

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO CONJUNTO Nº 1/2022/SRE/SFI  
Documento nº 02500.027407/2022-92

**1 Tema**

Trata-se de processo regulatório com o intuito de normatizar os procedimentos de suspensão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos por motivo de inatividade, ou seja:

- pela ausência de uso (da água) por três anos consecutivos (art. 15, inciso II da Lei nº 9433/1997);

- pelo descumprimento dos prazos de 2 anos para início e de 6 anos para conclusão da implantação do empreendimento outorgado, respectivamente (art. 5º, inciso I e II, da Lei nº 9984/2000).

**2 Sumário Executivo**

A legislação brasileira de recursos hídricos, em vários normativos, procura desestimular a reserva inutilizada de água, por meio do estabelecimento de prazos a serem respeitados nas outorgas. A verificação destes prazos é uma ferramenta importante para o órgão gestor de recursos hídricos em bacias com alto comprometimento hídrico, de forma a permitir a realocação de outorgas de um usuário que não a utiliza para um potencial novo usuário, que, de outra forma, provavelmente teria seu pedido indeferido.

No entanto, à medida que a ANA foi lançando mão desses dispositivos, observou-se crescentemente a necessidade de normatizar vários aspectos a respeito da ação do órgão gestor no acompanhamento destes prazos, desde a forma de verificação do seu descumprimento, a contagem dos prazos, a possibilidade de sua contestação por parte do usuário outorgado, e demais procedimentos regulatórios.

Assim, este procedimento regulatório visa a preencher essas lacunas normativas, dando mais clareza, isonomia, segurança jurídica e celeridade aos procedimentos.

**3 Identificação do problema regulatório**

*Uso ineficiente da água, nas bacias brasileiras mais comprometidas, em decorrência da existência de outorgas inativas*

Em uma análise preliminar, parece contraditório que um empreendedor se dê ao trabalho de solicitar e obter uma outorga de direito de uso de recursos hídricos se não tenha intenção de usar efetivamente a água. Mesmo que a ANA não cobre emolumentos pela análise e emissão de uma outorga, há custos associados à obtenção deste documento: muitos usuários

ainda preferem pagar um responsável técnico para encaminhar o pedido. Além disso, ao estarem outorgados, estão sujeitos à cobrança pelo uso da água, nas bacias onde esse instrumento já está implementado.

Na prática, entretanto, o que se observa é que a existência de outorgas inativas, comum em diversas bacias, e tem diversos motivos: mudança de planos ou dificuldades para implantação do empreendimento na forma originalmente planejada, especulação (venda ou arrendamento da propriedade por um preço melhor, por já possuir a reserva de água), divisão das terras e duplicidade de titulares, dificuldades para ligação de energia ou obtenção de licenciamento, flutuações de preço, inconsistências no pedido. Sobretudo o segundo aspecto, relacionado ao valor econômico associado à água, pode ser um fator explicativo importante: uma propriedade com “água garantida” tende a ter um valor de mercado mais alto. E a cobrança pelo uso de recursos hídricos não é suficiente para desestimular essa prática e criar um custo de oportunidade efetivo. Muitos usuários preferem continuar pagando a cobrança mesmo sem usar, tendo em vista a oportunidade futura de negociar a propriedade.

A legislação brasileira de recursos hídricos é bastante enfática em desestimular essa prática, como será visto mais adiante. Do ponto de vista prático, a existência de outorgas inativas leva a uma subutilização da água e indica um menor desenvolvimento econômico das bacias hidrográficas.

Nos primeiros anos de sua existência, a ANA exercitou pouco essa possibilidade legal de suspensão de outorgas por ausência de uso, tendo em vista a estratégia adotada, voltada para regularização de usos existentes. Assim, a atividade regulatória da ANA esteve focada em cadastrar os usuários existentes e promover a sua regularização, difundindo a importância da obtenção de outorga para os usuários existentes. Na sequência, foram implementadas ações votadas a coibir eventuais desvios em relação às condições de uso definidas nas outorgas, sobretudo em bacias e sistemas considerados críticos e em situações de escassez hídrica. Alcançado um maior grau de regularização e de definição de regras de uso da água nas diversas bacias sob atuação da ANA, passa a ter maior relevância o tratamento dos casos de outorgas inativas, com ênfase na busca da conformidade ligada aos prazos legais para implantação e conclusão de empreendimentos, e de ausência de uso. Portanto, esses dispositivos da lei, que ainda não foram objeto de uma regulamentação ou detalhamento maior, devem ser agora regulamentados.

