



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO FINAL

Exame do controle de Outorgas de Uso de Recursos Hídricos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF – Adasa.

(Processo nº 2.350/2018)



Fonte: <http://www.ecocasa.com.br/vale-a-pena-um-poco-artesiano>. Acesso em: 18/05/2018.

Brasília, 2018



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria operacional foi realizada no âmbito da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF – Adasa, tendo como objeto o controle sobre as outorgas de uso de recursos hídricos emitidas pela Agência.

As outorgas são instrumentos de gestão de recursos hídricos, fundamental para segurança na disponibilização de água para os mais diversos usos.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Buscando avaliar o controle promovido pela Adasa às outorgas de uso de recursos hídricos, especialmente as que envolvam captação de água, foi proposta uma (1) questão de auditoria:

“O controle das concessões de outorgas de captação de água permite a gestão eficiente dos recursos hídricos no DF?”

O que o Tribunal encontrou?

Dentre as irregularidades encontradas, destacam-se:

1. **A concessão de outorgas não respeita a disponibilidade hídrica local**, uma consequência de:
 - a) desconhecimento do total de usuários de Recursos Hídricos no DF;
 - b) inconsistências identificadas no cálculo do saldo da disponibilidade hídrica, bem como no SIRH/DF – Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do DF; além de
 - c) ausência de sistema informatizado de concessão de outorgas.
2. **Fiscalização deficiente do cumprimento dos termos das outorgas**, especialmente em razão da ausência de controle sobre vazões efetivamente captadas¹;
3. **Fiscalização deficiente de captações irregulares de recursos hídricos**, em que foi identificada:
 - a) ineficiência na detecção de captações irregulares de água; e
 - b) ausência de rotina para tratamento das outorgas vencidas.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Dentre as proposições formuladas à Adasa, destacam-se: a identificação e regularização de todas as captações de recursos hídricos do DF; o estabelecimento de periodicidade de atualização dos valores de referência de vazão outorgável de

¹ Volume de água efetivamente retirado de corpo hídrico ou de aquífero.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

águas subterrâneas, bem como a utilização de dados atualizados de estações de monitoramento para definição das vazões outorgáveis de águas superficiais; o aprimoramento de sua rede monitoramento com incorporação dos dados coletados por outras instituições; a implementação de sistema eletrônico que abranja todo o processo para a concessão de outorgas; a implementação de medição de vazão da água efetivamente captada e a definição de sistemática de identificação de captações irregulares, bem como o estabelecimento de rotina para tratamento de outorgas vencidas.

Propôs-se ainda o estabelecimento de convênios/termos de cooperação com órgãos e entidades visando a troca de informações estratégicas para a fiscalização e a gestão das outorgas, como, por exemplo, CAESB, Correios, EMATER, INMET e IBRAM.

À EMATER, CAESB e IBRAM propôs-se que disponibilizem as informações necessárias ao fortalecimento dos controles na gestão dos recursos hídricos do DF, tais como: cadastro de propriedades rurais com suas áreas irrigadas, dados de monitoramento, Banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural, dentre outras que se fizerem necessárias.

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, haja levantamento seguro da demanda e do real saldo de disponibilidade hídrica distrital de modo a reduzir os riscos de escassez, promovendo o uso racional desses recursos e o desenvolvimento local sustentável.



Sumário

| | |
|---|----|
| RESUMO EXECUTIVO | 2 |
| Glossário..... | 5 |
| 1. Introdução..... | 7 |
| 1.1. Apresentação..... | 7 |
| 1.2. Identificação do Objeto..... | 7 |
| 1.2.1. Legislação e Normas Aplicáveis..... | 8 |
| 1.3. Contextualização..... | 9 |
| 1.3.1. Fiscalizações Anteriores..... | 16 |
| 1.4. Objetivos..... | 17 |
| 1.4.1. Objetivo Geral da Auditoria..... | 17 |
| 1.4.2. Objetivos Específicos..... | 17 |
| 1.5. Escopo..... | 17 |
| 1.6. Montante Fiscalizado..... | 19 |
| 1.7. Metodologia..... | 19 |
| 1.8. Critérios de auditoria..... | 23 |
| 1.9. Avaliação de Controle Interno..... | 23 |
| 2. Resultados da Auditoria..... | 26 |
| 2.1. QA 1 – O controle das concessões de outorgas de captação de água permite a gestão eficaz dos recursos hídricos no DF? | 26 |
| 2.1.1. Achado 1 – A concessão de outorgas não respeita a disponibilidade hídrica local. | 26 |
| 2.1.2. Achado 2 – Fiscalização deficiente do cumprimento dos termos das outorgas. | 54 |
| 2.1.3. Achado 3 – Fiscalização deficiente de captações irregulares de recursos hídricos. | 61 |
| 3. Conclusão..... | 73 |
| 4. Considerações Finais..... | 74 |
| 5. Proposições..... | 75 |
| ANEXO I - PLANO DE AÇÃO..... | 78 |



Glossário

ANA: Agência Nacional de Águas.

Aquífero: meio geológico de acumulação de água.

Corpo hídrico: curso de água, reservatório resultante de barramento em corpo hídrico, lago, lagoa ou aquífero.

Disponibilidade hídrica: parcela da potencialidade da água superficial ou subterrânea que pode ser utilizada para diferentes finalidades.

Domínio Fraturado: meios geológicos rochosos, onde os espaços ocupados pela água são representados por discontinuidades planares, ou seja, planos de fraturas, microfaturas, diáclases, juntas, zonas de cisalhamento e falhas. Este Domínio está geralmente localizado em camadas mais profundas do subsolo.

Domínio Poroso: meios geológicos onde a porosidade é do tipo intergranular, ou seja, a água ocupa os poros entre os minerais constituintes do material geológico (solo). Este Domínio está geralmente localizado mais próximo à superfície.

Exploração: retirada de recursos naturais com máquinas adequadas, para fins de beneficiamento, transformação e utilização. Difere do termo exploração que em geologia, relaciona-se à fase de prospecção: busca e reconhecimento da ocorrência dos recursos naturais, e estudos para determinar se os depósitos têm valor econômico

Jusante: fluxo normal da água, de um ponto mais alto para um ponto mais baixo.

Montante: direção de um ponto mais baixo para o mais alto, apontando para onde nasce o rio.

Outorga de direitos de uso: ato administrativo mediante o qual a Adasa faculta ao outorgado o direito de uso de recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato.

Outorga prévia: ato administrativo mediante o qual a Adasa autoriza a implantação de projeto que necessite de reserva de volume de água.

Poço artesiano, jorrante ou surgente: poço no qual a água se eleva espontaneamente, acima da superfície do solo.

Poço manual: perfuração no solo, de diâmetro variando normalmente de um a três metros, revestida ou não, destinada à captação da água existente no domínio freático/poroso.

Poço tubular: perfuração feita por equipamento motorizado, de diâmetro reduzido, total ou parcialmente revestida com tubos de metal ou PVC, destinada à captação da água de aquíferos dos domínios fraturado ou fissuro-cárstico.

Registro: equivalente ao instrumento de outorga, mas para usos considerados insignificantes.

Reserva total explorável do Domínio Fraturado: vazão total de água disponível para outorga, em determinado sistema/subsistema do Domínio Fraturado, correspondente à sua reserva renovável e mais um percentual da reserva permanente, que poderá ser utilizado de acordo com estudos técnicos aprovados pela Adasa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Reserva total explotável do Domínio Poroso: vazão total de água disponível para outorga, em determinado sistema/subsistema do Domínio Poroso, correspondente à sua reserva renovável.

SIRH/DF: Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – DF que unifica registros de outorgas de captações de águas superficiais e subterrâneas e fiscalização, além de informações de monitoramento remoto e in loco de vazão de córregos e rios, volume dos reservatórios e qualidade da água.

(<http://gis.adasa.df.gov.br/portal/home/index.html>)

Unidade Hidrográfica: trecho ou subunidade da bacia considerada para efeito da análise do balanço hídrico.

Usuário: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que faça uso de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos.

Usos insignificantes²: Poços manuais com vazão de uso da água menor ou igual a 5 m³/dia, aqueles incluídos em pesquisas, com caráter exclusivo de estudo, sondagem ou monitoramento e as derivações e captações de águas superficiais individuais até 1 L/s (litro/segundo).

Usos e Interferências nos Recursos Hídricos: aqueles decorrentes de quaisquer atividades, empreendimentos ou intervenções que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade de um corpo de água.

² No contexto de captações superficiais e subterrâneas.



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF - Adasa em cumprimento ao Plano Geral de Ação 2018 – PGA 2018, autorizado na Decisão Administrativa nº 58/2017³.

1.2. Identificação do Objeto

2. O objeto da Auditoria foi o controle sobre as outorgas de uso de recursos hídricos emitidas pela Agência.

3. A outorga⁴ ou registro é o ato administrativo mediante o qual a Adasa faculta ao outorgado o direito de uso de recursos hídricos, por prazo e nos termos determinados. Tal ato pode ser materializado na forma de Resolução, Despacho ou Registro e indica o nível de regularização dos usos dos recursos hídricos no DF.

4. Estão sujeitos à outorga: a derivação ou a captação em corpo hídrico (por exemplo: lagos, rios, riachos, nascentes); a extração de aquífero subterrâneo; o lançamento de efluentes e de águas pluviais, construção e regularização de barragens, a captação de água por meio de caminhão pipa; desassoreamento e outros usos que alterem quantitativa ou qualitativamente o regime hídrico de um corpo de água.

5. São tipos de Outorga ou Registro:

- I) Outorga ou Registro de captação superficial;
- II) Outorga de captação de água em corpo hídrico por meio de caminhão pipa;
- III) Outorga ou Registro de captação subterrânea;
- IV) Outorga lançamento de efluentes em corpo hídrico;
- V) Outorga lançamento de águas pluviais em corpo hídrico;
- VI) Outorga de obras de barramento ou regularização de obras já existente;
- VII) Outorga de Canais;
- VIII) Outorga de Desassoreamento.

6. Existe ainda a Outorga Prévia para os casos em que as interferências nos corpos hídricos superficiais ou a extração de recurso hídrico subterrâneo ainda não foram instaladas.

7. Para fins desta fiscalização, o objeto foi restrito às outorgas que envolvem captação de água com maior impacto nos corpos hídricos, quais sejam: Outorga ou Registro de captação superficial e de captação subterrânea.

8. A seguir, são elencados os principais gestores da Agência vinculados ao objeto da fiscalização:

³ E-doc 11FB1922.

⁴ Resolução Adasa nº 163/2006, art 2º.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 1 - Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização

| Identificação do Gestor | Cargo/Função |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Paulo Sérgio Bretas de Almeida Salles | Diretor Presidente |
| Rafael Machado Mello | Superintendente de Recursos Hídricos |

Fonte: Sítio eletrônico da Adasa (Acesso em 24/01/2018).

9. Impende ressaltar que a outorga para uso dos recursos hídricos **não se confunde com sua cobrança**. A Política Nacional de Recursos Hídricos⁵ confere aos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) a responsabilidade de decidir ou não pela cobrança, o valor a ser praticado e os mecanismos para sua implementação.

10. No DF a cobrança encontra-se em estudo pelos Comitês de Bacia dos rios que cortam seu território, cabendo à Adasa apenas a regularização do uso das águas (superficiais e subterrâneas) por meio da emissão de outorgas, estas sim, objeto dessa fiscalização.

11. Apenas os usuários cujo abastecimento é de responsabilidade da empresa concessionária – Caesb são tarifados pelo uso do recurso hídrico.

1.2.1. Legislação e Normas Aplicáveis

12. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização são apresentados a seguir:

Tabela 2 - Legislação e Normas Aplicáveis

| Norma | Objeto |
|------------------------------|--|
| CF/1988 | Art. 23. é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] XI registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. |
| Lei Federal nº 9.433/97 | Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos |
| Leis nºs 41/89 e 1.399/97 | Dispõem sobre a política ambiental do Distrito Federal. |
| Lei nº 2.725/01 | Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal |
| Leis nos 3.365/04 e 4.285/08 | Criação e reestruturação da Adasa. |
| Decreto nº 22.356/01 | Regulamenta o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do Distrito Federal |
| Decreto nº 22.358/01 | Dispõe sobre a outorga de direito de uso de água subterrânea no território do Distrito Federal |
| Decreto nº 22.359/01 | Dispõe sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos no território do Distrito Federal |
| Decreto nº 22.787/02 | Dispõe sobre a regulamentação do Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal |
| PGIRH | Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF |
| Resolução Adasa nº 19/2016 | Reduz a vazão outorgada aos usuários de água subterrânea e recomenda medidas de uso racional da água aos estabelecimentos de lava-jato e postos de combustíveis do Distrito Federal. |
| Resolução Adasa nº 18/2016 | Estabelece restrição de horário para captação de água por meio de caminhões-pipa, nos corpos d'água de domínio do Distrito Federal e naqueles delegados pela União e Estados. |

⁵ Instituída pela Lei nº 9.433/97.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

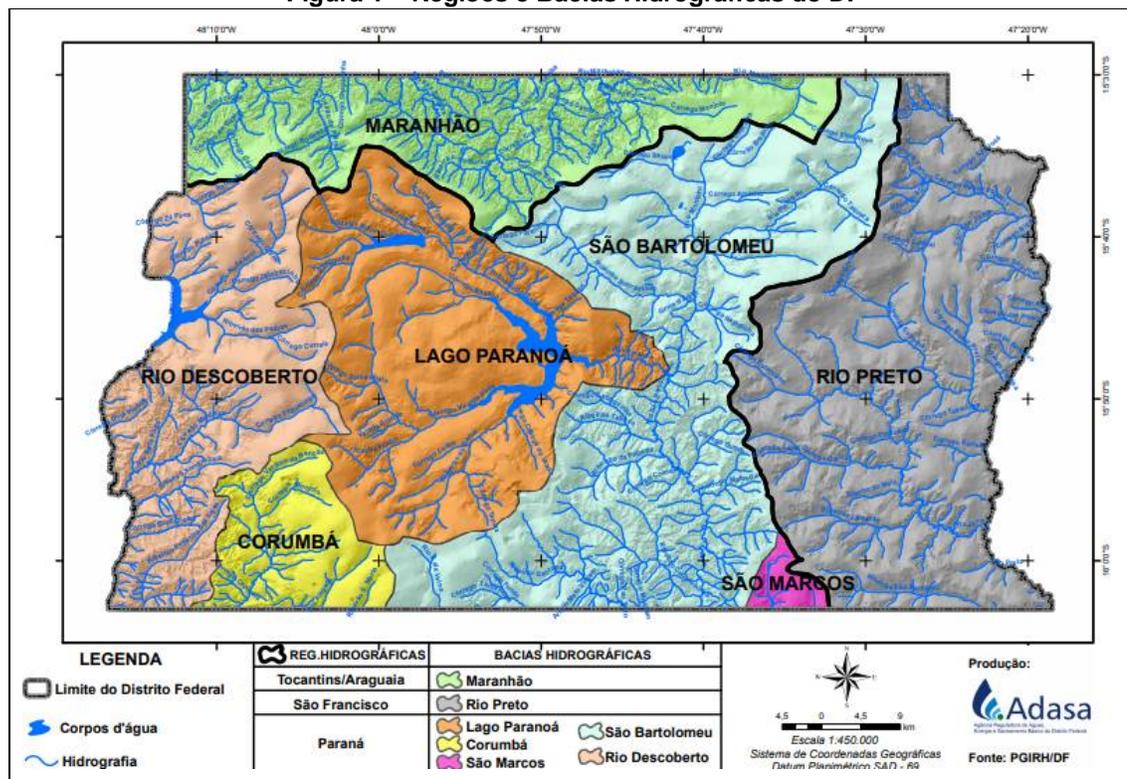
| Norma | | | Objeto |
|--------------------------|-------|----|--|
| Resolução 006/2016 | Adasa | nº | Estabelece regime diferenciado para a concessão de outorga prévia e outorga de direito de uso dos recursos hídricos em áreas urbanas ou rurais classificadas como áreas de parcelamento irregular do solo no Distrito Federal. |
| Resolução 350/2006 | Adasa | nº | Estabelece os procedimentos gerais para o requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados |
| Resolução/Adasa 163/2006 | | nº | Estabelece os procedimentos gerais para fiscalização, apuração de infrações e aplicação de penalidades pelo uso irregular dos recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal |

Fonte: SINJ-DF e www.adasa.df.gov.br (acesso em 23/01/2018).

1.3. Contextualização

13. O sistema hidrográfico do DF caracteriza-se por cursos d'água nos quais os padrões típicos de drenagem de área de planalto se caracterizam por posição (desníveis) e relevo (vales encaixados) e foi dividido em **3 (três) Regiões Hidrográficas** – Paraná, São Francisco e Tocantins/Araguaia que compreendem **7 (sete) Bacias Hidrográficas**: São Bartolomeu, Lago Paranoá, Descoberto, Maranhão, Preto, Corumbá e São Marcos⁶ conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 1 – Regiões e Bacias Hidrográficas do DF



Fonte: <http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/mapas/mapa%20hidrografico%20-%20a4%20net.pdf>. (Acesso em 18/05/2018).

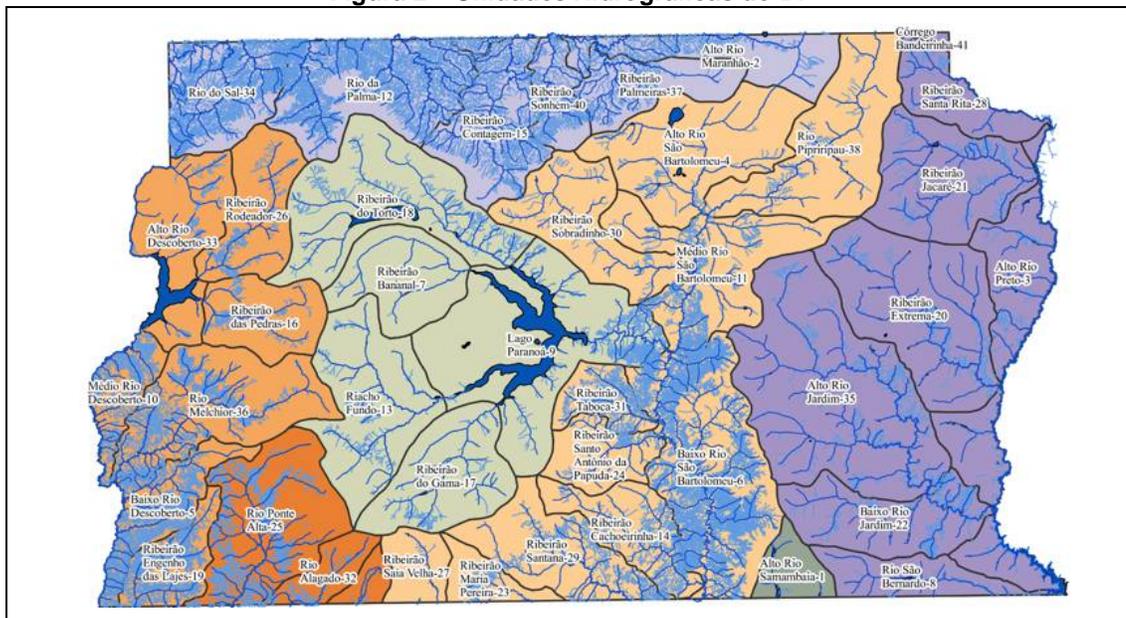
14. Composto as bacias, o DF conta com **41 Unidades Hidrográficas**

⁶ Plano Integrado de Enfrentamento a Crise Hídrica do Governo de Brasília (pág. 3). Disponível no endereço: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/plano-integrado-de-enfrentamento-a-crise-hidrica-governo-de-brasilia.pdf>. Acesso em 28/03/2018.



(UHs), ilustradas a seguir:

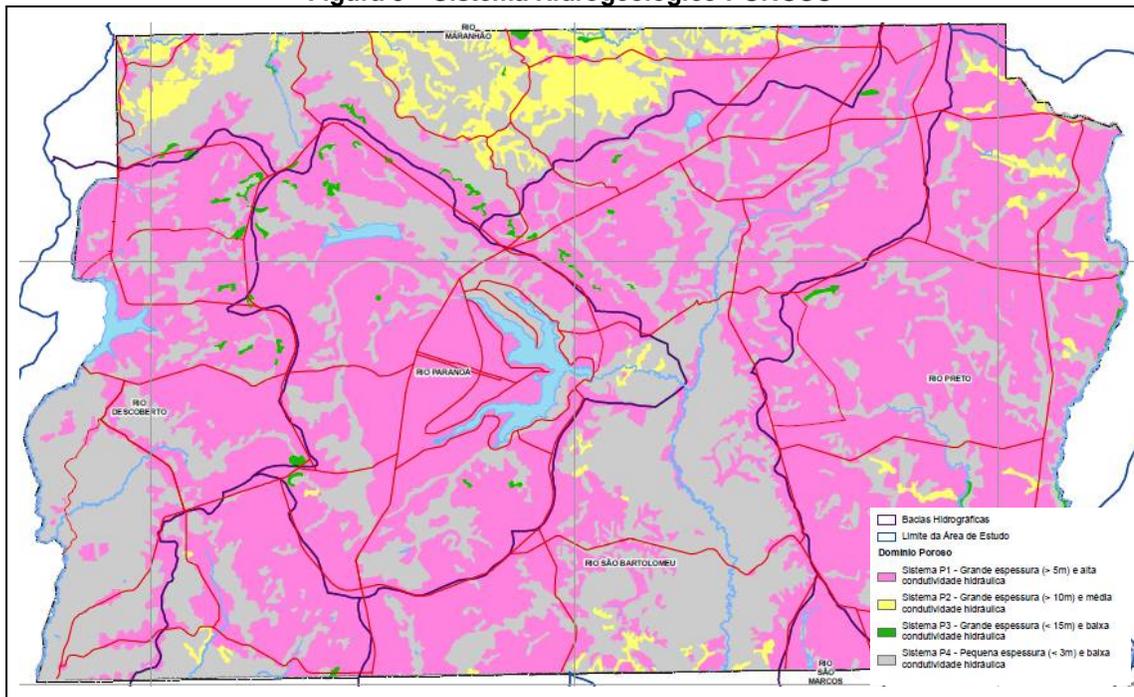
Figura 2 – Unidades Hidrográficas do DF



Fonte: Apresentação de Outorgas da Adasa (pág. 44, DA 12, e-doc 185887A8-c).

15. Além dessa divisão das águas superficiais, há a identificação dos domínios **subterrâneos** que interferem no tipo e condições de captação a serem autorizadas:

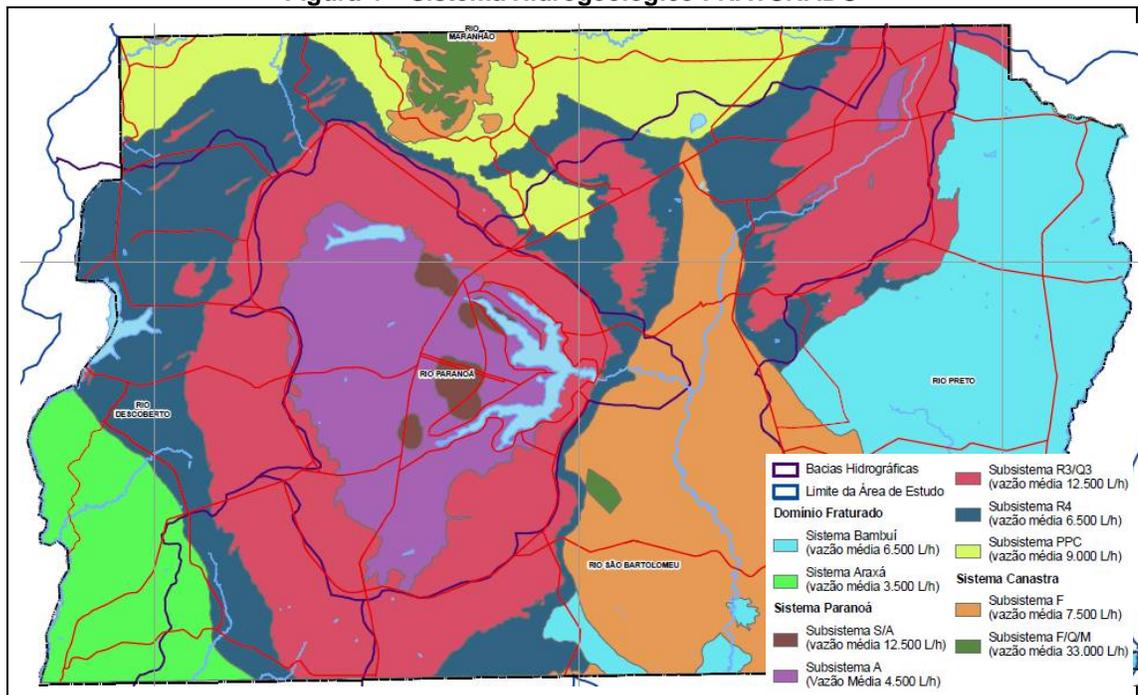
Figura 3 – Sistema Hidrogeológico POROSO



Fonte: PGIRH – Volume I – Diagnóstico (pág. 263, DA 12, e-doc EDA9B989-e).



Figura 4 – Sistema Hidrogeológico FRATURADO



Fonte: PGIRH – Volume I – Diagnóstico (pág. 269, DA 12, e-doc EDA9B989-e).

16. Diante de tamanha riqueza hidrográfica, é razoável a expectativa da população em se utilizar desse recurso para os mais diversos fins. Contudo, em que pese a água seja um bem de domínio público, trata-se de recurso limitado e seu uso deve se dar de modo racional.

17. Exemplo disso é que o DF vem sendo penalizado com intensa crise hídrica, resultado, além da diminuição dos índices pluviométricos, da falta de investimento nos meios de captação, do excesso no consumo e do desperdício, impondo à população medidas como racionamento e tarifa de contingência.

18. O adensamento populacional e a falta de planejamento da ocupação do solo representam grande pressão⁷ aos corpos hídricos do DF, razão pela qual urge controlar de modo eficiente a captação de água, que se dá tanto de modo autorizado, por meio de outorgas, quanto de forma irregular⁸.

19. Natural que as atenções se voltem aos cursos de água visíveis, como os rios, córregos e ribeirões, uma vez que acompanhar a variação de nível dos reservatórios ou em corpos hídricos superficiais é relativamente simples e as alterações são perceptíveis em intervalo de tempo razoavelmente curto.

20. Contudo é de fundamental importância o controle sobre o saldo de água presente no subsolo, que configura reserva estratégica para situações de

⁷ Fonte: Plano Anual de Fiscalização 2016, item 7 Disponível no endereço: http://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/recursos_hidricos/portal_recursos_hidricos/plano_a_nual_fiscalizacao/PAF2016.pdf. Acesso em 29/01/2018.

