



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Av. Borges de Medeiros, 659 - 13º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
CNPJ 01.962.045/0001-00

INFORMAÇÃO CONJUNTA - DJ/DQ/DT

Senhora Diretora-Geral,

Os integrantes do Grupo de Trabalho constituído para estudo da Resolução Normativa nº 50/2019, que disciplina a prestação dos serviços de limpeza programada de sistemas individuais de esgotamento pela CORSAN, revisando o conteúdo do presente Expediente, as anotações decorrentes das reuniões realizadas com o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e FEPAM, o conteúdo dos Expedientes correlatos (a saber, SEI nº 000230-39.00/20-9 e SEI nº 00742-39.00/20-7), as informações técnicas obtidas nas palestras ocorridas nos eventos Diálogos sobre Regulação, a transcrição das atas de reunião constantes dos documentos SEI nº 0292442, 0292453, 0292459, 0292455, além dos questionamentos e das problematizações levantadas nos debates internos, seja junto às Diretorias, seja junto ao Conselho Superior, vimos registrar a evolução dos estudos, as conclusões obtidas e os encaminhamentos ajustados.

Foram realizadas reuniões formais com os componentes do Grupo de Trabalho em 13/11, 17/11, 20/11, 23/11, 9/12; reuniões entre o Grupo de Trabalho, a Direção-Geral e os Diretores de área em 24/11, 10/12, além de reunião para apresentação das conclusões do estudo, modo informal, ao Conselho Superior, em 16/12/2020.

As análises efetuadas, as problematizações levantadas e a proposta de alteração seguem destacadas, forma minudenciada.

(1) Sobre a Revisão da Resolução Normativa nº 50/2019:

A necessidade de revisão do conteúdo da REN 50 nasceu em meio às discussões ocorridas no Expediente SEI nº 000230-39.00/20-9, inaugurado em razão de Nota Técnica decorrente de estudos oriundos de setores periciais do Ministério Público Federal em questões relativas ao município de Marcelino Ramos .

Naquele processo houve, em síntese, questionamento sobre a impropriedade da adoção de uma política de limpeza de fossas como solução de esgotamento, fins do atendimento da obrigação legal de universalização pelos municípios, titulares dos serviços. Questionou-se a pretensão de extensão do método, forma geral, a todo Estado, sem consideração das diferentes especificidades locais, com abstração dos planos municipais de saneamento básico e, especialmente, dos sistemas individuais existentes em cada edificação participante do projeto, quiçá quando as instalações estivessem em desacordo com as normas técnicas que disciplinam o assunto.

Com efeito, de acordo com as observações do MPF e com as determinações impostas pelo PLANSAB, para que sistemas individuais de esgotamento sanitário equivalham à solução de universalização total ou parcialmente adotável pelo (s) município (s), por meio do (s) Plano (s) Municipal (ais) de Saneamento Básico, dita escolha deve permear-se nos requisitos técnicos exigíveis para a sua eleição, muito especialmente a baixa densidade demográfica e a adequação das condições hidrogeológicas locais, além da criteriosa observância dos padrões construtivos de cada unidade, com necessidade de limpeza periódica.

Cientes de tais exigências e diretrizes, inicialmente entendemos que a simples complementação da Resolução nº 50/2019 seria suficiente para a solução das problematizações levantadas pelo Ministério Público Federal, talvez mediante a mera inserção no texto da normativa das exigências contidas nas NBR's 7.229/93 e 13.969/97.

Posteriormente, após os inúmeros questionamentos levantados no Grupo de Trabalho, lastreados na opinião da academia, nos inclinamos pela necessidade de revisão mais aprofundada, com especial amparo nas premissas de que (1) a simples limpeza, mesmo que programada, não pode ser encarada - modo genérico e indiscriminado - como solução de universalização do esgoto; (2) a eficiência dos tanques sépticos na remoção de poluentes é baixa; e (3) os dados provenientes da CORSAN, oriundos do projeto piloto realizado em Atlântida Sul (que ampararam a construção da Resolução e o trabalho de precificação dos serviços nela previstos) são frágeis e inconsistentes.

