

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA RESSANEAR

Felipe Teixeira Neto

Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Resumo

Objetiva-se, com o presente artigo, apresentar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na efetivação das políticas públicas de saneamento, por meio do Programa RESSanear. A intenção é, partir de uma atuação resolutiva e colaborativa, melhorar os índices de coleta e tratamento de esgoto nos Municípios gaúchos, nos termos das medidas implementadas no curso do referido programa.

Palavras-chave: Ministério Público; atuação resolutiva; saneamento básico; esgotamento sanitário.

Abstract

The aim of this article is to discuss the possibilities of action by the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul in implementing public sanitation policies, especially with regard to sanitation. The intention is to demonstrate that, based on resolute and collaborative action with other public bodies involved in the issue and with the population in general, it is possible to improve domestic sewage collection and treatment rates, in terms of measures (structural and non- structural) implemented in the course of what is known as the RESSanear Program.

Keywords: prosecutor's Office; resolute action; basic sanitation; sanitary sewage.

1 Introdução

A Lei Federal nº 11.445/07, a partir da sua promulgação, constituiu-se em marco regulatório do saneamento básico no Brasil, definindo-o como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais. Para fins da sua implementação, foram determinados os objetivos a serem perseguidos pelas políticas públicas a ele relacionadas, com os princípios norteadores e estruturantes respectivos.

A despeito da data do estabelecimento das diretrizes nacionais por meio do referido marco legislativo, o saneamento básico seguiu sendo uma pauta subvalorizada, sobretudo em detrimento de outras áreas, em regra, priorizadas pelo Poder Público e pela própria comunidade, tais como saúde, educação e segurança¹. Historicamente, o serviço público de saneamento foi deixado em segundo plano dentre as prioridades políticas pelas Administrações das três esferas de governo; retomar o tempo perdido, portanto, demanda especial e complexa atenção diante do expressivo número de pessoas ainda sem acesso a este serviço essencial à dignidade humana².

Nesse cenário, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), frente à situação de deficiência do saneamento básico especialmente constatada no território gaúcho³, idealizou e implemen-

¹ Mesmo nas quatro áreas contempladas pelo saneamento, ainda é possível verificar a preponderância de umas sobre as outras, sendo o esgotamento sanitário uma das mais deficitárias, o que legitima a necessidade de uma atuação ministerial a respeito. Para um panorama sobre a discrepância entre a universalização do serviço de abastecimento de água e a ampliação do tratamento de esgoto na região metropolitana de Porto Alegre/RS, ver DAL MASO, Renato Antônio. *Universalização do abastecimento de água versus a construção tardia dos sistemas de esgoto na RMPA (2000 a 2013)*. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 123-142, 2015. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/download/3485/3546>. Acesso em: 29 Maio 2023.

² BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011*. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/288>. Acesso em: 29 maio 2023.

³ Consoante apurado pelo Instituto Trata Brasil, “estima-se que no estado (do RS) apenas 32,1% da população recebe atendimento de coleta de esgoto, e 26,2% do volume dos esgotos são tratados. Esses índices revelam que há ainda desafios a serem enfrentados, sendo necessária maior atenção por meio do governo”. Disponível em: <https://bkp-trata.aideia.com/tratabrasil.org.br/pt/blog-trata/cidades/saneamento-basico-ainda-e-um-problema-no-rio-grande-do-sul.html>. Acesso em: 29 maio 2023.

tou o Programa RESSanear, voltado a promover ações e medidas que implicassem numa atuação proativa e resolutiva de todos os atores do saneamento para fomentar a efetividade desse serviço público à população.

A partir de uma proposta colaborativa, buscou-se estabelecer arranjos interinstitucionais que fossem aptos a articular ações de enfrentamento da problemática da insuficiência das políticas públicas de saneamento básico, especialmente de esgotamento sanitário. A chamada de todos os atores envolvidos contribui para a construção de estrutura que viabilize a utilização de mecanismos e instrumentos de promoção e fiscalização do saneamento básico.

Conforme se pretende evidenciar, o Programa RESSanear constituiu iniciativa de significativo alcance social, na medida em que busca a implantação de diretrizes mínimas, melhorias estruturais e de utilização de instrumentos voltados a uma gestão pública do saneamento básico mais efetiva. Tudo com o objetivo de reverter os baixos índices de tratamento de esgoto doméstico cujos impactos são expressivos não apenas no meio ambiente em geral, com a poluição de mananciais, mas na vida e na saúde das pessoas em geral, em razão do rebaixamento da qualidade de vida que acarreta.