De fato, nos últimos anos, um número cada vez maior de bacias hidrográficas tem atingido o comprometimento da totalidade da disponibilidade hídrica outorgável, obrigando a adoção de diferentes estratégias pela ANA. O estabelecimento de marcos regulatórios do uso da água é uma delas, e se constitui em uma abordagem bastante robusta, pela legitimidade que confere às decisões de alocação tomadas. Entretanto, o marco regulatório, além de demandar um tempo maior para sua implementação, é uma estratégia que é mais adequada em bacias com um conflito efetivamente instalado, em que há escassez efetiva de água ou desequilíbrio na garantia de atendimento dos diversos usuários.

Em bacias com muitas outorgas não utilizadas, o conflito é mais contábil do que real, no sentido de que impede a emissão de novas outorgas, mas não se caracteriza por uma



efetiva escassez de água na bacia, criando uma assimetria. Se o esgotamento da disponibilidade hídrica não se verifica na realidade e ainda assim novas outorgas são indeferidas pelo esgotamento meramente contábil, a longo prazo isso tende a desacreditar o instrumento da outorga como instrumento de controle e de garantia.

Ainda, a ação de verificação e suspensão de outorgas inativas pode ser realizada de forma conjunta com os marcos regulatórios, de forma que a utilização de um instrumento não impede o uso do outro instrumento na mesma bacia.

Assim, há alguns anos a ANA tem exercitado a possibilidade legal de suspender outorgas inativas como uma medida para disponibilizar água a novos potenciais usuários, os quais, de outra forma, teriam seus pedidos de outorga indeferidos. Iniciativas deste tipo já foram tomadas nas bacias do São Mateus, Urucuia, Paranaíba, Preto, Javaés, Jaguarão e Paranã.

No entanto, em vários aspectos se observa a possibilidade de haver diferentes interpretações da lei: como a ausência de uso deve ser constatada? Como devem ser contados os prazos? Em que medida o outorgado pode ter oportunidade de contestar?

Tais dúvidas levam à necessidade de normatizar estes dispositivos legais por meio de uma resolução da ANA, de forma a fixar entendimentos sobre a interpretação e tornar mais transparente o processo decisório, tanto para os usuários afetados quanto para a sociedade como um todo.

#### **4 Atores ou grupos afetados pelo problema regulatório**

- a) Usuários de recursos hídricos de domínio da União, notadamente em bacias críticas ou com elevado comprometimento (relação disponibilidade hídrica X vazões outorgadas);
- b) Pode-se avaliar a possibilidade de aplicação da norma a usuários de recursos hídricos de domínio estadual, em articulação com os respectivos órgãos gestores, tendo em vista a atribuição da ANA em disciplinar, em caráter normativo, a implementação e operacionalização de instrumentos de gestão (Lei nº 9984/2000, art. 4º)

É importante destacar que não se pretende com esta normatização generalizar a identificação e revogação de outorgas inativas em todos os cursos d'água gerenciados pela ANA no Brasil. Em bacias sem conflito ou sem elevado comprometimento, esta iniciativa não teria muito sentido. O legislador estabeleceu que a outorga poderá (e não deverá) ser suspensa nesse caso, conferindo ao órgão gestor uma certa discricionariedade na aplicação desse dispositivo. O entendimento das superintendências envolvidas, e que se procurou refletir na minuta apresentada, é que esse procedimento deva ser aplicado preferencialmente em bacias críticas ou comprometidas, em que, de outra forma, novos pedidos de outorga teriam que ser indeferidos.



