

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº1/2023/FS
Documento nº 02500.008092/2023-65

Assunto: Proposta de flexibilização temporária das restrições de nível d'água na Lagoa Mirim.

1. Descrição do Objeto

Trago à deliberação deste Colegiado a proposta de edição de ato normativo da ANA que visa flexibilizar, em caráter temporário, as restrições de nível mínimo d'água da Lagoa Mirim, no estado do Rio Grande do Sul. A medida tem o condão de permitir a captação de água para irrigação, mantendo ativa, assim, a atividade durante o período da flexibilização concedida.

2. Antecedentes

Desde 2007, com o estabelecimento da regra imposta pela ANA, conforme registrado na Nota Técnica nº 69/2007/GEREG-SOF, todos os atos de outorga emitidos pela ANA na Lagoa Mirim, no Canal de São Gonçalo e nos rios de domínio da União nesta bacia, trazem a seguinte condicionante:

“Art. XXº A captação só poderá ser realizada quando o nível na Lagoa Mirim, obtido a partir da média dos níveis observados nas réguas limimétricas em Santa Izabel e em Santa Vitória do Palmar, estiver igual ou superior a 0,5m.”

Tal restrição foi definida em função de requisitos ambientais relacionados à Estação Ecológica do Banhado do Taim e para a manutenção de condições adequadas à navegação na hidrovía prevista na lagoa.

3. Informações do processo

O processo em apreço teve início com o recebimento, pela ANA, de Carta subscrita por Rubimar Leitzke e Ricardo Gonçalves da Silva, usuários de recursos hídricos irrigantes da Lagoa Mirim, em 31 de janeiro de 2022, na qual os usuários requereram a revisão do limite mínimo de 50 cm de nível para captações na Lagoa Mirim, sob a alegação de que o nível d'água já teria atingido, no passado, o marco de 10 cm sem que houvesse falta d'água para nenhuma atividade. Em sua petição, os usuários demonstraram preocupação com as incertezas climáticas e pediram que não se estabeleça nível mínimo da Lagoa Mirim, mas sim um nível de alerta que sirva para atenção e monitoramento por todos os usuários de recursos hídricos do sistema local.

Após o recebimento da citada Carta, foram realizadas diversas reuniões entre representantes da Agência com os atores locais e representantes de instituições públicas, como DNIT,

Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), Departamento de Recursos Hídricos (DRH-RS), da Agência da Lagoa Mirim e outros, para tratar da questão ora em análise.

Em decorrência de tais reuniões e buscando promover as adequadas análises técnicas para subsidiar a resposta aos requerentes, equipes técnicas da ANA emitiram, em 20 de abril de 2022, o Parecer Técnico Conjunto nº 2/2022/COESR/SRE/SGH, no qual se apresentou um relatório da campanha de campo realizada pelos técnicos da Agência, do Serviço Geológico do Brasil (SGB-CPRM) e do DRH-RS, entre 11 e 13 de abril daquele ano. O objetivo da campanha foi o de unificar os sistemas de referência altimétricos de diferentes pontos de medição existentes na bacia hidrográfica, aperfeiçoando, assim, a gestão de recursos hídricos na localidade. Posteriormente, ofícios também foram enviados da ANA ao DNIT, solicitando esclarecimentos quanto a questões de navegação, e à Procuradoria da República do Município de Rio Grande, a fim de envolver aquele órgão na apresentação de potencial solução de engenharia para o imbróglio.