2 O saneamento básico e o papel do Ministério Público na sua efetivação

A noção elementar de saneamento está conectada à ideia de propiciar condições higiênicas em determinadas áreas com vistas a, tornando-as livres de doenças cujo desenvolvimento ou ameaça seriam favoráveis nas suas condições originais, contribuindo para a existência humana segura⁴. Pressupõe, portanto, intervenção qualificadora de determinada zona que, sem tal providência, encontraria obstáculos à adequada qualidade de vida.

A partir disso, foi possível construir a compreensão do que se convencionou chamar saneamento ambiental, associando-se o seu conceito ao “conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo

⁴SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. III, p. 171.

alcançar níveis de Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana”, ao que se agrega o “controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural”⁵.

A concepção do saneamento básico em si surge quando se atenta ao regime jurídico de tais medidas, constituindo-se espécie do gênero saneamento ambiental na exata medida daquilo que é atribuído e realizado pelo Poder Público⁶.

Compreender o conteúdo jurídico que é atribuído a este conjunto de ações confiadas relegadas à atuação estatal e o papel do Ministério Público na sua efetivação é, pois, premissa ao objeto principal a que se propõe o presente estudo.

2.1 O saneamento básico e a sua normatividade

O tema saneamento básico veio previsto na Constituição de 1988 com referências amplas e acepções variadas, ainda que complementares.

O primeiro tratamento surge no capítulo destinado às competências dos entes federados, mais especificamente nos artigos 21, inciso XX, e 23, inciso IX. Naquele dispositivo, quando refere as competências (legislativas) da União, incumbe-lhe tratar sobre o saneamento básico enquanto diretriz essencial ao desenvolvimento urbano; neste, quando prevê as competências administrativas comuns dos três entes federados, nelas incluindo a promoção de programas de saneamento básico. Depois, o tema retorna no artigo 200, inciso IV, do texto constitucional, na seção relativa à saúde, no ponto em que refere competir ao Sistema Único de Saúde “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

⁵BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. *Manual de saneamento*. Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.], p. 14. Disponível: <https://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/ambiente/Manual%20de%20Saneamento.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

⁶MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 306.

Ainda que o tema tivesse magnitude constitucional e tenha merecido algum tratamento esparso⁷, somente ganhou densidade normativa com a edição da Lei nº 11.445/2007, que instituiu o denominado Marco Legal do Saneamento.

Nesta perspectiva, não apenas trouxe o conceito de saneamento básico, predispondo a sua implementação a partir de quatro eixos (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais) a serem universalizados, como também traçou princípios básicos e diretrizes nacionais e fixou critérios de prestação, planejamento e regulação, dando sistematicidade ao tema.

Por evidente que a simples edição do referido Marco Legal não implicou na pronta ampliação dos serviços prestados à população em geral (especialmente na modalidade esgotamento sanitário), uma vez que isso pressupõe a realização de obras estruturais para fazer chegar as redes de coleta e tratamento aos locais por elas ainda não atendidos. Criou, contudo, condições jurídicas para que a se construísse uma autêntica política pública acerca do tema, com o planejamento de investimentos que permitissem a expansão dos serviços respectivos, regramento este mais recentemente aperfeiçoado pelo ora dito Novo Marco Legal do Saneamento, instituído pela Lei nº 14.026/2020⁸.

No ponto que mais proximamente toca ao tema ora tratado (esgotamento sanitário), a matéria veio regulada pelo artigo 3º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 11.445/2007, após a alteração promovida pela Lei 14.026/2020. Dito dispositivo define “esgotamento

⁷ A propósito, merecem referência a Lei n.º 6.528/78 (Lei das Tarifas dos Serviços de Saneamento), a Lei n.º 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e a Lei n.º 8.987/95 (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), para citar algumas, sem prejuízo das referências constantes no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n.º 10.257/2001.

⁸ Estas modificações legislativas tiveram a sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em sessão plenária concluída no dia 2 de dezembro de 2021. Na ocasião, julgando conjuntamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6492, 6356, 6583 e 6882, reconheceram-se constitucionais as alterações promovidas pelo Novo Marco Legal, que abrangeram diretrizes para o saneamento básico e instituíram normas gerais para a contratação desses serviços pela administração pública, tudo com o objetivo de aumentar a eficácia da prestação dos serviços respectivos de maneira a permitir a sua universalização, que correspondente ao atendimento de 99% da população no acesso à água potável e de 90% no tratamento de esgoto doméstico. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477666&ori=1>. Inteiro teor acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351391741&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

sanitário” como a estratégia constituída “pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final”.

O modelo predominante para a implementação desta estratégia deve ser aquele que se perfectibiliza no assim chamado “sistema coletivo separador” – ou simplesmente separador absoluto –, que implica na coleta dos efluentes domésticos por meio de canalização autônoma daquela em que transportadas as águas pluviais. Este esgoto é conduzido por meio de redes e emissários até a estação de tratamento, onde sofre a depuração que precedera o seu lançamento no corpo hídrico receptor ou o reuso, quando cabível⁹.