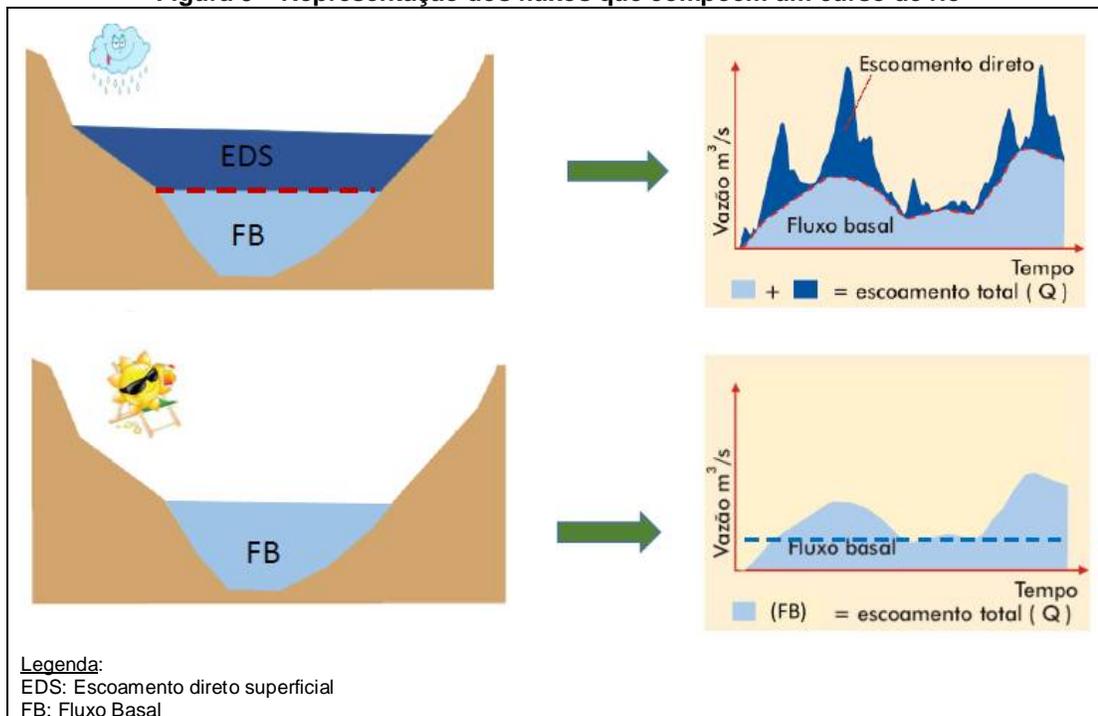
⁸ Infração: irregularidade cometida por usuário dos recursos hídricos, pelo seu uso em desacordo com a legislação vigente e superveniente, com as condições estabelecidas no termo de outorga, ou pelo uso dos recursos hídricos sem a devida autorização (Plano Anual de Fiscalização 2016, p. 5, disponível no endereço: http://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/recursos_hidricos/portal_recursos_hidricos/plano_a_nual_fiscalizacao/PAF2016.pdf). Acesso em 23/03/2018.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

escassez, além de funcionar também para manter a perenidade dos rios em períodos de estiagem, posto que parte do volume de um curso d'água origina-se do escoamento de base, conforme ilustrado a seguir:

Figura 5 – Representação dos fluxos que compõem um curso de rio



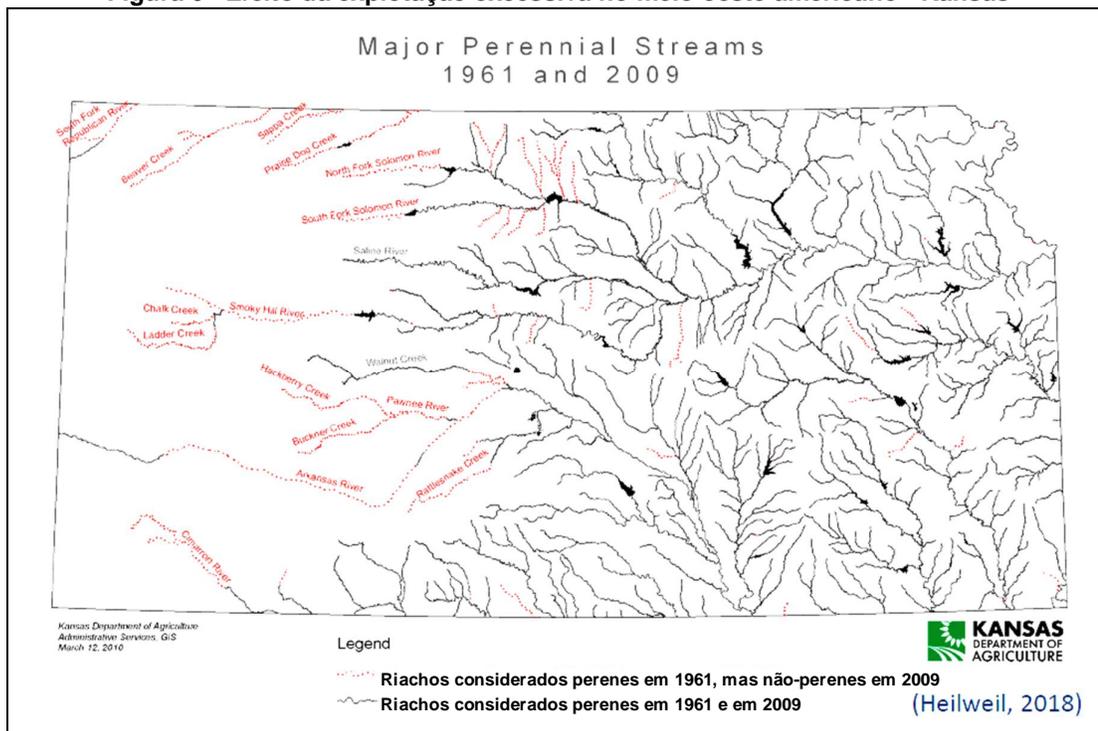
Fonte: Apresentação ANA – Águas Subterrâneas (DA 12, e-doc 1DD1E6F5-c).

21. A Figura 5 ilustra a seção transversal de um curso de água (exemplo: rio) com a representação do que corresponde ao EDS - Escoamento Direto Superficial, resultado essencialmente das chuvas, e ao Fluxo Basal, que corresponde à água proveniente de fonte subterrânea, sendo esta a responsável por manter o rio em curso durante os períodos de estiagem.

22. Essa relação de causa e efeito pode ser observada no ocorrido no estado do Kansas, nos Estados Unidos, em que a exploração excessiva da água subterrânea afetou a perenidade de diversos rios, conforme ilustra a Figura 6.



Figura 6 –Efeito da exploração excessiva no meio oeste americano - Kansas



Fonte: Apresentação ANA – Águas Subterrâneas (DA 12, e-doc 1DD1E6F5-c).

23. Para o DF, a expansão urbana irregular em áreas não alcançadas pela Caesb é a principal causa apontada para o aumento da demanda de água **subterrânea**. O crescimento de alguns setores de serviços, indústrias e irrigação nos últimos anos também contribuíram para o incremento no consumo de água subterrânea, assim como a procura por uma alternativa mais econômica e de melhor qualidade, substitutiva ao uso da água superficial.⁹

24. Conforme consta do PGIRH¹⁰, a Adasa estimava, em 2012, em 30.000 a quantidade de usuários de água no DF passíveis de outorga. Sem o efetivo controle de usos e usuários, fica potencialmente comprometido o alcance das metas estabelecidas nos planos de recursos hídricos. Este controle será tão mais efetivo quanto mais houver a **universalização da regularização dos usuários, por meio da outorga**.

25. Finalmente, é necessário que haja fiscalização do atendimento, pelos usuários, das condicionantes estabelecidas nas outorgas, **principalmente o cumprimento das vazões outorgadas**.¹¹

⁹ Fonte: PGIRH – Volume II: Prognóstico (pág. 502).

¹⁰ PGIRH - Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF. Volume II: Prognóstico (pág. 442).

¹¹ Fonte: PGIRH – Volume II: Prognóstico (págs. 488/489).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

26. Indicativo de desequilíbrio no uso dos recursos hídricos é a necessidade de implementação de processos de **Alocação Negociada de Água**, instrumento que visa o compartilhamento dos recursos hídricos em localidades que apresentam disponibilidade crítica de água, conforme definição da Adasa¹²:

*O projeto de **Alocação Negociada de Água** tem como objetivo estabelecer iniciativas que visam o **compartilhamento do uso dos recursos hídricos em áreas que apresentam criticidade quanto aos parâmetros de quantidade e conflitos pelo uso da água**, por meio da participação dos usuários e das entidades integrantes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal: Adasa, Semarh, Comitês de Bacia e Conselho de Recursos Hídricos.*

Essa medida visa harmonizar os usos múltiplos por meio de estudos técnicos e da articulação com os usuários locais, e também possibilitar a regularização dos usuários de água por meio do cadastro e da outorga. (grifo nosso)

27. Importante citar que o DF possui corpos hídricos que passaram por processo de **Alocação Negociada de Água**, a exemplo do ribeirão Pípiripau, do ribeirão Extrema e do Alto Rio Descoberto¹³.

28. Salienta-se que tais ações devem privilegiar os usos prioritários da água, como o abastecimento humano; podem ter caráter contínuo ou temporário e devem realizar redimensionamento dos volumes pactuados nos períodos de estiagem, segundo Resolução da Adasa que regula a matéria¹⁴.

29. Ressalta-se que a situação de escassez em determinado corpo hídrico pode ser resultante de:

- a) redução da disponibilidade hídrica local, derivada de fatores naturais, por exemplo, de falta de chuvas; e/ou
- b) demanda por recursos hídricos superior à oferta, em decorrência de captações de água irregulares¹⁵ ou de concessões de outorgas em volume superior à disponibilidade, devido a erros na definição desse valor ou de sua não observância.

30. No tocante à disponibilidade hídrica **subterrânea** do DF, registra-se que **até a realização da auditoria** sua definição era realizada com base na Resolução Adasa nº 01/2011, a qual divide as reservas hídricas subterrâneas em Domínio Poroso e Fraturado, sendo cada um destes subdivididos, de acordo com suas características hidrogeológicas, em sistemas/subsistemas, conforme ilustrado na Figura 3 e

31. Figura 4, respectivamente. A Tabela a seguir sintetiza essa informação.

¹² Fonte: <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao/alocacao-negociada-de-agua>. Acesso em 15/05/2018.

¹³ Fonte: <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao/alocacao-negociada-de-agua>. Acesso em 15/05/2018.

¹⁴ Resolução Adasa nº 04/2017.

¹⁵ Usuários de recursos hídricos que realizem captações sem a devida outorga da Agência Reguladora Distrital.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 3 – Divisão dos aquíferos do Distrito Federal**

| Domínio | Sistema | Subsistema |
|-----------|----------|------------|
| Fraturado | Paranoá | S/A |
| | | A |
| | | R3/Q3 |
| | | R4 |
| | | PPC |
| | Canastra | F |
| | | F/Q/M |
| Bambuú | - | |
| Araxá | - | |
| Poroso | P1 | - |
| | P2 | - |
| | P3 | - |
| | P4 | - |

Fonte: Resolução Adasa nº 01/2011.

32. Contudo, de modo a atualizar os dados de referência da Resolução Adasa nº 01/2011, foi proposta uma minuta de Resolução pela Superintendência de Recursos Hídricos – SRH/Adasa, atualizando as reservas hídricas explotáveis dos aquíferos do DF, com base em estudo contratado pela Agência: *“Diagnóstico e proposta de gestão das reservas e disponibilidades das águas subterrâneas no Distrito Federal, considerando as diferentes regiões administrativas e a situação atual de uso e ocupação do solo”*¹⁶.

33. Essa minuta de Resolução, discutida na Audiência Pública nº 007/2017¹⁷ em andamento durante a execução dessa Auditoria, propôs a atualização dos dados de reserva e disponibilidade hídrica subdividindo os aquíferos por regiões administrativas e separando-os em áreas permeáveis e impermeáveis, além dos sistemas e subsistemas definidos na Resolução Adasa nº 001/2011.

34. Ressalva-se, ademais, a atual situação crítica do subsistema “F/Q/M” na Região Administrativa – RA de São Sebastião, quando comparada a nova disponibilidade hídrica proposta na Audiência Pública nº 007/2017 com as outorgas de captação de água concedidas na área. Verificou-se que as vazões outorgadas extrapolaram a disponibilidade hídrica local, conforme detalhamento na Tabela abaixo.

¹⁶ Fonte: Nota Técnica Adasa nº 44/2017 (disponível em: http://www.adasa.df.gov.br/images/storage/audiencia_publica/007-2017/NT_44_Disponibilidade_aguas_subterraneas_RAs_abril_2017.pdf. Acesso: 21/05/2018).

¹⁷ Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/861-audiencia-publica-n-007-2017>. Acesso: 21/05/2018.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 4 – Balanço hídrico do subsistema F/Q/M na RA São Sebastião**

| Reserva Explotável ¹⁸ (m ³ /ano) | Vazão Outorgada (m ³ /ano) | Outorgado / Explotável (%) |
|---|--|-------------------------------|
| 4.274.493 ¹⁹ | 5.226.172 | 122,26% |

Fonte: DA_PT 14 “Análise Disp. Hídrica F/Q/M”, e-doc 56B06046-e.

35. Nesse sentido, nota-se que o controle das reservas de águas subterrâneas do DF se demonstra relevante, com vistas a evitar problemas nas regiões em que há abundância de disponibilidade em relação à demanda, bem como o monitoramento das áreas que apresentarem criticidade, como a citada situação do subsistema F/Q/M em São Sebastião.

1.3.1. Fiscalizações Anteriores

36. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), foram identificados processos de fiscalização na Jurisdicionada, conforme apresentado a seguir:

Processo nº 36.514/2009

Auditoria Operacional na Gestão dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar aspectos da gestão dos recursos hídricos no DF relativos à capacidade de assegurar a produção e o uso de água de modo sustentável.

Decisão nº 6.177/2010

O Tribunal, (...), decidiu: (...) I) recomendar à Adasa que: (...) b) intensifique as ações de cadastramento e de gestão das outorgas de usuários; c) estabeleça metas para a conclusão da emissão das outorgas de todos os usuários.

Processo nº 3.759/2015

Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar as ações empreendidas para incentivar o uso racional, minimizar o desperdício e garantir o abastecimento futuro de água no Distrito Federal.

Decisão nº 2.514/2016

O Tribunal, (...), decidiu: (...) II – determinar: a) à Adasa e à Caesb que:

a.1) de forma individualizada, quando do planejamento das campanhas de conscientização da população do Distrito Federal, delimitem o público alvo a ser atingido, formulando campanhas setorizadas, definindo as metas e os objetivos a serem alcançados, de modo a mensurar o efeito das ações realizadas (Achado 1);

(...)

III – recomendar à Adasa que verifique a viabilidade de fixar nas revisões periódicas vindouras do Contrato de Concessão n.º 001/2006-Adasa que os valores de índices máximos de perdas de água no sistema produtor e distribuidor de água do Distrito Federal sejam definidos em percentuais segregados para os diferentes tipos de perdas, quais sejam, reais ou físicas e aparentes ou não físicas (Achado 3)

¹⁸ Reserva total explotável do domínio fraturado: vazão total de água disponível para outorga, em determinado sistema/subsistema, correspondente à sua reserva renovável e mais um percentual da reserva permanente, que poderá ser utilizado de acordo com estudos técnicos aprovados pela Adasa (com base na minuta de Resolução proposta na Audiência Pública nº 007/2017 (DA 12, pág. 15 da minuta, e-doc 99F0CAFD-c).

¹⁹ Reserva Explotável retirada da minuta de Resolução proposta na Audiência Pública nº 007/2017 (disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/861-audiencia-publica-n-007-2017>, pág. 15. Acesso em 16/05/2018).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Processo nº 6.198/2017

Representação nº 4/17-DA, formulada pelo Procurador do Ministério Público junto à Corte, Demóstenes Tres Albuquerque, objetivando a apuração de responsabilidade dos entes/órgãos distritais e seus dirigentes pela crise hídrica que atinge a população do Distrito Federal.

Decisão nº 6.079/2017

O Tribunal, (...), decidiu: (...) IV – autorizar: a) a inclusão, para o PGA/2018, de proposta de realização de auditoria visando avaliar os procedimentos de concessão e fiscalização das outorgas do direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins, recomendando-lhe prioridade, dentro do que for possível, na execução da auditoria determinada anteriormente.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo Geral da Auditoria

37. Examinar o controle de outorgas de uso de recursos hídricos promovido pela Adasa, especialmente as que envolvam captação de água.

1.4.2. Objetivos Específicos

38. A questão de auditoria foi assim definida:

QA 1 - O controle das concessões de outorgas de captação de água permite a gestão eficaz dos recursos hídricos no DF?

1.5. Escopo

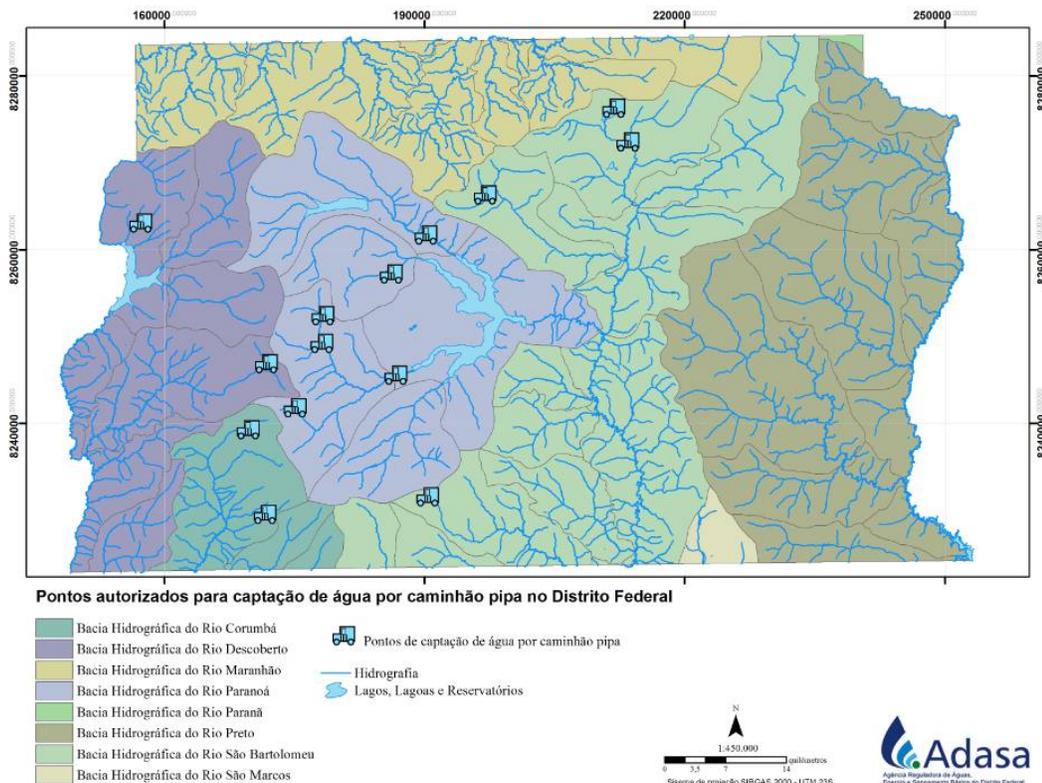
39. A auditoria abrangeu o exame dos procedimentos de concessão de outorgas de captação de água e o controle de tais autorizações, com vistas a uma gestão eficiente dos recursos hídricos do DF

40. De modo a otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis, foi dada ênfase ao processo de concessão e fiscalização das outorgas que tenham como objetivo a captação de água: Outorga ou Registro de captação **superficial e subterrânea**.

41. No que tange aos caminhões-pipa, destaca-se que **existem 14 pontos** de captação autorizados no DF, sendo tanto os veículos quanto os pontos identificados por placas.



Figura 7 – Mapa dos pontos autorizados para captação por caminhões-pipa



Fonte: Adasa 2018 (e-doc 87C2760D-c).

Figura 8 – Identificação de caminhões-pipa e pontos autorizados de captação



Fonte: Apresentação de Outorgas da Adasa (pág. 26, DA 12, e-doc 185887A8-c).

42. Além disso, verificou-se nas planilhas de controle de disponibilidade hídrica a existência dos pontos de captação de caminhões com o fim de descontar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

vazão de água captada por esses veículos²⁰.

43. Em decorrência da razoabilidade desses controles e da maior relevância dos achados de auditoria descritos nesse Relatório, optou-se por não considerar a análise dos caminhões-pipa no escopo.

1.6. Montante Fiscalizado

44. A Auditoria teve o escopo restrito ao exame do controle promovido pela Adasa às outorgas de uso de recursos hídricos, especialmente as que envolvam captação de água.

45. Por tratar-se de atividades transversais, não foi possível mensurar o valor exato do montante diretamente envolvido no objeto auditado.

1.7. Metodologia

46. Além de amplo estudo dos normativos sobre o tema, de modo a subsidiar os trabalhos, foram realizadas diversas reuniões com as equipes técnicas da Adasa envolvendo as áreas consideradas relevantes para os fins desta auditoria, todas subordinadas à Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, quais sejam:

- **Coordenação de Outorga – COUT**, responsável pela análise de solicitações de uso de recursos hídricos;
- **Coordenação de Informações Hidrológicas – COIH**, que promove o monitoramento quali-quantitativo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos do Distrito Federal;
- **Coordenação de Fiscalização – COFH**, responsável pela fiscalização do uso de recursos hídricos, com objetivo de prevenir condutas ilícitas e indesejáveis.

47. Ademais, durante²¹ os trabalhos de auditoria, Brasília sediou o **8º Fórum Mundial da Água**, evento internacional periódico, que reúne interessados no assunto e tem como missão *“promover a conscientização, construir compromissos políticos e provocar ações em temas críticos relacionados à água para facilitar a sua conservação, proteção, desenvolvimento, planejamento, gestão e uso eficiente, em todas as dimensões, com base na sustentabilidade ambiental, para o benefício de toda a vida na terra”*.²²

48. Trata-se do maior evento global sobre o tema água e é organizado pelo Conselho Mundial da Água, organização internacional fundada em 1996, com sede permanente na cidade de Marselha, na França, que reúne cerca de 400 instituições relacionadas à temática de recursos hídricos em aproximadamente 70 países.

49. A convite da Adasa, esta equipe participou de diversos encontros que tratavam das mais variadas temáticas relacionadas à água, dentre as quais o tratamento dado às outorgas de recursos hídricos em diversos países, como Estados Unidos e Austrália.

50. Na oportunidade foi possível identificar boas práticas, compreender a

²⁰ DA_PT 16Análise das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica (e-doc 3D028312-e).

²¹ 18 a 23 de março de 2018.

²² <http://www.worldwaterforum8.org/pt-br/8%C2%BA-f%C3%B3rum-mundial-da-%C3%A1gua-18-23-de-mar%C3%A7o-de-2018> (acesso em 15/05/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

complexidade do tema, e estreitar as relações com a Agência Nacional das Águas – ANA, o que se mostrou de grande valia, especialmente quanto às proposições apresentadas nesta fiscalização.

51. Dessa relação com a ANA se seguiram diversas reuniões, organizadas por sua equipe de Auditoria Interna²³, onde foi possível compreender sua forma de atuação em âmbito nacional e identificar modos de cooperação com a entidade reguladora distrital.

52. Destacam-se as reuniões realizadas com as equipes de **Regulação, Fiscalização e Águas Subterrâneas** que foram de suma importância para o desenvolvimento deste trabalho.

53. No tocante às ferramentas utilizadas pela Adasa para o controle da disponibilidade hídrica no processo de concessão de outorgas, foram analisados as planilhas eletrônicas de controle de outorgas e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do DF – SIRH/DF, sendo avaliada inclusive uma extração do banco de dados desse Sistema.

54. Na análise das planilhas e do banco do SIRH/DF, foram examinados os critérios de consistência dos dados e de suas fontes, sua integridade, confiabilidade, padronização e disponibilidade.

55. Verificou-se, ademais, a razoabilidade de atualização de dados, em especial, dos valores de disponibilidade hídrica, em decorrência da sensibilidade dessa informação para a confiabilidade dos balanços utilizados no processo de concessão de outorgas.

56. Acerca do **Monitoramento dos Termos da Outorga**, especialmente quanto à vazão de captação autorizada, considerou-se que, além de determinação normativa²⁴, é prática que incentiva o consumo racional de água, posto que a falta de fiscalização pode levar ao uso indiscriminado desse recurso.

57. A experiência australiana apresentada no Fórum Mundial da Água demonstra a viabilidade de controle individual dos medidores de vazão dos usuários, sendo necessário, naquele país, em razão da cobrança realizada pela exploração desse recurso.

58. No Brasil a cobrança pelo uso da água é prevista pela Política Nacional de Recursos Hídricos²⁵ e o valor é escolhido a partir da participação dos usuários, da sociedade civil e do poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs). Um dos parâmetros para definir os valores é bem simples: quem usa e polui mais os corpos de água, paga mais; quem usa e polui menos, paga menos.

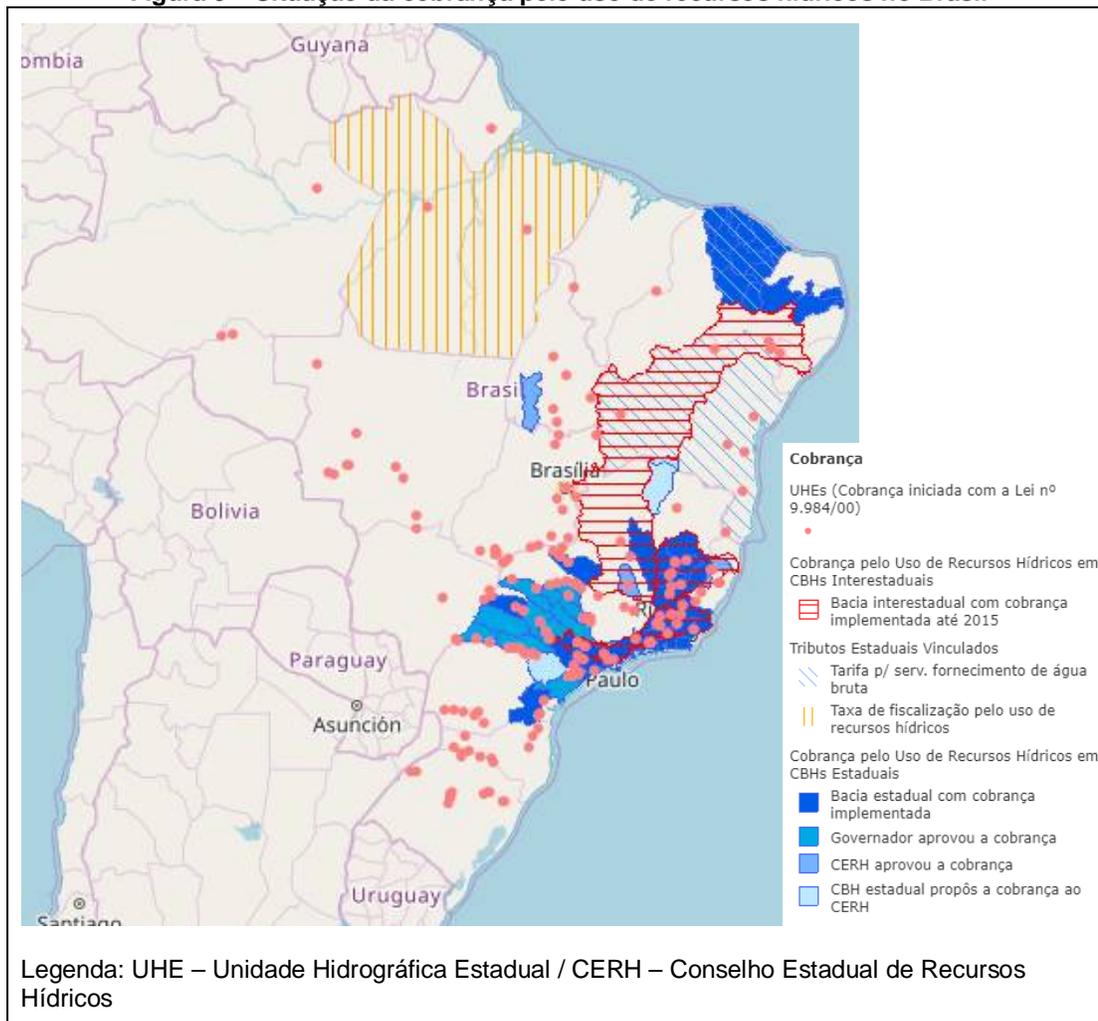
²³ Auditor-Chefe: Eliomar Wesley Ayres da Fonseca Rios.

