



Of.SE/Nº 052/2021

São Leopoldo, 18 de agosto de 2021.

Senhor Presidente,

Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas abaixo nominados, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, requerer a retirada da urgência, junto à AL-RS, dos projetos de Lei que tratam da criação das Unidades Regionais de Saneamento: PL 234/2021 (que “Cria a Unidade Regional de Saneamento Básico Sul - URSB Sul; a Unidade Regional de Saneamento Básico Nordeste - URSB Nordeste; e a Unidade Regional de Saneamento Básico Noroeste e Litoral Norte - URSB Noroeste e Litoral Norte”) e o PL 210/2021 (que “Cria a Unidade Regional de Saneamento Básico Central –URSB Central”) em face, entre outros, de conflitos e inconsistências técnicas, institucionais e legais abaixo detalhados.

### **CONTEXTUALIZAÇÃO:**

A proposta de regionalização do saneamento em debate na Assembleia Legislativa gaúcha tangencia princípios constitucionais que estabelecem prioridades dos usos das águas, sejam elas de domínio da União ou dos Estados.

O abastecimento da população e a dessedentação animal são indispensáveis ao desenvolvimento da vida, em todas as suas formas e dimensões que dependem de segurança hídrica. São prioritários frente aos demais usos das águas.

A bacia hidrográfica é a unidade de planejamento e gestão dos recursos e único recorte territorial natural que delimita a formação dos cursos de água — nascentes, pequenos arroios, rios formadores do curso principal. Os demais recortes são abstratos, imaginários que desconsideram a dinâmica hídrica.

À luz da lei nacional e estadual de recursos hídricos, o abastecimento humano e o esgotamento sanitário são serviços prestados por usuários da água. Devem atender as ferramentas de gestão e assegurar a doutrina que define a harmonia entre todos os usuários de uma mesma bacia hidrográfica.

O rompimento de tal unidade pode colocar em risco a aplicação das ferramentas de gestão como a outorga do direito de uso das águas, comprometer o balanço hídrico e o monitoramento da



qualidade da água, além do enquadramento legal das águas, trazendo insegurança hídrica para os setores produtivos locais.

As bacias hidrográficas são territórios de formação da base econômica, das relações institucionais, sociais e culturais, dos bens naturais, da política e religião. São patrimônios de uma sociedade específica que depende da água para a continuidade de seu desenvolvimento.

## **1. QUANTO A PROBLEMAS NA ESTRUTURAÇÃO DOS SUPRACITADOS PROJETOS DE LEI – DESATENDIMENTO AO ESTATUTO DA METRÓPOLE.**

Importante referir que tais projetos estão tramitando sem acompanhamento dos titulares dos serviços de saneamento básico, já que o Governo do Estado não apresentou estudo algum aos municípios que demonstre a razão acerca da forma de regionalização proposta.

Com efeito, a própria legislação estabelece que as unidades sigam a política de saneamento básico da União, calcada em diretrizes, especificamente na adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações.

Os Projetos de Lei desatendem à legislação de regência, eis que a mesma estabelece que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020);

Pela análise, a legislação contém algumas impropriedades relacionadas à falta de observância aos princípios do Estatuto da Metrópole, o qual a mesma deve seguir, eis que não observa as peculiaridades locais e regionais, não contém instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, bem como não contém um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

## **2. QUANTO A PROBLEMAS NA ALOCAÇÃO DAS UNIDADES REGIONAIS – DESCONSIDERAÇÃO ACERCA DAS ESTRUTURAS LEGALMENTE JÁ CONSTITUÍDAS.**



A exemplo do modelo paulista, o Estado do Rio Grande do Sul optou por criar uma grande unidade regional chamada Unidade Regional de Saneamento Básico Central, englobando os contratos da CORSAN, que detêm particularidades geográficas e socioeconômicas díspares.