Já em 31 de agosto de 2022, foi emitido o Parecer Técnico nº 2/2022/SRE, que, fazendo menção à demanda dos senhores Rubimar Leitzke e Ricardo Gonçalves da Silva, na qualidade de requerentes, rememorou que a limitação de nível data de 2007 e decorre do entendimento de que seria retomada a atividade de navegação na Lagoa Mirim. Assim, procedeu-se, à época, a uma consulta à Administração das Hidrovias da Região Sul (AHSUL, atual Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT) a respeito de níveis mínimos para navegação, para o qual teria sido informado que este nível seria de 0,5 m. Por outro lado, consta, ainda, que a restrição também teve origem em uma preocupação de caráter ambiental, uma vez que a Lagoa Mirim se encontra conectada hidráulicamente ao banhado do Taim, unidade de conservação mantida pelo ICMBio. Estudos do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul demonstram que, para a área irrigada existente em 1997, o nível médio da Lagoa permaneceria acima de 0,4 m em 95% do tempo, de forma que este nível foi adotado como uma referência temporária, até que os órgãos ambientais definissem um nível mínimo a ser mantido na Lagoa Mirim para conservação ambiental dos banhados adjacentes.

Sobre a questão ambiental, a Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos salientou que embora tenha incorporado esta restrição como medida de precaução, a ANA não tem elementos nem atribuição legal de quantificar necessidades de água para aspectos ambientais. **Do ponto de vista de recursos hídricos, não haveria qualquer limitação, uma vez que o volume armazenado na Lagoa, mesmo abaixo do nível de 0,4 m, ainda é bastante expressivo. Todavia, como o nível de 0,5 m oriundo da navegação é o mais limitante das duas restrições, ele passou a constar nas outorgas como uma restrição ou condicionante.**

Portanto, **o questionamento dos irrigantes contido na carta S/N diz respeito a uma restrição que pretendia ser temporária, mas que já é praticada há cerca de 15 anos, e que é baseada em dados muito preliminares.** Dessa forma, a SRE considerou legítimo que houvesse um questionamento quanto à sua necessidade, ou pelo menos uma rediscussão sobre os valores adotados, com vistas a um possível aprimoramento.

Após reuniões e diligências, apurou-se que, com relação à hidrovia, ainda não há navegação comercial na Lagoa Mirim. Dessa maneira, entendeu-se que há possibilidade de suspensão da restrição de nível até que haja navegação comercial efetivamente na localidade.

Sobre o nível de água mínimo, considerando a questão ambiental posta, as discussões encaminharam para a necessidade de se realizar uma avaliação mais adequada sobre a conexão entre o banhado do Taim e a Lagoa Mirim. Nesse sentido, por meio do Parecer Técnico nº 2/2022 foi apresentada proposta de medida estrutural a ser tomada, de forma a permitir, tecnicamente, a



manutenção de níveis d'água adequados na Estação Ecológica Taim sem a necessidade de restrição de nível de 0,4 m na Lagoa Mirim relacionada à conservação ambiental do banhado.

À medida proposta dá-se o nome de “eco-soleira”, que visa evitar a perda de água do banhado em períodos de estiagem, em direção à Lagoa Mirim. Essa solução foi apresentada preliminarmente nas discussões realizadas com todos os entes envolvidos e consiste em recuperar a estrutura de passagem de água do canal do Taim sob a rodovia BR 471, considerando as condições socioeconômicas atuais, com mais ênfase ao armazenamento de água no banhado e na Lagoa Mangueira, sem, no entanto, perder a sua função de elemento de drenagem.

Para isso, as estruturas existentes em cotas profundas deveriam ser descomissionadas e uma nova estrutura de drenagem (galeria ou soleira) deveria ser construída em uma cota mais alta, de tal forma que retenha a água em períodos de estiagem e escoe os excedentes de água em períodos chuvosos prolongados.

Importa registrar que não se trata de solução nova. Tal possibilidade já vinha sendo avaliada há vários anos por equipe do IPH-UFRGS, que defendem a viabilidade da proposta tanto para a conservação do banhado do Taim, quanto para a irrigação na Lagoa Mangueira. Mais do que isso, a equipe do Instituto afirmou que a manutenção da situação atual, em que a retenção de água depende da operação de fechamento e abertura de placas, em situação bastante descoordenada e precária, poderia causar o secamento do banhado, e, portanto, graves danos ambientais.