²⁴ Resolução Adasa nº 350/06, art. 37.

²⁵ Instituída pela Lei nº 9.433/97.



Figura 9 – Situação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (acessado em 15/05/2018)
<http://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=e84872e344314a6b822b6ab3d0323937>

59. Segundo a norma, compete aos Comitês de Bacia definirem se haverá ou não tal cobrança, o mecanismo para sua implementação bem como os valores a serem exigidos. À Adasa cabe o apoio técnico e operacional para, caso a cobrança seja praticada, promover seu recolhimento e repasse aos Comitês, a quem cabe o gerenciamento dos recursos.

60. O DF conta com 3 (três) Comitês de Bacia: Do Preto (CBH Preto), do Maranhão (CBH Maranhão) e do Paranoá (CBHRP), estando a cobrança pelo uso dos recursos hídricos ainda em estudo.

61. Embora não seja a realidade do DF atualmente, a cobrança será acompanhada da necessidade de controle e fiscalização, razão pela qual investimento nessa área no momento é essencial para discussão do tema num futuro próximo, estando, assim, em condições de operacionalizá-la quando necessário.

62. A premência de se fiscalizar o uso de recursos hídricos pode se tornar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ainda maior, caso o Projeto de Lei²⁶ que trata da introdução dos Mercados de Águas no Brasil venha a ser aprovado. Ressalta-se que, em termos básicos, esse instrumento permite que usuários que detenham outorgas possam negociar entre si parte da vazão a que têm direito²⁷.

63. Para avaliação da sistemática de **fiscalização de captações irregulares**, além das reuniões e questionamentos formais realizados à equipe de fiscalização da Adasa, foram examinados os PAFs – Planos Anuais de Fiscalização²⁸ dos anos de 2015 a 2018, bem como os Relatórios de Atividades²⁹ de 2015 a 2017 disponíveis no sítio da Agência.

64. Quanto à análise do atendimento aos **condomínios irregulares**, foram solicitadas informações à Caesb³⁰ e Secretaria de Gestão do Território e Habitação - SEGETH³¹ de modo a identificar, do total de condomínios em processo de regularização, os que contam com abastecimento pela Concessionária.

65. Como a SEGETH não atendeu³² à solicitação dessa equipe em tempo razoável à análise, foram utilizados dados relativos a 2016³³, que compuseram, na oportunidade, o Processo nº 29491/2015. Contudo, posteriormente³⁴, a Secretaria informou que os dados não sofreram alteração, o que torna válida a análise realizada.

“ (...) reiteramos que foi encaminhado àquela Corte de Contas pelo Ofício nº 530.000.006/2016 AJL/GABIN/SEGETH, referente a Nota de Auditoria nº 01 processo nº 29.491/2015 TCDF - Auditoria operacional de planejamento territorial e regularização fundiária - Ofício n. 248/2015-SEAUD - TCDF, anexado a este evento SEI pelo GAB/SEGETH (7517615), tabela contendo as informações referentes aos projetos de regularização (...)

“ (...) reiteramos as informações prestadas a época considerando que não houve alteração, até a presente data, das áreas passíveis de regularização. “

66. Desse modo, foram cruzados os dados relativos a condomínios irregulares da relação da SEGETH, com aqueles fornecidos pela Caesb³⁵ como sendo atendidos para fins de abastecimento.

67. Por fim, dentre aqueles não atendidos pela Caesb, foram identificados os que contam com outorga da Adasa para fins de abastecimento humano.

68. Dessa forma, foi possível relacionar os possíveis captadores irregulares de água, posto que, além de não contarem com o fornecimento da Caesb, ainda não possuem autorização da Adasa para uso de recurso hídrico.

69. Destaque-se que, nas ocasiões em que foram identificadas, no mesmo condomínio, outorgas concedidas a particulares e à Caesb, considerou-se o condomínio como se totalmente atendido pela Concessionária.

²⁶ Projeto de Lei do Senado nº 495/2017.

²⁷ <http://www.valor.com.br/politica/5397637/projeto-no-senado-preve-criacao-de-mercado-de-aguas>.

²⁸ Disponíveis no link <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao/planos-anuais-de-fiscalizacao> (acesso em 16/05/2018)

²⁹ Disponíveis no link <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao/relatorio-de-atividades>. (Acesso em 16/05/2018).

³⁰ Notas de Auditoria nºs 5 e 6, e-docs F067014C-c e C98D2EA7-c respectivamente.

³¹ Nota de Auditoria nº 7 (e-doc 3B76D7F0-c).

³² Ofício SEI-GDF nº 748/2018 – SEGETH/GAB (e-doc C112B771).

³³ Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH (e-doc 31DCE0C8-c).

³⁴ Ofício SEI-GDF nº 910/2018 – SEGETH/GAB (e-doc E763EB44-c)

³⁵ DA_PT 15 (e-doc CF9DC2BA-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

1.8. Critérios de auditoria

70. Quanto ao aspecto jurídico-legal, foram considerados para fins de critérios, os normativos constantes do tópico Legislação e Normas Aplicáveis deste relatório, elencados na Tabela 2.

71. De modo subsidiário, mas não menos importante, considerou-se os Princípios Administrativos, especialmente os da Legalidade, Eficiência, Publicidade e Transparência, além do poder-dever de zelar e fiscalizar inerente ao estado.

72. Observou-se também o tratamento dado às outorgas pela Agência Nacional de Águas - ANA, sendo relevante exemplo de boas práticas, como o Sistema Federal de Regulação de Usos - REGLA responsável por concentrar seu processo de concessão de outorgas, tornando-o mais ágil e seguro, sendo parametrizável para uso por entes da federação interessados em adotá-lo.

73. Destaque ainda à DAURH – Declaração Anual de Uso de Recursos Hídricos exigida pela ANA de determinados usuários, por meio do qual são informados os volumes de água efetivamente captados a cada mês durante o ano.

74. Quanto às reservas explotáveis dos aquíferos do DF, além dos valores atualmente vigentes definidos pela Resolução Adasa nº 01/2011, considerou-se a proposta de atualização discutida na Audiência Pública nº 007/2017³⁶, a qual propôs adicionar subdivisão em regiões administrativas e áreas permeáveis ou impermeáveis.

75. Foram verificados, ainda, critérios de integridade dos dados nas principais ferramentas utilizadas no processo de concessão de outorgas pela Adasa, com vistas a avaliar a fidedignidade das informações e a conformidade dos dados³⁷, bem como a razoabilidade da atualização das informações de disponibilidade hídrica.

1.9. Avaliação de Controle Interno

76. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente Auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno da Jurisdicionada. Nessa oportunidade, foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Tabela 5 – Definição de Riscos Inerente e de Controle

| Risco Inerente / Risco de Controle |
|------------------------------------|
| Elevado $\geq 66\%$ |
| $33\% \leq$ Moderado $< 66\%$ |
| Baixo $< 33\%$ |

Fonte: Elaboração própria.

³⁶ Informações disponíveis em: <http://www.adasa.df.gov.br/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/audiencias-publicas/audiencias-em-andamento/861-audiencia-publica-n-007-2017>. Acesso: 21/05/2018.

³⁷ Tribunal de Contas da União. Boas Práticas em Segurança da Informação. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2012. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/cgd/assuntos/publicacoes/2511466.pdf>. Acesso em 21/05/2018.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

77. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade³⁸, urgência³⁹, tendência⁴⁰, criticidade⁴¹, relevância⁴² e materialidade⁴³, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme Tabela a seguir, resultando em um risco **Moderado**:

Tabela 6 – Aferição do Risco Inerente

| | ADASA | OUTORGAS | |
|------------------------------------|-------|----------|--|
| Gravidade | ● | ● | |
| Urgência | ● | ● | |
| Tendência | ● | ● | |
| Complexidade | ● | ● | |
| Relevância | ● | ● | |
| Materialidade | | ● | |
| TOTAL | | | Legenda: ● Baixa ● Média ● Alta ● N/A |
| Média | | | |
| Risco inerente (percentual) | | | |

Fonte: Avaliação de Risco e Materialidade (DA_PT 08, e-doc 73D76506-e).

78. No que tange à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, conclui-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem **29,16%** do total da despesa autorizada no âmbito da Agência, desconsiderando-se os gastos com pessoal e encargos, no período de 2014 a 2016, conforme o Quadro abaixo:

³⁸ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

³⁹ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁴⁰ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

⁴¹ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

⁴² A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

⁴³ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 7 – Materialidade do objeto auditado**

| Matéria Auditada | Exercício 2014 | Exercício 2015 | Exercício 2016 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Despesa Empenhada para o Objeto Auditado (Programa Temático 6210) ^{44*} | R\$ 1.718.511,00 | R\$ 2.668.901,00 | R\$ 16.074.589,00 |
| Total Despesa Empenhada no Órgão ⁴⁵ | R\$ 14.159.177,00 | R\$ 16.895.018,00 | R\$ 36.742.593,00 |
| Percentual | 12,14% | 15,80% | 43,75% |
| Materialidade⁴⁶ (Percentual) | 29,16% | | |

Fonte: Prestações de Contas de 2014 a 2016 - disponíveis no sítio <http://www.adasa.df.gov.br/transparencia-publica/4-prestacao-de-contas-anual>

79. Em relação ao **Risco de Controle**, foi aplicado ao titular do Controle Interno o Questionário de Avaliação de Controles Internos⁴⁷ (DA_PT 08, e-doc 73D76506-e), estimando o Risco de Controle como **Baixo**, conforme resumo apresentado a seguir:

Tabela 8 – Resumo das avaliações para estabelecimento do Risco de Controle

| Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2 | |
|---|------------|
| Ambiente Interno | 22% |
| Definição de Objetivos | 50% |
| Identificação de Eventos | 25% |
| Avaliação de Risco | 50% |
| Resposta ao Risco | 25% |
| Atividades de Controle | 10% |
| Informação e Comunicação | 20% |
| Monitoramento | 25% |
| Risco de Controle | 28% |

Fonte: Avaliação de Risco e Materialidade (DA_PT 08, e-doc 73D76506-e).

⁴⁴ Programa Temático 6210:

2014 e 2015 - Meio Ambiente e Recursos Hídricos: As ações vinculadas a esse Objetivo estão voltadas aos processos de Regulação, Monitoramento, Outorga e Fiscalização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, no âmbito do DF

2016 - Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental: no programa destacam-se as atividades de regularização de captação de água subterrânea e superficial por meio de outorgas; o fortalecimento do monitoramento das águas superficiais e subterrâneas do Distrito Federal por meio da rede de estações hidrometeorológicas e poços; a implementação de educação ambiental e sustentável, ações de fiscalização de recursos hídricos, e a edição e revisão de normativos relacionados a estes recursos.

⁴⁵ Desconsiderando-se os gastos com pessoal

⁴⁶ Média ponderada, atribuindo-se maior peso para os exercícios mais recentes.

⁴⁷ Elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.



2. Resultados da Auditoria

2.1. QA 1 – O controle das concessões de outorgas de captação de água permite a gestão eficaz dos recursos hídricos no DF?

Não. Foi constatada insegurança no controle da disponibilidade hídrica para concessão de novas outorgas em razão da desatualização dos dados de monitoramento das vazões das unidades hidrográficas do DF, do desconhecimento de grande parte dos usuários de recursos hídricos e de inconsistências nas ferramentas utilizadas nesse processo, além de deficiência na fiscalização do cumprimento dos termos das outorgas e na identificação de captações irregulares.

2.1.1. Achado 1 – A concessão de outorgas não respeita a disponibilidade hídrica local.

Critério

80. Os responsáveis pela gestão dos recursos hídricos devem conhecer os corpos hídricos em seu território e ter informações básicas sobre eles.

- Decisão TCDF nº 6177/2010, I, “b” e “c”, que trata das ações de cadastramento de usuários de outorgas;

81. A concessão de outorgas de captação de águas superficiais e subterrâneas deve considerar o saldo da disponibilidade hídrica local de modo a preservar os corpos hídricos.

- Resolução Adasa 350/06, art. 7º, I e II que trata do limite de vazão a ser outorgada em um mesmo curso de água (águas superficiais)
- Resolução Adasa 350/06, art. 13, que trata dos parâmetros de vazão e período de captação para outorga de águas subterrâneas.
- Decreto 22.359/01, art. 16 que condiciona o direito de uso de recursos hídricos à disponibilidade hídrica.

82. Segundo o princípio da transparência ativa, os órgãos devem divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações.

- Lei nº 4.990/2012 (LAI-DF), art. 3º, II;
- Resolução Adasa nº 350/2006, art. 22, que trata da publicidade dos registros, despachos e resoluções no sítio eletrônico da Agência.

Análises e Evidências

Desconhecimento do total de usuários de Recursos Hídricos no DF

83. A Adasa instituiu⁴⁸ em 2010 o Cadastro Eletrônico dos Usuários de Recursos Hídricos em corpos de água de domínio do DF e naqueles delegados pela União e Estados.

⁴⁸ Resolução Adasa nº 04/2010.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

84. Tal instrumento teve como objetivo o levantamento dos usuários de recursos hídricos, autorizados ou não, com informações de endereço, finalidades de uso e vazão estimada. Para os cadastrados era emitido “**Certificado de Cadastro**”, sem eximir o interessado de obter junto à Agência sua regularização por meio da Outorga de Direito de Uso ou Registro de Uso Insignificante.

85. O normativo previa ainda que o Certificado seria exigido em fiscalizações e que a não apresentação implicaria penalidades por uso irregular de recursos hídricos.

86. Diversas campanhas de cadastramento foram realizadas e em 2014, por ocasião do monitoramento da auditoria TCDF objeto do processo nº 36514/2009, a Agência informou⁴⁹ que o Cadastro Eletrônico contava com **13.965 adesões**, número considerado razoável pela equipe de fiscalização há época.

87. Ocorre que o cadastro foi descontinuado e a última informação é de que constam, atualmente, **8.108**⁵⁰ registros. Destaque-se que o link para cadastro permanece ativo no sítio da Adasa, sem, contudo, a emissão do Certificado ou a utilização desses dados para nenhuma ação da Agência.

Figura 10 – Tela do Cadastro de Usuários de Recursos Hídricos

Cadastro de Usuário de Recursos Hídricos

O QUE DESEJAS FAZER?

- Emitir a 2ª via do certificado
- Realizar Novo Cadastro
- Cadastrar Novo Local do Empreendimento
- Cadastrar Nova Interferência

Emitir a 2ª via do certificado - PASSO 1 - (Identificar a Pessoa)

Pessoa Física Pessoa Jurídica

IMPORTANTE:

Não é permitido o cadastro pelo site de utilização de recursos hídricos na modalidade de CAMINHÃO-PIPA e/ou CANAL. Para estas finalidades ou pedido de Outorga-prévia é obrigatório o comparecimento pessoal ao escritório da ADASA.
 Endereço: Setor Ferroviário - Parque Ferroviário de Brasília - Estação Rodoferrviária, Sobreloja - Ala Norte
 CNPJ/MF: 07.007.955.0001-10 CEP: 70631-900 Brasília - DF - (61)3961-4956 / 3961-4957

OBSERVAÇÕES

Observações:

1. As informações aqui prestadas são de responsabilidade do usuário e estarão sujeitas a penalidades por uso indevido do Sistema;
2. Este Cadastro não se aplica ao uso de água superficial por meio de CAMINHÃO-PIPA e/ou CANAL, ficando obrigatória a obtenção da autorização junto a ADASA;
3. Para novas perfurações de poços tubulares/sistemas, permanece a exigência da obtenção da Outorga Prévia nos termos da Resolução Normativa/ADASA nº 350, de 23 de junho de 2006.

Clique aqui e veja a Resolução nº 04, de 12 de Maio de 2010, que institui o Cadastro Eletrônico dos usuários de recursos hídricos no DF.
 Para maiores informações, ligue para (61) 39614982 / (61) 3961-4991 de segunda a sexta, das 8h30min às 18h.

PARA O PRIMEIRO ACESSO

1. Seleccione o tipo "Pessoa Física" ou "Pessoa Jurídica";
2. Preencha o campo do CPF ou CNPJ;
3. Ao sair do campo CPF ou CNPJ, aparecerá 3 campos para cadastramento de uma senha de 6 dígitos, a confirmação desta senha e um teste cognitivo para você digitar alguns caracteres.
4. Após preencher os 3 itens anteriores, preencha os dados do USUÁRIO, como: Nome, RG, Telefone fixo, Telefone celular, e-mail, endereço (do usuário, e não necessariamente o da captação) e CEP;
5. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
6. A segunda aba "Local de Interferência" estará habilitada para preenchimento dos dados do Local de Interferência, como: Endereço completo, CEP, RA, etc;
7. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
8. A terceira aba "Interferência" estará habilitada para preenchimento dos dados da Interferência, tais como: tipo de uso, vazão etc.
9. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
10. Seu cadastro está concluído, o sistema mostrará o CERTIFICADO, o qual deverá ser impresso.
11. As modificações só poderão ser feitas pelo próprio usuário de água cadastrado, por meio de sua senha cadastrada.

PARA QUEM JÁ POSSUI CADASTRO

1. Seleccione o tipo "Pessoa Física" ou "Pessoa Jurídica";
2. Preencha o campo do CPF ou CNPJ;
3. Ao sair do campo CPF ou CNPJ, aparecerá o campo de senha para você digitar a senha cadastrada no primeiro acesso;
4. Após preencher a senha, os dados do USUÁRIO aparecerão e estarão habilitados para edição.
5. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
6. A segunda aba "Local de Interferência" estará habilitada para preenchimento dos dados do Local de Interferência, como: Endereço completo, CEP, RA, etc;
7. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
8. A terceira aba "Interferência" estará habilitada para preenchimento dos dados da Interferência, tais como: tipo de uso, vazão etc.
9. Clique no botão "PROXIMO" (após verificar se todas as informações estão corretas);
10. Seu cadastro está concluído, o sistema mostrará o CERTIFICADO, o qual deverá ser impresso.
11. As modificações só poderão ser feitas pelo próprio usuário de água cadastrado, por meio de sua senha cadastrada.

Fonte: Adasa, disponível no link <http://sistemas.adasa.df.gov.br/CadWeb/uiCadWeb/cadWeb.jsf> (Acesso em 14/04/2018)

88. Hoje⁵¹, constam do SIRH um total de **7.404**⁵² captações autorizadas, sem informação de qual percentual encontrava-se também no Cadastro Eletrônico de Usuários. Ressalta-se, ainda, a existência de **969** processos de outorga em análise⁵³.

⁴⁹ Ofício nº 32/2014-PRE/Adasa (e-doc 5C2017FF)

⁵⁰ Ofício SEI-GDF n.º 7/2018 - Adasa/COR (e-doc 3B76D7F0-c)

⁵¹ Fonte: SIRH em 12/04/2018, 15:38

⁵² 1.457 de águas superficiais e 5.947 de águas subterrâneas (fonte: SIRH em 12/04/2018, 15:38)

⁵³ Processos em análise são aqueles considerados aptos para serem analisados pela Adasa quanto a solicitação de outorga. Desses, 613 são de águas superficiais e 356 de águas subterrâneas. (Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, e-doc 1860E6A4-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

89. Questionada⁵⁴ sobre a estimativa de usuários de captações de águas no DF, incluindo aqueles ainda não cadastrados pela Agência, manifestou-se⁵⁵:

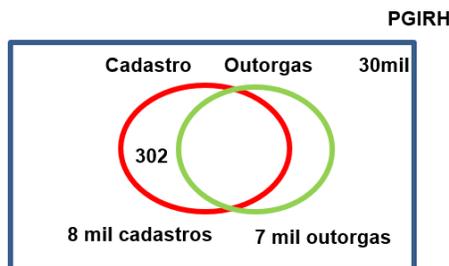
“A Adasa não estima a quantidade de usuários de recursos hídricos não outorgados ou não cadastrados existentes no Distrito Federal, mas a Agência pretende firmar parcerias com a Codeplan, Emater e IBGE para estimar os usuários de água das áreas rurais e não atendidos pela Caesb, possibilitando à Adasa atuar junto a essa parcela.”

90. Contudo, segundo o PGIRH, a estimativa era, em 2012, de **30 mil**⁵⁶ usuários de recursos hídricos passíveis de outorga no DF, cujo cálculo teve como fonte a própria Adasa. É bem provável que a demanda tenha acompanhado o crescimento demográfico do DF nesses últimos 6 anos, elevando também a estimativa da época.

A Adasa conhece apenas 26% do quantitativo estimado de usuários de recursos hídricos do DF passíveis de outorga.

91. Ressalta-se que a Agência realizou cruzamento⁵⁷ entre os bancos de dados de cadastro e do SIRH, tendo identificado que apenas 302 registros não integram o balanço hídrico. Logo, se da base de cadastros (8.108 registros), apenas 302 não constam da base de outorgas (7.404 registros), significa que mais de 74% da estimativa de usuários de recursos hídricos no DF⁵⁸ são desconhecidos:

Figura 11 - Representação da quantidade de usuários das diferentes fontes de dados.



Fonte: elaboração própria

92. Tal cenário foi construído admitindo que não houve aumento de usuários nos últimos 6 anos (30 mil estimados pelo PGIRH/2012) e que a ADASA possui conhecimento de 7.706 usuários, 302 oriundos do cadastro e o restante do SIRH.

93. Considerando-se que esse quantitativo representa apenas **25,69%** do total estimado de usuários, verifica-se que o saldo disponível para novas concessões

⁵⁴ Nota de Auditoria nº 02 (e-doc 05655BD0-c)

⁵⁵ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR (e-doc 1860E6A4-c)

⁵⁶ PGIRH - Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal, Volume II – Prognóstico e Programas de Ação, página 442 (DA 12, e-doc EDA9B989-e)

⁵⁷ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, págs. 5/6 (e-doc 8BB66751-c).

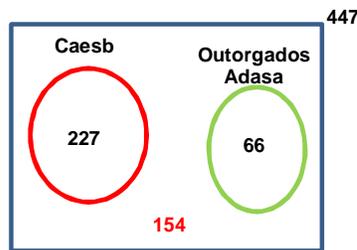
⁵⁸ 7.404 registros do SIRH somados a 302 cadastros totalizam 7.706, o que representa conhecimento de cerca de 25,69% da estimativa de 30 mil usuários de recursos hídricos.



é pouco confiável.

94. Nesse sentido vale destacar que, do total de **447** condomínios irregulares (ou em fase de regularização) existentes no DF⁵⁹, apenas **227** (50,78%)⁶⁰ constam com abastecimento pela Caesb e outros **66** possuem autorização da Adasa para exploração de água para abastecimento humano, restando **154** que não se enquadram em nenhuma dessas situações, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 12 - Representação do fornecimento de água aos condomínios irregulares.



Fonte: elaboração própria

95. Sendo a água um recurso essencial à vida, é razoável concluir que aqueles condomínios não atendidos pela Caesb e que também não contam com outorga da Adasa possivelmente possuem captações irregulares de água, representando **34,5%** do total.

96. Como cada condomínio conta com, no mínimo, algumas centenas de unidades habitacionais, isso indica que o abastecimento de milhares de pessoas se dá de forma irregular no DF, sem cobrança, controle sobre a vazão captada ou submissão aos regimes de racionamento.

Apenas 23% da estimativa de usuários de água passíveis de outorga no DF são considerados para fins de cálculo da disponibilidade hídrica

97. Outro exemplo de estimativa de usuários desconhecidos consta do estudo⁶¹ realizado em 2016 pela Coordenação de Outorgas da Adasa na região da bacia do **Ribeirão Extrema**.

98. Diante da ausência de dados suficientes para subsidiar a concessão de novas outorgas na região, foi realizado mapeamento de forma **manual** por meio da sobreposição dos dados outorgados presente nos processos físicos com mapas locais, permitindo o zoneamento da região e a identificação de possíveis usuários irregulares.