As outras regiões foram fragmentadas em três unidades:

- a) Unidade Regional de Saneamento Básico Sul – URSB;
- b) Unidade Regional de Saneamento Básico Nordeste – URSB Nordeste; e
- c) Unidade Regional de Saneamento Básico Noroeste e Litoral Norte – URSB Noroeste e Litoral Norte;

Importante refletir que as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas já são unidades de regionalização reconhecidas pelo Marco Legal, inclusive para fins de obtenção de recursos federais.

Essas Regiões Metropolitanas têm o saneamento básico como função pública de interesse comum e com instâncias já constituídas. No caso da Região Metropolitana de Porto Alegre tal dispositivo é expresso no Decreto 23.070/74, Art. 3º, §1º, b.

Essa falha estrutural poderá levar a alguns cenários de fragilidade institucional, a saber:

- a) Possível ocorrência de adesão individual dos municípios com conseqüente sobreposição das instâncias de governança, já que um mesmo município viria a pertencer a uma Região Metropolitana e a uma diferente Unidade Regional;
- b) Possibilidade de uma decisão colegiada de uma Região Metropolitana com base no interesse comum, de não adesão de seus municípios às Unidades Regionais propostas e a opção por fazer uma gestão metropolitana do saneamento básico, fato que pode fragmentar a Região Metropolitana, já que os outros municípios da Região Metropolitana pertencem a URSB – CENTRAL (CORSAN);
- c) Provável sobreposição de governanças interfederativas por tratar de temas ligados à gestão do saneamento básico, notadamente pelo fato de que foram segregados municípios com sistemas próprios de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- d) Questionamentos e insegurança jurídica acerca da preponderância do arranjo, posto que as Regiões Metropolitanas são formalizadas por meio de Lei Complementar enquanto as Unidades de Saneamento são veiculadas por meio de Lei Ordinária;
- e) A estruturação na divisão dos municípios, fundamentada em uma premissa de segregar os municípios cuja prestação seja da Companhia Estadual, acabando por criar



conjunto de municípios inseridos em regiões totalmente diferentes de sua origem geográfica e bacia hidrográfica, formando ilhas, cujo entorno são municípios pertencentes a outras unidades;

f) Além de desconsideração às questões geográficas e hídricas, sendo segregados municípios metropolitanos pelo simples fato de não pertencerem à organização regionalizada da CORSAN, desconsiderando as estruturas conurbadas de suas regiões instituídas por Lei Complementar.

### **3. QUANTO AO DESCOMPASSO ENTRE OS PROJETOS DE LEI DE CRIAÇÃO DAS UNIDADES REGIONAIS E A FORMATAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SANEAMENTO.**

É importante referir que o Estado trabalha na elaboração do seu PLANO ESTADUAL DE SANEAMENTO (PLANESAN-RS), que é um instrumento de planejamento da Política Estadual de Saneamento (Lei nº 12.037/2003) que visa estabelecer diretrizes, estratégias e ações do Estado para o saneamento básico no Rio Grande do Sul, de forma a promover melhorias na saúde pública, na qualidade de vida da população e no uso sustentável dos recursos naturais.

Trata-se de um processo dinâmico e participativo que compreende o diagnóstico da situação atual, a fixação de objetivos e metas para o que queremos de saneamento nos próximos 20 anos, a definição de quais medidas devem ser tomadas para o cumprimento desses objetivos e a definição de como serão avaliadas e monitoradas ao longo do período.

É um grande trabalho em que serão realizados estudos técnicos e consultas à população e às entidades representativas com o intuito de que, ao final, seja possível identificar as regiões e os problemas mais críticos, a necessidade de investimentos e as ações prioritárias em cada um dos quatro eixos do saneamento. Sua base de informações será diagnosticada e publicada de forma individualizada por cada uma das 25 bacias hidrográficas existentes no Estado, visando, assim, levar em consideração a realidade e as peculiaridades de cada região. São seis fases de estudo e se está na fase quatro.

Temos também os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, colegiados instituídos pelo Governo do Estado, formados por representantes da sociedade e de usuários das águas. Considerados como o "parlamento das águas", sua função é discutir e deliberar sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usuários da água de uma bacia hidrográfica visando a

harmonização dos usos e a mediação de conflitos, tratando em seus respectivos planos desde metas para melhoria da qualidade da água, até esforços para implementação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos.