Esta realidade pressupõe, contudo, a implantação de estruturas urbanas que carecem de investimentos, fazendo com que não seja possível a sua imediata realização. Neste íterim, o Novo Marco Legal introduziu um parágrafo 3º no artigo 44 da Lei 11.445/2007, o qual autoriza as agências reguladoras a estabelecerem metas progressivas para a implantação do sistema coletivo separador, com a possibilidade de outras formas de tratamento (esgoto misto ou soluções individuais) no curso desta transição.

Estes desafios impostos pelo Marco Legal do Saneamento, inclusive após a sua atualização pela Lei nº 14.026/2020, a par da conquista normativa evidente, constituíram-se em mote à atuação integrada dos diversos órgãos envolvidos com o saneamento, dentre eles o Ministério Público, no exercício das suas atribuições constitucionais relativas à fiscalização da concretude das políticas públicas que implique a garantia dos direitos fundamentais.

Neste cenário é que se afigura relevante conhecer a experiência levada a cabo pelo Programa RESSanear, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS).

⁹FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

2.2 O Programa RESSanear e a atuação do MPRS em prol do saneamento básico

O MPRS, no exercício do seu papel de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, diante da deficiência do saneamento básico nos Municípios gaúchos, instituiu, primeiramente, o Projeto Integrado de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, após transformado em programa institucional.

Quando do início do projeto, o Brasil ocupava a 112ª posição no ranking de saneamento básico¹⁰. Os dados do Censo de 2010¹¹, mesmo após a instituição do Marco Legal de 2007, também confirmavam que o saneamento básico era a maior carência do país na área de serviços públicos e infraestrutura. Além disso, constatou-se que a população em geral situava a coleta de lixo no mesmo patamar do lazer na escala de necessidades municipais, ao passo em que a limpeza pública e o abastecimento de água se mostravam atrás de itens como trânsito, calçamento e pavimentação¹².

Assim, o Ministério Público gaúcho, por meio dos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente (Caoma), da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (Caourb) e do Consumidor (Caocon), deu início, através do Projeto RESSanear, a uma série de ações integradas buscando o estabelecimento de diálogo com diversos atores, entidades e instituições acerca da temática, tudo com o fim de promover a reflexão e o desenvolvimento de uma eficaz atuação ministerial que contribuísse

¹⁰INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio-Beneficios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

¹¹NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *Trata Brasil: saneamento, educação, trabalho e turismo*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/texto_principal-1.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

¹²INSTITUTO TRATA BRASIL. *A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resultados-Pesquisa-Ibope-2012.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

para uma real melhoria nas condições de vida das pessoas atingidas pela falta de saneamento.

O projeto, que teve a sua gênese em 2011, foi convertido em programa institucional no ano de 2014, com a edição do Provimento nº 76/2014-PGJ¹³, o qual instituiu o Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESSanear. O objetivo inicial contava com três linhas principais de atuação: (a) planos municipais de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos, (b) destinação e tratamento de esgoto doméstico e (c) sistema de logística reversa. Com a transformação do RESSanear em programa, tornou-se, então, obrigatória a adoção de medidas, tais como a instauração de expediente investigatório com roteiro de atuação dirigido, tudo com o fim de garantir a sua implementação em todos os órgãos de execução do MPRS com atribuições nas áreas de defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e do consumidor.

A fim de conferir maior efetividade ao programa, cujo êxito não dependia apenas da atuação do MPRS, foi celebrado Termo de Cooperação Operacional¹⁴ entre a Procuradoria-Geral de Justiça, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (Agergs) e a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), com ações pontuais para a implementação do RESSanear no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, de modo a abranger os quatro eixos do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem pluvial).

Com o objetivo de por em prática a proposta de atuação uniforme e articulada dos membros do MPRS, foram também realizadas oficinas regionais para os promotores de Justiça com atribuições nas áreas respectivas, a fim de prestar orientações, esclarecimentos técnicos e traçar planejamentos para o cumprimento das medidas do programa.

¹³ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Provimento n.º 76, de 3 de outubro de 2014*. Dispõe sobre a adoção de medidas que garantam a implementação do Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESSanear. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/8651/>. Acesso em: 28 maio 2023.

¹⁴ Disponível em: <https://transparencia.mprs.mp.br/media/convenios/convenio/famurscorsan.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

Especialmente no que tange ao esgotamento sanitário, o Caourb criou diversos Grupos de Trabalho (GT's) temáticos, nos quais desenvolveu, com instituições parceiras (atores da gestão de saneamento no Estado), planejamento e rotina de reuniões interinstitucionais frequentes, tudo com o propósito de discutir os problemas que levavam à ineficiência do serviço respectivo nos Municípios gaúchos e suas irregularidades frente às normas vigentes.