Entretanto, os procedimentos propostos também poderão ser aplicados em outras bacias e sistemas hídricos, caso se identifiquem, por exemplo, casos de inatividade de outorgas ou ausência de uso em ações de fiscalização, de modo a se prevenir que se atinjam situações de escassez hídrica “contábil”.

## 5 Base Legal

A legislação brasileira de recursos hídricos e os instrumentos de comando e controle por ela previstos (outorga e fiscalização) procuraram estimular o uso efetivo da água ou, inversamente, desencorajar que a outorga fosse usada apenas como um direito opcional, uma reserva não utilizada. Este propósito aparece primeiramente no art. 11 da Lei nº 9433/1997:

*“Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o **efetivo exercício** dos direitos de acesso à água.”*

Para garantir essa efetividade, a legislação estabeleceu alguns prazos máximos a serem respeitados nas outorgas, com vistas a impedir uma reserva não utilizada por um período superior ao que é razoável. Na própria Lei nº 9433/1997, o inciso II do art. 15 estabeleceu um prazo máximo de ausência de uso de 3 anos, cujo descumprimento acarreta a possibilidade de suspensão da outorga, total ou parcialmente, em definitivo ou por prazo determinado.

Da mesma forma, a Lei nº 9984/2000, em seu artigo 5º, estabeleceu dois prazos adicionais, a serem respeitados nas outorgas em corpos d’água de domínio da União. Por um lado, concede até dois anos para que se inicie a implantação do empreendimento objeto da outorga. Além disso, determina que a conclusão do empreendimento projetado se dê em até seis anos, ambos os prazos contados da data de publicação do ato de outorga.

A necessidade de cumprimento destes prazos foi reforçada na Resolução nº 16/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em seus artigos 6º, aplicável a qualquer corpo d’água, de domínio estadual ou da União:

*“Art. 6º A outorga de direito de uso de recursos hídricos terá o prazo máximo de vigência de trinta e cinco anos, contados da data da publicação do respectivo ato administrativo, respeitados os seguintes limites de prazo:*

*I - até dois anos, para o início da implantação do empreendimento objeto da outorga;*

*II - até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado.”*

As consequências do descumprimento desses prazos legais estão previstas no Art. 15 da Lei nº 9433/1997, reproduzido no Art. 24 da Resolução nº 16/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

*“Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:*

*I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;*

*II - ausência de uso por três anos consecutivos;”*

*“Art. 24. A outorga de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa pela autoridade outorgante, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, sem qualquer direito de indenização ao usuário, nas seguintes circunstâncias:*

*I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;*

*II - ausência de uso por três anos consecutivos;”*

Mais recentemente, a Procuradoria Federal junto à ANA emitiu pareceres sobre aspectos específicos dos procedimentos, como por exemplo a contagem dos prazos em caso de transferências, alterações ou renovações de outorga. Nesse âmbito, merece destaque o Despacho de Aprovação nº 0001/2021/COARF/PFEANA/PF/AGU, de 13 de setembro de 2021, a saber: *“Como se verifica, em quaisquer das hipóteses – **alteração, transferência ou renovação de outorga** – será emitido um novo ato de outorga, com revogação da anterior para fins de viabilização do pleito no sistema, evitando a duplicidade de atos, já que não existe a figura do aditivo de outorgas de uso de recursos hídricos. A nova outorga (...) deve conter menção à então revogada, absorvendo os seus ônus e bônus, inclusive quanto aos prazos, sob pena de criar-se artifícios para possíveis fraudes pelos usuários. Nessa perspectiva, o prazo de 3 (três) anos, por ausência de uso, conta-se da data de emissão da outorga original”*.

Finalmente, vale citar que diversos atos de revogação de outorga já foram emitidos pela ANA por descumprimento dos prazos mencionados, nas bacias do São Mateus/ES, Urucuia/MG, Preto (GO/MG), Alto Paranaíba/MG, Javaés/TO, Jaguarão/RS, já existindo, portanto, diversos precedentes de aplicação dos dispositivos legais.