Por fim os Consórcios Públicos formados – por deter expertise e realizarem estudos de natureza técnica e social acerca nas áreas de meio ambiente – também deveriam ser ouvidos na formatação do arranjo das Unidades de Saneamento.

Nesse ponto, parece claro que a iniciativa do Governo Estadual desconsiderou esses instrumentos de articulação ambiental na formulação, definição e divisão das Unidades Regionais, não levando em conta dados técnicos de importância crucial

O fato é que se denota nos referidos PLs uma falta de articulação entre a regionalização do saneamento, a gestão de recursos hídricos e os órgãos e estudos técnicos oficialmente instituídos, que não apenas poderiam, mas deveriam colaborar para com a criação das Unidades Regionais, já que detêm diagnóstico e experiência.

A ausência de tal consulta técnica, aliada ao regime de urgência carimbado pode levar a consequências desagradáveis ao saneamento básico estadual, inclusive podendo desencadear um retrocesso em termos de planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas.

#### **4. QUANTO À OMISSÃO DO PL EM RELAÇÃO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS E À DRENAGEM URBANA.**

É importante deixar assentado que nas Unidades Regionais se estabelece uma titularidade conjunta entre o Estado e os Municípios da Unidade Regional no que tange ao saneamento básico, assim entendido em suas quatro vertentes, incluindo os resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais.

Na justificativa do PL se deixou de lado esses dois importantes componentes. A justificativa é que se pretende proporcionar aos municípios maior liberdade na prestação dessas atividades, podendo as entidades locais, caso assim entendam, formular arranjos federativos que melhor se adequem à sua realidade.

Ocorre que o Estado também é titular de tal serviço e não pode simplesmente se omitir na tarefa de organizar a prestação de tais serviços, ainda mais que a solução para a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos está sujeita a prazos constantes no Marco Legal.



O prazo de 15 de julho de 2021 para os estados aprovarem seus modelos de regionalização, com vistas ao acesso aos recursos federais e para evitar um modelo vindo da União é válido para os 4 componentes. No entanto, a proposta do governo estadual considera somente água e esgoto e não apresenta qualquer solução para as vertentes resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

Em relegando a drenagem urbana e a questão dos resíduos sólidos, o PL desconsidera a interrelação e os impactos recíprocos que cada um dos serviços desencadeia sobre os outros, fora o fato de que, direta ou indiretamente, propiciam aos cidadãos condições sanitárias de vida adequadas, o que justifica seu tratamento sistêmico e integrado.

Em exemplo, os esgotos sanitários podem contaminar os pluviais, e em consequência, os rios, onde deságuam. Depósitos de resíduos sólidos (aterros irregulares) podem contaminar as áreas de mananciais, ao passo que aterros sanitários, controlados, minimizam tais riscos.

Inundações podem interromper o funcionamento do sistema de abastecimento de água, o que não ocorre com uma drenagem urbana adequada. Um sistema de coleta e limpeza de resíduos ineficiente causa grande prejuízo à drenagem urbana, em razão da obstrução dos condutos, canais e riachos urbanos pelos resíduos não recolhidos. A erosão urbana, que pode modificar o sistema de drenagem, pode comprometer todo o sistema de esgotamento sanitário.

Provavelmente tal omissão se dá pelo fato de se ter como agenda a tramitação rápida dos referidos PLs, juntamente com o PL de desestatização da CORSAN. Ocorre que tal estratégia poderá representar um prejuízo ao saneamento básico estadual e é uma iniciativa que não diz respeito à preservação de nossos mananciais hídricos.

