos, bem como a regulamentação do regime de racionamento, ouvidos os Comitês de Bacia Hidrográfica envolvidos;

Considerando que o marco regulatório de Minas Gerais se coaduna com os princípios que regem a Lei da Política Federal de Saneamento Básico em seu art. 2º, VI⁴, sobretudo quanto à articulação com as políticas de proteção ambiental, afeitas às competências da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e do CRH/DF;

Considerando que, em consulta ao portal e ao facebook da ADASA observou-se que a audiência pública 005/2016 não recebeu a mesma divulgação dada a outras consultas públicas, a exemplo da conferida à audiência pública 004/2016, realizada com auditório lotado no dia anterior para discutir as condições gerais da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a qual contou com a ampla participação de entes públicos e civis e gerou a seguinte observação no portal da ADASA: “Conseguimos reunir diferentes atores e segmentos, com diferentes olhares, que trouxeram contribuições importantes (...)”;

Considerando que, no entanto, em relação à audiência 005/2016, designada para tratar de tema que envolve escassez de água e possível crise hídrica, que atinge diretamente a todos os habitantes do Distrito Federal, consta no portal da ADASA observação que não se coaduna com as finalidades de participação e de controle social a que se destina uma audiência pública, a saber: “Esta Audiência Pública se destina à apresentação da proposta da norma elaborada, não se prestando à discussão e debates sobre o tema. Assim, para melhor aproveitamento dos trabalhos, não será concedida a oportunidade de réplica ou resposta imediata a indagações e contribuições”;

Considerando que, embora, sobre como deve ser feita a convocação de audiência pública, o portal da ADASA divulgue: “No portal da Adasa na rede mundial de

⁴ VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

M
T



computadores, com antecedência de 15 (quinze) dias à data da realização da audiência pública, apresentando os estudos, laudos técnicos, dados e todas as informações que serviram de base para as propostas colocadas em audiência pública”, em consulta ao anúncio da audiência 005/2016 observa-se não ter sido apresentada ao público a **Nota Técnica 57/2016 – SRH**, um dos principais documentos produzidos pela ADASA a respeito do tema objeto da audiência;

Considerando que no material disponibilizado para consulta consta a **Nota Técnica nº 58/2016 – SRH/ADASA**, que trata de complementação de informações relativas à Resolução apresentada, com o objetivo de acrescentar informações à Nota Técnica nº 57/2016 – SRH, cujo atendimento de todos os itens recomenda, o que avulta a importância da NT 57/2016, cuja não divulgação privou a população de informações relevantes, como as de saber a que recomendações a NT divulgada se refere, se foram acatadas pela ADASA ou não e o porquê, e se, em não tendo sido, se isso pode comprometer a eficiência das medidas e parâmetros estabelecidos pela norma, o que poderia não reduzir os impactos gerados da crise hídrica;

Considerando que a NT nº 58/2016 – SRH, em seu item 4.1, ressalta que todos os aspectos pontuados na NT 57/2016 são de extrema relevância para que uma resolução consistente e eficiente em caso de escassez hídrica seja publicada, destacando, do conteúdo desta, algumas recomendações que, de antemão se depreende, não foram acatadas no texto da Resolução proposta pela ADASA: *“caracterização do que são situações de escassez hídrica para que seja possível adotar as medidas de racionamento pelo prestador de serviços e de mecanismos tarifários de contingência pelo ente regulador; estudos de simulação de balanço hídrico para avaliação dos riscos de não atendimento dos usos prioritários da água no período de estiagem; definição das estações de monitoramento em cada um dos afluentes do Lago Descoberto como sendo os postos de monitoramento fluviométrico de referência para a observação dos estados hidrológicos; inserção do conteúdo mínimo que deve fazer parte da declaração de situação crítica de escassez hídrica; determinação do papel dos comitês de bacia na gestão de uma possível crise hídrica; oficialização junto à ANA da necessidade de participação daquela Agência no estabelecimento de ações para gestão da situação de crise de disponibilidade hídrica”*;

7/4



Considerando que a Resolução proposta pela ADASA se limita a adotar o volume de armazenamento de água dos reservatórios como critério para caracterizar a situação de escassez hídrica, sem levar em consideração o estado de vazões dos corpos hídricos, por meio de medições em postos de monitoramento fluviométricos, e as restrições operacionais inerentes às estruturas hidráulicas existentes, não obstante sejam considerados critérios técnicos mínimos para tanto⁵;

