

NOTA TÉCNICA Nº 5/2025/COAIR/ASREG-SEI

Processo nº 02501.000190/2009-96

Brasília, 27 de junho de 2025.

Ao Assessor Especial de Qualidade Regulatória

Assunto: **Avaliação da conformidade da proposta de Experimento Regulatório para a abordagem de Outorga com gestão de Garantia e Prioridade (OGP) no rio Quaraí (RS)**

1. OBJETO

1.1. Esta nota técnica analisa a conformidade da proposta de Experimento Regulatório para a abordagem de Outorga com gestão de Garantia e Prioridade (OGP) no rio Quaraí (RS), quanto à aplicação das boas práticas regulatórias e legislação vigente.

1.2. Destaca-se que esta análise não trata do mérito técnico, concentrando-se exclusivamente na competência regimental da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória - ASREG, responsável por verificar o cumprimento das boas práticas regulatórias previstas na legislação vigente, incluindo os atos normativos editados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

2. ANÁLISE

2.1. A proposta trata da implementação de um Experimento Regulatório com a abordagem de Outorga com Gestão de Garantia e Prioridade (OGP) no rio Quaraí (RS). O processo está instruído com o Parecer Técnico nº 4/2025/COMAR/SRE-SEI (SEI nº 0057869), que apresenta a motivação técnica, e com a minuta de resolução correspondente (SEI nº 0057947).

2.2. O problema central que motivou a proposta está descrito no Parecer Técnico nº 4/2025/COMAR/SRE-SEI como a *"impossibilidade de atendimento de novas outorgas no procedimento de outorga convencionalmente adotado, baseado no balanço hídrico frente a uma vazão de referência com alta garantia"*. Como causas dessa limitação foram listadas:

- definição unilateral do risco hídrico da outorga: optou-se por um modelo em que o órgão gestor arbitra o risco sem consultar o usuário sobre qual é a sua tolerância a ele;
- desconsideração de vazões de retorno: no caso da irrigação de arroz, esta é uma quantidade de água não desprezível, que é usada na prática para atendimento a outros usos mais a jusante, mas que não é levada em conta no balanço hídrico convencional de outorga;
- ausência de monitoramento: havia pouca tecnologia para fiscalizar o uso de forma mais contínua, de forma que o procedimento de outorga era mais conservador; e
- histórico de centralização: apesar dos esforços recentes pela descentralização, há uma tradição de décadas no país de que as decisões sejam tomadas de cima para baixo.

2.3. Visando testar uma possível solução do problema, a SRE propõe a implementação da Outorga com Gestão de Garantia e Prioridade (OGP) em ambiente regulatório experimental, conforme já adotado nos rios Bezerra e Javaés, nos termos das Resoluções ANA nº 175/2024 e nº 213/2024.

2.4. A ASREG não avalia o mérito técnico da solução escolhida, por não ser de sua competência regimental. Ressalta-se que a abordagem OGP foi implementada inicialmente na bacia do rio Bezerra sob a argumentação de que é uma abordagem inovadora que requer teste prévio antes de eventual replicação em outros contextos. As diretrizes e procedimentos da ANA para aplicação de regras especiais

de uso da água em sistemas hídricos locais (SHLs), como a OGP, estão regulamentadas na Resolução ANA nº 237, de 7 de janeiro de 2025.

Avaliação sobre a escolha da ferramenta: experimento regulatório

2.5. A regulação experimental é indicada em contextos de incerteza, permitindo testar inovações de forma controlada e monitorada. Suas principais características incluem:

- Caráter temporário;
- Aplicação geográfica ou temática limitada;
- Possibilidade de flexibilização temporária de regras;
- Avaliação estruturada ao final;
- Potencial de ampliação das regras em caso de sucesso.

2.6. A regulação experimental pode ser operacionalizada por meio de Experimentos Regulatórios ou Sandboxes Regulatórios. Enquanto o Sandbox é mais adequado para testar inovações promovidas por agentes regulados, o experimento regulatório é indicado quando a inovação está na própria regulação.

2.7. Dessa forma, considera-se correta a escolha do Experimento Regulatório como ferramenta para testar uma nova forma de regular, por meio da OGP. A alteração de nomenclatura em relação a outros projetos não interfere nos procedimentos de instituição, execução e monitoramento, pois ambos se valem de ambiente regulatório experimental, com características semelhantes.

2.8. Esta ASREG não apresenta objeções à adoção do Experimento Regulatório, pelos seguintes fundamentos:

- a solução proposta envolve incertezas relevantes e riscos regulatórios, como apontado na avaliação de risco que consta no Parecer Técnico; e
- experimento gera evidências empíricas úteis para futura tomada de decisão mais acertada.