## 6 Mapeamento da experiência internacional

A previsão de que uma outorga de direito de uso de recursos hídricos seja revogada, e que, portanto, fique novamente disponível para que o poder público a aloque a um outro interessado, guarda fortes similaridades com a doutrina do *“use it or lose it”* (use ou perca), vigente na maior parte dos estados do oeste dos EUA. Essa doutrina prevê que uma outorga (*water right*) deva sempre ser colocada em prol de uma atividade econômica (*beneficiary use*). Do contrário, ela está sujeita a uma *“recaptura”* (*forfeiture*) por parte do estado, que pode então disponibilizá-la a outro usuário.



Na origem desta doutrina, estava o propósito de combater especulação e uso improdutivo (Anderson e Kraft, 2012<sup>1</sup>). Muitos autores (Anderson et al. 2012<sup>2</sup>) criticam essa doutrina, uma vez que ela pode desestimular a conservação da água e a adoção de métodos mais eficientes de seu uso.

Do ponto de vista de procedimentos, vale a pena mencionar aquele adotado pelo estado do Colorado. A cada dez anos, o engenheiro-chefe de recursos hídricos (*State Water Engineer*) publica a lista de inatividade decenal (*Decennial Abandonment List*), em que constam os usuários que foram considerados inativos ao longo do decênio anterior. A identificação destes se dá com base na revisão de registros de uso, visitas de campo e outras pesquisas fáticas<sup>3</sup>. A partir daí, o procedimento guarda similaridades com o proposto aqui, no sentido de que os usuários são comunicados de sua inclusão na lista, e é dado um prazo para que possam contestá-la. Essa contestação pode se dar na esfera administrativa ou judicial, sendo que o judiciário (*water courts*) tem uma participação forte no processo. Para se ter uma ideia, na lista publicada em 2010, cerca de 2700 usuários foram inicialmente identificados como inativos. Após a revisão das cortes de água, este número caiu para 2200<sup>4</sup>.

A literatura pesquisada não deixa claro qual é o período de ausência de uso que caracteriza a inatividade (*abandonment*). De fato, todas as fontes sugerem que este é um processo bastante judicializado, com alguma subjetividade. Anderson e Kraft (2012) afirmam que as cortes de água no estado do Idaho têm mostrado uma resistência crescente à revogação de outorgas por inatividade, pois a lei não é muito clara, tem consequências muito drásticas e não tem mais aceitação de parte da sociedade. O mesmo é constatado por Jones e Cech (2009)<sup>5</sup> no estado do Colorado.

Estas constatações parecem corroborar a pertinência de se regulamentar o assunto, de forma a delimitar muito bem os critérios para suspensão de outorgas por inatividade e com isso fomentar o uso efetivo e evitar custos com judicialização.

Vale registrar que a possibilidade de suspensão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos por motivo de inatividade no Brasil e os prazos a serem considerados já foram definidos pelo legislador nas Leis n° 9433/1997 e 9984/2000. O objetivo do presente relatório é avaliar as alternativas para normatizar os procedimentos para operacionalizar o comando legal existente.

---

<sup>1</sup> Anderson, P. R. & Kraft, A. J. *Why does Idaho's water law regime provide for forfeiture of water rights?* Idaho Law Review. Disponível em <http://woodriverwater.com/Files/PeterAndersonArticleForfeiture.pdf>

<sup>2</sup> Anderson, T.; Scarborough, B.; Watson, L. *Tapping water markets*. RFF Press, 201p.

<sup>3</sup> Conforme <https://dnr.colorado.gov/press-release/division-of-water-resources-releases-decennial-abandonment-list-of-water-rights>., pesquisa realizada em 13/5/2022

<sup>4</sup> Conforme <https://www.kuer.org/2020-06-22/when-it-comes-to-water-rights-this-once-a-decade-list-details-who-will-use-it-or-lose-it>

<sup>5</sup> Jones, A.; Cech, T. (2009) *Colorado water law for non-lawyers*. University Press of Colorado, 249p.