Considerando que, segundo a Deliberação Normativa mineira citada (art. 10), a declaração de situação crítica de escassez hídrica pode implicar na adoção de medidas de restrição de uso na porção hidrográfica objeto da declaração e, para o estabelecimento de situação crítica de escassez hídrica, o órgão gestor de recursos hídricos deve observar os estados de vazões e o estado de armazenamento dos reservatórios, levando em conta média de vazões diárias observadas no(s) posto(s) de monitoramento fluviométrico de referência, dados estes a partir dos quais declara estado de alerta ou estado de restrição de uso;

Considerando que, levando-se em conta a extensão e a gravidade das consequências de uma crise hídrica na Capital da República, é de todo recomendável que, a exemplo do que se verificou no Estado de Minas Gerais, seja estabelecido no Distrito Federal um marco regulatório específico sobre o tema, fruto de estudos capazes de dirimir questionamentos técnicos relevantes, que defina tanto os parâmetros para a declaração de situação de escassez hídrica quanto quais medidas devem ser adotadas de acordo com cada um dos cenários estabelecidos, assim como o papel a ser desempenhado pelos diversos órgãos com competência sobre a gestão dos recursos hídricos, inclusive os que podem, num horizonte de maior prazo, implantar ações preventivas para evitar que o DF chegue a uma situação de crise hídrica;

RESOLVE RECOMENDAR

⁵ Deliberação Normativa CERH/MG nº 49/2015:

(...)

Art. 3º. A situação crítica de escassez hídrica na porção hidrográfica será caracterizada pelo órgão gestor de recursos hídricos, considerando, no mínimo:

I. o estado de vazões, por meio de medições realizadas em postos de monitoramento fluviométricos na porção hidrográfica em análise;

II. o estado de armazenamento dos reservatórios; e,

III. as restrições operacionais inerentes às estruturas hidráulicas existentes na porção hidrográfica.



à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, na pessoa de seu Presidente, Sr. PAULO SALLES, ou a quem o substituir ou suceder, que:

i) seja reelaborada e reapresentada à sociedade a proposta de resolução divulgada na Audiência Pública 005/16, a partir do resultado de articulações a serem promovidas com o Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal, Comitês de Bacia Hidrográfica, Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal e Instituto Chico Mendes da Biodiversidade – ICM-Bio e de suas contribuições, mantidas as articulações com a Agência Nacional de Águas – ANA e a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB;

ii) sejam, para o texto final da norma a ser submetida à aprovação pela ADASA, levadas em conta as contribuições obtidas como resultado dos debates efetivos a serem promovidos com a sociedade em audiências públicas amplamente divulgadas;

iii) seja divulgada a NT 57/2016 – SRH, que deve ser disponibilizada à população no portal da ADASA antes das audiências públicas a serem realizadas para debater o tema com a população, a exemplo do que se verificou com a NT 58/2016 - SRH;

iv) seja revisto o conteúdo da minuta de resolução proposta na AP 005/16 para que sejam acatadas as recomendações técnicas insistentemente apontadas pela área técnica da ADASA na NT 57/2016 e na NT 58/2016;

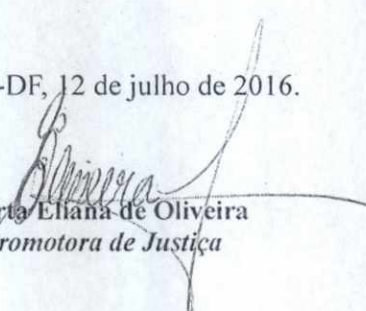
v) sejam realizados os estudos e adequações necessários para que a resolução proposta não se restrinja a adotar como critério de caracterização de situação de escassez hídrica tão somente o volume de armazenamento de água dos reservatórios, mas, também, a partir de medições em postos de monitoramento fluviométrico, o estado de vazão dos corpos hídricos das bacias hidrográficas dos reservatórios de Santa Maria e do Descoberto, bem como as restrições operacionais inerentes às estruturas hidráulicas existentes;



vi) sejam adotadas as providências pertinentes e articulações necessárias para dotar o Distrito Federal de marco regulatório específico para a gestão das situações de escassez hídrica, a exemplo do que se verifica, com propriedade, no Estado de Minas Gerais;

vii) enquanto a norma destinada a regulamentar as situações de escassez é elaborada, sejam intensificadas pela ADASA campanhas de economia de água a serem veiculadas de forma a atingir o maior número possível de usuários, as quais devem alertar a população quanto aos riscos iminentes de escassez hídrica no Distrito Federal caso o período de estiagem deste ano de 2016 se prolongue.

Brasília-DF, 12 de julho de 2016.


Marta Eliana de Oliveira
Promotora de Justiça