



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO - DRHS

Nota Técnica

Assunto: Modernização da Lei 10.350/1994 – Novo Marco Legal do Saneamento

Esta nota técnica foi preparada com o intuito de contribuir com as discussões da proposta de revisão da Lei Estadual nº 10.350/1994, a partir da identificação das interfaces entre as políticas de saneamento básico e recursos hídricos, com destaque para as mudanças trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento (NMLS).

Primeiramente, é importante destacar que a partir da promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento três leis passaram a tratar das diretrizes do setor de saneamento básico: a Lei Federal nº 11.445/2007, que é a lei pioneira de diretrizes nacionais desse setor; a Lei Federal nº 14.026, de 2020 (informalmente denominada NMLS), que trouxe alterações à primeira e dispõe regras próprias em seu texto; e a Lei Federal nº 9.984/2000, a lei de criação da Agência Nacional de Águas (ANA), que também foi alterada pelo NMLS, acarretando em novas atribuições à ANA e inclusive uma nova denominação para esse órgão – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

A antiga Lei Federal nº 11.445/2007 em seu artigo 4º já trazia, e assim permanece, uma importante distinção: “os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico”. A relação entre ambos é mediada, segundo seu parágrafo único, pela Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos – SINGREH), estabelecendo que o setor de saneamento básico é **usuário de recursos hídricos**. Ou seja, sob este aspecto, a ANA e os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos (OGERH) atuam sobre o saneamento, assim como atuam sobre outros usuários da água (e.g. irrigação, mineração e indústria), regulando os usos da água pelo viés da quantidade e qualidade da água nos rios, através dos instrumentos da política de recursos hídricos – tais como a outorga e a cobrança dos usos da água.

1. As mudanças trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento nos atores e instrumentos de recursos hídricos

Uma das mudanças mais ruidosas do Novo Marco foi atribuir à ANA a uniformização da regulação da prestação dos serviços de saneamento básico. Trata-se de uma atribuição que diretamente pouco ou nada tem a ver com recursos hídricos (ainda que haja pontos de contato indiretos) e sim com aspectos técnicos próprios da prestação de serviços: tarifas, direitos e deveres de usuários e prestadores, indicadores de eficiência, regras contábeis, metodologias financeiras, conteúdos de contratos, e tantas outras regras definidas no Art. 4º-A da Lei Federal nº 9.984/2000. No entanto, cabe destacar que essa atribuição não está inserida no SINGREH, portanto não é extensível aos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO - DRHS

Na mesma toada do ponto anterior, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) passou a ser elencado como foro de controle social da política de saneamento básico. Os termos dessa participação ainda não foram disciplinados por alterações nos regulamentos do CNRH, no entanto destaca-se que o CNRH não se confunde com o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) o qual visa conduzir e acompanhar a execução da política federal e do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) pelos órgãos do governo.

Não obstante, o NMLS interferiu no SINGREH ao alterar a Lei da ANA para ampliar seus poderes na gestão de recursos hídricos. No intuito de promover a garantia do abastecimento público em corpos hídricos em situação de escassez, **atribuiu à ANA poder para regradar e fiscalizar os usos em corpos hídricos estaduais**. Tal poder intervém na seara dos OGERH que, por inação, não promovam a prioridade no abastecimento das populações. Desse modo, a autoridade da ANA foi reforçada pelo NMLS em prol da segurança aos prestadores de serviços de abastecimento público.

Uma segunda interferência do NMLS no SINGREH foi regramento sobre a titularidade das outorgas de direito de uso das águas, que no caso de mudança do prestador dos serviços de abastecimento público, devem acompanhar o novo prestador. Tal dispositivo tem como objetivo diminuir os custos de transação do projeto de desconcentração das concessões das companhias estaduais de saneamento básico para concessionários privados.