## 7 Objetivos pretendidos

A normatização dos procedimentos de suspensão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos por motivo de ausência de uso ou não conclusão da implantação do empreendimento tem os seguintes objetivos:

- a) Permitir a maximização do efetivo uso da água, sobretudo em bacias mais comprometidas;
- b) Dar clareza, transparência e segurança jurídica aos usuários de água sobre seus deveres e prazos legais, bem como oportunizar a eles o direito ao contraditório quando identificada a inatividade;
- c) Dirimir eventuais dúvidas, internas e externas à ANA, sobre como deve ser interpretada a contagem dos prazos, como as desconformidades devem ser constatadas, quais ritos adicionais devem ser seguidos;
- d) Regulamentar o uso de tecnologias e informações avançadas de identificação remota do descumprimento dos prazos, de forma a promover economia de recursos com passagens e diárias para a ANA.

## 8 Possíveis alternativas para a solução do problema regulatório

A seguir serão listadas as alternativas para a solução do problema regulatório:

- a) Opção de não ação (*status-quo*)

Não tomar qualquer medida regulatória perante outorgados que eventualmente tenham descumprido os prazos legais de ausência de uso, mantendo suas outorgas vigentes até a expiração.

- b) Alternativa 1 (não normativa)

Seguir verificando e tomando medidas em relação aos outorgados nessa condição, porém sem regulamentar os procedimentos.

- c) Alternativa 2 (normativa)

Editar resolução regulamentando os procedimentos técnicos e regulatórios de suspensão de outorgas em caso de ausência do uso da água ou não conclusão da implantação do empreendimento.

## 9 Impactos e comparação das alternativas identificadas

A seguir os impactos positivos e negativos das alternativas apresentadas no **item**

**8:**

- a) **Opção de não ação:** não tomar medida regulatória perante outorgados inativos

**Vantagem:** não haveria dispêndio de horas de trabalho da ANA na verificação e tomada de medidas regulatórias em relação a outorgas inativas, bem como evitaria questionamentos por





parte de usuários que tenham suas outorgas revogadas. Adicionalmente, permitiria mais tempo e oportunidade aos usuários de água implantarem seus empreendimentos, mantendo seus direitos de acesso à água por todo o período de suas outorgas vigentes, auferindo ganhos individuais, com a ressalva de que neste caso o usuário já extrapolou os prazos legais para referida implantação e uso.

**Desvantagem:** indeferimento de novos pedidos de outorga que poderiam ser deferidos e terem seus empreendimentos implantados, ao menos em parte, com a revogação de outorgas inativas. Com isso, potenciais novos usuários terão seus direitos de acesso à água restritos, o que leva à subutilização da água em bacias em que ela é relativamente escassa, caso os usuários outorgados não implantem seus empreendimentos. Em última análise, a postergação da implantação de empreendimentos outorgados e essa subutilização da água acarretam um risco de menor desenvolvimento econômico das bacias hidrográficas em que as outorgas inativas se encontram, uma vez que a água fica reservada, porém não produz qualquer renda.

Para exemplificar esse ponto, pode-se fazer uma estimativa da renda que foi proporcionada pela ação da ANA nos últimos anos, supondo-se que todas as outorgas inativas revogadas foram substituídas por outras outorgas/usuários que efetivamente se implantaram. Supondo ainda uma produtividade agrícola associada à cultura predominante em cada bacia, e o preço médio dessa cultura, é possível estimar quanta renda foi proporcionada (e que não o seria, caso a ANA não tivesse atuado na revogação de outorgas inativas).

O quadro abaixo mostra essa estimativa nas bacias em que a ANA atuou nos últimos anos de forma a revogar outorgas inativas.