Entendendo a complexidade da medida, de acordo com a área técnica, ainda se faz necessário definir aspectos de projeto desta estrutura, porém, já se tem claro que o dimensionamento mais detalhado da eco-soleira e a avaliação de seus benefícios deverão ser objeto de um estudo pormenorizado a ser elaborado preferencialmente pelo IPH/UFRGS, dado seu conhecimento prévio da problemática, possivelmente por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED).

Do ponto de vista técnico, a área responsável pelo tema, na ANA, a priori, entende que esta solução, se implementada, tornaria desnecessária a existência de restrições associadas ao nível médio de 0,40 m na Lagoa Mirim para fins ambientais. Isso se fundamenta nos achados do Parecer Técnico Conjunto nº 2/2022/SGH-SRE, que após reforçada análise, entendeu que não faria sentido restringir o nível da Lagoa Mirim em altitudes da ordem de 0,40 m, do ponto de vista da conservação da água no Taim. Face ao exposto, caso essa estrutura venha a ser construída, a área técnica sugere que haveria segurança para excluir das outorgas a condicionante de restrição de nível, o que, oportunamente, poderá ser objeto de deliberação desta Diretoria Colegiada.

Adicionalmente, importa destacar que uma outra iniciativa discutida preliminarmente, de caráter não-estrutural, diz respeito à antecipação da ocorrência de eventuais restrições, por meio da previsão de níveis. Tal ponto foi levantado pelos irrigantes durante as reuniões realizadas, uma vez que o cultivo do arroz requer investimentos iniciais expressivos e um ciclo de cerca de 4 (quatro) meses, sendo que uma interrupção repentina no meio da safra seria a eles bastante prejudicial. Nessa linha, um modelo de previsão que permitisse prospectar a possibilidade de ocorrência de restrições ao longo da safra permitiria um melhor planejamento da área a ser plantada. Isso posto, a ANA se comprometeu a estudar o assunto, tendo sido solicitado, à época, à Agência da Lagoa Mirim o histórico de dados de nível d'água da Lagoa, para uma avaliação estatística e prospecção de uma metodologia para este fim.

Considerando o cenário até aqui relatado, a SRE formulou o Parecer Técnico nº 1/2023, no qual cita que em reunião realizada em 8 de dezembro de 2022, por demanda dos irrigantes, ficou acertado que seria avaliada a possibilidade de flexibilização temporária das restrições, tendo em vista

que os níveis encontravam-se bastante baixos e a temporada de irrigação de arroz encontrava-se em andamento.

Nesse documento, a SRE informou que **entende que a ANA tem elementos para flexibilizar, em caráter temporário, o nível mínimo da Lagoa Mirim de 0,5 m para 0,4 m, tendo em vista a informação de que a hidrovia não está operacional, informação esta que é de conhecimento público e que foi confirmada pelo próprio DNIT no âmbito das reuniões.** O documento também informa que apenas para que se tenha uma ideia da situação atual, no dia 11 de janeiro de 2023 o nível d'água médio em Santa Izabel foi de 27 cm, enquanto em Santa Vitória do Palmar foi de 75 cm, perfazendo, portanto, um nível médio de 51 cm considerando as duas estações.

Dado o contexto, a área técnica propõe que a flexibilização de restrição de nível tenha vigência até 30 de abril de 2023, visando coincidir com o calendário de cultivo do arroz na região.

Ademais, a SRE informou que entende que de acordo com o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) poderá ser dispensada na hipótese de urgência, caracterizada, no caso concreto, tendo em vista a situação de escassez hídrica na bacia da Lagoa Mirim, a proximidade de atingimento do nível d'água de 0,5 m e o estágio da temporada de cultivo de arroz, em que uma interrupção da irrigação causaria severos prejuízos.