Finalmente, mas não menos importante, o Novo Marco Legal do Saneamento também explicitou interfaces entre os setores de saneamento e recursos hídricos. Está disposto que: os sistemas de informações de saneamento, seja o nacional ou municipais, devem possibilitar integração com o sistema nacional de informações sobre recursos hídricos (SNIRH); devem constar medidas de segurança hídrica no âmbito das ações do Plano Nacional de Saneamento; sejam princípios a serem observados na prestação dos serviços de saneamento básico a articulação entre as políticas de saneamento e recursos hídricos e a gestão eficiente dos recursos hídricos.

2. **Análise: a gestão da oferta e a gestão da demanda**

A entrada da ANA e do CNRH em funções próprias da política pública de saneamento básico suscitam questionamentos de como estes atores podem compatibilizar essas funções com a regulação dos recursos hídricos. Em vez de apenas garantir a oferta de água, esses atores passam a atuar sobre regras específicas para o setor de saneamento básico, oportunizando efetivar a gestão eficiente de recursos hídricos¹ no saneamento.

¹ Embora não tenha sido explicitamente definida, a gestão eficiente no contexto da Lei Federal nº 11.445/2007 pode ser entendida pela redução das perdas, pelo reuso dos efluentes e pelo aproveitamento das águas pluviais, aos quais inclusive deverão ser atreladas metas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO - DRHS

Ao avançar essa linha, é possível que essa forma de regulação ganhe tração para outros setores usuários, como a indústria e a agricultura, além do risco de transbordar para os atores estaduais. Ressalte-se que há exemplos da gestão ou regulação da demanda. Tome-se a Resolução nº 273/2018 do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, que estabelecia limites de perdas de água na distribuição como critério de concessão de outorga, e, em caráter mais abrangente, a Resolução nº 181, de 2016, do CNRH que coloca como uma das metas prioritárias do Plano Nacional de Recursos Hídricos “elaborar estudo para o estabelecimento de índices de uso racional da água para os setores saneamento, irrigação e indústria”.

Ainda que o tema da gestão eficiente de recursos hídricos deva ser enfrentado, o avanço da pauta sob a seara dos recursos hídricos não pode desconsiderar a existência do quadro legal-institucional do respectivo setor usuário (isto é, as políticas energéticas, de saneamento, de irrigação etc.). Nesse caso, resta evidente o risco do órgão gestor de recursos hídricos e do conselho correspondente sobrepor ou, pior, conflitar com as atribuições dos titulares dos serviços de saneamento, com os contratos de concessão, com os planos de saneamento e com as normas editadas pelas agências reguladoras de saneamento. Sob esse viés, inclusive, foi revogada a referida Resolução CRH-RS nº 273/2018.

Nesse sentido, dado que no âmbito federal à ANA e ao CNRH foram imputados de modo muito claro a sua atuação na área do saneamento básico, cabe a discussão muito pertinente de traçar os limites de atuação dos Estados, em especial aqui o do Rio Grande do Sul, dosando o quanto de **regulação da demanda** é desejável de realizar, seja no saneamento básico ou nos demais setores usuários. **Tal ponto pode implicar até mesmo na reconfiguração do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.**

3. Análise: a escassez hídrica e as ferramentas de atuação

Na esteira da atribuição da ANA intervir em cursos hídricos estaduais possibilitando garantir o abastecimento humano, surge a oportunidade de tratar de da gestão dos conflitos de água quando ocorre estiagem, fenômeno especialmente recorrente no Rio Grande do Sul. Em que pese o NMLS não ser claro quanto à forma como essa intervenção se dará, no entanto, é provável que seja utilizada a figura “declaração de situação de escassez hídrica”. Essa declaração foi prevista ainda em 2007 pela Lei Federal nº 11.445 como um mecanismo de interação entre o setor de recursos hídricos e o de saneamento, sendo de responsabilidade dos órgãos gestores de recursos hídricos, através da qual é indicada a existência de conflito de uso pela condição hidrológica crítica desfavorável, demandando que se instalem regramentos e atuações fiscalizatórias com vistas a garantir as prioridades de uso pelo abastecimento das populações. Uma vez que esse instrumento foi previsto em legislação exógena à lei do SINGREH (foi prevista na lei de diretrizes de saneamento – Lei Federal nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO - DRHS

11.445/2007 – e não na Lei Federal nº 9.433/1997), muitos OGERH, RS incluído, não implantaram o instrumento, importante para o setor de saneamento.