## **5. QUANTO A PROBLEMAS NO ENQUADRAMENTO DA COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – A EVIDENTE PREPONDERÂNCIA ESTADUAL EM DETRIMENTO DO INTERESSE LOCAL E DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS.**

O regime de urgência impede a discussão de cláusulas essenciais ao contrato, especialmente as que tratam da governança, cabendo transcrever as seguintes cláusulas dos PLs:

*Art. 7º A estrutura de governança da Unidade Regional de Serviços de Saneamento Básico Central - URSB Central será constituída e regulamentada por meio dos instrumentos de gestão associada interfederativa, assegurando a todos os titulares integrantes a representação e a participação em órgão colegiado dotado, no mínimo, de funções*

*consultivas e de fiscalização, ao qual deverá ser disponibilizado acesso integral e permanente a todas as informações referentes à prestação dos serviços públicos.*

*§ 1º A governança interfederativa de que trata o caput adotará formato simplificado para a gestão dos serviços titularizados por seus integrantes.*

*§ 2º A representatividade e o peso de cada componente nas deliberações do órgão colegiado a que se refere o caput deste artigo observará a proporcionalidade, com base no critério populacional, assegurado ao Estado até 50% (cinquenta por cento) dos votos.*

*§ 3º Ao órgão colegiado de que trata o caput deste artigo, além de outras atribuições conferidas nos instrumentos de gestão associada, compete:*

*I - aprovar a encampação dos serviços públicos de saneamento pelo respectivo ente titular, após verificado o prévio e integral pagamento da indenização devida ao concessionário em decorrência dos investimentos em infraestrutura de saneamento executados na área da concessão e não amortizados, sem prejuízo da observância das demais disposições legais e contratuais aplicáveis;*

Há dois graves problemas nessa redação:

a) Em se aprovando os PLs, sem a adequada discussão, com o Estado sendo detentor de 50% dos votos, bastaria um município anuir com suas prescrições que a vontade dos demais estará subjugada, em total desacordo com o Estatuto da Metrópole, que é a lei de regência das Unidades Regionais, e em descon sideração às peculiaridades regionais e de Bacias Hidrográficas;

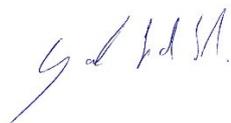
b) A estipulação de encampação pelo Poder Concedente, somente após pagamento integral e prévio de indenização devida ao concessionário, além de ser inconstitucional, fere o interesse local e a autonomia municipal, baseada em uma lógica de Bacias Hidrográficas. Tal disposto praticamente impede que o ente federativo municipal possa optar por outras formas de prestação de serviço, em caso de irregularidades na prestação, inclusive em descompasso com decisões do STJ e STF.

Além de tais considerações, importante destacar que ambos os Projetos de Lei de Regionalização (210/21 e 234/21), em seus Arts. 2º, incisos VIII, indicam que as “*unidades regionais de que trata esta Lei têm por finalidade compartilhar os benefícios da despoluição dos recursos*

*hídricos entre municípios que compoñham uma mesma bacia hidrográfica”*, mas que, por tudo acima mencionado, fica cristalino que as propostas podem inviabilizar tal finalidade.

Ao finalizarmos, atentamos que frente às questões aqui levantadas, se previamente não dirimidas, e mantidas as propostas de regionalização como apresentadas, levanta-se a possibilidade de que se esteja atentando ao Princípio da Motivação do Ato Administrativo, posto que se estaria sustentando propostas sem lastro técnico e gerando conflitos com diferentes dispositivos legais e consequente insegurança jurídica. Ainda, na prática, podem – como também acima fundamentado – criar conflitos insanáveis no sistema de saneamento e de gestão de recursos hídricos, sendo que uma vez indicados e, se ainda assim ignorados, poder-se-á até mesmo dar margem a eventual interpretação de prevaricação, por desatenção ao Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Atenciosamente,



Sandro Luiz dos Santos  
Vice-presidente  
Comitê Sinos



Anderson Etter  
Presidente  
Comitê Sinos



Rafael José Altenhofen  
Presidente  
Comitê Caí



Sérgio Cardoso  
Presidente  
Comitê Gravataí



Ilustríssimo Senhor  
Gabriel Souza  
MD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul  
Praça Marechal Deodoro, 101 - Porto Alegre/RS.