Neste contexto, entendemos pela indispensabilidade do estabelecimento de critérios e mecanismos para a lúcida e responsável opção dos municípios pela limpeza programada como solução de universalização em esgotamento, ademais frente às realidades municipais onde tal sistema já é o amplamente praticado, em sua maioria de forma rudimentar, uma vez que a própria CORSAN admite que em casos tais a vistoria preliminar, da forma como concebida na REN 50, talvez não seja suficientemente apta a averiguar o real padrão construtivo, o que inequivocamente redundaria em problemas quanto à estanqueidade do sistema domiciliar, único modo de impedir a contaminação do manancial hídrico.

Observou-se, ademais, que a redação da normativa deixava espaço para a (integral) transferência da responsabilidade pela fiscalização dos sistemas já existentes aos municípios, o que não nos pareceu adequado frente à fragilidade técnica das municipalidades e, modo especial, na confiança que depositam nas orientações da Cia. Estadual; tanto que nos Expedientes ligados ao tema pontuamos que o protagonismo da CORSAN na fase de levantamentos e na pré-implantação dos sistemas deveria ser mais abrangente, sendo questionável se todas as responsabilidades deveriam mesmo ser transferidas unicamente aos órgãos municipais responsáveis pelo meio ambiente, saúde e saneamento.

Depreendemos, portanto, que as preocupações levantadas pelo MPF eram legítimas e que a opção municipal pela adoção das fossas como solução de universalização só poderia ser definitivamente adotada depois que as condições adequadas fossem integralmente implementadas, conforme se extrai das especificações da NBR 7.229/93. Concluímos, em realidade, que os sistemas sequer poderiam ser considerados como alternativas legítimas de universalização sem que o padrão construtivo tenha sido rigorosamente observado e sem que a verificação de estanqueidade dos tanques tenha realmente ocorrido. Os usuários, assim como os municípios e, particularmente, a concessionária, não podem se eximir da responsabilidade pela verificação de aspectos técnicos para implantação do sistema, ademais quando vislumbram tornar a limpeza programada como solução local de esgotamento.

Com base nisto, pensamos em mecanismos para adoção escalonada da opção pelas fossas sépticas por parte dos municípios (especialmente quando esta opção for definitiva, seja parcial ou total), com a indicação da observância preliminar de diretrizes político-normativas e diretrizes técnicas.

Optamos por sugerir a desconstrução da condicionante inserta no texto da atual normativa, relativamente à exigência de opção prévia das municipalidades (nos Planos Municipais e nos Contratos de Programa) pelas fossas como solução de universalização, fins de autorização da execução da limpeza programada.

Sugerimos, assim, desatrelar o serviço de limpeza programada da exigência de opção inicial pelas soluções individuais nos planos de saneamento básico, bem como da aditivação aos contratos de programa.

Aventamos a possibilidade de manter a oferta dos serviços de limpeza como etapa de progressividade da universalização, ficando a opção definitiva pela adoção das soluções individuais como opção de universalização atrelada à edição de lei municipal autorizativa (que preveja a obrigatoriedade dos sistemas individuais e sua manutenção periódica, quando inexistente rede), ao real diagnóstico das edificações com uso de sistema individual e, aí sim, à incorporação da opção pelos sistemas individuais nos planos Municipais de Saneamento Básico e nos Contratos de Programa.

(2) As problematizações e inquietações oriundas das discussões internas:

As discussões internas acerca do assunto nos permitiram formular os seguintes questionamentos:

- a simples inclusão - nos PMSB - da opção pela adoção das soluções individuais de esgotamento, somada à assinatura de um aditivo genérico aos contratos de programa, fins de autorização da limpeza programada, é suficiente para garantir o acerto da escolha efetuada pelos sistemas individuais como alternativa de universalização? Suficiente em termos técnico-ambientais? Suficiente frente ao senso comum de universalização?
- como propiciar que esta escolha seja efetuada de modo consciente, com clareza acerca do contexto local e das responsabilidades assumidas pelas municipalidades e pelos gestores?
- que dados técnicos, levantamentos fáticos, estudos prévios e instrumentos de gestão auxiliariam uma escolha responsável?
- o que esta opção consciente englobaria? Levantamento das condições locais de solo, da rede até então existente, das condições das fossas atualmente utilizadas, do percentual das fossas a serem adequadas, da existência de legislação local que obrigue a adequação das fossas rústicas? Como planejar uma readequação da realidade encontrável na maioria das residências (não servidas por rede)? Que tipo de planejamento exigir? Como propiciar a construção de metas?
- tais levantamentos não deveriam ser anteriores à opção nos PMSB? Especialmente à opção pelas soluções individuais, modo definitivo? Referida opção não deveria ocorrer apenas após as vistorias, atrelada ao mapeamento dos imóveis e a adequação de todos os sistemas?
- isto impediria que a limpeza programada fosse desde logo implantada?! A limpeza é positiva, mas por que amarrar sua implantação à inicial opção do município pelas fossas? A norma deveria disciplinar a limpeza de forma dissociada da opção pelo modo de universalização?
- como atrelar a opção à efetiva realidade local? Quais os critérios objetivos para que esta opção seja efetiva, uma vez a sua enorme magnitude em termos ambientais e de saúde pública?
- e até lá? Como compatibilizar as opções que já estão sendo realizadas com a praxe da concessionária, que desde logo passou a contratar terceiros para a realização da limpeza e solicitar a homologação dos contratos de adesão e dos aditivos aos contratos de programa?
- e os custos envolvidos na prestação do serviço de limpeza? Considerando que o valor do serviço foi obtido sobre o projeto piloto levado a efeito em Atlântida Sul, hoje questionado, qual seria a saída para a competente readequação dos valores?
- e os questionamentos acerca dos investimentos que serão assumidos pela CORSAN/concessionárias, uma vez que o valor das readequações das fossas e da limpeza programada caberia exclusivamente aos usuários, individualmente?

(3) O caminho das alterações sugeridas:

As sugestões de alteração no texto da Resolução Normativa nº 50/2019, amparadas nos questionamentos acima indicados, basearam-se nas prescrições contidas no PLANSAB, no Código Ambiental Estadual, nas normas técnicas da ABNT/NBR'S (7.229/932 e 13.969/973), nos questionamentos insertos na Nota Técnica da 4º CCR nº 09/2019 do MPF, bem como nos ensinamentos extraídos da dissertação de mestrado da Dra. Débora Regina Menegat, além de vários artigos ligados ao tema, a saber, adoção das fossas sépticas como alternativa de universalização em esgotamento, cuidados e critérios a serem observados.

Os estudos realizados nos levaram a concluir que estávamos certos quanto aos seguintes aspectos:

- (1) questionar a exigência de opção prévia nos PMSB pela universalização via fossas, fins de possibilitar a limpeza programada;
- (2) à preocupação com a preexistência de dados técnicos que embasassem e amparassem esta escolha;
- (3) à compreensão da necessidade de levantamentos fáticos e instrumentos de gestão para uma responsável adesão do município a tal método de universalização em esgotamento;
- (4) bem como a preocupação com a transferência da responsabilidade (pela aludida escolha) exclusivamente para os municípios e suas reduzidas equipes de fiscalização e controle.

Sinale-se que a promotora Débora Menegat, em dissertação de mestrado sobre o “Direito fundamental ao saneamento básico e à universalização de acesso mediante a adoção de sistemas individuais de esgotamento”, elenca quais seriam as etapas para os municípios chegarem à escolha das fossas como solução de universalização.

No aludido trabalho técnico, a promotora ensina haver a necessidade da observância de “diretrizes político-normativas”, “diretrizes técnicas” e “diretrizes econômico-financeiras”.

Sobre as “diretrizes político-normativas”, lista a necessidade da preexistência de:

- 1) Lei Municipal prevendo a obrigatoriedade dos sistemas individuais e sua manutenção periódica, quando inexistente rede;
- 2) Diagnóstico. Cadastro municipal das edificações com uso de sistema individual;
- 3) Incorporação dos sistemas individuais no Plano Municipal de Saneamento Básico;
- 4) Estrutura de fiscalização e Monitoramento das ações.
- 5) Estrutura de regulação;
- 6) Disponibilidade de serviços de coleta de lodo, transporte, tratamento e disposição final aos municípios e suas reduzidas equipes de fiscalização e controle:

Além destas diretrizes político-normativas, que – como se pode ver – exigem todo um caminho até se chegar na contratação da limpeza propriamente dita, a promotora dispôs sobre as “diretrizes técnicas”, que dividiu em fase 1/implantação e fase 2/manutenção e operação.

- Na fase 1: instalação: tanque séptico + filtro + sumidouro (tudo de acordo com as NBR’s 7.229 e 13.969); inexistência de rede coletora; pouca densidade demográfica; condições adequadas de topografia, geologia e hidrologia;
- Na fase 2: remoção periódica do lodo; disponibilidade de serviço de coleta e transporte do lodo dos tanques sépticos; transporte do lodo gerado; tratamento e disposição final do lodo de forma ambientalmente adequada.