Diante da complexidade dos problemas, as soluções possíveis deviam ser construídas coletivamente; disso resultou o estudo de alternativas legais de esgotamento sanitário (sistema separador absoluto¹⁵ e soluções individuais de esgotamento sanitário) e as linhas de atuação necessárias para enfrentar a irregularidade do uso da rede de drenagem urbana para afastamento de esgotamento sanitário (sistema misto).

A partir das parcerias interinstitucionais estabelecidas, foram desenvolvidos projetos que se encontram em andamento, com resultados positivos à população gaúcha no que diz respeito à efetividade do serviço público de saneamento. Nesse sentido, o Caourb conduziu diversas tratativas que permitiram a criação de mecanismos, instrumentos e normativas editadas pelas agências reguladoras do serviço no Estado, que vêm apresentando avanços significativos na garantia do saneamento básico à população gaúcha, com resultados de grande impacto social.

O Programa RESSanear propõe quatro eixos (ou linhas) de atuação: Eixo I – Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão integrada de resíduos sólidos; Eixo II – Fiscalização da destinação e tratamento do esgoto sanitário; Eixo III – Acompanhamento da implantação do Plano de Saneamento Básico e Plano Integrado de Resíduos Sólidos; e Eixo IV – Iniciativas para fortalecimento da responsabilidade compartilhada e implementação de sistemas de logística reversa.

O Caourb focou seus esforços na atuação para enfrentamento do problema de esgotamento sanitário nos Municípios (Eixo II).

¹⁵O sistema denominado separador absoluto é aquele no qual a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final do esgoto sanitário ocorre separadamente dos mesmo processo realizado em relação às águas pluviais providas do escoamento superficial. Sobre o tema, ver METCALF Leonard; EDDY, Harrison P. *Tratamento de efluentes e recuperação de recursos*. Trad. Ivanildo Hespagnol e José Carlos Mierzwa. Sed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

Empenhou-se, a partir disso, para fomentar o exercício da função ministerial frente a todas as situações de recalcitrância do cidadão em observar o ordenamento jurídico concernente ao saneamento básico, assim como para contribuir para que os Municípios gaúchos exercessem o seu poder de polícia administrativa decorrentes da sua responsabilidade legal quanto à destinação final dos esgotos sanitários.

De acordo com os estudos e o acompanhamento realizado no decorrer do Programa RESSanear, verificou-se a grande ocorrência de lançamento de efluentes domésticos sem prévio tratamento, o que constitui uma das principais causas de poluição dos mananciais¹⁶. Este era o problema a ser enfrentado.

Tal qual referido precedentemente, a Lei nº 11.445/07, agora atualizada pela Lei nº 14.026/20 (novo Marco Legal do Saneamento), dispõe que a rede de esgoto, o manejo, o tratamento e o destino final de efluentes integram o saneamento básico das cidades. Estabelece, também, que toda edificação permanente urbana deve ser conectada às redes públicas de esgotamento sanitários disponíveis e que, na ausência delas, serão admitidas soluções individuais de afastamento e destinação final do efluente.

Essa realidade impõe uma atuação efetiva do Poder Público para dar cumprimento à ordem jurídica relativa ao tratamento do esgoto doméstico, a fim de evitar lançamentos “*in natura*” no meio ambiente. Grande parte dessa tarefa é ônus do proprietário de cada imóvel, o qual também possui deveres para a utilização do serviço público de saneamento básico.

Assim, a finalidade da atuação do Programa RESSanear no tema esgotamento sanitário (Eixo II) consiste, em suma, em eliminar o lançamento de efluentes domésticos sem tratamento prévio nos mananciais, buscando que todas as edificações do Estado que disponham de rede coletora implantem a respectiva ligação, bem como que todas as que não a disponham implantem soluções individuais efetivas (fossas sépticas, filtros e sumidouros, todos em conformidade com as respectivas normas). Este é o objetivo a ser alcançado.

¹⁶ Não obstante tenha uma população de mais de 11 milhões de habitantes, 65,9% dela não conta com coleta de esgoto. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=43>. Acesso em: 29 maio 2023.

3 As ações voltadas ao enfrentamento do problema do esgoto sanitário

Com o objetivo de obter uma atuação resolutiva para o problema da falta de tratamento do esgoto doméstico, o Ministério Público gaúcho, mediante elaboração de planos de trabalho e por meio de orientação, fiscalização e articulação junto aos Municípios, à Corsan e à Agergs, passou a atuar por meio de dois projetos específicos, ambos integrados e concretizadores das ações do Programa RESSaneAr.