Em cumprimento ao mesmo decreto, a SRE asseverou que o problema regulatório que se pretende solucionar é o risco de interrupção do cultivo de arroz irrigado em 83,5 mil hectares na bacia da Lagoa Mirim, devido a uma restrição de nível mínimo oriunda de uma hidrovia ainda não operacional. Do ponto de vista dos objetivos que se pretendem alcançar encontram assento a melhor alocação dos recursos hídricos durante esta safra de arroz, permitindo maior segurança jurídica aos irrigantes.

Por fim, a UORG mencionou o entendimento de que a proposta também se enquadra na hipótese de urgência prevista no parágrafo único do Art. 4º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2020, e que, sendo aprovada pela DIREC, pode entrar em vigor e produzir efeitos na data de sua publicação.

Sobre a questão da AIR, a Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), por intermédio da Nota Técnica nº 2/2023/ASREG, concluiu que os pré-requisitos estabelecidos pelo Decreto nº 10.411, de 2020, foram atendidos, considerando que: i) a proposta possui caráter temporário; ii) as informações e os atos administrativos produzidos estão revestidos de responsabilidade funcional dos servidores que as prestaram e os praticaram; e iii) há presunção de veracidade das informações apresentadas pela área técnica. Por isso, conclui que não possui objeção à dispensa de AIR.

4. Manifestação da Procuradoria – PFA

Sob a questão ora tratada, consta dos autos que a Procuradoria Federal avaliou de forma positiva a possibilidade de edição do ato normativo em análise, conforme registrado no Parecer nº 02/2023/COARF/PFEANA/PGF/AGU. Foram indicados somente ajustes pontuais no texto proposto, os quais foram integralmente observados pela área técnica demandante.

5. Voto do Relator

Previamente à apresentação de posição sobre o normativo proposto, entendo salutar ressaltar a importância da questão apresentada para avaliação deste Colegiado. Para que se tenha uma

ideia do alcance de tais restrições, a ANA emitiu 105 outorgas para irrigação nos mananciais federais da bacia hidrográfica (Lagoa Mirim, Canal de São Gonçalo e rio Jaguarão), totalizando uma área irrigada de 83,5 mil hectares.

A adoção de medidas que viabilizem a produção de arroz nas áreas atendidas por pontos de captação outorgados pela ANA, se traduz por seu relevante interesse regional e até nacional, pois o Brasil é o maior produtor e consumidor de arroz fora da Ásia e, sem dúvida, esse cereal é um dos principais componentes da cesta básica da população brasileira. A produção nacional abastece o mercado interno, como também se destina ao mercado externo, sendo o nosso país um dos maiores exportadores mundiais desse grão.

Nesse contexto, a região Sul é a principal produtora, sendo os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina responsáveis pela produção de cerca de 80% da produção nacional.

A área sob irrigação na bacia hidrográfica em questão, atendida por pontos de captação outorgados pela ANA, é da ordem de 83,5 mil hectares. Considerando os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes a safra de 2021, estima-se que a produção de arroz gerada nessa área é de aproximadamente 765.319 toneladas/ano, o que, sem dúvidas torna a produção significativamente expressiva. Logo, ressalvadas as questões intrínsecas a regulação dos recursos hídricos de domínio da União, que é o foco da atuação desta Agência, considero de grande relevância a questão posta, principalmente pela necessidade de se garantir que a safra em andamento não seja prejudicada devido a restrição operacional imposta a partir da condicionante asseverada nos atos de outorga anteriormente emitidos pela ANA.

Assim, considerando todo o trabalho desenvolvido pela Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos e as manifestações das demais áreas técnicas acostadas aos autos, entendo que, por não ter sido apresentado óbices à aprovação da proposta, que, por sinal, vai ao encontro do requerimento dos usuários de recursos hídricos postulantes da causa, e considerando, por fim, a importância da produção de arroz sob irrigação outorgada pela ANA nesta bacia, posiciono-me favoravelmente pela aprovação da proposta de flexibilização do nível mínimo da Lagoa Mirim de 0,5 m para 0,4 m, em caráter temporário, até o dia 30 de abril de 2023, conforme defendido pela área técnica da ANA.

Brasília, 23 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA
Diretor