Há, adicionalmente, as “diretrizes econômico-financeiras”, que versam essencialmente sobre o imprescindível levantamento do custo-benefício.

Neste contexto, concluiu-se que, de fato, houve (fins de implementação da execução da limpeza programada) uma “subversão de etapas” na construção da REN 50, na linha do já observado pelo MPF: “... a limpeza de fossas sépticas na modalidade programada só poderá ser considerada solução permanente e a universalização do serviço só poderá ser considerada atendida pela CORSAN com a realização de estudos e mediante a comprovação de que os sistemas individuais instalados atendam às normas técnicas vigentes”.

Destarte, para alinhar os serviços de limpeza de fossas sépticas com a possibilidade de considerar tal sistemática como solução de universalização, as sugestões de alteração são as que seguem indicadas no tópico abaixo.

(4) As sugestões de alteração:

No explicitado cenário, sugerimos as seguintes modificações na normativa, todas muito focadas no ART. 1º da Resolução:

- afastar a necessidade de opção antecipada pela solução individual como alternativa de universalização (seja parcial ou total), fins de execução da limpeza programada; ou seja, a limpeza pode ser executada sem que de antemão o município precise optar pelas soluções individuais como solução permanente ou transitória;
- incluir a necessidade de diagnóstico das instalações individuais e de planejamento para atingimento das metas previstas (antes da inclusão nos PMSB);
- atrelar a opção que será incluída nos planos de saneamento (seja transitória ou definitiva, parcial ou total) a estudos de viabilidade (critérios populacionais e condições topológicas e hidrogeológicas), aos requisitos e percentuais do PLANSAB e à obediência das normas técnicas quanto aos padrões construtivos (NBR's);
- frisar que mitigações das normas, percentuais e requisitos técnicos devem ser especificados e justificados, sob pena de responsabilidade;
- incluir a necessidade de edição de lei municipal prevendo a necessidade de sistemas individuais adequados, que serão submetidos à limpeza e manutenção periódicas;
- estabelecer que para fins de contabilização para a universalização serão consideradas apenas soluções individuais definitivas, operadas dentro das normas técnicas;
- prever a possibilidade da cobrança por disponibilidade somente nas áreas previstas para serem atendidas por soluções individuais definitivas;
- incluir padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços e a necessidade de que a vistoria seja realizada por profissional qualificado/ART.

Quanto aos demais dispositivos da normativa, sugerimos as seguintes alterações:

- ART. 3º: retirar menção à autorização prévia do serviço como solução de esgotamento;
- ART. 11: alterar redação determinando-se o dever de vistoria por profissional técnico habilitado a fim de avaliar se os sistemas individuais existentes atendem aos padrões técnicos expostos na NBR 7229/93 e na NBR 13969/97; o dispositivo se preocupa mais com o acesso e menos com a identificação do padrão construtivo da fossa; readequar a redação também para o fim de retirar a expressão “se possível” do caput do art. 11;
- ART. 16, caput: impor a obrigação de adequação das inconformidades verificadas na solução individual; Parágrafo único: retirar a previsão de cobrança pela disponibilidade do serviço acaso o usuário não dê acesso apropriado; para tanto já há a cobrança de multa (*).
- Art. 29 - incluir requisitos do PLANSAB, NBRS, mais referência à necessidade de obediência da tabela por faixas populacionais;
- Art. 31, parágrafo 5º – afastar a cobrança por disponibilidade em fossas inadequadas; incluir referência à penalidade, a exemplo do estatuído no art. 12;
- Inclusão de artigo prevendo padrões e indicadores de qualidade.

(*) No tocante ao sugerido para o parágrafo único do art. 16, esclareça-se que a norma já prevê multa para o caso de impossibilidade de acesso, fins de possibilitar a efetivação da limpeza e a averiguação do padrão construtivo. Ocorrendo a limpeza, o usuário certamente estará adstrito ao pagamento correspondente toda vez que ela for levada a efeito. No entanto, permitir a cobrança por disponibilidade desde logo, fins unicamente de compelir o usuário a dar acesso, equivale a desconstruir a ideia de ter a limpeza programada como etapa de progressividade da universalização, ou seja, possibilitá-la antes da opção definitiva por parte dos municípios. Isto seria o mesmo que concordar e manter a "subversão de etapas" que, a nosso juízo, houve na construção originária da normativa. Além disso, equivaleria a *bis in idem* (multa mais cobrança por disponibilidade) para compelir ao acesso.