O primeiro, denominado “Projeto Cobrança pela Disponibilidade da Rede de Esgotamento Sanitário”, teve por objetivo incentivar a ligação das economias às redes coletoras, quando disponíveis, tendo em vista a constatação de significativa ociosidade das estruturas do tipo separador absoluto no Estado. Já o segundo, denominado “Projeto Soluções Individuais de Esgotamento Sanitário”, teve por fim sistematizar o funcionamento efetivo dos casos de soluções individuais enquanto alternativa de tratamento de esgoto sanitário nas situações em que a rede coletora não estava disponível, buscando o controle público sobre tal solução alternativa, que é a predominante.

O desenvolvimento de ambos os projetos constituiu-se na alternativa de atuação coordenada e resolutiva implementada pelo MPRS para o enfrentamento dos problemas associados à falta da universalização do saneamento básico no Estado, especialmente no que tange ao esgotamento sanitário.

3.1 Esgotamento por rede coletora: cobrança pela disponibilidade e ligação predial

A Lei Federal nº 11.445/07, em seu artigo 45, estabelece que as edificações urbanas devem ser conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamentos sanitários disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

Entretanto, o Caourb, a partir do acompanhamento de dados sobre o esgotamento sanitário no Rio Grande do Sul, constatou a existência de significativa quantidade de redes ociosas do tipo separador absoluto nos

Municípios gaúchos, em razão da não ligação por parte dos usuários do serviço. Por isso, no âmbito de Grupo de Trabalho vinculado ao Programa RESSanear, articulou a criação de normativa pelas agências reguladoras que permitisse a cobrança pela simples disponibilidade da rede coletora para aqueles usuários que, tendo-a disponível ao seu imóvel, a ela não se conecta. O objetivo esperado era fomentar, por meio de incentivos econômicos, a ligação das residências à rede coletora, de modo a dar destinação adequada aos efluentes por meio de tratamento.

Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 35, de 10 de novembro de 2016, da AGERGS¹⁷, passou a disciplinar a cobrança pela disponibilidade do serviço, prevendo que tal seja efetuada quando houver condições técnicas de implementar a ligação do imóvel à rede de esgotamento sanitário e o usuário não o faça nos prazos previstos da referida resolução. Nos termos da norma, a cobrança pela disponibilidade da rede separador absoluto será implementada na primeira fatura, emitida após o vencimento dos prazos previstos, e perdurará até que a instalação predial de esgoto do usuário seja aprovada para a conexão à rede pública.

Esta cobrança, contudo, vai precedida de ações de educação ambiental, voltadas à conscientização da população para a importância do tratamento dos efluentes gerados¹⁸, e aliada a incentivos financeiros para aqueles que promovam a ligação à rede nos prazos estabelecidos¹⁹, de modo que seja mais vantajoso fazê-lo do que se omitir a respeito.

Ainda, a referida Resolução Normativa prevê que o saldo dos valores oriundos da cobrança pela disponibilidade será destinado ao custeio, pela prestadora do serviço, da adequação das instalações predia-

¹⁷ RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa n.º 35, de 10 de novembro de 2016*. Disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário operado pela CORSAN, estabelecendo incentivos aos usuários. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/201910/22145539-20161111145358ren-35-2016.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

¹⁸ Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/ligacao_economias_economias_rede.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

¹⁹ Os regimes de incentivos têm sido reconhecidos pela doutrina como muito importantes à efetividade das políticas de saneamento básico, especialmente em matéria de tratamento de efluentes. Sobre o tema, LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Legislação brasileira sobre resíduos: possibilidades e potencialidades de mitigação para as mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 56, p. 249-279, out – dez. 2009, especialmente item 1.1.2.

is de esgoto para os usuários de baixa renda e, após isso, à redução tarifária. Assim, além do impacto no aumento das ligações intradomiciliares pelos usuários, a sistemática também viabiliza o acesso ao saneamento para a população de baixa renda por meio da arrecadação dela decorrente.

Vale referir que a Lei nº 11.445/07 previa, à época da criação do projeto, que a entidade reguladora ou o titular dos serviços poderia estabelecer prazos e incentivos para a ligação das edificações à rede (§5º). Agora, o novo marco legal do saneamento básico reforça ainda mais o dever de conexão do usuário à rede pública de esgotamento sanitário, prevendo que descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ratificando, em última análise, de modo ainda mais expresso, o procedimento adotado.

3.2 Esgotamento sanitário por soluções individuais: gestão pública por limpeza programada e cobrança pela disponibilidade

As soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários são alternativas admitidas nas hipóteses de ausência de redes públicas de saneamento básico, nos termos do art. 45, §1º, da Lei Federal nº 11.445/07²⁰.