Tabela 1. Estimativa da renda bruta associada à área irrigada não utilizada, equivalente ao custo da opção de não-ação, nas principais bacias em que a ANA já atuou para revogar outorgas inativas<sup>6</sup>

Bacia	Cultura predominante	Área irrigada revogada	Produtividade (saca/ha/ano) <sup>7</sup>	Preço (R\$/saca) <sup>8</sup>	Renda bruta bacia (R\$/ano)
São Mateus/ES	Café conilon	1094 ha	62,5	725	49,5 mi
Urucuaia	feijão	5619 ha	55	305	94,3 mi
Preto	feijão	5979 ha			100,3 mi
Paranaíba	feijão	953 ha			16,0 mi
Jaguarão	Arroz	551 ha	140	75	5,8 mi
<b>Total</b>					<b>266 mi</b>

<sup>6</sup> Trata-se de uma subestimativa, uma vez que revogações pontuais foram realizadas em outras bacias. Além disso, nas bacias com vocação para grãos, considera apenas a segunda safra, e não uma possível terceira safra de milho, nem a irrigação complementar da soja de primeira safra

<sup>7</sup> Conforme CONAB (<https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao>)

<sup>8</sup> Conforme [www.agrolink.com.br](http://www.agrolink.com.br), consulta em 11/03/2022





Portanto, a opção de não-ação teria causado uma redução de R\$ 266 milhões/ano na renda das bacias em que a ANA já atuou. Caso se decida por essa opção, um prejuízo similar pode ser esperado nos próximos anos, nas bacias em que deixe de atuar.

A estimativa acima adotou como premissa que os novos usuários autorizados a utilizar a água no lugar dos inativos efetivamente o fizeram, o que pode não ocorrer num primeiro momento. No entanto, como a identificação e revogação de outorgas inativas é uma atividade contínua e será aplicada também aos novos usuários, a expectativa é de que em algum momento futuro toda a disponibilidade hídrica outorgada nestas bacias esteja em uso efetivo, o que indica que os benefícios econômicos estimados na Tabela 1 em algum momento serão alcançados.

b) **Alternativa 1 (não normativa):** Seguir atuando no sentido de revogar outorgas inativas, porém sem normatizar o procedimento, avaliando as situações caso a caso.

**Vantagem:** Não há custo administrativo necessário para a edição de um normativo e assegura o direito de acesso à água a potenciais novos usuários.

**Desvantagem:** Essa alternativa traz alguns riscos, notadamente sobre a possibilidade de tratamento não-isonômico entre usuários similares, pela falta de uma padronização maior. Traz também o risco de maior morosidade no processo como um todo, pela diferença de entendimento de diferentes unidades internas sobre seu fluxo.

Por fim, traz também o risco de que haja questionamentos (inclusive judiciais), por parte dos usuários cujas outorgas são potencialmente revogáveis, quanto à possibilidade de identificação remota dos usuários, usando sensoriamento remoto e outras tecnologias. Como dito, um dos propósitos da resolução sugerida é também deixar clara a possibilidade de que essa identificação seja feita de escritório.

Apenas para ilustrar este último ponto, é importante notar que a possibilidade de fazer a identificação de escritório possibilita à ANA uma economia de recursos com passagens, diárias e horas de trabalho de servidores. Novamente, usando os casos anteriores para fazer uma estimativa, e considerando que cada vistoria é feita por no mínimo dois servidores, e que é possível vistoriar cerca de 4 usuários/propriedades por dia em média, tem-se a seguinte estimativa de economia:

Tabela 2. Economia proporcionada à ANA pela possibilidade de identificação remota de usuários

Bacia	Vistorias	Dias	diárias <sup>9</sup>	passagens	horas <sup>10</sup>	Total
São Mateus	12	3	R\$ 1.600,00	R\$ 4.400,00	R\$ 7.040,00	R\$ 13.040,00
Urucuia	19	5	R\$ 2.400,00	-	R\$ 9.200,00	R\$ 11.600,00

<sup>9</sup> Considerando diária média de R\$ 200 e um dia adicional para deslocamento

<sup>10</sup> Considerando uma hora de trabalho média de um especialista da ANA R\$ 110/hora e jornada de 8 h/dia



Preto	28	7	R\$ 2.800,00	-	R\$ 24.640,00	R\$ 27.240,00
Paranaíba	14	4	R\$ 2.000,00	-	R\$ 8.800,00	R\$ 10.800,00
Jaguarão	4	1	R\$ 800,00	R\$ 5.200,00	R\$ 3.520,00	R\$ 9.020,00
<b>Total</b>						<b>R\$ 71.700,00</b>