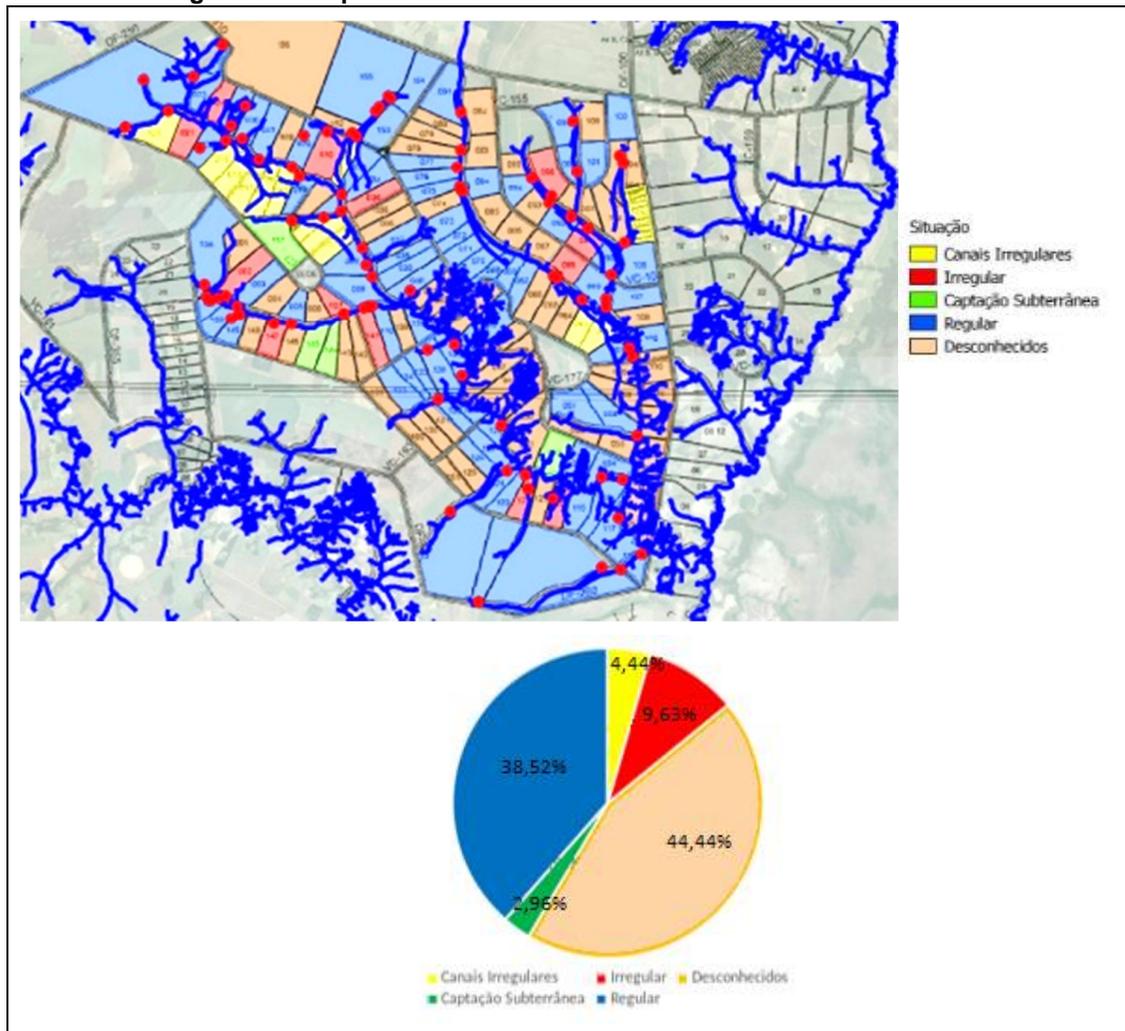
⁵⁹ Consolidação dos dados SEGETH (e-doc 31DCE0C8-c) e Caesb (CF9DC2BA-c)

⁶⁰ DA_PT 15 (e-doc E1ADA142-e)

⁶¹ Nota técnica nº 33/2016 – SRH/Adasa, integrante dos processos nº 197000590/2015 e 197001569/2015 (DA 12, e-doc A0B58F8E-e)



Figura 13 – Mapeamento dos usuários da bacia do Ribeirão Extrema



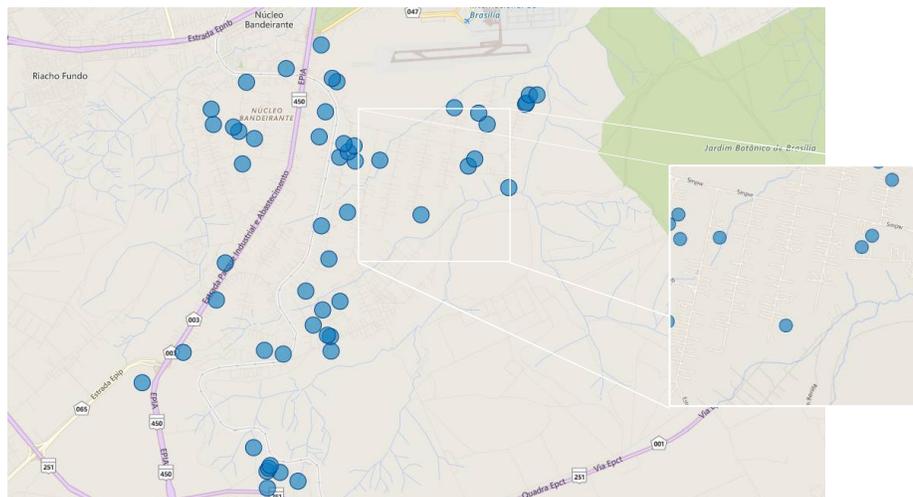
Fonte: Nota técnica nº 33/2016 – SRH/Adasa (DA 12, e-doc A0B58F8E-e).

99. Tal estudo foi realizado por apenas 2 servidores da coordenação de outorgas em aproximadamente 2 meses, sem dedicação exclusiva para a tarefa, e concluiu que quase **45%** dos usuários locais não são conhecidos pela Adasa.

100. Contudo, essa realidade de ciência de quase metade dos usuários não é a realidade de alguns locais do DF, como por exemplo a região do ParkWay, que, conforme ilustra a figura a seguir, conta com poucas captações de água subterrânea identificadas.



Figura 14 – Captações subterrâneas outorgas na região do Park Way



Fonte: SIRH – DF em 14/04/2018 – 11:17

101. A representação da região do Park Way demonstra a dificuldade de extrapolar os dados do estudo (**45% desconhecidos**) para todo território do DF, posto ser visível que naquela localidade o percentual de outorgas frente aos possíveis usuários é muito inferior, tornando maior a representatividade de usuários desconhecidos.

102. Desse modo, de forma a subsidiar o planejamento das equipes de fiscalização e trazer maior confiabilidade aos dados de disponibilidade hídrica, faz-se necessário mapeamento real de todas as bacias que cortam o DF, identificando, dessa forma, possíveis captações irregulares.

103. Destaque-se que, considerando as ferramentas tecnológicas atualmente existentes na Agência e o Banco de Dados de outorgas georreferenciadas, tal mapeamento tornar-se-á menos trabalhoso que aquele realizado no estudo de 2016, requerendo tão somente prioridade da Adasa para sua execução.

104. Nesse sentido a Agência conta ainda com o estímulo promovido pela ANA por meio do programa PROGESTÃO⁶² que prevê o desembolso de até cinco parcelas anuais de R\$ 750 mil⁶³, para cada unidade da federação, mediante o cumprimento de metas institucionais pré-estabelecidas, dentre as quais destacam-se:

- **Meta I.1:** Integração de dados de usuários de recursos hídricos: compartilhamento no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), por meio do Cadastro Nacional dos Usuários de Recursos Hídricos (CNARH), das informações referentes aos usuários de recursos hídricos de domínio estadual. Tem por objetivo a gestão integrada das águas de domínio da União e dos estados.
- **Meta I.2:** Compartilhamento de informações sobre **águas subterrâneas**: compartilhamento por meio do SNIRH, das informações sobre autorizações de perfuração de poços e, quando houver, sobre as emissões de outorgas de captação de águas subterrâneas pelo estado. Tem por objetivo a gestão

⁶² PROGESTÃO - Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas

⁶³ Resolução ANA nº 512/2013



integrada das águas superficiais e subterrâneas.

105. O DF aderiu ao Programa, já tendo recebido repasses conforme ilustrado a seguir:

Figura 15 – Valores transferidos ao DF no âmbito do Programa PROGESTÃO do governo federal



Fonte: SIRH – DF em 14/04/2018 – 11:17

106. Outra estratégia que pode contribuir para a identificação de usuários irregulares é o controle social. Quanto mais informações forem divulgadas de forma clara e acessível, maior a possibilidade de se aproveitar dessa ferramenta gratuita.

107. Segundo resolução da Adasa⁶⁴, os atos de outorga devem ser disponibilizados em seu sítio eletrônico.

108. Contudo, a forma de apresentação das informações não é transparente e desfavorece o controle social, posto ser necessário indicar o número do processo, por meio do qual é possível o acesso ao arquivo que traz a íntegra do Despacho de outorga.

Figura 16 – Consulta aos processos de outorga

Consulta a processos de outorga de recursos hídricos

Número do processo: 1970018122010

Região Administrativa: LAGO NORTE

Processos

Número do Processo: 197001812/2010
Nome: GERALDO IESUS DE FARIA
Região Administrativa: LAGO NORTE
Bacia Hidrográfica: PARANÓIA
Classificação: SUBTERRÂNEA
Requerimento: OUTORGA
Situação: OUTORGADO
Download do arquivo

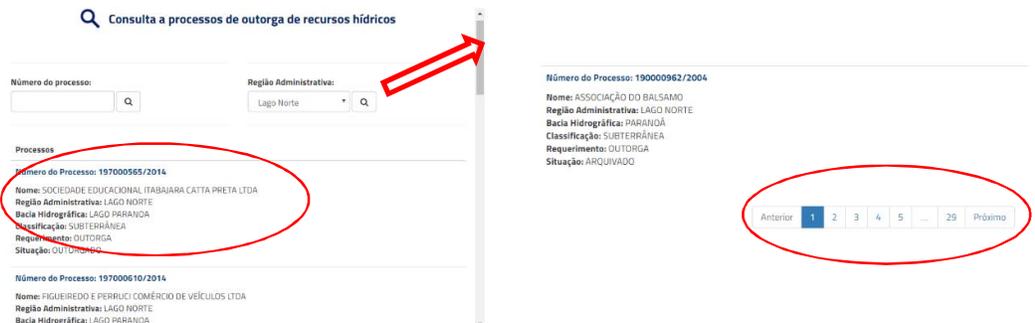
Fonte: <http://www.adasa.df.gov.br/areas-de-atuacao/recursos-hidricos#modal-consultaprocessooutorga> (Acesso em 14/04/2018)

109. É possível ainda a seleção por Região Administrativa. Porém, essa opção apresenta os diferentes processos por meio de uma barra de rolagem, sendo necessário acessar as diversas páginas existentes para listar todas as outorgas de determinada RA.

⁶⁴ Resolução Adasa nº 350/2006, art. 22, § único

110. Observou-se também diversos processos sem o respectivo arquivo disponível, impedindo qualquer avaliação sobre os dados da outorga concedida.

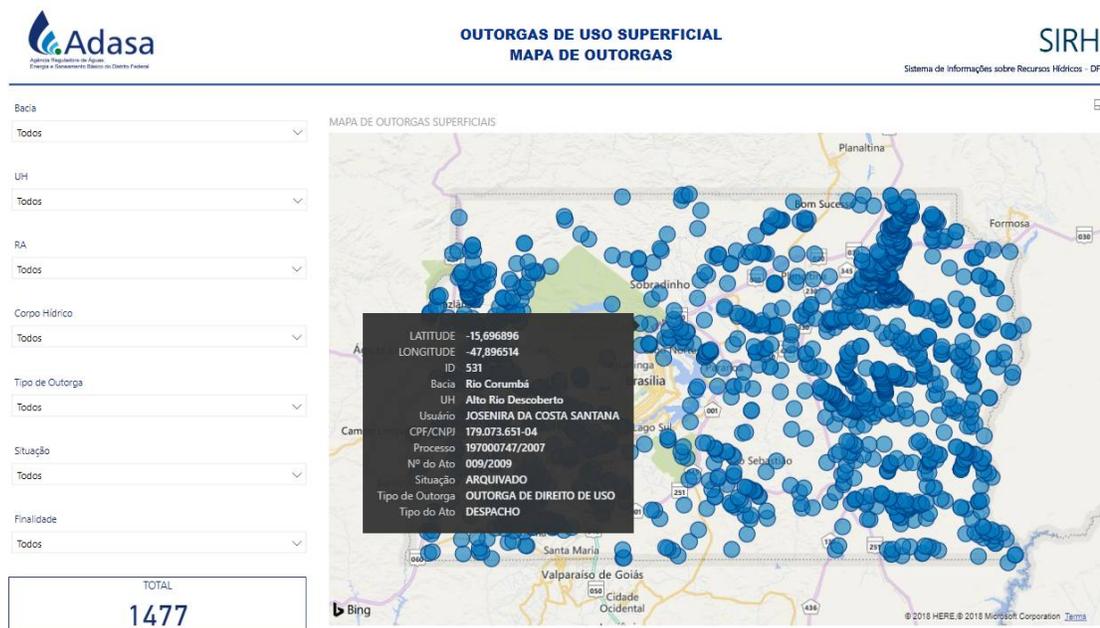
Figura 17 – Exemplo de consulta a outorgas emitidas



Fonte: <http://www.adasa.df.gov.br/areas-de-atuacao/recursos-hidricos#modal-consultaprocessooutorga> (Acesso em 14/04/2018)

111. Alternativa para ampliar a transparência e o controle social é a publicização de uma versão de visualização do SIRH, com acesso por meio do sítio da Adasa, por exemplo, permitindo ao usuário pesquisar por endereço no mapa e obter informações específicas sobre determinada outorga.

Figura 18 – Exemplo de visualização das outorgas de águas superficiais do SIRH



Fonte: SIRH – DF em 11/05/2018 – 12:32



Inconsistências no cálculo do saldo da disponibilidade hídrica

112. A Lei Distrital nº 2.725/2001 instituiu a Política de Recursos Hídricos, criou o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal e definiu a outorga como um de seus instrumentos de execução⁶⁵.

113. A Adasa regulamentou, por meio da Resolução nº 350/2006, os procedimentos de concessão de outorga de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio do DF e naqueles delegados pela União e estados. A Agência realiza o controle do saldo de disponibilidade por meio de balanço hídrico superficial e subterrâneo.

114. Conforme informado pelos técnicos da Adasa em reuniões, cada requerimento de outorga é, em geral, processado mediante a instauração de um processo administrativo⁶⁶. No entanto, diferentes requerimentos de outorga podem ser avaliados em um mesmo processo, por exemplo, no caso de solicitação de interferências de recursos hídricos em uma mesma localidade ou pertencentes a um mesmo usuário.

115. Questionada⁶⁷ quanto ao procedimento para concessão de novas outorgas, a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH da Agência informou que ao avaliar uma nova solicitação, os técnicos observam os critérios constantes da Resolução nº 350/2006 e, caso haja disponibilidade hídrica, inserem o usuário no balanço hídrico e procedem à concessão da outorga. O processo se resume em⁶⁸:

- a) **análise legal** do pedido, para verificar se a finalidade pretendida atende os requisitos da legislação, em especial a Resolução Adasa nº 350/2006; e
- b) **análise técnica** para verificar a possibilidade de conceder uma nova outorga diante do balanço e da disponibilidade hídrica.

116. A SRH informou utilizar as seguintes informações na análise de um pedido de outorga, relacionadas à realidade hídrica da bacia⁶⁹:

- a) séries históricas de estações de monitoramento quali-quantitativo, com vistas a permitir o cálculo da quantidade de água disponível;
- b) conhecimento da demanda por água, tanto em termos quantitativos quanto aos tipos de usos preponderantes, dado que alguns usos exigem maior garantia de acesso à água;
- c) existência de instrumentos regradores dos usos das águas na bacia, tais como enquadramento, áreas de restrição de uso e prioridades para outorga.

117. A Instrução Normativa nº 02/2006-Adasa⁷⁰ estabelece os valores de referência para outorga de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal. A Tabela abaixo demonstra alguns dos parâmetros contidos na norma:

⁶⁵ Lei Distrital nº 2.725/2001, art. 6º, III: “art. 6º São instrumentos da Política de Recursos Hídricos: (...) III – a outorga do direito de uso de recursos hídricos”.

⁶⁶ Atualmente, em processos eletrônicos instaurados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

⁶⁷ Nota de Auditoria nº 02/2018 (DA 11, e-doc 05655BD0-c).

⁶⁸ Ofício SEI-GDF nº 5/2018 - Adasa/COR, pág. 2 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

⁶⁹ Ofício SEI-GDF nº 5/2018 - Adasa/COR, pág. 2 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

⁷⁰ Disponível em: http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/8Legislacao/InstrNormat/IN002_2006.pdf.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 9 – Exemplos de valores de referência de consumo para concessão de outorgas

| Tipo de Demanda | | Consumo Médio Diário (Litros/dia) |
|-----------------|-------------|---|
| Humano | Área Urbana | Varia de 110 a 600 litros/dia (em função do padrão residencial) Média: 355 litros/dia |
| | Área Rural | Varia de 100 a 120 litros/dia (em função do padrão residencial) Média: 110 litros/dia |
| Animal | Bovino | 60 litros/dia |
| | Suíno | 20 litros/dia |
| | Equino | 10 litros/dia |

Fonte: Instrução Normativa nº 02/2006-Adasa.

118. A Agência destacou que os valores de referência de disponibilidade hídrica são definidos atualmente pelo Plano de Gestão Integrada de Recursos Hídricos – PGIRH, atualizado em 2012, e pela Resolução Adasa nº 01/2011, respectivamente, para águas superficiais e subterrâneas⁷¹.

119. Ressaltou que os valores de referência de disponibilidade de águas subterrâneas estão em processo de atualização e, quanto às águas superficiais, novos estudos devem ser iniciados em 2019 para atualização dos valores de referência da disponibilidade hídrica, conforme excertos a seguir⁷²:

*Os valores de referência de disponibilidade hídrica superficial e subterrânea são definidos pelo Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos – PGIRH. O plano foi atualizado em 2012 e **novos estudos devem ser iniciados em 2019 para atualização dos valores de referência da disponibilidade hídrica superficial.***

(...)

*Já os valores de referência da disponibilidade hídrica subterrânea são definidos pela Resolução Adasa nº 01/2011, que “Define as disponibilidades hídricas dos aquíferos subterrâneos no território do Distrito Federal”. **Em 2017, a Adasa contratou consultoria para atualizar os valores de disponibilidades hídricas dos aquíferos subterrâneos no território do Distrito Federal. Os produtos da consultoria foram recebidos e está em fase de elaboração Resolução que atualizará os valores de disponibilidade hídrica subterrânea.** (grifo nosso)*

120. A Adasa informou ainda que⁷³:

Atualmente, a Adasa está em fase de contratação do Plano de Bacia do Paranoá, que abrange mais de 70% do território do Distrito Federal. Esse plano atualizará os estudos de disponibilidade hídrica e demanda, a estimativa de usuários e usos na bacia.

121. Conforme mencionado anteriormente, a disponibilidade hídrica subterrânea é definida com base em valores de referência da Resolução Adasa nº 01/2011, enquanto no caso das águas superficiais são utilizados os dados do PGIRH

⁷¹ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, pág. 2 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

⁷² Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, págs. 2/3 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

⁷³ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, pág. 3 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e séries históricas de estações de monitoramento quali-quantitativo.

122. Quanto à metodologia de controle do saldo da disponibilidade hídrica, constatou-se que a Adasa se utiliza de planilhas em Excel que desconta dos valores de disponibilidade os valores de vazão de captação de água outorgados.

123. Destaca-se que a Agência está em fase de migração desses dados para o Sistema de Informações de Recursos Hídricos do DF – SIRH/DF:

Atualmente, o controle do saldo de disponibilidade hídrica é feito em banco de dados alimentado por planilhas em Excel e no Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do DF – SIRH/DF. O SIRH está em fase de alimentação e consistência dos dados, sendo este o sistema que reunirá todas as informações sobre recursos hídricos do DF. Assim, todas as outorgas concedidas são lançadas no banco de dados e no SIRH que, automaticamente, realiza o controle do saldo de disponibilidade hídrica. (grifo nosso)

124. Verificou-se que o controle do saldo de disponibilidade hídrica (ou balanço hídrico) é realizado com base em 134 planilhas eletrônicas divididas em 17 arquivos⁷⁴. Em análise às planilhas foram constatadas diversas inconsistências que fragilizam sobremaneira o cálculo do balanço hídrico de cada unidade hidrográfica ou aquífero do DF. A análise se encontra consolidada no DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e.

125. A distribuição dos dados está representada na Tabela a seguir, destacando-se que a relação de outorgas se encontra distribuída em 92 planilhas:

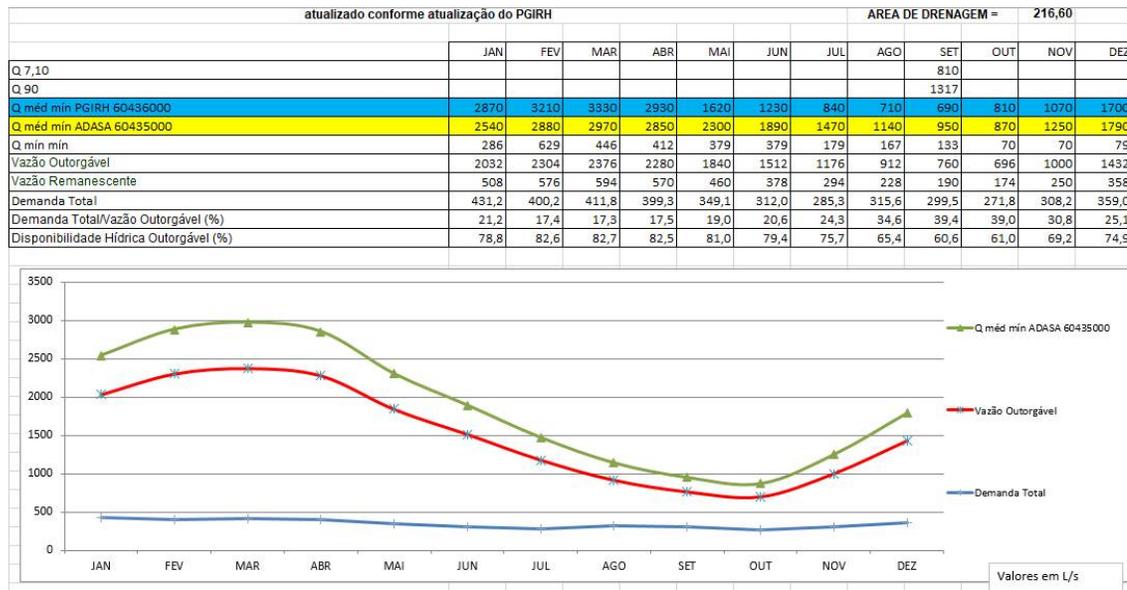
Tabela 10 – Distribuição de dados nas 134 planilhas da Adasa

| Dados | Qtde. de Planilhas |
|---|--------------------|
| Outorgas superficiais | 79 |
| Outorgas subterrâneas | 13 |
| Dados de estações de monitoramento | 13 |
| Barragem (dados de demanda e vazão) | 1 |
| Cálculos de disponibilidade hídrica subterrânea | 3 |
| Cálculos auxiliares | 25 |
| TOTAL | 134 |

Fonte: DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e.

126. Com vistas a exemplificar a utilização dessas planilhas, a Figura abaixo demonstra a definição do balanço hídrico das outorgas da Unidade de Análise Hidrológica – UH “Rio Descoberto”:

⁷⁴ As planilhas eletrônicas foram encaminhadas por correio eletrônico em resposta ao item 4 da NA 1 – Substitutiva (DA 11, e-doc 09FA9049-e “Anexo II da Resposta à NA 01: e-mail de 29/03/2018”).


Figura 19 – Balanço Hídrico da UH “Rio Descoberto”


Fonte: Planilhas de balanço hídrico (DA 11, e-doc 09FA9049-e).

127. Observa-se a disposição de dados de referência do PGIRH⁷⁵ e de dados provenientes da estação de monitoramento da Adasa 60435000 (Descoberto – Chácara 89)⁷⁶. A vazão outorgável⁷⁷, nesse caso, foi calculada com base em 80% da vazão medida na estação⁷⁸ e o gráfico demonstra a relação entre as vazões medidas na estação, a outorgável e a demanda de usuários, considerando todas as outorgas concedidas para esse corpo hídrico.

128. Em análise às demais planilhas de balanço de UH's, constatou-se a **ausência de padronização** no tocante à definição da disponibilidade hídrica. Verificou-se que para determinados corpos hídricos são utilizados os valores de referência do PGIRH⁷⁹, enquanto para outros são utilizados dados das estações de monitoramento da Adasa⁸⁰. A Tabela a seguir sintetiza essa informação:

Tabela 11 – Formas de definição da disponibilidade hídrica das UH's

| Forma de cálculo da Disponibilidade Hídrica | Qtde. de Planilhas |
|---|--------------------|
| Baseada nos valores de referência do PGIRH | 16 |
| Baseada nos dados de estações da Adasa | 24 |
| TOTAL | 40 |

Fonte: DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e

129. Constatou-se, ademais, que das 24 UH's cuja disponibilidade hídrica é definida com base nos dados de estações de monitoramento da Adasa, 20 não

⁷⁵ Linha destacada em azul.

⁷⁶ Linha destacada em amarelo.

⁷⁷ Vazão de água disponível para concessão de outorgas.

⁷⁸ Conforme Resolução Adasa nº 350/2006.

⁷⁹ Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF – PGIRH VOLUME I (págs. 253/254).

⁸⁰ DA 13 - Relatório de Atividades 2017, pág. 16, (e-doc 35EB49E8).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

possuem a memória de cálculo indicada nas planilhas, sendo que para 14 delas não há nem a indicação de qual a estação de origem dos valores⁸¹, conforme explicitado na Tabela abaixo.

Tabela 12 – Situação dos cálculos de disponibilidade hídrica das UH's definidas com base em dados da Adasa

| Estação de Monitoramento | Memória de Cálculo | Qtde. de Planilhas | % |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| Não indica | Não contém | 14 (58,3%) | 83,3% |
| OK | Não contém | 6 (25%) | |
| OK | OK | 4 | 16,7% |
| TOTAL | | 24 | 100% |

Fonte: DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e

130. Ressalta-se que a ausência de memória de cálculo aliada à falta de informações acerca da fonte dos valores (estação de monitoramento) prejudica a rastreabilidade dos cálculos, de modo que não é possível validar se as operações numéricas foram efetuadas corretamente, bem como dificulta a atualização dos dados.

131. Foi constatado ainda que **a disponibilidade hídrica das UH's do DF é definida com base em dados desatualizados**, fragilizando demasiadamente a confiabilidade dos balanços hídricos utilizados no processo de concessão de outorgas.

132. Verificou-se que 16 das 40 UH's⁸² têm sua disponibilidade hídrica definida com base no PGIRH, o qual foi atualizado em 2012, isto é, foram baseadas em valores defasados em, no mínimo, 5 anos. Quanto às demais 24, constatou-se que utilizam dados de treze estações de monitoramento da Adasa⁸³, ainda mais desatualizados que o PGIRH.

133. Com a ressalva de que a **planilha referente à estação de monitoramento “Corumbá 2” não continha dados**, estando completamente em branco⁸⁴, a Tabela a seguir detalha os períodos de dados que foram utilizados para as outras 12 estações:

⁸¹ DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e

⁸² Conforme Tabela 11.

⁸³ Fonte: DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e

⁸⁴ Estação 60445000 – Corumbá 2 (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 13 – Desatualização de dados das estações de monitoramento da Adasa**

| Descrição da Estação | Período de Dados | |
|---|------------------|-------------|
| | Início | Fim |
| Estação 60018000 - São Marcos | 1978 | 1980 |
| Estação 60443000 - Melchior | 1978 | 1995 |
| Estação 60443000 - Maranhão | 1978 | 1995 |
| Estação 60478400 - Riacho Fundo | 1988 | 2002 |
| Estação 60435000 Rio Descoberto | 1979 | 2005 |
| Estação 60435300 - Ribeirão das Pedras e Rodeador | 1979 | 2005 |
| Estação 42460000 - São Bartolomeu | 1974 | 2005 |
| Estação 20050000 - Maranhão | 1966 | 2007 |
| Estação 60490000 - São Bartolomeu | 1970 | 2007 |
| Estação 60490000 - Lago Paranoá | 1970 | 2007 |
| Estação 60478500 - Ribeirão do Gama e Torto | 1971 | 2007 |
| Estação 60476100 - São Bartolomeu | 1978 | 2007 |

Fonte: DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e

134. Nota-se a **ausência de dados de monitoramento das estações por, no mínimo, 10 anos, podendo chegar a até 37 anos, no caso da Estação São Marcos.**

135. Impende ressaltar que **existem dados mais atualizados dessas estações disponíveis na Internet**⁸⁵. A título de ilustração, verificaram-se dados referentes ao mês de maio do exercício de 2018 para a estação 60435000 “Rio Descoberto”, a despeito de a Adasa ter utilizado apenas valores até 2005, conforme demonstra a Figura a seguir:

⁸⁵ Disponíveis no sistema Gestor PCD da ANA (gestorpcd.ana.gov.br).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 20 – Dados atualizados da Estação 60435000 (Rio Descoberto)

| Estação: 5 - 60435000 - DESCOBERTO | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|-------|---------|---------------|
| Data/Hora | Chuva Horária | Chuva transmitida | Chuva adotada | Nível pressão | Nível display | Nível manual | Nível adotado | Vazão | Bateria | Temp. Interna |
| 03/05/2018 16:45:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 16:30:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 16:15:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 16:00:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 15:45:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 15:30:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 15:15:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 15:00:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,50 | 22,60 |
| 03/05/2018 14:45:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,60 | 22,50 |
| 03/05/2018 14:30:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,60 | 22,50 |
| 03/05/2018 14:15:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 59,00 | | | 59,00 | | 13,60 | 22,50 |
| 03/05/2018 14:00:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,60 | 22,50 |
| 03/05/2018 13:45:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,80 | 22,50 |
| 03/05/2018 13:30:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,80 | 22,50 |
| 03/05/2018 13:15:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,80 | 22,50 |
| 03/05/2018 13:00:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,80 | 22,50 |
| 03/05/2018 12:45:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,70 | 22,40 |
| 03/05/2018 12:30:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,70 | 22,40 |
| 03/05/2018 12:15:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,70 | 22,40 |
| 03/05/2018 12:00:00 | 0,00 | 496,80 | 496,80 | 60,00 | | | 60,00 | | 13,70 | 22,40 |

Fonte: Sistema Gestor PCD (<http://gestorpcd.ana.gov.br/serieHistorica.aspx>)⁸⁶.