O Ministério Público gaúcho verificou que a maior parte dos Municípios não possuía expressiva estrutura de rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto, de modo que as habitações estavam, em sua grande maioria, ligadas clandestinamente à rede de drenagem urbana (esgoto pluvial), onde o material era transportado diretamente para os recursos hídricos sem tratamento prévio.

²⁰ A este respeito, especialmente tendo em conta as implicações jurídicas do referido art. 45 do Marco Legal do Saneamento, consinta-se reenviar a LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Soluções individuais de abastecimento de água e de destinação final de esgotos sanitários frente ao novo marco jurídico regulatório do saneamento básico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 54, p. 270-290, abr./jun. 2009.

Essa realidade, além de não ser admitida pela legislação federal como solução de esgotamento sanitário²¹, expõe a saúde da população diante da existência de efluentes lançados em “bocas de lobo” abertas na cidade, com odor e vetores de diversos tipos, que extravasam o esgoto doméstico quando não dão conta das chuvas. Além disso, os recursos hídricos recebem a carga sanitária de forma direta, pois a rede pluvial apenas conduz os efluentes até o manancial, tudo sem efetivo tratamento.

Para enfrentar a problemática, no âmbito do Programa RESSane-ar, o Caourb, no ano de 2015, por meio de Grupo de Trabalho interinstitucional e diante da falta de controle público sobre a solução alternativa, iniciou tratativas para viabilizar a regularização das soluções individuais de esgotamento sanitário no Rio Grande do Sul, quando não houver rede do tipo separador absoluto, a fim de enfrentar as ligações clandestinas na rede de drenagem²².

A adaptação de Estações de Tratamento de Esgoto para receber o lodo das respectivas soluções individuais de esgotamento sanitário foi medida que exigiu participação da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e da Corsan para verificar o licenciamento de adaptação das referidas estruturas. Com a realização de trabalho intenso, com discussões e estudos no Grupo de Trabalho conduzido pelo MPRS, foi elaborada a Diretriz Técnica nº 04/2019²³ da Fepam, para o Licenciamento Ambiental de Sistemas de Esgotamento Sanitário e Sistemas de Tratamento de Resíduos de Esgotamento Sanitário.

²¹ Não se desconsidera que o assim dito esgoto misto pode se constituir em estratégia de transição, desde que observados critérios específicos para tanto. Assim apontam as conclusões de um dos Grupos de Trabalho desenvolvidas no âmbito do Programa RESSane-ar, dispostas nos termos que constam no documento. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/diretrizes_soluciao_mista.pdf. Acesso em: 29 maio 2023. Ainda a respeito, mesmo que sob uma perspectiva preponderantemente técnica, BERNARDES, R.S.; SOARES, S. R. A. *Esgotos combinados e controle da poluição: estratégia para planejamento do tratamento da mistura de esgotos sanitários e águas pluviais*. Brasília: CAIXA, 2004.

²² As conclusões deste Grupo de Trabalho estão disponíveis em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/gt_conclusoes_san_assinada.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

²³ Disponível em: http://ww3.fepam.rs.gov.br/CENTRAL/DIRETRIZES/DIRET_TEC_04_2019.PDF>. Acesso em: 29 maio 2023.

No mais, o controle do destino da carga dos caminhões limpafossas no Estado também foi enfrentado pela Fepam, por meio da Portaria nº 31/2018²⁴, que dispôs sobre a coleta, o transporte e a destinação de resíduos oriundos do esgotamento sanitário.

Ao que se infere a articulação junto aos entes com competências administrativas próprias para cada uma das ações que se faziam necessárias foi vital a viabilizar a edição de normas que viabilizassem uma solução ambientalmente adequada ao funcionamento das soluções individuais.

E, neste ponto, um dos avanços significativos do projeto foi alcançado com a edição da Resolução Normativa nº 50, de 22 de novembro de 2019, da Agergs²⁵, sucedida recentemente pela Resolução Normativa nº 65, de 6 de abril de 2022²⁶, que disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela prestadora de serviço, incluindo cobrança pela disponibilidade do serviço de manutenção de fossas sépticas, a fim de estabelecer a eficiência dessa solução admitida como alternativa para áreas sem rede do tipo separador absoluto.

A fase de implantação do serviço de limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitário pela prestadora de serviço está em execução. Com o acompanhamento do Caourb, a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) desenvolveu o Programa Solutrat²⁷, voltado à realização de limpeza de fossas sépticas sob a responsabilidade da própria concessionária, garantindo o descarte adequado dos resíduos oriundos dos sistemas individuais.