Avaliação quanto à previsão na Agenda Regulatória e aplicabilidade de AIR e de consulta pública

2.9. Em geral, não faz sentido realizar uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) completa e tradicional para autorizar a entrada de um projeto específico em um experimento regulatório, e isso pode ser considerado até mesmo contraintuitivo.

2.10. O experimento regulatório é, por natureza, um instrumento de aprendizado e coleta de evidências. Seu objetivo é testar uma inovação em um ambiente real, porém limitado, para entender seus riscos e benefícios. A AIR, por outro lado, é uma ferramenta para avaliar os possíveis efeitos de uma regulação permanente e de amplo alcance antes que ela seja implementada. Em outras palavras, o experimento regulatório serve para gerar os dados que poderiam alimentar uma futura AIR.

2.11. Uma AIR robusta exige a avaliação de possíveis impactos econômicos, sociais e concorrenciais. No momento de propor a entrada em um experimento regulatório, a inovação é tão recente que esses dados simplesmente não existem. Tentar prever o impacto em larga escala de uma tecnologia não testada seria um exercício de especulação.

2.12. O objetivo do experimento regulatório é justamente reduzir as barreiras e a burocracia para permitir que a inovação floresça de forma ágil e segura. Exigir uma AIR completa para estabelecer um ambiente experimental criaria uma barreira burocrática que anularia o principal benefício do experimento regulatório.

2.13. A Outorga com Gestão de Garantia da Prioridade é uma abordagem especial utilizada pela ANA na análise de pedidos de outorga quando existe desequilíbrio entre oferta e demanda de água, podendo ser causado pela escassez hídrica real ou pelo esgotamento de uma vazão de referência para outorga. A instituição de OGP no rio Quaraí (RS) é um ato resultante da aplicação da Resolução ANA nº 237/2025. Importante destacar que a SRE apresentou plano de monitoramento com indicadores e gatilhos para suspensão do experimento com vistas a evitar danos aos usuários ou para o meio ambiente, caso impactos negativos inaceitáveis se concretizem.

2.14. A proposta não se configura como um ato normativo de interesse geral, nos termos do art. 3º do Decreto nº 10.411/2020 e dos arts. 7º, 20 e 70 da Resolução ANA nº 186/2024. Assim, não se aplicam as obrigações de inclusão na Agenda Regulatória, elaboração de AIR e realização de consulta pública neste momento.

Consideração sobre a minuta de resolução

2.15. A ASREG não realiza a análise jurídica nem de técnica legislativa de minuta de normativo, por não estar entre suas atribuições regimentais.

2.16. Na análise processual, foi identificada uma possível inconsistência: o documento da minuta (SEI nº 0057947) contém, ao final, um mapa da bacia do rio Javaés, sem que esse anexo esteja referenciado no corpo da minuta. Recomenda-se a verificação dessa questão pela área responsável.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCAMINHAMENTO.

3.1. Esta Nota Técnica não avalia o mérito técnico da proposta, limitando-se à verificação do cumprimento das boas práticas regulatórias, conforme previsto na legislação vigente. Tampouco realiza análise jurídica ou legislativa da minuta de resolução, por não ser de competência desta unidade.

3.2. A ASREG entende que não se configura, neste momento, a obrigatoriedade de previsão em Agenda Regulatória, de elaboração de AIR ou de realização de consulta pública, considerando o caráter experimental da proposta de Experimento Regulatório para a abordagem de Outorga com gestão de Garantia e Prioridade (OGP) no rio Quaraí (RS).

3.3. Contudo, ressalta-se que a realização do Experimento Regulatório não dispensa a realização de avaliação formal, inclusive quanto à elaboração de AIR, futuramente em eventual adoção da OGP como norma geral.

3.4. Encaminhe-se o processo à Procuradoria Federal junto à ANA (PFA) para análise jurídica da minuta de resolução, com posterior retorno à área demandante para conhecimento desta análise.

Atenciosamente,

VALÉRIA ALVES RODRIGUES DE MELO
Coordenadora de Análise de Impacto Regulatório - COAIR

De acordo, à PFA para demais providências.

GUSTAVO CUNHA GARCIA
Assessor Especial de Qualidade Regulatória - ASREG



Documento assinado eletronicamente por **Valéria Alves Rodrigues De Melo**, Coordenadora de Análise de Impacto Regulatório, em 27/06/2025, às 17:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Cunha Garcia**, Assessor Especial de Qualidade Regulatória, em 01/07/2025, às 07:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0060823** e o código CRC **0F17356C**.

Referência: Processo nº 02501.000190/2009-96

SEI nº 0060823