136. Ressalta-se, ainda, que a Agência conta com dados de 57 estações para monitoramento fluviométrico e pluviométrico, das quais 16 são telemétricas, 28 automáticas e 13 manuais⁸⁷. No entanto, utiliza apenas dados de 13 delas (e desatualizados) nas planilhas de controle dos balanços hídricos do DF⁸⁸.

137. Da mesma forma, a Adasa tem à sua disposição uma rede de **84 poços** de monitoramento de águas subterrâneas⁸⁹, em que pese ainda utilize apenas os dados estanques de disponibilidade definidos em 2011⁹⁰.

138. Destaque-se que, segundo normativo do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF - Ibram⁹¹, todos os postos de combustíveis devem, para fins de licenciamento ambiental, contar com poços de monitoramento que permitam avaliar a **qualidade** das águas subterrâneas nas áreas sujeitas a possível contaminação, além do o **nível** do aquífero freático.

139. Nesse sentido, a Agência conta ainda com diversas outorgas para a finalidade de estudo, pesquisa ou monitoramento, totalizando **53 poços**⁹², bem como a Caesb, concessionária regulada pela Adasa, conta com extensa rede hidrometeorológica, conforme demonstrado na Figura abaixo. No entanto, a **Autarquia não se aproveita desses dados para integrar sua rede de monitoramento.**

⁸⁶ Acesso em 03/05/2018.

⁸⁷ Relatório de Atividades 2017 da Adasa (pág. 16, DA 13, e-doc 35EB49E8).

⁸⁸ Conforme DA_PT 16 "das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica", e-doc 3D028312-e.

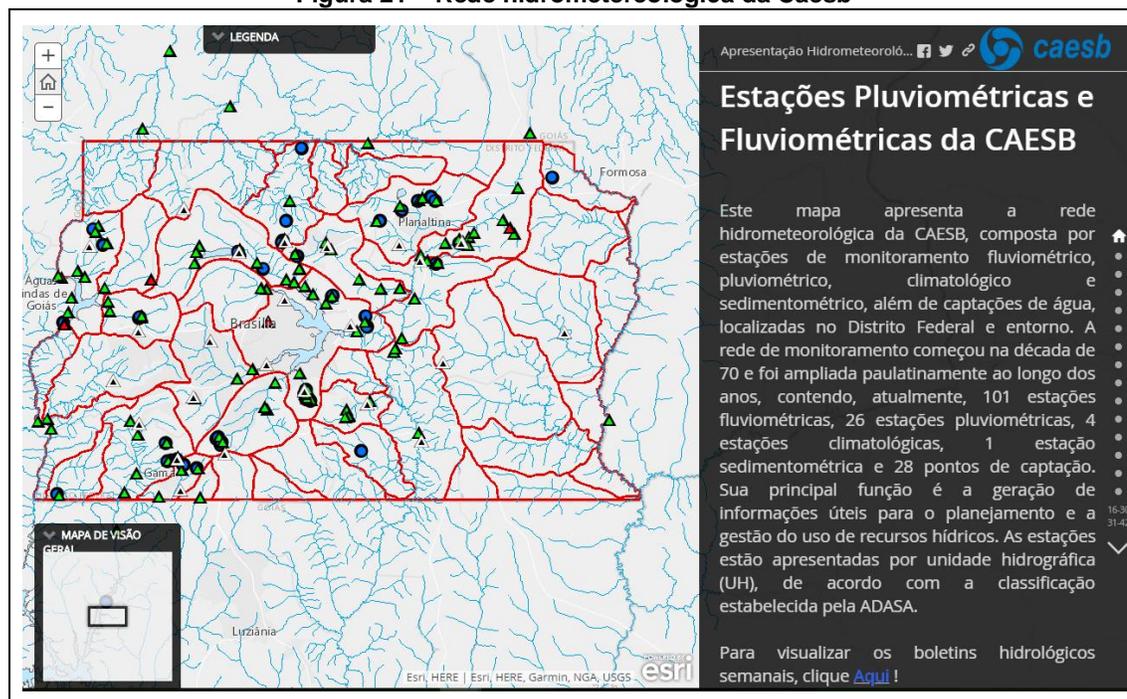
⁸⁹ Sempre em pares, sendo um para poços rasos e o outro para profundos (Relatório de Atividades 2017 da Adasa – pág. 16, DA 13, e-doc 35EB49E8)

⁹⁰ Resolução Adasa nº 01/2011.

⁹¹ Instrução nº 213, de 25/10/2013

⁹² DA_PT 17 (e-doc 5339011B-e)

Figura 21 – Rede hidrometeorológica da Caesb



Fonte: <https://atlas.caesb.df.gov.br/hidrometeorologia/> (acesso em 18/05/2018)

140. Verifica-se, assim, que a **Agência não tem utilizado com eficiência os dados de monitoramento que possui à sua disposição**, tanto de águas superficiais quanto subterrâneas. É imperioso ressaltar a relevância desses dados para um monitoramento mais efetivo da real disponibilidade hídrica dos aquíferos do DF.

141. Quanto às planilhas de balanço hídrico, foram constatadas outras inconsistências e fragilidades, as quais serão relacionadas a seguir.

142. Foi verificada **ausência de dados de localização e de georreferenciamento** em 100% das planilhas de outorgas subterrâneas⁹³ e em mais de 94% das superficiais⁹⁴.

143. Registra-se a relevância dos dados de localização exata das captações de água, pois a disponibilidade de água em um determinado corpo hídrico pode ser impactada por captações a montante⁹⁵ ou afetar outras a jusante⁹⁶.

144. Desse modo, ao se analisar uma solicitação de outorga, é relevante conhecer todas as outras captações próximas, bem como aquelas a jusante e a montante, com vistas a definir qual a vazão de retirada poderá ou não ser autorizada.

145. Além disso, a localização precisa dos pontos de captação é necessária para o devido controle das outorgas, por exemplo, quanto ao vencimento, bem como serve de subsídio para o exercício de fiscalização, tanto do cumprimento

⁹³ Distribuídas em 13 planilhas, uma para cada Subsistema (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

⁹⁴ Ausência de dados de georreferenciamento em 74 de 79 planilhas (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

⁹⁵ Montante é a direção de um ponto mais baixo para o mais alto, apontando para onde nasce o rio.

⁹⁶ Jusante é o fluxo normal da água, de um ponto mais alto para um ponto mais baixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

dos termos da outorga quanto de captações irregulares.

146. Assim, seria necessário proceder aos processos físicos de outorga para buscar os dados de endereço das captações. No entanto, **constatou-se que 59% das planilhas contém outorgas sem a identificação dos respectivos processos**⁹⁷, o que dificulta encontrar essa e outras informações, como as finalidades e detalhamento dos dados de consumo.

147. Ressalta-se, ainda, que em análise a 16 processos físicos de concessão de outorga⁹⁸, selecionados aleatoriamente, constatou-se a ausência de uma captação subterrânea outorgada nas planilhas de balanço hídrico subterrâneo⁹⁹, demonstrando a fragilidade desses dados.

148. No que tange à utilização de planilhas eletrônicas para controle dos saldos de disponibilidade hídrica, deve-se ressaltar as limitações inerentes ao uso dessas ferramentas, em especial em decorrência da elevada quantidade de planilhas, dificultando a produção de informações consolidadas. As principais limitações estão listadas abaixo:

- a) **ausência de padronização das informações:** dado que os formatos de apresentação e os dados constantes das planilhas variaram demasiadamente¹⁰⁰;
- b) **ausência de controle de versões:** não oferece a segurança de se estar trabalhando na versão mais atualizada do documento, bem como as informações não são atualizadas automaticamente e há risco de existência de múltiplas versões de arquivo
- c) **riscos na segurança dos dados:** dados podem ser apagados ou alterados incorretamente ou por acidente;
- d) **dificuldades na recuperação de dados:** em especial, pela ausência de *logs* ou registros de alterações;
- e) **impossibilidade de trabalhar com dados georreferenciados na própria planilha**, de modo que é necessário utilizar outra ferramenta para *plotar* as coordenadas de determinada localidade;

149. Frise-se que, apesar de atualmente ainda utilizar essas planilhas eletrônicas para controle dos balanços hídricos do DF, a Adasa está tomando providências com vistas a mitigar essas limitações: o desenvolvimento do Sistema de Informações de Recursos Hídricos – SIRH-DF que consiste na transposição dos dados das outorgas para um banco de dados integrado com uma ferramenta de produção de relatórios e gráficos¹⁰¹.

150. Destaca-se que o SIRH-DF permitirá a consulta da relação das outorgas e a visualização dos balanços hídricos, bem como a visualização georreferenciadas das outorgas concedidas pela Agência, conforme exemplifica a Figura abaixo.

⁹⁷ (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

⁹⁸ 8 processos de captações de águas superficiais e 8 de subterrâneas (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

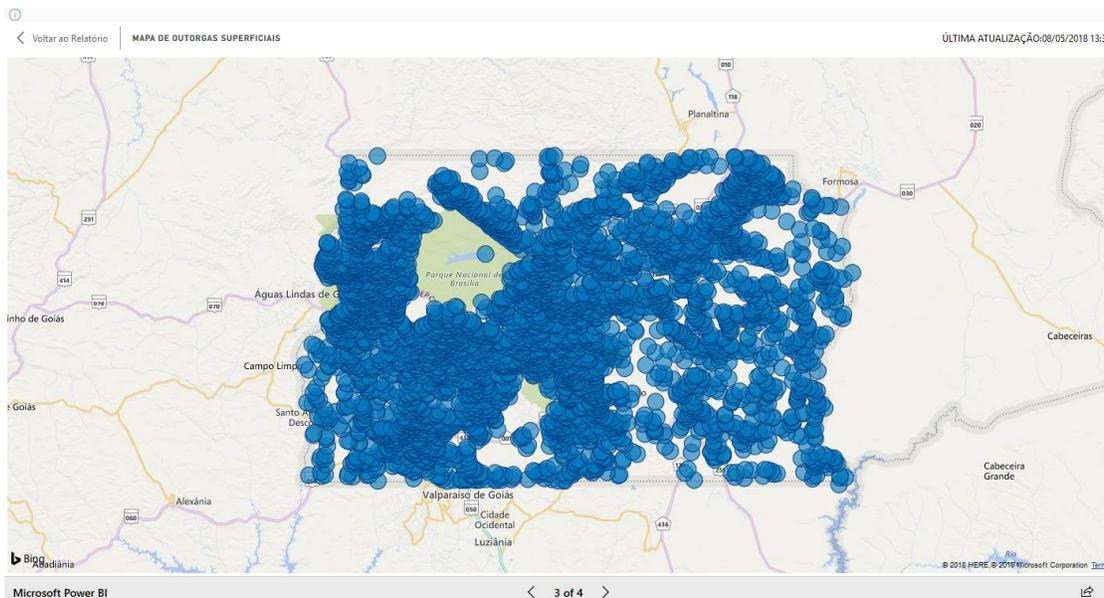
⁹⁹ Processo nº 197.000.048/2017 não consta das planilhas de balanço hídrico subterrâneo (DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e).

¹⁰⁰ DA_PT 16 “das Planilhas de Controle de Saldo de Disponibilidade Hídrica”, e-doc 3D028312-e.

¹⁰¹ Microsoft Power BI.



Figura 22 – Exemplo de tela do SIRH/DF



Fonte: SIRH/DF¹⁰².

Outorgas são concedidas com base em dados desatualizados de 10 a 35 anos.

Inconsistências no SIRH/DF

151. Conforme mencionado, a Adasa está em processo de desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – SIRH¹⁰³, com o objetivo de subsidiar o processo de concessão de outorga, oferecendo ao analista uma visão ampla da disponibilidade hídrica de determinado corpo hídrico, tanto para captações superficiais quanto subterrâneas.

152. Nesse seguimento, o atual estágio desse sistema se baseia no processo de consistência¹⁰⁴ de um Banco de Dados de Outorgas cuja alimentação se deu por meio do cadastro manual dos atos emitidos constante dos processos físicos.

153. Cada registro no Banco conta, essencialmente, com informações do responsável, localização georreferenciada da captação e os valores de vazão de captação autorizadas com a respectiva finalidade de uso (abastecimento humano,

¹⁰² Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMDQyNzY2YTYtODYxMC00ZWlyLTg2NTctMjcxMjU5MDZkNjczliwidCI6IjczZGJmMTMyLWE0YTQtNDkwMy1hYzI2LWJiMjhmY2Y3NDdhNCJ9>. Acesso em: 08/05/2018, 13h43.

¹⁰³ Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – DF que unifica registros de outorgas de captações de águas superficiais e subterrâneas e fiscalização, além de informações de monitoramento remoto e *in loco* de vazão de córregos e rios, volume dos reservatórios e qualidade da água. (<http://gis.adasa.df.gov.br/portal/home/index.html>).

¹⁰⁴ No sentido de eliminar erros da base, provenientes de digitação incorreta, cálculos errados, falta de informações, etc.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

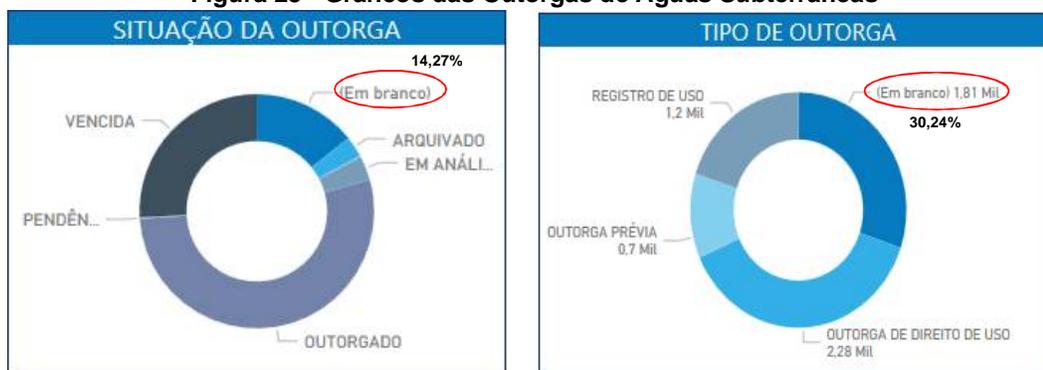
irrigação, etc).

154. Contudo foram observadas graves inconsistências nos dados que suportam o SIRH, razão pela qual seu uso para apoiar o trabalho da Coordenação de Outorga ainda é questionável. Constataram-se **campos sem registro** de:

- a) valor de **vazão outorgada**, que impacta diretamente o cálculo da disponibilidade hídrica;
- b) **georreferência da captação**, dificultando a localização precisa da interferência nos recursos hídricos de UH¹⁰⁵ (superficial) ou de Subsistema (subterrâneo);
- c) **situação da outorga**, impactando o tratamento das autorizações já expiradas (vencidas);
- d) **tipo de outorga**, entre prévia (garantia da disponibilidade hídrica), registro (para usos considerados insignificantes¹⁰⁶) e outorga definitiva;
- e) **tipo de poço** (manual ou tubular) para águas subterrâneas, que altera os valores de referência, os quais dependem do domínio em que será perfurado o poço, se o poroso (manual) ou fraturado (tubular);
- f) **finalidade de uso**, prejudicando a gestão dos recursos em situação de crise, posto que o uso prioritário é para consumo humano e dessedentação animal¹⁰⁷;
- g) **dados relativos ao uso** como, por exemplo, área irrigada, que dificulta a automatização de críticas para avaliação da compatibilidade¹⁰⁸ entre o uso informado e a demanda (vazão) autorizada;

155. Alguns dos exemplos citados podem ser observados quando da representação gráfica extraída do SIRH-DF, conforme ilustrado a seguir:

Figura 23 - Gráficos das Outorgas de Águas Subterrâneas



Fonte: SIRH – DF em 11/04/2018 – 14:32

156. Além de campos sem preenchimento, observou-se também a ausência de outorgas cadastradas, mesmo existindo processo físico correspondente,

¹⁰⁵ UH - Unidade Hidrológica.

¹⁰⁶ Resolução Adasa nº 350/2006, arts 6º ao 9º. Poços manuais com vazão de uso da água menor ou igual a 5 m³/dia, aqueles incluídos em pesquisas, com caráter exclusivo de estudo, sondagem ou monitoramento e as derivações e captações de águas superficiais individuais até 1 L/s (litro/segundo).

¹⁰⁷ Lei nº 9.433/1997, art. 1º, III.

¹⁰⁸ IN 02/2006 que estabelece valores de referência para outorga de uso de recurso hídricos, considerando o tipo de uso, com por exemplo: 60 litros/dia para abastecimento animal de bovinos e 10 litros/dia para caprinos; 29m³/ha.dia para cultura de abacaxi, etc.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

como ocorreu com os seguintes processos analisados pela equipe:

Tabela 14 – Processos físicos sem registro no SIRH/DF

| Captação | |
|----------------|----------------|
| Subterrânea | Superficial |
| 197001201/2015 | 197000504/2017 |
| 197001534/2015 | 197000763/2017 |
| 197000238/2016 | 197000572/2017 |
| 197001212/2016 | 197001212/2016 |
| 197001105/2016 | 197001775/2016 |
| 197000048/2017 | 197000772/2015 |
| | 197000815/2015 |

Fonte: Elaboração própria.

157. Em que pese tenha sido informado pela Agência que o cálculo do saldo de disponibilidade hídrica sopesa todas as outorgas cadastradas, mesmo as vencidas ou os usos considerados insignificantes, a ausência de informação do total das vazões permitidas, seja por campos em branco ou por inexistência de cadastro do ato autorizativo, fragiliza sobremaneira a segurança de uma nova outorga, posto que se deve autorizar apenas o valor remanescente depois de consideradas todas as outorgas já emitidas em certa UH (superficial) ou Subsistema (subterrâneo).

158. Destaque-se que, idealmente, o cálculo da disponibilidade deveria considerar as **vazões reais efetivamente captadas**, e não as autorizadas, assunto este tratado no Achado 2 deste Relatório.

159. Contudo, aliando-se dados confiáveis de vazões autorizadas com fiscalização e controle de captações irregulares é possível alcançar razoável segurança para concessão de novas outorgas.

160. Infelizmente tal cenário não foi identificado quando da presente fiscalização na Adasa

161. Ressalta-se que o citado sistema não possui como objetivo abranger o processo de concessão de outorga, auxiliando na análise do balanço hídrico e da vazão de captação a ser autorizada ao usuário de recursos hídricos, de modo que essa parte do processo permanece dependente de análise exclusiva dos técnicos da Agência, sem o amparo de ferramenta tecnológica.

162. Desse modo, é imperioso destacar que a **ausência de um sistema informatizado** que abranja todo o processo de outorga consiste em um fator limitador para a consistência e a qualidade do processo de análise e de concessão de outorgas pela Agência.

Ausência de sistema informatizado de concessão de outorgas

163. Nesse contexto, destaca-se que a Agência Nacional de Águas – ANA sistematizou seu processo de concessão de outorgas por meio do Sistema Federal de Regulação de Usos – REGLA¹⁰⁹ para recursos hídricos de domínio da União.

164. Destaque-se que, por determinação constitucional¹¹⁰, apenas as águas superficiais que banhem mais de um estado ou passem por território estrangeiro são de domínio da União, de modo que é competência da ANA a sua

¹⁰⁹ Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/cnarh/>.

¹¹⁰ CF, art. 4º, II.



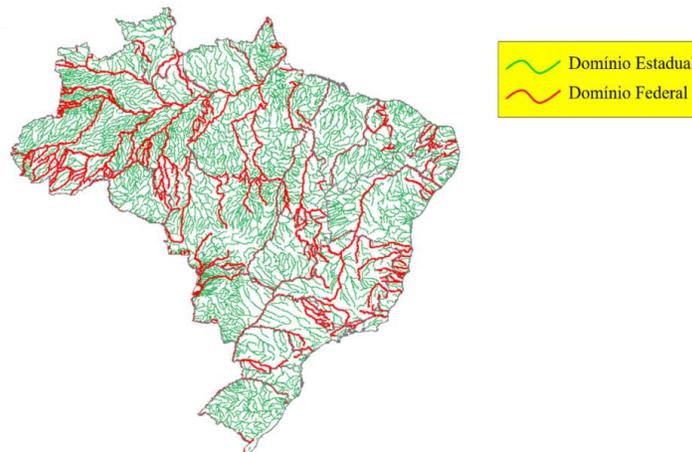
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

regulação e fiscalização.

165. Os demais corpos hídricos, incluindo as águas subterrâneas, são de responsabilidade dos estados e seus respectivos órgãos gestores.

Figura 24 – Dominialidade dos principais rios brasileiros



Fonte: Sítio do SNIRH/ANA¹¹¹ (Acesso em 10/05/2018)

166. Logo, o REGLA, inicialmente atenderia apenas às outorgas federais. Contudo, corpos hídricos não reconhecem limites geopolíticos e a ausência de controle nas concessões em determinado ente federativo pode impactar os recursos de outro ente, sendo fundamental sua gestão integrada.

167. Nesse sentido, a ANA fomenta o registro dos usuários de recursos hídricos (superficiais e subterrâneos) no CNARH¹¹² pelos órgãos gestores estaduais, utilizando recursos do PROGESTAO, de modo a obter maior segurança nos cálculos da disponibilidade e para a implementação dos instrumentos das políticas de recursos hídricos¹¹³. Ressalta-se que a Resolução ANA nº 317/2003, alterada pela de nº 1.935/2017, estabeleceu essa atribuição aos estados¹¹⁴.

168. Salienta-se que a ANA tem incentivado o uso do REGLA pelos órgãos gestores estaduais, uma vez que, além de sistematizar seus processos locais de outorga, abastece a base de dados nacional sobre recursos hídricos (CNARH), simplificando os procedimentos.

169. Atualmente os estados do Maranhão (MA), Pará (PA), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), e Tocantins (TO), adotam o sistema REGLA em seus processos de outorga. A Figura abaixo demonstra o processo de cadastramento das informações no CNARH:

¹¹¹ Disponível em: <http://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=ef7d29c2ac754e9890d7cddb78cbaf2c>.

¹¹² Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH).

¹¹³ <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/regulacao/principais-servicos/cadastro-de-usuarios-cnarh>. Acesso em: 27/04/2018.

¹¹⁴ art.3º O registro dos usuários, os usos e as interferências acrescidos das informações dos atos de regularização, no Cnarh, é de responsabilidade dos órgãos ou entidades gestoras de recursos hídricos e outorgantes estaduais e da União, conforme estabelecido pela Resolução CNRH nº 126, de 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 25 – Esquemático de alimentação do CNARH



Fonte: ANA, disponível no link <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/regulacao/principais-servicos/cadastro-de-usuarios-cnarh> (Acesso em 10/05/2018)

170. O sistema permite, dentre outras coisas, facilitar o processo de solicitação pelos usuários, reduzir o prazo de análise dos pedidos e padronizar procedimentos de análise.

171. A partir das informações apresentadas pelo usuário, o sistema estima a quantidade de água que o empreendimento precisará. Havendo aceitação desses valores por parte do usuário e dependendo do nível de comprometimento do corpo hídrico e do porte/tipo do empreendimento, o REGLA faz o processamento eletrônico da solicitação de outorga **automaticamente**, sem a necessidade de intervenção dos analistas do órgão gestor, com o resultado publicado em poucas semanas.

172. Para a ANA, a concessão automática representa hoje cerca de **50%**¹¹⁵ dos pedidos formulados por usuários.

173. Não havendo concordância com a quantidade estimada pelo sistema, a solicitação de outorga é submetida ao processamento manual, sendo necessária a análise dos técnicos do órgão.

174. Em que pese tenha sido desenvolvido com base nas resoluções da ANA, é perfeitamente parametrizável para as peculiaridades locais impostas pelos órgãos gestores estaduais, tanto que vem sendo adotado por vários estados da federação.

175. O sistema permite ainda a indicação das solicitações que **merecem atenção da fiscalização**, sendo os pedidos indeferidos classificados automaticamente nesse grupo, gerando alertas para a equipe correspondente.

176. Posto isso e diante das fragilidades encontradas no procedimento de concessão de outorgas da Adasa, sugere-se o desenvolvimento de sistema de concessão de outorgas proprietário ou a avaliação da possibilidade de a Agência aderir ao sistema REGLA da ANA.

Causas

177. Inércia administrativa. Ausência de prioridade no processo de concessão de outorgas. Deficiência na comunicação com outros órgãos.

¹¹⁵ Conforme informado em reunião realizada em 02/04/2018 com o coordenador de outorgas da ANA, Sr. Luciano Meneses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Efeitos

178. Insegurança no balanço hídrico distrital. Possibilidade de concessão de outorgas em locais com disponibilidade hídrica inferior à calculada. Não concessão de permissões onde seria possível a autorização, prejudicando o desenvolvimento local. Possibilidade de escassez de recursos hídricos. Impacto em corpos hídricos de outros estados da federação.

Considerações do Auditado

179. Inicialmente, a Adasa assim se manifestou¹¹⁶:

(...) em relação aos achados desse Tribunal de Contas, gostaríamos ainda de manifestar alguns esclarecimentos.

O primeiro deles, e em caráter geral, é relevante ao fato de que, em 2005, quando do início das atividades da Adasa, não existia qualquer estruturação do setor de outorgas de direito de uso da água no Distrito Federal-DF. À época, nem sequer uma rede básica de monitoramento hidrológico existia em seu território, à exceção da rede da Caesb, mas que cobria unicamente bacias hidrográficas de interesse daquela Empresa, que é o abastecimento público.

Isso obrigou a Adasa a estruturar e implementar uma rede muito mais ampla para medição da disponibilidade hídrica nas diferentes regiões do DF, antes estimada por meio de técnicas clássicas, porém limitadas, de hidrologia como a de regionalização de vazões, o que se retrata no documento orientador da gestão dos recursos hídricos do DF, o Plano de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do DF - PGIRH, aprovado em 2012 pelo Conselho Distrital de Recursos Hídricos, CRH-DF.

Na forma como são apresentados os achados, não fica claro todo o avanço no conhecimento sobre a hidrologia, a disponibilidade e a demanda hídrica no DF, que hoje é a Unidade da Federação com a maior densidade de estações de monitoramento hidrológico do país. Em relação à demanda, depois de 13 anos de existência, a Adasa gerencia mais de 8 mil outorgas vigentes, o que representa, entre aprovações, negativas e renovações, um número bem maior de atos e análises relacionados ao tema no período.