²⁴Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/portariafepam_31.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁵RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa nº 50, de 22 de novembro de 2019*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-50-2019-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-22-de-novembro-de-2019>. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁶RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa nº 65, de 6 de abril de 2022*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-65-2022-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-06-de-abril-de-2022>. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁷Informações sobre o programa disponíveis em: <https://www.corsan.com.br/solutrat>. Acesso em: 29 maio 2023.

Atualmente, o Caourb vem articulando medidas para impulsionar a incorporação das soluções individuais de esgotamento sanitário nos Planos Municipais de Saneamento Básico, já que se trata de realidade provisória ou definitiva da totalidade dos Municípios gaúchos. Além disso, em fase de andamento, estão os trabalhos voltados à adequação dos contratos de prestação do serviço de esgotamento sanitário para incluir a previsão da limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitário.

4 Resultados preliminares²⁸

O Programa RESSanear, no que diz à temática do esgotamento sanitário, tem dentre os seus objetivos zelar pela disponibilização do acesso da população de baixa renda aos serviços de esgotamento sanitário; atuar de forma uniformizada para cobrança da elaboração, pelos Municípios, dos planos de saneamento, buscando a eficiência dos planos e sua real aplicabilidade; promover debates e exigir diagnósticos e planos básicos de trabalho para alcançar metas de médio e longo prazo na busca de resolutividade da questão do saneamento básico; e cobrar a fiscalização do poder de polícia municipal na instalação e operação de soluções individuais e fiscalizar a atuação administrativa dos Municípios quanto a ligações clandestinas e/ou inobservância da legislação.

Relativamente ao Projeto de Cobrança pela Disponibilidade, a efetividade dos seus resultados é apurada pelo valor arrecadado com a cobrança para investir em acesso de esgotamento para população de baixa renda e pelo número de moradias de baixa renda com instalações sanitárias subsidiadas pelo valor da cobrança pela disponibilidade com acesso ao serviço de esgotamento sanitário, indicadores utilizados para acompanhamento do projeto.

Até o momento, os resultados quanto ao fomento das conexões à rede foram positivos. No período de 2017 até maio de 2022, a Corsan, que mantém contratos de programa com 307 (trezentos e sete) dos 497

²⁸ Os dados dizem respeito às ações e aos resultados obtidos até o mês de junho de 2023, data em que o autor deixou de exercer as funções de Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS.

(quatrocentos e noventa e sete) Municípios do Estado, computou a efetiva ligação de mais de 73.500 unidades habitacionais gaúchas à rede coletora de esgoto sanitário por ela disponibilizada.

Além disso, no mesmo período, a referida empresa arrecadou mais de R\$ 26.000.000,00 líquidos, disponíveis e destinados, nos termos da Resolução Normativa nº 35, de 10 de novembro de 2016, para adequação de equipamentos de esgotamento sanitário para população de baixa renda e/ou redução tarifária geral – resultados solicitados pelo Caourb às prestadoras de serviço que devem ser acompanhados pelas respectivas agências reguladoras periodicamente a fim de garantir a finalidade das normas. Outrossim, 56 (cinquenta e seis) Municípios do Estado já contam com a regulamentação da cobrança pela disponibilidade do serviço de esgotamento sanitário.

O projeto, assim, além do impacto no aumento das conexões à rede, também permite a arrecadação de recursos a serem revertidos, conforme peculiaridades de cada normativa, para garantia à população de baixa renda ao acesso ao esgotamento sanitário.

Por sua vez, a institucionalização da limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitária, por meio da Resolução nº 50/2019 da Agergs, sucedida pela Resolução nº 65/2022, representa um marco na utilização da solução individual ao garantir gestão pública sobre tal alternativa. A possibilidade de fiscalização das estruturas das soluções individuais de esgotamento, visando à sua manutenção regular, com tratamento do lodo e destinação final adequada do resíduo constitui avanço social, especialmente na busca da meta de universalização do saneamento básico.

Nesse sentido, o trabalho desempenhado para o funcionamento efetivo do Projeto de Soluções Individuais de Esgotamento Sanitário também é acompanhado a partir da definição de indicadores, quais sejam: número de Municípios com limpeza programada implantada e número de economias no Estado com limpeza programada implantada.

Até o momento, considerando que recentemente iniciado o programa pela prestadora de serviço, foram realizadas limpezas em 580 imóveis. A meta da Corsan é alcançar a implementação do Programa Solutrat em todos os Municípios regulados pela Agergs, sendo que, no ano de 2023, serão acrescidos outros 30 (trinta).

Outrossim, para além dos referidos resultados²⁹, também no âmbito do Programa RESSanear, em decorrência das discussões técnicas dos arranjos interinstitucionais promovidos, o Caourb elaborou a Cartilha do Saneamento Básico, recentemente atualizada, com o propósito de levar ao conhecimento da sociedade os aspectos sobre cada um dos serviços que compõem o saneamento básico, bem como sobre a importância do seu planejamento efetivo. O documento é de acesso público e está disponível no sítio eletrônico do MPRS na internet³⁰.