Portanto, a possibilidade de fazer a identificação de forma remota possibilitou uma economia, até o momento, de mais de R\$ 70 mil para o orçamento da ANA. Como parte dessa economia é dada em horas de trabalho, na realidade a economia se dá na forma de outros serviços e atividades que os servidores puderam desempenhar no tempo economizado, e que não teriam feito se estivessem em campo. Não foram contabilizados nesta economia o tempo de planejamento e logística de viagem, tampouco despesas com deslocamento terrestre (aluguel de veículo) e diárias de motorista. Para o caso de revogação de outorgas por ausência de uso por 3 anos consecutivos, a economia é ainda maior, dada a necessidade de ir a campo mais de uma vez para atestar a inatividade.

c) **Alternativa 2 (normativa):** Elaborar resolução normatizando os procedimentos de identificação e revogação de outorgas inativas

**Vantagem:** Elimina dúvidas de interpretação quanto à contagem dos prazos, à forma de identificação da ausência de uso, à possibilidade de contestação do usuário e a demais aspectos procedimentais.

Essa alternativa também maximiza o uso da água nas bacias comprometidas, impedindo a reserva de água sem que haja benefício econômico e/ou renda. Como visto, a ação da ANA já possibilitou uma renda bruta de R\$ 266 milhões/ano em 5 bacias onde essa atividade foi realizada, e um benefício similar é esperado com a continuidade da iniciativa. À medida em que a curva de aprendizado se acentua, um resultado ainda mais expressivo pode ser esperado.

Por fim, ao deixar clara a possibilidade de verificação remota, proporciona-se economia à ANA em relação às despesas com passagens, diárias e horas de trabalho em campo. Essa economia foi estimada em pelo menos R\$ 70 mil reais nas bacias em que a ação já foi realizada, e um benefício similar é esperado com a continuidade da iniciativa. Naturalmente, os valores aqui apresentados são estimativas referentes às iniciativas já realizadas no passado. Os benefícios futuros dependerão da dinâmica das outorgas nas diferentes bacias, do número de usuários que venham a descumprir os prazos, dentre outros fatores.

Cabe salientar que a alternativa de fazer a identificação remota implica em horas de trabalho de servidores da ANA, no sentido de elaborar Parecer Técnico, ofícios, atos de revogação, e acompanhar o assunto. No entanto, este custo também está presente no caso da identificação de campo, sendo que a atividade de identificação remota em si toma um tempo que é pouco expressivo em comparação com estas demais atividades. Além disso, na própria identificação de campo também é necessária uma pré-seleção de escritório, baseada no conjunto de informações existentes, de forma a otimizar o trabalho de campo. Assim, como estes custos são comuns aos dois, entendeu-se desnecessário incluí-los.

Assim, conclui-se que o benefício/custo da alternativa 2 é o maior entre as alternativas avaliadas.

**Desvantagem:** Há um custo administrativo adicional. Embora uma boa parte do trabalho de elaboração do normativo já tenha sido feito, uma vez que a minuta de resolução apresentada é fruto de uma discussão de vários meses entre UORGs da ANA, a edição final do normativo exigiria um trabalho adicional de consolidação de contribuições, que seria necessário caso a presente alternativa prevaleça. Adicionalmente, a normatização não permitirá mais tempo e oportunidade a usuários já outorgados para implantarem seus empreendimentos, e suspenderá seus direitos de acesso à água, com a ressalva de que neste caso o usuário já extrapolou os prazos legais para referida implantação e uso.

## 10 Estratégia para implementação da alternativa sugerida

Diante do balanço entre vantagens e desvantagem, sugere-se a adoção da Alternativa 2 - normativa para a solução do problema regulatório e propõe-se a edição de Resolução normativa da ANA, cuja minuta encontra-se anexa.