Também não fica claro todo o esforço despendido por esta Agência e seus técnicos em razão da crise hídrica, em que esses e outros avanços foram fundamentais para as ações que nos permitiram gerenciar a crise e sair com segurança da situação de racionamento.

180. Quanto ao desconhecimento do total de usuários de recursos hídricos no DF, a Agência salientou¹¹⁷:

O conhecimento do total dos usuários é uma meta a ser atingida por todo e qualquer órgão gestor de recursos hídricos, contudo, cabe destacar que hoje os principais usuários de recursos hídricos do DF são bem conhecidos pela Adasa, principalmente nas bacias mais críticas, restando apenas usos pequenos ou até caracterizados como insignificantes pela própria legislação, o que não impede uma

¹¹⁶ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, págs. 1/2 (e-doc 8BB66751-c).

¹¹⁷ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, pág. 4 (e-doc 8BB66751-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

adequada gestão, otimizando recursos. É de suma importância o conhecimento, pelo órgão gestor, dos grandes usuários de recursos hídricos, cujas captações representam um impacto significativo sobre a disponibilidade; e esse conhecimento, frise-se, é de domínio da Agência.

Dentre os grandes usuários de recursos hídricos do Distrito Federal podemos destacar a Caesb, que é a concessionária de abastecimento público do Distrito Federal, e que possui 100% das suas captações conhecidas e outorgadas por esta Agência. Essas captações da Caesb, por exemplo, representam cerca de 50% da vazão captada no DF.

Outro grande uso de água é a irrigação, principalmente a realizada por meio de pivôs centrais localizados na bacia hidrográfica do Rio Preto os quais já são, quase todos, outorgados pela Adasa. Essa informação é corroborada por pesquisa realizada pela Embrapa Cerrados, Emater, SEAGRI e CEASA, publicada no Livro Expedição Safra Brasília - 2016 (2017)¹¹⁸, na qual fica demonstrado que na amostra contendo 27% dos irrigantes com pivô no DF, 97,1% responderam possuir a outorga. (grifo nosso)

181. Em relação às inconsistências identificadas no cálculo do saldo da disponibilidade hídrica e no Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do DF, a Adasa teceu as seguintes considerações¹¹⁹:

A Adasa utiliza como referência para o cálculo de saldo de disponibilidade hídrica o Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal – PGRH, que foi aprovado, em 2012, pelo Conselho de Recursos Hídricos do Distrito federal - CRH/DF e que atualmente está passando por um processo de revisão e atualização por meio da contratação do Plano de Bacia dos Afluentes do Paranaíba no Distrito Federal que corresponde à área de abrangência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranoá (Decreto Distrital nº 31.255, de 18 de janeiro de 2010).

Em relação ao item 127 do Relatório do TCDF, que se refere a uma possível ausência de padronização no tocante a definição da disponibilidade hídrica, informamos que todos os dados utilizados como referência para o cálculo de disponibilidade hídrica são oriundos do PGRH. Mesmo os dados que constam nas planilhas eletrônicas com o nome "Adasa", tem como referência as estações de monitoramento utilizadas no PGRH, não sendo necessariamente estações de monitoramento desta Agência, sendo tal nomenclatura utilizada apenas internamente.

Em relação ao item 33, o qual faz uma relação das outorgas para captação subterrânea emitidas na Região Administrativa de São Sebastião, mais especificamente no subsistema F/Q/M, cabe ressaltar que a Adasa, em 2016, contratou estudo específico para atualizar o diagnóstico e elaborar proposta de gestão das reservas e disponibilidades das águas subterrâneas no Distrito Federal, considerando as diferentes unidades hidrográficas e regiões

¹¹⁸ Expedição Safra Brasília 2016. Sebastião Márcio Lopes de Andrade; Francisco Eduardo de Castro Rocha; Breno Rodrigues Lobato, editores técnicos. Brasília, DF: Seagri-DF: Emater-DF: Ceasa-DF: Embrapa-Cerrados, 2017.

¹¹⁹ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, pág. 5 (e-doc 8BB66751-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

administrativas e a situação atual de uso e ocupação do solo. A partir desse estudo, a Adasa publicou a Resolução nº 16/2018 definindo as disponibilidades hídricas dos aquíferos das diferentes unidades hidrográficas (UHs) do Distrito Federal. Essa Resolução visou otimizar o controle e o monitoramento das reservas hídricas subterrâneas uma vez que este será mais criterioso por considerar a unidade hidrográfica, o sistema e subsistema hidrogeológico.

A nova Resolução também trouxe mais restrição na análise dos pedidos de outorga, limitando as outorgas em 80% da vazão do teste de bombeamento nas porções dos aquíferos localizados em áreas rurais, com tempo de captação máximo de 20 h por dia; e em até 50% da vazão do teste de bombeamento nas porções dos aquíferos localizados em áreas urbanas, com tempo de captação máximo de 20h por dia. (grifo nosso)

182. Relativamente quanto à ausência de sistema informatizado de concessão de outorgas, a Agência assinalou¹²⁰:

A Adasa utiliza um sistema de controle das bacias hidrográficas desenvolvido em parceria com a Agência Nacional de Águas – ANA para as bacias hidrográficas do Rio Preto e São Marcos, disponível por meio do link <http://scbh.ana.gov.br/>, para emissão de outorgas superficiais, devido a delegação de competência da ANA para a Adasa para fins de emissão de outorgas em rios de domínio da União no território do DF.

Atualmente, a ANA está migrando para o sistema denominado REGLA, e a Adasa vem acompanhando a implementação deste sistema, que está em processo de aprimoramento e testes, não estando totalmente pronto para utilização.

A Adasa também está utilizando o Sistema de Informação de Recursos Hídricos do Distrito Federal - SIRH, o qual já possui a base de outorga georreferenciada, bem como as bases de informações para análise dos processos.

O SIRH conta com o banco de dados de todas as outorgas superficiais e subterrâneas, ou seja, a Adasa possui todas suas outorgas emitidas georreferenciadas (captações superficiais, captações subterrâneas, pontos de captação por meio de caminhão-pipa, barragens, lançamento de efluentes e lançamento de drenagem).

A implantação do SIRH tem demandado a atualização e consistência dos dados de cadastro. Um avanço recente foi o cruzamento do banco de dados de cadastro com o de outorga, o que propiciou a eliminação de dados duplicados, reduzindo o número de registros que não integram o balanço hídrico de 8.108 para 302, demandando da Adasa ação específica para alcançar os signatários dos referidos 302 registros. Ressaltamos que o SIRH ainda está sendo aprimorado e consistido e, portanto, ainda não está disponibilizando estes dados para a consulta pela população. (grifo nosso)

¹²⁰ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, págs. 5/6 (e-doc 8BB66751-c).



Posicionamento da Equipe de Auditoria

183. No que tange ao desconhecimento do universo de usuários de recursos hídricos no DF, a Adasa ressaltou que esse conhecimento deve ser uma meta a ser atingida por todos os órgãos gestores de recursos hídricos, dada a sua relevância.

184. Conforme destacado pela própria Agência, as captações de água atualmente identificadas e outorgadas seriam em suma de grandes usuários de recursos hídricos do DF, restando desconhecidos os de usos pequenos ou insignificantes.

185. No entanto, conforme explanado nas Análises e Evidências desse Achado, o conhecimento da totalidade de usuários de recursos hídricos se mostra de altíssima relevância, de modo a permitir o controle e a gestão da real disponibilidade hídrica do DF, bem como permitir a fiscalização do cumprimento dos termos das outorgas e da regularidade das captações, de modo a minimizar o risco de contaminação dos rios e aquíferos locais.

186. Ora, o desconhecimento da totalidade dos usuários dos recursos hídricos de suas bacias dificulta sobremaneira uma gestão e fiscalização adequadas, bem como impõe obstáculos à afirmação de que todos os grandes usuários seriam conhecidos pelo órgão regulador ou de que todos os desconhecidos seriam formados apenas por pequenos usuários ou de uso insignificante.

187. Nesse sentido, considerando a relevância de se conhecer todos os usuários para o efetivo controle da disponibilidade hídrica e adequada fiscalização das captações, **sugere-se determinar à Adasa que identifique todas as captações de recursos hídricos do DF, visando a universalização do cadastro de outorgas e/ou registros de interferências da Agência.**

188. Quanto às inconsistências no cálculo do saldo da disponibilidade hídrica, a Agência corroborou a utilização de dados relativos ao período da elaboração do PGIRH, o qual foi aprovado em 2012, em que pese possua dados atualizados de sua rede de monitoramento superficial e subterrânea, conforme demonstrado anteriormente neste Achado.

189. Ressalta-se a informação acerca da contratação do Plano de Bacia dos Afluentes do Paranaíba no DF, o qual abrangerá a área da Bacia Hidrográfica do Rio Paranoá, o que resultará em atualização de seus saldos de disponibilidade hídrica.

190. Em que pese essa atualização específica em andamento, a Adasa não se manifestou em relação às demais unidades hidrográficas, de modo que a equipe de auditoria considera pertinente **determinar à Agência que adote medidas com vistas a definir as vazões outorgáveis dos corpos hídricos superficiais utilizando-se de dados atualizados de estações de monitoramento.**

191. Quanto à possível ausência de padronização constatada, no tocante à utilização de planilhas com nome "Adasa", informou tratar-se apenas de nomenclatura interna, sendo que os dados se referem a estações de monitoramento utilizadas no PGIRH, pertencendo ou não à Agência. No entanto, não apresentou documentação comprobatória.

192. Além disso, **tal fato não sanaria as constatações de ausência de memórias de cálculo nem a falta de especificação de parte das estações de**



monitoramento, bem como **corroborar a fragilidade da utilização de planilhas eletrônicas** para a apuração de dados tão sensíveis.

193. Em relação às inconsistências constatadas no SIRH-DF, a Agência Reguladora destacou que a sua implantação demandou a necessidade de atualização e consistência das bases de dados de cadastro e de outorgas. Em decorrência desse processo, identificou que apenas 302 registros (de um total de 8.108) no Cadastro Eletrônico de Usuários não integram o balanço hídrico.

194. Impende ressaltar que tal informação agravou o cenário destacado no Relatório Prévio de Auditoria¹²¹ (e-doc A750C788-e), o qual foi elaborado com base em uma estimativa conservadora da equipe de auditoria e sem o conhecimento dos dados referentes ao cruzamento realizado pela Agência.

195. Desse modo, os §§ 91 a 93 no corpo do tópico 'Análises e Evidências' desse Achado foram alterados em relação ao Relatório Prévio para refletirem a nova situação evidenciada, isto é, de que a Agência desconheceria mais de 74% da estimativa de usuários de recursos hídricos do DF.

196. Ademais, a Agência informou que o SIRH-DF ainda carece de finalização do processo de consistência, de sorte que se propõe **determinar à Adasa que promova a consistência da base de dados de outorga, constante do SIRH-DF.**

197. A Adasa destacou, ainda, que não disponibilizou o SIRH-DF para o público devido à necessidade de aprimoramento e consistência dos dados, de forma que se sugere **recomendar que, após essa etapa, seja publicizada versão de visualização do SIRH.**

198. No que se refere às disponibilidades hídricas subterrâneas, a Agência comunicou a publicação da Resolução nº 16/2018¹²², com a atualização dos valores considerando unidade hidrográfica, sistema e subsistema hidrogeológico, bem como a limitação das vazões de retirada em 80% da vazão do teste de bombeamento nas porções dos aquíferos localizados em áreas rurais e em até 50% nas áreas urbanas, com tempo máximo de captação de 20 horas por dia.

199. Considerando-se o longo decurso de tempo entre a atualização dos valores de disponibilidades hídricas subterrâneas (cerca de 7 anos entre o PGIRH e a Resolução nº 16/2018), sugere-se **determinar à Agência que estabeleça periodicidade para futuras atualizações dos valores de referência de vazão outorgável de águas subterrâneas.**

200. Relativamente à ausência de sistema informatizado de concessão de outorgas, a Adasa informou utilizar sistema desenvolvido em parceria com a ANA¹²³ para emissão de outorgas superficiais para duas das bacias hidrográficas do DF (Bacia do Rio Preto e São Marcos).

201. Além disso, destacou estar acompanhando a implementação do sistema REGLA pela ANA, ressaltando que se encontra em fase de testes e ainda

¹²¹ Considerando-se que os 8.108 registros da base de cadastro da Adasa não estariam no SIRH, o qual continha 7.404 registros, foi elaborado um cenário no qual a Agência teria conhecimento de cerca de 15 mil usuários de recursos hídricos (50% da estimativa levantada pelo PGIRH de 30 mil).

¹²² Disponível em (acesso em 31/08/2018):

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/10294e5c044c421d961a7076d00c3770/adasa_res_16_2018.html.

¹²³ Endereço: <http://scbh.ana.gov.br>.

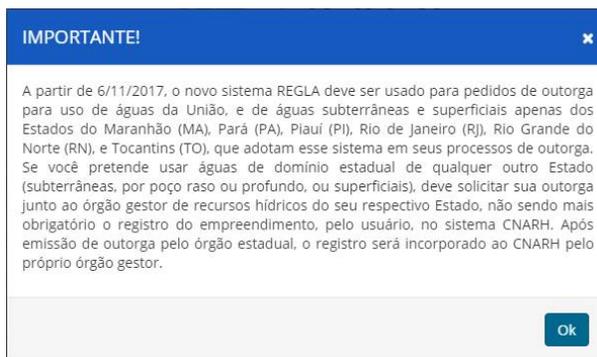


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

não concluído para utilização. Contudo, essa afirmação contraria aquela divulgada pela ANA, ao afirmar que Maranhão (MA), Pará (PA), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), e Tocantins (TO), adotam o sistema REGLA em seus processos de outorga:

Figura 26 – Alerta no sítio do Sistema REGLA¹²⁴



Fonte: <http://www.snirh.gov.br/cnarh/index.jsf> - Acessado em 04/09/2018

202. Verifica-se, portanto, que a Adasa permanece sem sistema informatizado que abranja todo o processo de concessão de outorgas, até a sua emissão, para todas as bacias hidrográficas sob sua gestão, de modo que será sugerido ao Plenário que **determine a implementação de sistema eletrônico que abranja todo o processo de concessão de outorgas ou a formalização de parceria com a ANA visando a utilização do REGLA.**

Proposições

203. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar à Adasa que:
 - a) identifique todas as captações de recursos hídricos do DF, visando a universalização do cadastro de outorgas e/ou registros de interferências da Agência, utilizando-se por exemplo, da metodologia adotada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016), visando a identificação de captações irregulares; **(sugestão II.a)**
 - b) adote medidas com vistas a definir as vazões outorgáveis dos corpos hídricos superficiais utilizando-se de dados atualizados de estações de monitoramento, tanto da própria Adasa quanto de outros órgãos, com vistas a garantir maior confiabilidade no processo de concessão de outorgas; **(sugestão II.b)**
 - c) incorpore à sua rede de monitoramento os dados coletados pela Caesb com vistas a melhor controlar os recursos hídricos do DF, bem como avalie a conveniência e

¹²⁴ Endereço: <http://www.snirh.gov.br/cnarh/index.jsf>. Acesso em 04/09/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- oportunidade de também utilizar os dados de monitoramento dos Postos de Lavagem e Lubrificação-PLL e os coletados para fins de estudo e pesquisa; **(sugestão II.c)**
- d) estabeleça periodicidade para futuras atualizações dos valores de referência de vazão outorgável de águas subterrâneas; **(sugestão II.d)**
- e) promova a consistência da base de dados de outorga, constante do SIRH - Sistema de Informações de Recursos Hídricos do DF, em especial quanto ao registro das vazões de captação e à geolocalização, de modo a controlar com confiabilidade a demanda de recursos hídricos do DF; **(sugestão II.e)**
- f) implemente sistema eletrônico que abranja todo o processo para a concessão de outorgas ou formalize parceria com a ANA visando a utilização do Sistema Federal de Regulação de Usos – REGLA; **(sugestão II.f)**
- II. Recomendar à Adasa que publicize versão de visualização do SIRH com acesso por meio do sítio da Agência, com vistas a atender ao princípio da Transparência Ativa, disciplinado pelo inc. II, art. 3º da Lei nº 4.990/2012 (LAI-DF), permitindo ao usuário a extração da relação de outorgas; **(sugestão VI)**
- III. Determinar à Adasa, ainda, que, no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações e determinações constantes dos itens I, alíneas ['a', 'b', 'c', 'e', e 'f'], e II, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(sugestão VII)**

Benefícios Esperados

204. Segurança quanto ao real saldo de disponibilidade hídrica no DF. Redução do risco de escassez, tanto no DF quanto em outros estados da federação. Conhecimento dos usuários de Recursos Hídricos do DF. Promoção do desenvolvimento local sustentável. Fomento ao controle social.

2.1.2. Achado 2 – Fiscalização deficiente do cumprimento dos termos das outorgas

Critério

205. **O órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos deve contar com mecanismos de fiscalização que permita aferir o cumprimento dos termos da outorga, como volume captado, período de coleta, tempo autorizado de bombeamento, bem como as restrições impostas nas situações de racionamento.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Lei nº 4.285/08, art. 3º, § único, que trata da competência da Adasa em fiscalizar o uso das águas;
- Resolução Adasa 350/06, art. 37, §1º, que trata da obrigatoriedade de sistema de medição de vazão para poços tubulares e da existência de periodicidade para sua medição.
- Resolução Adasa nº 19/16 que trata da redução da vazão outorgada aos usuários de água subterrânea em razão da crise hídrica;
- Decreto 22359/01, art. 24 que condiciona o direito de uso de recursos hídricos à disponibilidade hídrica e ao regime de racionamento

Análises e Evidências

Ausência de controle sobre vazões efetivamente captadas

206. A norma que regula as outorgas no DF prevê a obrigatoriedade¹²⁵ de sistema de medição de vazão para todo ponto de captação, com a periodicidade de leitura estabelecida no ato de outorga, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 27 – Trecho do Despacho 571/2017, constante do processo nº 197001201/2015 para poço tubular

Art. 4º Constituem obrigações do Outorgado:

VII - instalar hidrômetro na saída do poço tubular, e ou manual, em um prazo máximo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação do extrato de outorga;

VIII - após a instalação do hidrômetro, o Outorgado deverá enviar mensalmente a ADASA a leitura do mesmo, bem como a respectiva planilha com a vazão mensal extraída.

207. No mesmo sentido, dispõe a Resolução CNRH¹²⁶ nº 16/2001, em seu art. 31: “O outorgado deverá implantar e manter o **monitoramento da vazão captada e/ou lançada e da qualidade do efluente, encaminhando à autoridade outorgante os dados observados ou medidos** na forma preconizada no ato da outorga”.

208. Considerando-se o cenário de crise hídrica vivenciado recentemente no DF, nota-se a elevada relevância de se monitorar a captação de recursos hídricos, em especial daquelas interferências que não contam com a cobrança da concessionária de abastecimento de água.

209. Do mesmo modo, ao tratar de águas subterrâneas e propor parâmetros de exploração, o PGIRH ressaltou que tais valores seriam conservadores em decorrência da **ausência de dados de acompanhamento das retiradas de recursos hídricos subterrâneos**, o que contribui para demonstrar a relevância desse monitoramento com vistas à segurança da disponibilidade hídrica¹²⁷:

Como não há dados históricos relativos à evolução da superfície potenciométrica dos aquíferos em regime de exploração permanente na região do Distrito Federal, são propostas as seguintes vazões relativas a cada classe de

¹²⁵ Resolução nº 350/2006, art. 37, §1º.

¹²⁶ Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.

¹²⁷ Fonte: Plano de Gestão Integrada de Recursos Hídricos – PGIRH - Volume II: Prognóstico. (págs. 542/543).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

favorabilidade à exploração: 90% da vazão do poço nas áreas muito favoráveis; 80% da vazão do poço nas áreas favoráveis; 60% da vazão do poço nas áreas pouco favoráveis e 50% da vazão do poço nas áreas não favoráveis. Em princípio os percentuais podem ser considerados baixos, entretanto, ressalta-se que se trata de uma região sem qualquer histórico de acompanhamento da exploração dos poços. (grifo nosso)

210. Questionada¹²⁸ sobre a metodologia de fiscalização do cumprimento dos termos das outorgas pelos usuários, a Adasa informou¹²⁹:

A fiscalização do cumprimento das obrigações da outorga pelos usuários, atualmente, é feita de forma concentrada nas bacias críticas do Distrito Federal (Alto rio Descoberto, Ribeirão Rodeador, Ribeirão das Pedras, Ribeirão Pipiripau, Rio Jardim e Ribeirão Extrema); nas captações superficiais e subterrâneas operadas pela Caesb, destinadas ao abastecimento humano; nas captações realizadas por aproximadamente 600 caminhões pipa, por meio do monitoramento de 11 pontos exclusivos de captação por caminhões pipa; e, captações realizadas por aproximadamente 60 canais de irrigação, sendo 18 canais localizados na bacia do Descoberto e 01 na bacia do Pipiripau.

Essas fiscalizações fazem parte dos planos anuais de fiscalização e objetivam verificação in loco da regularidade e conformidade da vazão captada com a vazão outorgada. As atividades geralmente se iniciam em maio, início do período seco, e terminam em novembro, início do período chuvoso. (grifo nosso)

211. Quanto à metodologia de fiscalização do cumprimento das restrições impostas pela Adasa em decorrência da crise hídrica, no tocante à redução da vazão de exploração de águas subterrâneas e do horário de captação dos caminhões pipa, a Adasa esclareceu que¹³⁰:

As Resoluções Adasa nº 18/2016 e 19/2016 tiveram como objetivo principal convocar toda a população do Distrito Federal para participar do racionamento de água. Desse modo, a fiscalização concentrou-se nas bacias críticas, conforme relatado no item 6, no cumprimento das demais resoluções de restrição, impostas aos irrigantes.

Entretanto, ocorreram fiscalizações nos pontos de caminhão pipa com a realização de campanhas de fiscalização e parceria do Batalhão Ambiental da PM, além de vitórias não programadas, decorrentes das atividades rotineiras de fiscalização. Nesse processo, foi importante a participação da Associação dos Proprietários de Caminhões Pipa e do Sindicato de Postos de Combustíveis que, convocados pela Adasa, assumiram o papel de alertar e informar aos associados as restrições impostas pela Agência. (grifo nosso)

212. Solicitou-se¹³¹ da Agência, ainda, a quantidade de usuários que

¹²⁸ Nota de Auditoria nº 2 (DA 11, e-doc 05655BD0-c).

¹²⁹ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, pág. 3 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

¹³⁰ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, págs. 3/4 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).

¹³¹ Nota de auditoria nº 04 (DA 11, e-doc 5C840875-c-c)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

efetivamente instalaram hidrômetros e daqueles que encaminham suas leituras periodicamente. Em resposta¹³², foi informado que as leituras, quando enviadas pelos usuários, são inseridas nos processos de outorga, sem cadastro em algum meio digital que permita o levantamento rápido dessa informação.

213. Logo, para atender nossa solicitação seria necessário a busca individualmente em cada processo físico existente (mais de 7 mil)¹³³, que, por óbvio, não é razoável de se exigir. Outrossim, em levantamento realizado pela equipe de auditoria em uma amostra de apenas 16 processos¹³⁴, do período de 2015 a 2017, selecionados de maneira completamente aleatória, **não se identificou dados de medição**.

214. Ou seja, a Adasa não detém controle gerencial e sistemático dos outorgados que realizaram a instalação de hidrômetros ou medidores de vazão, nem do encaminhamento dos respectivos dados periódicos de leitura, deste modo a fiscalização do cumprimento das obrigações pelos outorgados resta comprometida. Nem mesmo para os grandes usuários, como a Caesb, são exigidas leituras periódicas de seus instrumentos de medição, mas, tão somente, quando identificada alguma irregularidade por meio de denúncias, fiscalizações *in loco* ou por oportunidade da renovação da outorga, que em alguns casos, pode representar um intervalo de **até 25 anos**¹³⁵.

215. O procedimento atual inclui a análise pontual da leitura encaminhada pelo usuário, comparando com os dados outorgados constantes do próprio processo físico, e o encaminhamento para a área de fiscalização caso seja identificada irregularidade, novamente sem registro em ferramenta eletrônica que possibilite resgatar tais informações.

216. Desse modo, constatou-se que **não existe uma sistemática de monitoramento das vazões efetivas de captação que permita identificar usuários que estejam em desacordo com os termos das outorgas**. A Agência apenas realiza fiscalizações *in loco* nas bacias consideradas críticas, isto é, que sofram com baixa disponibilidade hídrica.

217. Assim, devido à ausência de controle sistemático dos quantitativos de água efetivamente retirados dos corpos hídricos do DF, a Adasa não dispõe de informações que permitiriam identificar e apurar eventuais infrações no cumprimento das disposições das outorgas de maneira mais abrangente, aplicando as penalidades previstas quando necessário.

218. Em reuniões com a coordenação de outorgas da Adasa, foi levantada a problemática de internalizar esses dados de consumo, uma vez que não existe sistema que torne automático o cadastro dessa informação, o que dependeria do registro manual e individual de mais de **87 mil**¹³⁶ vazões ao ano, razão pela qual não se exige dos usuários o fornecimento das leituras.

¹³² Ofício SEI-GDF n.º 7/2018 - Adasa/COR (DA 11, e-doc 12C06898-c-c)

¹³³ 1457 de águas superficiais e 5947 de águas subterrâneas (fonte: SIRH em 12/04/2018, 15:38)

¹³⁴ Águas Superficiais (197000504/2017; 197000763/2017; 197000572/2017; 197001212/2016; 197001775/2016; 197000024/2015; 197000772/2015; 197000815/2015) ; Águas Subterrâneas (197001201/2015; 197001534/2015; 197001346/2015; 197000238/2016; 197001105/2016; 197000048/2017; 197000412/2017; 197000346/2017), totalizando 16 processos.

¹³⁵ Resolução Adasa nº 350/2006, art. 4º, II.

¹³⁶ Leitura mensal (12 meses) de aproximadamente 7 mil captações autorizadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

219. Entendemos que as dificuldades administrativas não se prestam como escusas para abdicar de sua competência fiscalizadora devendo-se buscar soluções que permitam acompanhar o cumprimento dos termos da outorga, dentre os quais, o que determina o fornecimento das leituras pelos usuários.

220. Para esse fim a ANA criou a Declaração Anual de Uso de Recursos Hídricos – DAURH¹³⁷, exigida de usuários localizados em corpos hídricos ou trechos de rios selecionados conforme critérios estabelecidos em Resoluções da Agência e nas regulamentações específicas. Nessa declaração o usuário informa os volumes de água efetivamente captados a cada mês durante o ano.

221. Como exemplo de critério adotado¹³⁸, torna-se obrigatória a declaração daqueles, cuja vazão máxima instantânea das captações seja superior a 100L/s para irrigação ou 20L/s para saneamento (incluindo abastecimento humano).

222. A DAURH deve ser enviada pelo usuário de recursos hídricos anualmente com os dados mensais de medição através do sistema REGLA, ou seja, totalmente pela Internet. Dessa forma, é eliminada a necessidade de registro manual no sistema por técnicos da ANA, solucionando o problema da internalização dos dados.