5 Conclusão

O arranjo interinstitucional estabelecido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, no âmbito do Programa RESSanear, especialmente no eixo relacionado ao esgotamento sanitário, representou significativa atuação resolutiva na área de saneamento básico, propondo diretrizes mínimas para a estruturação e desenvolvimento de políticas públicas que garantam esse direito à população gaúcha.

A articulação para a edição de normas que passaram a prever a cobrança pela disponibilidade da rede esgotamento sanitário, seguida da sua aplicação, resultou em número significativo de ligações de economias irregulares à rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto, impondo um dever à coletividade de preservação e defesa dos recursos hídricos, fazendo valer o marco legal do saneamento básico.

O ordenamento jurídico brasileiro contempla previsões que visam à universalização do saneamento básico nas cidades brasileiras, com a consequente proteção da saúde e do meio ambiente. Com o Programa RESSanear, o MPRS incentiva e contribui para que os Municípios façam uso do seu poder de polícia no intuito de compelir os seus cidadãos a cumprirem a sua responsabilidade legal no que diz com a destinação final dos esgotos sanitários de suas propriedades. Assim, a proposta do programa expressa um posicionamento institucional de

²⁹Todos estes resultados estão disponíveis no Portal da Transparência do MPRS, no campo relativo às metas e indicadores do Planejamento Estratégico. Disponível em: https://transparencia.mprs.mp.br/planejamento_estrategico/metras_indicadores/. Acesso em: 29 maio 2023.

³⁰Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/cartilha_saneamento_2022.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

disponibilizar a atuação do Ministério Público frente às situações de recalcitrância do cidadão em observar o ordenamento jurídico no que diz com o saneamento básico, assim como para impulsionar o Poder Público Municipal a exercer os seus deveres na prestação desse serviço público.

A conexão à rede de esgotamento sanitário em todos os locais que disponham de rede do tipo separador absoluto e a implantação de soluções individuais onde inexistente rede pública, devidamente acompanhada da sua limpeza programada (o que lhe garante eficiência), são medidas fundamentais para o enfrentamento do problema de saúde pública, ambiental e urbanístico atrelado ao acesso ao saneamento básico – ou à sua falta. E isso somente foi possível a partir de uma atuação proativa e autocompositiva, que viabilizou a busca de soluções coletivas negociadas com os vários atores, de modo a viabilizar a melhoria da qualidade de vida da população impactada.

Referências

BERNARDES, R.S.; SOARES, S. R. A. *Esgotos combinados e controle da poluição: estratégia para planejamento do tratamento da mistura de esgotos sanitários e águas pluviais*. Brasília: Caixa, 2004.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. *Manual de saneamento*. Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.], p. 14. Disponível em: <https://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/ambiente/Manual%20de%20Saneamento.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema nacional de informações sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011*. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/288>. Acesso em: 29 maio 2023.

DAL MASO, Renato Antônio. Universalização do abastecimento de água versus a construção tardia dos sistemas de esgoto na RMPA (2000 a 2013). *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n 4, pp. 123-142, 2015. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/download/3485/3546>. Acesso em: 29 maio 2023.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resultados-Pesquisa-Ibope-2012.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2023.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-no-brasil.pdf>.

org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio-Beneficios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Legislação brasileira sobre resíduos: possibilidades e potencialidades de mitigação para as mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 56, pp. 249-279, out – dez. 2009.

LEMONS, Rafael Diogo Diógenes. Soluções individuais de abastecimento de água e de destinação final de esgotos sanitários frente ao novo marco jurídico regulatório do saneamento básico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 54, p. 270-290, abr./jun. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

METCALF Leonard; EDDY, Harrison P. *Tratamento de efluentes e recuperação de recursos*. Trad. Ivanildo Hespanhol e José Carlos Mierzwa. 5ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *Trata Brasil: saneamento, educação, trabalho e turismo*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/texto_principal-1.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 35, de 10 de novembro de 2016*. Disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário operado pela Corsan, estabelecendo incentivos aos usuários. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/201910/22145539-20161111145358ren-35-2016.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 50, de 22 de novembro de 2019*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela CORSAN. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-50-2019-publicada-no->

diario-oficial-do-estado-em-22-de-novembro-de-2019. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 65, de 6 de abril de 2022*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-65-2022-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-06-de-abril-de-2022>. Acesso em: 29 maio 2023

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Provimento nº 76, de 3 de outubro de 2014*. Dispõe sobre a adoção de medidas que garantam a implementação do Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESSanear. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/8651/>. Acesso em: 28 maio 2023.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. III.