Dessa forma, para o **monitoramento** do sucesso da ação implementada sugere-se adotar como indicador o número de outorgas potencialmente inativas avaliadas. Considera-se que este indicador é mais adequado do que o número de outorgas efetivamente suspensas, que poderia levar a uma avaliação distorcida da ação regulatória, ao induzir o foco de atuação do órgão gestor na suspensão de outorgas e não na redução da inatividade de outorgas. Além disso, o número de outorgas efetivamente revogadas vai depender de fatores alheios à governabilidade da ANA, relacionados à dinâmica econômica das bacias e ao grau de cumprimento dos prazos por parte de cada outorgado.

Resumindo:

Tabela 3. Descrição dos indicadores de monitoramento

Elemento a ser monitorado	Outorgas potencialmente inativas
Indicador	Número de outorgas potencialmente inativas avaliadas
Parâmetro no cenário inicial	Entre 2019 e 2021, foram avaliadas 85 outorgas potencialmente inativas, das quais foram revogadas 77 outorgas que descumpriram os prazos
Área responsável	COESR/SRE
Fontes de dados	Processos identificados em pesquisa avançada no sistema Próton.
Frequência de coleta de dados	Anual
Frequência de cálculo do indicador	Anual
Meta relacionada ao indicador	400
Data alvo para o atingimento da meta	2025

## **11 Considerações sobre informações, contribuições e manifestações recebidas para a elaboração da AIR**

Conforme já colocado, a presente proposta resulta da experiência real da ANA na verificação do atendimento aos prazos legais para implantação e conclusão de empreendimentos, e verificação de situações de ausência de usos. Entre 2019 e 2021, foram avaliados 85 casos de outorgas inativas e, em todos eles, houve comunicações e interações com usuários de água. Em alguns casos, houve contestações por parte dos usuários de água, que resultaram em reflexões e contribuições à proposta. Em outros casos, houve reavaliações por parte de equipes diferentes na ANA, como avaliações da área de fiscalização a partir de campanhas de campo, que levaram à consideração de novos aspectos e contribuições incorporadas na proposta.

Este relatório de AIR e a proposta de normativo foram discutidos e pactuados sobretudo com a SFI – ANA e, em menor medida, também com a SAS/ANA (somente normativo). Por fim, foi feita uma apresentação do presente Relatório à Assessoria de Metodologias de Avaliação (ASMEA), a qual também fez sugestões bastante pertinentes, que foram devidamente incorporadas.



Sugere-se, dessa forma, que a manifestação dos agentes afetados seja colhida durante a Consulta Pública, conforme previsto na Resolução ANA nº 102, de 04 de outubro de 2021, e art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e que essa tenha duração de 45 (quarenta e cinco) dias.

É o Relatório.

Brasília, 18 de maio de 2022.

(assinado eletronicamente)  
JACSON STORCH DALFIORE  
Chefe da Divisão de Sanções e Recursos

(assinado eletronicamente)  
LEONARDO DE ALMEIDA  
Coordenador de Fiscalização de Uso

(assinado eletronicamente)  
LUCIANO MENESES CARDOSO DA SILVA  
Superintendente Adjunto de Fiscalização

(assinado eletronicamente)  
VIVIANE DOS SANTOS BRANDÃO  
Especialista em Regulação de Recursos  
Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)  
BRUNO COLLISCHONN  
Coordenador de Estudos e Suporte da  
Regulação

(assinado eletronicamente)  
ANDRÉ PANTE  
Superintendente Adjunto de Regulação de  
Usos de Recursos Hídricos

Concordamos com os encaminhamentos propostos pelo relatório de análise de impacto regulatório referente à normatização de procedimentos de suspensão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos por motivo de inatividade. Encaminhe-se à Gerência-Geral de Estratégia (GGES), para manifestação acerca da conformidade processual, posteriormente, à Procuradoria Federal (PFA/ANA), que se manifestará sobre a conformidade jurídica da minuta do ato normativo e, finalmente, à Secretaria-Geral (SGE) para fins de deliberação da Diretoria Colegiada quanto ao Relatório de AIR e à modalidade de participação social.

(assinado eletronicamente)  
PATRICK THOMAS  
Superintendente de Regulação de Usos de  
Recursos Hídricos

(assinado eletronicamente)  
ALAN VAZ LOPES  
Superintendente de Fiscalização