223. Além disso, a utilização de critérios para selecionar os usuários de recursos hídricos que devem obrigatoriamente encaminhar a DAURH reduz a quantidade de dados, enfocando apenas os mais relevantes.

224. Dessa forma, a equipe de auditoria entende pertinente que a Adasa implemente mecanismos de medição de vazão de água efetivamente captada em cumprimento à Res. Adasa 350/2006 art. 37, §1º, estabelecendo com base em critérios técnicos quais usuários devem ser objeto desse controle, a exemplo da utilização da DAURH pela ANA. Ressalta-se que a Adasa pode, como alternativa, buscar a formação de parceria com a Agência federal visando utilizar os sistemas já existentes.

Adasa desconhece a quantidade de água consumida pelos usuários detentores de outorgas.

Causas

225. Inércia administrativa. Ausência de prioridade na fiscalização dos termos das outorgas. Deficiência na comunicação com outros órgãos.

Efeitos

226. Uso irracional de recursos hídricos. Inocuidade das resoluções restritivas aos termos de outorga em caso de crise hídrica. Insegurança no balanço hídrico distrital. Possibilidade de concessão de outorgas em locais com disponibilidade hídrica inferior à calculada. Não concessão de permissões onde seria possível a

¹³⁷ Criada por meio da Resolução ANA nº 603/2015.

¹³⁸ Resolução ANA nº 632/2015, art. 2º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

autorização, prejudicando o desenvolvimento local. Possibilidade de escassez de recursos hídricos. Impacto em corpos hídricos de outros estados da federação.

Considerações do Auditado

227. Quanto a esse Achado, a Adasa assim se manifestou¹³⁹:

A fiscalização de recursos hídricos realizada pela Adasa é baseada no acompanhamento das vazões remanescentes nos pontos de controle (exutórios) das 40 unidades hidrográficas do DF por meio de estações de monitoramento, muitas das quais telemetrizadas, enviando informações em tempo real. O acompanhamento dos dados medidos pelas estações permite a identificação imediata de alterações nas vazões de entrega e funciona como um gatilho que dispara uma ação de fiscalização para a identificação das irregularidades nas captações existentes no corpo hídrico.

As ações de fiscalização compreendem visitas aos usuários, emissão de notificações, e, muitas vezes, resultam na formação de grupos de usuários que discutem e pactuam o compartilhamento da disponibilidade hídrica, resultando em um termo de alocação negociada de água. Esta metodologia consiste na aplicação da gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos, conforme preconizam as políticas nacional e distrital de recursos hídricos. Valoriza também, a gestão das atividades de fiscalização, uma vez que direciona para as bacias críticas a força trabalho da fiscalização da Adasa. Constitui, ainda, papel da fiscalização a realização de campanhas de regularização, o acompanhamento de vazão nos canais e das comissões de alocações.

As atividades de fiscalização são classificadas em atividades programadas e atividades não programadas. As atividades programadas são voltadas para o controle e a gestão de recursos hídricos em locais e empreendimentos outorgados e que demandam vistorias contínuas. As atividades não programadas são ações que surgem no decorrer do ano, demandadas por denúncias e solicitações internas e externas.

Ao contrário do relatado no parágrafo 189 do Relatório do TCDF, a Adasa realiza fiscalização da instalação de medidores de vazão e cumprimento do ato de outorga. No entanto, ressalta-se que, embora importante, esta não é a única forma de controle da vazão captada. Como informado anteriormente, a Adasa possui pontos de monitoramento de vazão de entrega (ponto de controle nos exutórios), que emitem alerta, disparando ações de fiscalização.

Outra estratégia para acompanhamento de reservas subterrâneas é o monitoramento da rede subterrânea da Adasa, apresentação de teste de bombeamento dos poços, dos níveis potenciométricos e definição do tempo máximo de exploração para emissão de outorgas.

A Adasa, visando avançar no sentido da instalação de

¹³⁹ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, págs. 6/7 (e-doc 8BB66751-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

hidrômetros, submeteu o projeto "Hidrômetros para todos" ao Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Paranaíba, para a utilização dos recursos da cobrança do uso dos recursos hídricos dos rios federais no território do DF para instalação de 21 hidrômetros nas captações dos 21 maiores usuários de recursos hídricos na bacia do Descoberto, exceto usuários que já tem todas suas captações com hidrômetros, como por exemplo, a Caesb. O projeto foi aprovado e está no momento em processo de licitação pela Agenda de Bacia do Comitê de Bacia do Paranaíba. (grifo nosso)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

228. Em que pese a Agência tenha destacado o monitoramento que realiza nos corpos hídricos, com a verificação das vazões de entrega, bem como o acompanhamento das reservas subterrâneas, ressalta-se que isso não possibilita identificar se cada usuário está cumprindo os termos de sua outorga individualmente. Tal fato se torna ainda mais relevante quando se trata de grandes captadores de recursos hídricos, os quais podem impactar as disponibilidades hídricas

229. Destaca-se que os técnicos da Adasa não lograram demonstrar a existência de uma sistemática de monitoramento das vazões efetivas de captação que permita identificar usuários que estejam em desacordo com os termos de suas outorgas, consoante o evidenciado neste Achado. Conforme se observa em suas considerações, os gatilhos para as fiscalizações são denúncias, solicitações internas e externas e alterações nas vazões remanescentes nos pontos de controle (exutórios) das UHs.

230. Assim, a manifestação da Agência Reguladora não se mostrou suficiente para afastar as evidências de fiscalização deficiente no cumprimento dos termos das outorgas.

231. Realça-se que o destaque dado ao andamento da instalação de hidrômetros nas captações dos 21 maiores usuários na Bacia do Descoberto, mediante projeto intitulado "Hidrômetros para todos", demonstra que a Adasa concorda com a relevância de se monitorar a vazão efetivamente captada por grandes usuários em bacias críticas, de modo que mantém-se a sugestão de **determinar à Agência que implemente mecanismos de medição de vazão de água efetivamente captada em cumprimento à Res. Adasa 350/2006 art. 37, §1º.**

Proposições

232. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar à Adasa que:
 - a) implemente mecanismos que garantam o monitoramento da medição de vazão de água efetivamente captada em cumprimento à Res. Adasa 350/2006 art. 37, §1º, a exemplo da DAURH - Declaração Anual de usuários de Recursos Hídricos utilizado pela ANA, estabelecendo com base em critérios técnicos quais usuários devem ser objeto desse controle, como por exemplo: vazões materialmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

relevantes, bacias hidrográficas críticas, parcelamentos irregulares de solo, áreas de risco de contaminação de lençóis freáticos; **(sugestão II.g)**

- b) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item I, alínea 'a', contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(sugestão VII)**

Benefícios Esperados

233. Uso racional de recursos hídricos. Coibir a captação irregular de água no DF. Aperfeiçoamento do controle dos recursos hídricos pela Adasa. Promoção do desenvolvimento local sustentável. Segurança quanto ao real saldo de disponibilidade hídrica no DF. Redução do risco de escassez, tanto no DF quanto em outros estados da federação.

2.1.3. Achado 3 – Fiscalização deficiente de captações irregulares de recursos hídricos

Critério

234. **O órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos deve contar com mecanismos de fiscalização que permita identificar captações irregulares, de modo a coibir tal prática, promover a regularização das interferências e punir os infratores.**

- Lei nº 4.285/08, art. 3º, § único, que trata da competência da Adasa em fiscalizar o uso das águas;

235. **O controle das outorgas vencidas é necessário para a concessão de novas captações, respeitando assim a disponibilidade segura dos corpos hídricos.**

- Decreto 22359/01, art. 15, I que determina os prazos das outorgas de direito de uso de recursos hídricos;
- Resolução Adasa 350/06, art. 4º, II, que determina os prazos das outorgas de direito de uso de recursos hídricos.

Análises e Evidências

Ineficiência na detecção de captações irregulares de água

236. Questionou-se¹⁴⁰ a Adasa acerca da metodologia de fiscalização de captações irregulares de água, obtendo-se como resposta¹⁴¹:

A Superintendência de Recursos Hídricos recebe demandas de fiscalização provenientes de duas fontes distintas: fontes internas e

¹⁴⁰ Nota de Auditoria nº 2 (DA 11, e-doc 05655BD0-c).

¹⁴¹ Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR, pág. 4 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*externas. A **fonte interna** é composta por demandas oriundas da Superintendência de Recursos Hídricos por meio de Ordem de Serviço, Projetos e solicitações de outras Superintendências. A **fonte externa** é composta por solicitações de órgãos parceiros, responsáveis pela fiscalização ambiental (Ibram, Caesb, Terracap, Novacap, Promotorias Públicas, Ministério Público, Delegacia de Meio Ambiente, dentre outros).*

*As atividades de fiscalização são classificadas em atividades programadas e atividades não programadas. As atividades programadas são voltadas para o controle e a gestão de recursos hídricos em **locais e empreendimentos conhecidos e que demandam vistorias contínuas**. Para essa atividade é elaborado o Plano Anual de Fiscalização - PAF. As atividades não programadas são ações que surgem no decorrer do ano, **demandadas por denúncias e solicitações internas e externas**.*

237. Observa-se que a Agência possui uma postura reativa em sua atividade fiscalizatória, atuando essencialmente sob demanda, sendo essas internas ou externas.

238. Analisando o PAF¹⁴² – Plano Anual de Fiscalização 2018, no eixo “Fiscalização Programada”, a ação que mais se aproxima do propósito de identificação de captações irregulares são as **Campanhas de Regularização**.

As campanhas de regularização consistem em disponibilizar aos cidadãos o fácil acesso à Adasa para que eles possam regularizar os usos dos recursos hídricos.

(...)possuem finalidade educativa, preventiva e de mobilização social, com vistas a promover a regularização do uso da água (...)

Serão elencadas as regiões: Rio do Mato na Bacia do Rio Maranhão por solicitação do Comitê dos Afluentes do Rio Maranhão.

239. Contudo destaque-se que tal ação está restrita à determinada região, e tem como principal finalidade facilitar o acesso do usuário interessado em regularizar-se e não a busca sistemática por captações irregulares.

240. Questionados quanto às fiscalizações de captações irregulares realizadas nos anos de 2015 a 2017, segregadas por tipo de outorga e região/bacia, bem como os resultados obtidos de tais iniciativas, a Agência limitou-se a responder que não dispõe das informações históricas de forma tão específica, depositando suas expectativas na implementação do banco de dados alimentador do SIRH/DF, já mencionado em parágrafos anteriores.

241. Apresenta gráfico com o total de fiscalizações realizadas no período de 2011 a 2017, sem, contudo, identificar o quantitativo referente aos esforços na identificação de captações irregulares.

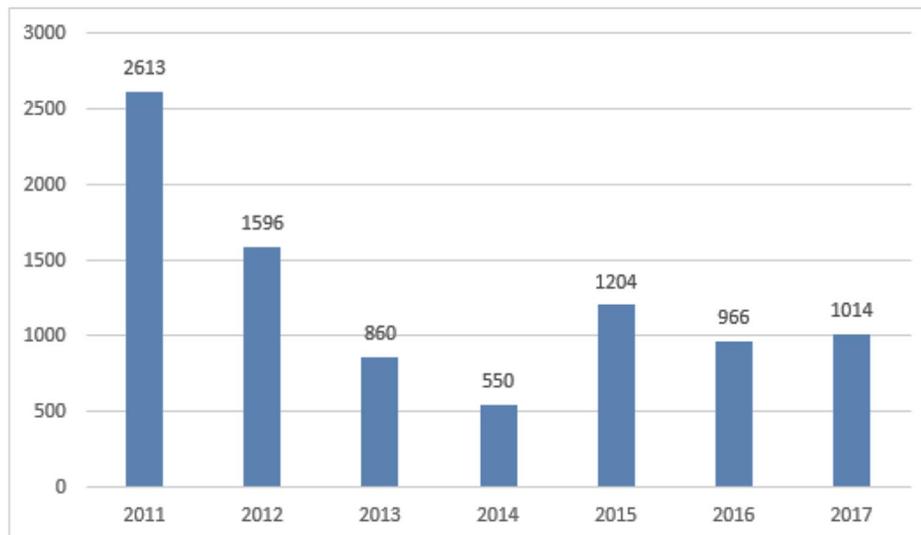
¹⁴² Anexo 1 – SEI_GDF – 6770353 – Ofício COR-Adasa nº 5 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 28 – Quantitativo de fiscalizações realizadas no período de 2011 a 2017.



Fonte: Anexo 1 – SEI_GDF – 6770353 – Ofício COR-Adasa nº 5 (DA 11, e-doc 1860E6A4-c)

242. Esse tópico encontra estreita relação com o tratado nos §§ 83 a 105 que destacou o desconhecimento dos usuários de recursos hídricos do DF em razão de ausência de estratégia para identificação de possíveis usuários, configurando prováveis captações irregulares.

243. Identificou-se ausência de sistemática para identificação de captações irregulares que permita tratamento eficiente por parte da equipe de fiscalização, como, por exemplo, iniciativas de mapeamento como o realizado na região do Ribeirão Extrema, objeto da Nota Técnica SRH nº 33/2016¹⁴³.

244. Concorre para essa falha a deficiência na comunicação com outros órgãos detentores de informações estratégicas, realidade reconhecida pela Agência¹⁴⁴ ao identificar diversos dados necessários à boa gestão das outorgas, tais como:

- **Caesb:** localização dos hidrômetros das regiões atendidas pela concessionária, nome dos usuários, endereço e CPF, além dos dados de sua rede de monitoramento.

Necessário para identificação dos locais onde há fornecimento de água pela Caesb, posto que há vedação de outorga para consumo humano nas regiões com atendimento pela concessionária.

Os dados de monitoramento são úteis para compor a rede da Adasa de modo a aumentar a segurança no cálculo da disponibilidade hídrica.

- **Correios:** endereçamento urbano e rural atualizado.

Auxílio na localização do local de captação, diante da dificuldade de identificação de alguns pontos exclusivamente por meio de coordenadas.

- **Ibram:** Banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural.

¹⁴³ DA 12 (e-doc A0B58F8E-e).

¹⁴⁴ Ofício SEI-GDF nº 7/2018 – Adasa/COR (DA 11, e-doc 12C06898-c).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

De modo a combater o parcelamento irregular do solo, o acesso à informação dos empreendimentos licenciados ou em processo de licenciamento permite a segurança na concessão de outorgas para áreas já em tratamento com o órgão ambiental.

- **Emater:** Cadastro das propriedades rurais do DF e de áreas irrigadas.

Necessário à identificação de captações irregulares e de estimativa de real vazão captada (por meio da área irrigada) permitindo maior fidelidade no cálculo da demanda hídrica local.

- **INMET:** Compartilhamento de dados pluviométricos, estendendo a rede de monitoramento proprietária da Adasa.

Ausência de rotina para tratamento das outorgas vencidas

245. Possível fonte de captações irregulares, as outorgas vencidas merecem atenção da Agência, que deve considerar esse público em suas fiscalizações programadas.

246. Avaliando os Planos Anuais de Fiscalização (PAFs) dos anos de 2015 a 2017, percebeu-se que apenas em 2016 houve menção ao planejamento de ação específica para tratamento dos usuários com outorgas vencidas, e mesmo previsto, nenhum resultado foi alcançado naquele ano.

Tabela 15 – Planejamento de ações para tratamento de outorgas vencidas e respectivos resultados – 2015/2018

| Ano | Ações voltadas às outorgas vencidas* | Qtde de fiscalizações em outorgas vencidas** |
|------|--------------------------------------|--|
| 2015 | 0 | 0 |
| 2016 | 700 usuários a serem notificados | 0 |
| 2017 | 0 | 0 |
| 2018 | 500 usuários a serem notificados | Plano de Fiscalização em curso |

* Plano Anual de Fiscalização do ano correspondente - PAF

** Resultados constantes dos Relatórios de Fiscalização do ano correspondente

247. Quando solicitadas as fiscalizações realizadas em outorgas vencidas no período de 2015 a 2017, a Agência limitou-se a informar que “*não conta com sistema ou banco de dados capaz de organizar as informações de fiscalização segregados por outorgas, regularidade, tipo de outorga e região/bacia*”.

248. Destacou novamente o banco de dados em fase de implementação para “*melhor organizar os dados de fiscalização, segregando por tipo de interferência, bacia e unidade hidrográfica*”.

249. Em cumprimento ao PAF 2018, comprometem-se a notificar ao menos **500** usuários de água subterrânea e superficial cujas outorgas estejam vencidas. Para tanto, levantaram a quantidade de outorgas vencidas por bacia e tipo de outorga:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 16 – Mapeamento das outorgas vencidas de captações superficiais**

| BACIA | UH* | ATOS VENCIDOS |
|--------------------|-----|---------------|
| RIO PRETO | 3 | 12 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 4 | 1 |
| RIO DESCOBERTO | 5 | 3 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 6 | 2 |
| RIO PRETO | 8 | 1 |
| RIO PARANOÁ | 9 | 3 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 11 | 5 |
| RIO MARANHÃO | 12 | 3 |
| RIO MARANHÃO | 13 | 3 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 14 | 3 |
| RIO MARANHÃO | 15 | 1 |
| RIO MARANHÃO | 17 | 1 |
| RIO DESCOBERTO | 19 | 1 |
| RIO PRETO | 20 | 3 |
| RIO PRETO | 21 | 13 |
| RIO PRETO | 22 | 52 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 24 | 4 |
| RIO CORUMBÁ | 25 | 7 |
| RIO DESCOBERTO | 26 | 1 |
| RIO PRETO | 28 | 13 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 31 | 1 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 33 | 6 |
| RIO MARANHÃO | 34 | 1 |
| RIO PRETO | 35 | 113 |
| RIO SÃO BARTOLOMEU | 38 | 177 |
| RIO MARANHÃO | 40 | 4 |
| TOTAL | | 434 |

* Número de identificação da UH - Unidade Hidrológica

Fonte: Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR (e-doc 1860E6A4-c)

Tabela 17 – Mapeamento das outorgas vencidas de captações subterrâneas

| UH* | BACIA | ATOS VENCIDOS |
|---|----------------|---------------|
| 1 Alto Rio Samambaia | São Marcos | - |
| 2 Alto Rio Maranhão | Maranhão | 6 |
| 3 Alto Rio Preto | Preto | 6 |
| 4 Baixo Rio São Bartolomeu | São Bartolomeu | 26 |
| 5 Baixo rio Descoberto | Descoberto | 20 |
| 6 Baixo Rio São Bartolomeu | São Bartolomeu | 24 |
| 7 Ribeirão Bananal (Córrego Bananal) | Paranoá | 13 |
| 8 Rio São Bernardo (Córrego São Bernardo) | Preto | 5 |
| 9 Lago Paranoá | Paranoá | 181 |
| 10 Médio Rio Descoberto | Descoberto | 20 |
| 11 Médio Rio São Bartolomeu | Descoberto | 37 |
| 12 Rio da Palma | Maranhão | 83 |
| 13 Riacho Fundo Paranoá | Paranoá | 109 |
| 14 Ribeirão Cachoeirinha | São Bartolomeu | 51 |
| 15 Ribeirão Contagem Maranhão | Maranhão | 98 |
| 16 Ribeirão das Pedras Descoberto | Descoberto | 17 |
| 17 Ribeirão do Gama Paranoá | Paranoá | 35 |
| 18 Ribeirão do Torto Paranoá | Paranoá | 130 |
| 19 Ribeirão Engenho das Lages | Descoberto | 16 |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

| UH* | BACIA | ATOS VENCIDOS |
|---|----------------|---------------|
| 20 Ribeirão Extrema | Preto | 12 |
| 21 Ribeirão Jacaré | Preto | 1 |
| 22 Baixo Rio Jardim (Ribeirão Jardim) | Preto | 10 |
| 23 Ribeirão Maria Pereira | São Bartolomeu | 5 |
| 24 Ribeirão Santo Antônio da Papuda (Ribeirão Papuda) | São Bartolomeu | 37 |
| 25 Rio Ponte Alta (Ribeirão Ponte Alta) | Corumbá | 157 |
| 26 Ribeirão Rodeador | Descoberto | 25 |
| 27 Ribeirão Saia Velha | São Bartolomeu | 16 |
| 28 Ribeirão Santa Rita Preto | Preto | 24 |
| 29 Ribeirão Santana | São Bartolomeu | 37 |
| 30 Ribeirão Sobradinho | São Bartolomeu | 62 |
| 31 Ribeirão Taboca | São Bartolomeu | 48 |
| 32 Rio Alagado Corumbá | Corumbá | 13 |
| 33 Alto Rio Descoberto (Rio Descoberto) | Descoberto | 40 |
| 34 Rio do Sal Maranhão | Maranhão | 13 |
| 35 Alto Rio Jardim (Rio Jardim) | Maranhão | 48 |
| 36 Rio Melchior | Descoberto | 40 |
| 37 Ribeirão Palmares (Rio Palmares) | Maranhão | 31 |
| 38 Rio Pipiripau | São Bartolomeu | 143 |
| 39 Ribeirão Santa Maria (Rio Santa Maria) | Corumbá | 7 |
| 40 Ribeirão Sonhém (Rio Sonhém) | Maranhão | 12 |
| 41 Córrego Bandeirinha Paranã | Paraná | - |
| TOTAL | | 1.658 |

* Número de identificação da UH - Unidade Hidrológica
Fonte: Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR (e-doc 1860E6A4-c)

250. Destaque-se que o percentual de interferências com autorização expirada atinge **quase 30%** do total de outorgas emitidas:

Tabela 18 – Representatividade das outorgas vencidas no total de outorgas emitidas

| Tipo de Captação | Total de Outorgas (SIRH)* | Total de outorgas vencidas** | % de outorgas vencidas |
|------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------|
| Subterrânea | 5.947 | 1.658 | 27,9% |
| Superficial | 1.457 | 434 | 29,8% |
| TOTAL | 7.404 | 2.092 | 28,3% |

* Fonte: SIRH em 12/04/2018, 15:38

** Fonte: Ofício SEI-GDF n.º 5/2018 - Adasa/COR (e-doc 1860E6A4-c)

251. Logo, a expectativa é notificar **apenas 24%** dos atos vencidos, posto que o compromisso é de **500 notificações** no universo de **2.092** outorgas vencidas identificadas.

252. Nota-se empenho da Agência em tratar esse público de possíveis captações irregulares, posto a inovação de mapeamento dos atos por UH/Bacia, direcionando de forma mais eficiente as ações de fiscalização. Contudo, diante do descumprimento das metas relacionados ao tema estabelecidas em PAFs anteriores, e do risco de se tratar de ação isolada dos atuais responsáveis pela área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

fiscalização, propõe-se determinar a implementação de rotina de identificação e tratamento de outorgas vencidas, de modo a evitar o acúmulo de atos em situação irregular.

Adasa não fiscaliza sistematicamente usuários irregulares de água no DF

Causas

253. Inércia administrativa. Ausência de prioridade na atividade de fiscalização. Ausência de sistemática de identificação de usuários com captações irregulares. Deficiência na comunicação com outros órgãos.

Efeitos

254. Uso irracional de recursos hídricos. Desconhecimento quanto à real disponibilidade hídrica local. Possibilidade de concessão de outorgas em locais com disponibilidade hídrica inferior à calculada. Não concessão de permissões onde seria possível a autorização, prejudicando o desenvolvimento local. Sensação de impunidade. Possibilidade de escassez de recursos hídricos. Impacto em corpos hídricos de outros estados da federação.

Considerações do Auditado

255. No tocante à ineficiência na detecção de captações irregulares de água, a Adasa assim se manifestou¹⁴⁵:

A fiscalização de recursos hídricos desempenha suas ações conforme definido no Plano de Ação de Fiscalização (PAF), disponível no sítio eletrônico da Adasa. O Plano detalha a metodologia, já explicada em momento anterior no corpo desse documento.

Outra ação na detecção de irregularidades de uso dos recursos hídricos consiste no estabelecimento de parcerias com outros órgãos distritais ou federais. Destacam-se as seguintes parcerias:

- i. Adasa, SECIMA-GO e ANA que resultou na Resolução Conjunta nº 01/2017, ações conjuntas de fiscalização para detecção de usos irregulares na bacia hidrográfica do Descoberto;***
- ii. Com a PMDF, envolvendo a capacitação da corporação e apoio na facilitação de fiscalização em propriedades privadas;***
- iii. Acordo de Cooperação com a Terracap que possibilita o uso da base de dados e imagens Terrageo;***
- iv. Emater, Caesb e SEAGRI nos trabalhos de cadastramento de captações desconhecidas;***
- v. Convênio com o Ibram para alinhamento do licenciamento***

¹⁴⁵ Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, pág. 7 (e-doc 8BB66751-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ambiental e emissão de outorga.

A Adasa contratou durante a crise hídrica de 2016-2018 a prestação de serviço de sobrevoo de drones em bacia críticas, orientando as ações de fiscalização. A experiência obtida com as imagens de drones foi positiva e resultou na decisão da Adasa em adquirir estes equipamentos para dar suporte as ações da fiscalização na detecção de usos irregulares de recursos hídricos. (grifo nosso)

256. Quanto ao compartilhamento de informações com a Adasa, a Emater esclareceu¹⁴⁶:

(...)

Informamos que os dados cadastrais encaminhados são do domínio desta Emater-DF em razão de sua relação de prestação de serviços ao produtor rural, portanto, se enquadram hipótese de segredo empresarial preconizada no artigo 24 da Lei Distrital de Acesso a Informação - Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.

(...)

Diante do exposto, informo que a Emater possui o cadastro de 16.421 imóveis rurais, com as informações básicas para o atendimento, o qual segue planilha em anexo.

No tocante as áreas irrigadas, a informação solicitada não é item condicionante para incluir um imóvel rural no cadastro da empresa (EMATERWEB).

Com o advento da crise hídrica ocorrida em 2017, foi necessário fazer o levantamento de diversas informações para a elaboração do Plano de Ação para a Bacia Hidrográfica do Alto Rio Descoberto (2017-2019). Esse plano foi importante para nortear as atividades desenvolvidas pela Emater e com isso, executar as seguintes ações de ATER, descritas abaixo:

- 1. Campanha sobre o uso adequado de água na agricultura:** 31 reuniões com lideranças rurais e 80 métodos coletivos;
- 2. Manejo de irrigação:** 447 agricultores capacitados, 338 planos de manejo de irrigação elaborados, manejo de 279,1 ha de área com aspersão convencional, manejo de 96,58 ha de área com irrigação localizada, 25 extensionistas rurais capacitados, aquisição de 600 tensiômetros e 35 UD's implantadas;
- 3. Conversão de sistemas:** 76,08 ha de área com substituição de sistema de irrigação;
- 4. Revitalização de canais:** 03 canais revitalizados, 5,36 km revitalizados;
- 5. Revestimento de reservatórios:** 72 reservatórios revestidos com lona plástica;
- 6. Recuperação de nascentes e APP's:** de 31 nascentes recuperadas, 9,9 ha de área de nascente recuperada;
- 7. Adequação de estradas, bacias e terraceamento:** 57 ha de

¹⁴⁶ Ofício nº 158/18 - Emater-DF e Nota Técnica SEI-GDF nº 3/2018 – Emater-DF/DIREXOPER/GEAMB, respectivamente, de 20 e de 16/07/2018 (e-doc FED923C2-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

área de terraçamento implantando, 21,2 km de estradas rurais e 160 baciões construídos. (grifo nosso)

257. Destaca-se que a Empresa encaminhou a esse Tribunal um CD com o Cadastro dos 16.421 imóveis rurais atendidos pela Empresa¹⁴⁷.