Ainda, observa-se que a gestão das crises hídricas no Rio Grande do Sul ocorre de modo *ad hoc*, **não havendo marcos regulatórios no Estado que tratem dos instrumentos e do próprio papel do órgão gestor de recursos hídricos na situação de crise**, inclusive quanto a necessária articulação institucional (no que toca os protocolos de comunicação) e material (quanto às informações hidrometeorológicas geradas) dos setores de recursos hídricos e saneamento.

4. Saneamento como estratégia para a melhoria dos recursos hídricos

A despeito de não haver novas inserções por meio do NMLS, destaca-se a importância do saneamento básico para a melhoria da qualidade das águas, principalmente no que se refere aos serviços de esgotamento sanitário. Nesse sentido, o setor de recursos hídricos carece de instrumentos que incentivem a implantação de esgotamento sanitário (ou desincentivem a falta dos serviços), através da efetivação de regras de enquadramento e da criação de marcos lógicos de implantação de planos de recursos hídricos que conversem com o setor de saneamento. Coloca-se comumente o lançamento de esgotos tratados no mesmo balaio de regras dos demais usuários. Podem ser elencadas algumas situações nas quais isso ocorre:

- muitos planos de recursos hídricos colocam o tratamento de esgoto como uma das ações prioritárias ao mesmo tempo em que a diluição dos esgotos tratados é colocada como uso menos prioritário, implicando que qualquer outro uso da água a jusante – por menor que seja – forneça maior rigor regulatório para o lançamento do esgoto tratado;
- frequentemente, os enquadramentos dos cursos hídricos que irão receber os esgotos tratados são incompatíveis com a previsão de geração de esgotos e do nível de tratamento previsto;
- o Estado do Rio Grande do Sul não implantou até o momento as outorgas de direito de uso de recursos hídricos voltadas para o lançamento de esgotos (conforme dispõem as próprias Lei Federal nº 9.433/1997, Lei Federal nº 11.445/2007 e os regamentos do CNRH, assim como regulamentado na prática pela ANA e por outros OGERH), abrangendo somente as outorgas de captação de água bruta, no âmbito dos serviços de saneamento básico, incorrendo em uma lacuna importante na gestão dos recursos hídricos e na possibilidade de mecanismos de gestão integrada nas bacias hidrográficas;
- conseqüentemente, a cobrança de uso, que não foi implantada ainda no Rio Grande do Sul, está um passo mais atrasado ainda em se tratando de cobrança de uso por diluição de esgotos, impossibilitando o uso de incentivos econômicos para o tratamento de esgotos, seja sob a ótica do poluidor-pagador, ou do pagamento por atingimento de metas. Destaca-se o potencial de uso de programas tal como realizados



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO - DRHS

pela ANA para incentivar o abatimento de carga de esgoto sanitário (Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas);

- por último, mas não menos importante, em decorrência da ausência de outorga de disposição ou diluição de esgotos, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos não delibera sobre os critérios para a autorização de disposição e diluição de esgotos, os quais são tratados de forma apartada da gestão de recursos hídricos do Estado, através do Conselho Estadual de Meio Ambiente.

5. **Propostas**

Nesse sentido, em que pese muitos dos problemas levantados sejam mais pertinentes à implementação da Lei Estadual nº 10.350/1994 que a sua atual redação, verifica-se espaço para melhorias que contribuam para o setor de saneamento, de modo que se coloca para o debate:

1. Criação de artigo, inserindo o Enquadramento como instrumento de gestão da política estadual, prevendo sua articulação com os demais instrumentos e com a política de saneamento básico.
2. Previsão incentivos econômicos para a melhoria da qualidade, possibilitando programas com pagamentos baseados em resultados.
3. Explicitar atuação do DRH nas situações de escassez hídrica.
4. Debate sobre a incorporação da gestão da demanda de água pelo CRH-RS, criando condições de representação para a deliberação de regras que articulem as políticas do setor de saneamento básico, a exemplo do CNRH.