258. No que concerne às informações da Caesb de interesse à Adasa, aquela Companhia informou a esta Corte¹⁴⁸:

Cabe esclarecer que, desde 21 de junho de 2017, atendendo à solicitação contida no Ofício nº 034/2017-SRH/Adasa (Anexo I), a Caesb concedeu, à Superintendência de Recursos Hídricos daquela Agência, acesso ao sistema de georreferenciamento dos hidrômetros e da rede de abastecimento de água da Caesb, no qual também é possível consultar o nome do usuário, CPF, inscrição e situação da ligação de água.

Além disso, em 26 de julho de 2018, esta Companhia encaminhou a Carta SEI-GDF nº 08/2018 (Doc. SEI/GDF 10684226) à SRH/Adasa (Anexo II) reiterando o procedimento para acesso a base de dados da Caesb. Esclareceu ainda que as informações relativas ao monitoramento de dados hidrológicos levantados por esta Companhia, referentes à bacia do Pipiripau, são disponibilizados na plataforma Portal Hidroweb da Agência Nacional de Águas (ANA) e que a Caesb passará a disponibilizar, também nesse sistema, os dados hidrológicos dos demais mananciais superficiais monitorados pela Companhia. (grifo nosso)

259. A Companhia destacou, ainda, em Carta encaminhada à Adasa¹⁴⁹:

(...)

Dessa forma, esclarecemos que as técnicas da Adasa, Cristiane Martins de Souza Nava Castro, matrícula 261131-7, e Simone Rodrigues da Rocha, matrícula 265276-5, ambas da Coordenação de Outorga da SRH possuem acesso ao sistema de georreferenciamento dos hidrômetros e da rede de abastecimento de água da Caesb, no qual também é possível consultar o nome do usuário, CPF, inscrição e situação da ligação de água.

(...)

Diante da solicitação do TCDF, e considerando a relevância de disponibilizar as informações da Companhia de forma ampliada, a Caesb, por meio da Assessoria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (PRH), passará a disponibilizar os dados hidrológicos dos mananciais superficiais monitorados pela Caesb no Portal Hidroweb de forma sistemática (...). (grifo nosso)

260. Ainda quanto ao compartilhamento de informações, o Ibram assinalou

¹⁴⁷ E-doc 29F20EFC-c. Destaca-se que o documento foi classificado como sigiloso devido à informação de que os dados cadastrais encaminhados são do domínio da Emater-DF em razão de sua relação de prestação de serviços ao produtor rural, enquadrando-se em hipótese de sigilo empresarial preconizada no artigo 24 da Lei Distrital de Acesso a Informação – Lei nº 4.990/2012.

¹⁴⁸ Nota Técnica nº 33.744/2018-PRM de 27/07/2018, encaminhada pela Carta nº 33787/2018-PR-Caesb de (e-doc 99DA188D-c, pág. 2).

¹⁴⁹ Carta SEI-GDF nº 8/2018-Caesb/PR/PRM de 26/07/2018, Anexo II à Carta nº 33787/2018-PR-Caesb (e-doc 99DA188D-c, págs. 9/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

quanto ao cadastro ambiental rural e ao de nascentes¹⁵⁰:

*Em resposta ao Despacho UCI 9880377, no qual solicita manifestação em atenção ao Relatório de Auditoria elaborado pelo TCDF (9880191), tem-se a informar que esta SUBIO, por meio da DIRHI, **dispõe de informações sobre as nascentes cadastradas no âmbito do Programa Adote uma Nascente**. Estas informações podem ser acessadas por meio do Geoserver-lbram na IDE-lbram e pelo Geoportail da IDE-DF.*

(...)

*As informações relacionadas ao **Cadastro Ambiental Rural estão disponíveis pelo sitio do CAR** (...) onde poderão ser consultados arquivos vetoriais dos cadastros bem como extratos básicos das informações registradas, por meio da aba consulta pública (...).*

Caso seja interesse de acessar informações de caráter sigiloso, não contempladas no referido sítio, informa-se que esta Diretoria é favorável ao compartilhamento destas informações, desde que formalizado por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT).

De antemão informa-se que em 2017 ocorreram tratativas para a construção de Acordo junto a Adasa. (grifo nosso)

261. No tocante ao licenciamento ambiental, o Instituto teceu os seguintes esclarecimentos¹⁵¹:

*Quantos aos procedimentos desde Instituto, informamos que **é obrigatória a apresentação de Outorga emitida pela Adasa para análise e manifestação técnica de viabilidade ambiental dos empreendimentos que fazem captação de recursos hídricos**.*

*Atualmente **não possuímos banco de dados específico que informe todos os empreendimentos que possuem outorgas de uso de água, contudo as Licenças Ambientais estão disponíveis para pesquisa em nosso sitio eletrônico**.*

*Ademais, estamos trabalhando no **desenvolvimento do Sistema de Informações Ambientais**, que está em fase de revisão, e codificação dos Casos de Uso. O sistema permitirá **o mapeamento automático dos riscos ambientais e locacionais do empreendimento, além de ferramenta de workflow que trará o andamento do processo caso o interessado não apresente toda a documentação obrigatória para a atividade de interesse**. (grifo nosso)*

262. Já quanto à ausência de rotina para tratamento de outorgas vencidas, a Adasa teceu as seguintes considerações¹⁵²:

A partir da operação do Sistema de Informação de Recursos Hídricos do Distrito Federal - SIRH**, o qual já possui toda a base de outorga georreferenciada, o planejamento de fiscalização é feito em consonância com a base de dados que, por meio de cruzamento de informações, **identifica os usuários irregulares para fins de notificação quanto as outorgas vencidas e o descumprimento

¹⁵⁰ Ofício SEI-GDF nº 1560/2018 – lbram/PRESI, págs. 2/3 (e-doc 638090A4-c).

¹⁵¹ Ofício SEI-GDF nº 1560/2018 – lbram/PRESI, pág. 4 (e-doc 638090A4-c).

¹⁵² Ofício SEI-GDF nº 384/2018 – Adasa/PRE de 02/08/2018, págs. 7/8 (e-doc 8BB66751-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

dos termos do ato de outorga.

Foram mapeados 1.600 usuários outorgados, cujas outorgas estão vencidas e estão sendo notificados para renovarem suas outorgas e comprovarem a instalação de hidrômetro até dezembro de 2018. Até o momento, 191 Termos de Notificação foram enviados para usuários solicitarem a renovação de outorgas superficiais e subterrâneas e instalação de hidrômetros. (grifo nosso)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

263. No que se refere à ineficiência na detecção de captações irregulares, a Adasa destacou seu Plano Anual de Fiscalização – PAF e o estabelecimento de parcerias com SECIMA-GO, ANA, PMDF, Terracap, Emater, Caesb, Seagri e Ibram, bem como a contratação de *drones* para sobrevoos em bacias críticas.

264. É imperioso destacar que a busca por parcerias e compartilhamento de informações estratégicas com órgãos do governo que disponham desses dados trata-se linha de atuação que deve ser cada vez mais perseguida pela administração pública e, em especial, pela Adasa.

265. No entanto, conforme destacado nas Análises e Evidências, a Agência Reguladora ainda não dispõe de determinadas informações consideradas estratégicas e de responsabilidade da Caesb, dos Correios, do Ibram, da Emater e do Inmet, de modo que se entende pertinente **determinar à Adasa que estabeleça convênios/termos de cooperação com vistas ao compartilhamento de informações.**

266. De outro modo, encaminhou-se o Relatório Prévio de Auditoria à Caesb, ao Ibram e à Emater, órgãos jurisdicionados ao TCDF, para que se manifestassem quanto a esse Achado e quanto à possibilidade de compartilhamento com a Adasa de dados estratégicos relevantes para a gestão de recursos hídricos.

267. Nesse sentido, a Emater informou dispor de dados cadastrais de 16.421 imóveis rurais decorrentes de sua prestação de serviços ao produtor rural. Ademais, a Empresa encaminhou o referido cadastro a essa Corte, destacando-se tratar de sigilo empresarial¹⁵³, sem, no entanto, esclarecer se teria disponibilizado tal documento à Adasa.

268. Desse modo, sugere-se que o Tribunal **determine à Emater que compartilhe com a Adasa, sistematicamente, o cadastro das propriedades rurais do DF e de áreas irrigadas e outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal.**

269. No que tange à Caesb, esta informou ter disponibilizado a duas servidoras da Coordenação de Outorgas da Adasa acesso ao Sistema de georreferenciamento de hidrômetros e da rede de abastecimento da Concessionária.

270. Outrossim, informou que atualmente disponibiliza os dados de monitoramento hidrológicos referentes à Bacia do Pípiripau no Portal Hidroweb da ANA e que procederá à disponibilização dos dados dos demais mananciais superficiais monitorados no mesmo sítio.

¹⁵³ Lei Distrital nº 4.990/2012, art. 24: 'O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem as hipóteses de sigilo empresarial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Distrito Federal ou por pessoa física ou jurídica que tenha qualquer vínculo com o Poder Público.'



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

271. Impende ressaltar que não houve informação acerca dos dados de monitoramento dos recursos hídricos subterrâneos, provenientes das diversas outorgas que a Companhia possui para esse fim. Desse modo, entende-se pertinente **determinar à Caesb que disponibilize à Adasa de modo sistemático essas informações.**

272. Em relação ao Ibram, destaca-se que o Instituto possui informações sobre as nascentes cadastradas no âmbito do Programa 'Adote uma Nascente', disponíveis no Geoserver-Ibram e no Geoportal da IDE-DF, bem como possui Cadastro Ambiental Rural disponível no sítio do CAR. O Instituto salientou, ainda, que está desenvolvendo Sistema de Informações Ambientais, o qual permitirá o mapeamento automático dos riscos ambientais e locais dos empreendimentos.

273. Ressalta-se que, caso seja de interesse da Adasa acessar informações de caráter sigiloso, o Ibram é favorável à formalização de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para esse fim.

274. Desse modo, sugere-se **determinar ao Ibram que compartilhe seu Banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural, bem como outras informações que se demonstrem imprescindíveis, estabelecendo Acordos de Cooperação Técnica quando necessário.**

275. No que tange ao tratamento das outorgas vencidas, a Agência demonstrou um avanço ao destacar que o SIRH permite a detecção de situações irregulares por meio do cruzamento das informações disponíveis, no entanto, comunicou um quantitativo muito baixo de notificações de usuários com outorgas vencidas frente ao universo identificado (191 Termos de Notificação em relação a 1.600 usuários).

276. Assim, entende-se pertinente **determinar à Adasa que estabeleça rotina para tratamento de outorgas vencidas, de modo a evitar o acúmulo de atos em situação irregular, bem como adote medidas para regularizar as situações já identificadas.**

Proposições

277. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar à Adasa que:
 - a) defina sistemática de identificação de captações irregulares, a exemplo da metodologia aplicada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016); **(sugestão II.h)**
 - b) estabeleça rotina para tratamento de outorgas vencidas, de modo a evitar o acúmulo de atos em situação irregular, bem como adote medidas para regularizar as situações já identificadas; **(sugestão II.i)**
 - c) estabeleça convênios/termos de cooperação com órgãos e entidades visando o compartilhamento de informações estratégicas para a fiscalização e a gestão das outorgas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

como, por exemplo, Caesb, Correios, Emater, INMET e Ibram; **(sugestão II.j)**

- d) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item I, alínea 'a', contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. **(sugestão VII)**

- II. Determinar à Caesb que compartilhe com a Adasa dados de sua rede de monitoramento de recursos hídricos superficiais e subterrâneos; **(sugestão III)**
- III. Determinar ao Ibram que compartilhe com a Adasa seu Banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural, bem como outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a contribuir para a segurança do processo de concessão de novas outorgas; **(sugestão IV)**
- IV. Determinar à Emater que compartilhe com a Adasa, sistematicamente, o cadastro das propriedades rurais do DF e de áreas irrigadas e outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a auxiliar na identificação de possíveis usuários irregulares de recursos hídricos. **(sugestão V)**

Benefícios Esperados

278. Uso racional de recursos hídricos. Coibir a captação irregular de água no DF. Aperfeiçoamento do controle dos recursos hídricos pela Adasa. Promoção do desenvolvimento local sustentável. Segurança quanto ao real saldo de disponibilidade hídrica no DF. Redução do risco de escassez, tanto no DF quanto em outros estados da federação. Conhecimento dos usuários de Recursos Hídricos do DF.

3. Conclusão

279. A presente auditoria operacional visou avaliar o controle sobre as outorgas de uso de recursos hídricos emitidas pela Adasa, havendo o trabalho se especificado em uma questão de auditoria.

280. A questão buscou avaliar se o controle das outorgas de captação de água permite a gestão eficaz dos recursos hídricos no DF, e o entendimento alcançado pela equipe de auditoria foi pela negativa.

281. Tal juízo foi concebido em decorrência de ter sido constatada insegurança no controle da disponibilidade hídrica para a concessão de novas outorgas, devido ao desconhecimento de grande parte dos usuários de recursos hídricos no DF, bem como em decorrência da desatualização dos dados de monitoramento de vazões remanescentes das UHs, utilizados para o cálculo do saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de disponibilidade.

282. Além disso, constataram-se inconsistências nas ferramentas utilizadas nesse processo e deficiências na fiscalização tanto do cumprimento dos termos das outorgas quanto na identificação de captações irregulares.

283. Conclui-se, portanto, que há uma insegurança relevante no cálculo do balanço hídrico distrital, o que pode resultar em concessão de outorgas em localidades cuja disponibilidade hídrica efetiva seja inferior à calculada, bem como em recusa de outorgas em áreas onde seria possível, prejudicando o desenvolvimento local.

284. Ademais, salienta-se que uma gestão ineficaz dos recursos hídricos amplia o risco de escassez desse recurso basilar, além de impactar outros estados da federação, dado que as águas não respeitam divisões territoriais.

4. Considerações Finais

285. Destaca-se a Representação nº 13/2018 – CF, a qual solicita uma auditoria para identificar na política de gestão de recursos hídricos as ações que objetivam o consumo sustentável, justo e racional, nos seguintes termos¹⁵⁴:

Forte nesse posicionamento, o MPC/DF oferta a presente Representação, para que o controle externo possa, em Auditoria, divisar, na atual política de gestão de recursos hídricos, quais são as que enfocam, com eficiência, o consumo sustentável, justo e racional, levando em conta o usuário. Nesse sentido, a identificação de flats ou outros, que consomem recursos hídricos, mas não pagam tarifas condizentes com o enquadramento devido; a falta de incentivo ao reuso e a ausência de medidas de consciência ambiental devem merecer questionamento, a fim de se garantir o uso adequado da água no DF.

286. A Decisão nº 2.773/2018¹⁵⁵ determinou a sua juntada aos presentes autos, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da Representação nº 13/2018-CF, inobstante o não atendimento do requisito de admissibilidade previsto no § 2º, III, o art. 230 do RI/TCDF; II – dar ciência desta decisão à representante; III – autorizar: a) o envio de cópia da representação e de seu anexo à Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF para juntada ao Processo nº 2.350/2018-e; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para arquivamento.

287. Impende ressaltar que o objeto dessa Auditoria versou sobre o controle das outorgas de uso de recursos hídricos emitidas pela Adasa, não tendo relação direta com o tema da representação.

288. No entanto, ressalta-se que algumas das proposições sugeridas neste Relatório relacionam-se, mesmo que indiretamente, com o consumo sustentável e racional dos usuários de recursos hídricos, a saber: universalização do cadastro de outorgas, implementação de mecanismos de medição de vazão de água efetivamente

¹⁵⁴ Representação nº 13/2018 – CF/GPG (e-doc E8DDBD77-c).

¹⁵⁵ E-doc B0A732DA-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

captada, fiscalização mais rigorosa de captações irregulares e o estabelecimento de rotina para tratamento de outorgas vencidas.

289. Nesse sentido, destaca-se que a presença do Estado transmite uma sensação de controle para o cidadão, em especial, nesse caso específico, para o usuário de recursos hídricos que necessita prestar informações para obter autorização de captação de águas, bem como demonstrar o efetivo cumprimento dos termos das outorgas.

5. Proposições

290. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) das manifestações dos Jurisdicionados (peças 29 a 32 e 36);
- II. Determinar à Adasa que:
 - a) identifique todas as captações de recursos hídricos do DF, visando a universalização do cadastro de outorgas e/ou registros de interferências da Agência, utilizando-se por exemplo, da metodologia adotada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016), visando a identificação de captações irregulares (Achado 1);
 - b) adote medidas com vistas a definir as vazões outorgáveis dos corpos hídricos superficiais utilizando-se de dados atualizados de estações de monitoramento, tanto da própria Adasa quanto de outros órgãos, com vistas a garantir maior confiabilidade no processo de concessão de outorgas (Achado 1);
 - c) incorpore à sua rede de monitoramento os dados coletados pela Caesb com vistas a melhor controlar os recursos hídricos do DF, bem como avalie a conveniência e oportunidade de também utilizar os dados de monitoramento dos Postos de Lavagem e Lubrificação-PLL e os coletados para fins de estudo e pesquisa (Achado 1);
 - d) estabeleça periodicidade para futuras atualizações dos valores de referência de vazão outorgável de águas subterrâneas (Achado 1);
 - e) promova a consistência da base de dados de outorga, constante do SIRH - Sistema de Informações de Recursos Hídricos do DF, em especial quanto ao registro das vazões de captação e à geolocalização, de modo a controlar com confiabilidade a demanda de recursos hídricos do DF (Achado 1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- f) implemente sistema eletrônico que abranja todo o processo para a concessão de outorgas ou formalize parceria com a ANA visando a utilização do Sistema Federal de Regulação de Usos – REGLA (Achado 1);
 - g) implemente mecanismos que garantam o monitoramento da medição de vazão de água efetivamente captada em cumprimento à Res. Adasa 350/2006 art. 37, §1º, a exemplo da DAURH - Declaração Anual de usuários de Recursos Hídricos utilizado pela ANA, estabelecendo com base em critérios técnicos quais usuários devem ser objeto desse controle, como por exemplo: vazões materialmente relevantes, bacias hidrográficas críticas, parcelamentos irregulares de solo, áreas de risco de contaminação de lençóis freáticos (Achado 2);
 - h) defina sistemática de identificação de captações irregulares, a exemplo da metodologia aplicada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016) (Achado 3);
 - i) estabeleça rotina para tratamento de outorgas vencidas, de modo a evitar o acúmulo de atos em situação irregular, bem como adote medidas para regularizar as situações já identificadas (Achado 3);
 - j) estabeleça convênios/termos de cooperação com órgãos e entidades visando o compartilhamento de informações estratégicas para a fiscalização e a gestão das outorgas, como, por exemplo, Caesb, Correios, Emater, INMET e Ibram (Achado 3);
- III. Determinar à Caesb que compartilhe com a Adasa dados de sua rede de monitoramento de recursos hídricos superficiais e subterrâneos (Achado 3);
- IV. Determinar ao Ibram que compartilhe com a Adasa seu Banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural, bem como outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a contribuir para a segurança do processo de concessão de novas outorgas (Achado 3);
- V. Determinar à Emater que compartilhe com a Adasa, sistematicamente, o cadastro das propriedades rurais do DF e de áreas irrigadas e outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a auxiliar na identificação de possíveis usuários irregulares de recursos hídricos (Achado 3);
- VI. Recomendar à Adasa que publique versão de visualização do SIRH com acesso por meio do sítio da Agência, com vistas a atender ao princípio da Transparência Ativa, disciplinado pelo inc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

II, art. 3º da Lei nº 4.990/2012 (LAI-DF), permitindo ao usuário a extração da relação de outorgas (Achado 1);

- VII. Determinar à Adasa, ainda, que, no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações e determinações constantes dos itens II, alíneas ['a', 'b', 'c', 'e', 'f', 'g' e 'h'], e VI, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- VIII. Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Adasa, à Caesb, à Emater, ao Ibram e à ANA.

Brasília-DF, 13 de setembro de 2018

Cinthia Thomazi
Auditora de Controle Externo – 1421-3

David Araújo
Auditor de Controle Externo – 1570-9



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa) | Unidade/Setor responsável pela implementação* |
|---|---|---|---|
| II. Determinar à Adasa que: | | | |
| II.a) identifique todas as captações de recursos hídricos do DF, visando a universalização do cadastro de outorgas e/ou registros de interferências da Agência, utilizando-se por exemplo, da metodologia adotada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016), visando a identificação de captações irregulares | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| II.b) adote medidas com vistas a definir as vazões outorgáveis dos corpos hídricos superficiais utilizando-se de dados atualizados de estações de monitoramento, tanto da própria Adasa quanto de outros órgãos, com vistas a garantir maior confiabilidade no processo de concessão de outorgas | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| II.c) incorpore à sua rede de monitoramento os dados coletados pela Caesb com vistas a melhor controlar os recursos hídricos do DF, bem como avalie a conveniência e oportunidade de também utilizar os dados de monitoramento dos Postos de Lavagem e Lubrificação-PLL e os coletados para fins de estudo e pesquisa | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| II.e) promova a consistência da base de dados de outorga, constante do SIRH - Sistema de Informações de Recursos Hídricos do DF, em especial quanto ao registro das vazões de captação e à geolocalização, de modo a controlar com confiabilidade a demanda de recursos hídricos do DF | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| II.f) implemente sistema eletrônico que abranja todo o processo para a concessão de outorgas ou formalize parceria com a ANA visando a utilização do REGLA | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa) | Unidade/Setor responsável pela implementação* |
|--|---|---|--|
| <p>II.g) implemente mecanismos que garantam o monitoramento da medição de vazão de água efetivamente captada em cumprimento à Res. Adasa 350/2006 art. 37, §1º, estabelecendo com base em critérios técnicos quais usuários devem ser objeto desse controle, como por exemplo: vazões materialmente relevantes, bacias hidrográficas críticas, parcelamentos irregulares de solo, áreas de risco de contaminação de lençóis freáticos, a exemplo da DAURH - Declaração Anual de usuários de Recursos Hídricos utilizado pela ANA</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| <p>II.h) defina sistemática de identificação de captações irregulares, a exemplo da metodologia aplicada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016)</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| <p>VI) Recomendar à Adasa que publicize versão de visualização do SIRH com acesso por meio do sítio da Agência, com vistas a atender ao princípio da Transparência Ativa, disciplinado pelo inc. II, art. 3º da Lei nº 4.990/2012 (LAI-DF), permitindo ao usuário a extração da relação de outorgas</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5100, de 31/01/2019

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **2350/2018-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 2350/2018-e

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Relatório final da auditoria realizada para avaliar o controle de outorgas de uso de recursos hídricos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - Adasa, especialmente as que envolvam captação de água, em cumprimento ao Plano Geral de Ação - 2018 - PGA 2018.

DECISÃO Nº 180/2019

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria nº 30/2018 - DIAUD3 (e-DOC 8C0CC920-e); b) das manifestações dos jurisdicionados constantes das peças 29 a 32 e 36 (e-DOCs 638090A4-c, FED923C2-c, 99DA188D-c e 29F20EFC-c); II - determinar à Adasa que: a) identifique todas as captações de recursos hídricos do Distrito Federal, visando à universalização do cadastro de outorgas e/ou registros de interferências da Agência, utilizando por exemplo, a metodologia adotada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016), visando à identificação de captações irregulares (Achado 1); b) adote medidas com vistas a definir as vazões outorgáveis dos corpos hídricos superficiais utilizando-se de dados atualizados de estações de monitoramento, tanto da própria Adasa quanto de outros órgãos, com vistas a garantir maior confiabilidade no processo de concessão de outorgas (Achado 1); c) incorpore à sua rede de monitoramento os dados coletados pela Caesb com vistas a melhor controlar os recursos hídricos do Distrito Federal, bem como avalie a conveniência e oportunidade de também utilizar os dados de monitoramento dos Postos de Lavagem e Lubrificação-PLL e os coletados para fins de estudo e pesquisa (Achado 1); d) estabeleça periodicidade para futuras atualizações dos valores de referência de vazão outorgável de águas subterrâneas (Achado 1); e) promova a consistência da base de dados de outorga, constante do SIRH - Sistema de Informações de Recursos Hídricos do Distrito Federal, em especial quanto ao registro das vazões de captação e à geolocalização, de modo a controlar com confiabilidade a demanda de recursos hídricos do Distrito Federal (Achado 1); f) implemente sistema eletrônico que abranja todo o processo para a concessão de outorgas ou formalize parceria com a ANA visando à utilização do Sistema Federal de Regulação de Usos - REGLA (Achado 1); g) implemente mecanismos que garantam o monitoramento da medição de vazão de água efetivamente captada, em cumprimento à Res. Adasa 350/2006, art. 37, § 1º, a exemplo da DAURH - Declaração Anual de Usuários de Recursos Hídricos utilizado pela ANA, estabelecendo com base em critérios técnicos quais usuários devem ser objeto desse controle, como por exemplo: vazões materialmente relevantes, bacias hidrográficas críticas, parcelamentos irregulares de solo, áreas de risco de contaminação de lençóis freáticos (Achado 2); h) defina sistemática de identificação de captações irregulares, a exemplo da metodologia aplicada no mapeamento realizado no Ribeirão Extrema (Nota Técnica SRH nº 33/2016) (Achado 3); i) estabeleça rotina para tratamento de outorgas vencidas, de modo a evitar o acúmulo de atos em situação irregular, bem como adote medidas para regularizar as situações já identificadas (Achado 3); j) estabeleça convênios/termos de cooperação com órgãos e entidades visando o compartilhamento de informações estratégicas para a fiscalização e a gestão das outorgas, como, por exemplo, Caesb, Correios, Emater, INMET e Ibram (Achado 3); III - determinar à

Caesb que compartilhe com a Adasa dados de sua rede de monitoramento de recursos hídricos superficiais e subterrâneos (Achado 3); IV -determinar ao Ibram que compartilhe com a Adasa seu banco de dados de licenciamento ambiental e Cadastro Ambiental Rural, bem como outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a contribuir para a segurança do processo de concessão de novas outorgas (Achado 3); V - determinar à Emater que compartilhe com a Adasa, sistematicamente, o cadastro das propriedades rurais do Distrito Federal e de áreas irrigadas e outras informações que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, de modo a auxiliar na identificação de possíveis usuários irregulares de recursos hídricos (Achado 3); VI - recomendar à Adasa que publique versão de visualização do SIRH com acesso por meio do sítio da Agência, com vistas a atender ao princípio da Transparência Ativa, disciplinado pelo inciso II, art. 3º da Lei nº 4.990/2012 (LAI-DF), permitindo ao usuário a extração da relação de outorgas (Achado 1); VII - determinar à Adasa, ainda, que, no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações e determinações constantes dos itens II, alíneas 'a', 'b', 'c', 'e', 'f', 'g' e 'h', e VI, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria; VIII - dar ciência do Relatório de Auditoria em exame, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Adasa, à Caesb, à Emater, ao Ibram e à ANA, retornando os autos à Secretaria de Auditoria, para providências decorrentes.

Presidiu a sessão o Presidente em exercício, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO e PAULO TADEU. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausentes a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, e os Conselheiros RENATO RAINHA e PAIVA MARTINS.

SALA DAS SESSÕES, 31 de Janeiro de 2019


João Batista Pereira de Souza
Secretário das Sessões Substituto


Márcio Michel Alves De Oliveira
Presidente em exercício