(5) A redação sugerida:

“Art. 1º Esta Norma tem por objetivo disciplinar o serviço de limpeza de sistemas individuais de modo programado, a ser operado pela CORSAN e pelos demais prestadores de serviço de água e esgoto (ou empresas por eles contratadas), para os municípios conveniados com a AGERGS que aderirem à limpeza programada como etapa prévia à opção, nos respectivos planos municipais de saneamento (PMSB), pela solução individual como forma de solução de esgotamento sanitário.

§ 1º Os municípios, na qualidade de titulares dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, deverão, nos planos municipais, estabelecer se a solução individual terá abrangência parcial integral ou parcial integral em sua área geográfica, bem como se constituirão solução permanente ou transitória.

§ 2º A opção pela solução individual, modo permanente ou provisório, está atrelada à observância dos requisitos e percentuais estabelecidos pelo PLANSAB, a serem identificados e mapeados nos planos municipais de saneamento, conforme segue:

I - estudos de viabilidade deverão indicar a adequação da medida de acordo com a baixa densidade demográfica municipal e a compatibilidade das condições hidrogeológicas locais;

II - a escolha pela solução individual (fossas sépticas) como solução de esgotamento municipal deverá ser acompanhada de levantamento das áreas abrangidas (entre 10 a 70% do território) e de planejamento (por bairros ou localidades urbanas e/ou rurais) da exigência e acompanhamento da adequação dos padrões construtivos de cada unidade às especificações técnicas contidas nas NBR's 7229/93 e 13.969/97 ou em normativas estaduais e municipais que as adequem ou complementem.

§ 3º Se a limpeza programada constituir solução transitória até a implantação da rede de esgotamento sanitário o município deverá delimitar no PMSB o prazo desse atendimento até a solução definitiva, exigindo do prestador de serviço planejamento adequado para o atingimento da universalização por rede, com indicação de metas e de investimentos com periodicidade pré-definida, limitada aos prazos indicados pela Lei Federal nº 14.026/20, que alterou a Lei Federal nº 11.445/07.

§ 4º Caso o município considere tenha a intenção de considerar a limpeza programada como solução permanente na integralidade em de seu território, a universalização do serviço será considerada atendida pela CORSAN pelo prestador de serviço após a conclusão da adequação de todas as instalações individuais aos requisitos técnicos estabelecidos nas legislações de regência (em especial NBR's/ABNT), sendo que mitigações eventualmente realizadas pelos órgãos de controle ambiental estaduais e/ou municipais deverão ser previamente indicadas, especificadas e justificadas, sob pena de responsabilidade civil e administrativa a ser averiguada pela pelos órgãos de regulação e de controle.

§ 5º Até a adequação dos sistemas individuais às exigências técnicas, a limpeza programada será inicialmente contratada fins de mitigação do impacto ambiental local, como etapa de progressividade da universalização, sendo a vistoria prevista no artigo 11 da presente Resolução ferramenta auxiliar dos levantamentos e mapeamentos que proporcionarão a opção definitiva pelo sistema individual como solução transitória ou permanente, após atendimento de todos os critérios legais e normativos, em especial a adequada instalação, operação e gestão dos sistemas individuais.

§ 6º A prestação de serviços de limpeza programada poderá ser iniciada independentemente de aditamento dos contratos de programa, mediante simples adesão dos munícipes usuários a contrato de serviços homologado pela AGERGS, acompanhada de ações de educação ambiental.

§ 7º Para fins de opção transitória, a aditivação dos contratos de programa pode ocorrer após a edição de lei municipal autorizativa e mediante diagnóstico e levantamento da situação topológica e hidrogeológica local, além de planejamento quanto ao alcance, ao prazo e ao cumprimento das metas de implantação do sistema coletivo, dados estes que deverão compor os aditivos, como anexos.

§ 8º Para fins de opção definitiva das fossas sépticas e da limpeza programada como solução de esgotamento local, além da edição de lei municipal autorizativa e dos levantamentos técnicos exigíveis que tragam o efetivo diagnóstico local, também será necessário, fins de aditivação dos contratos de programa, levantamento da situação topológica e hidrogeológica local, acompanhada de planejamento quanto à progressão da exigência de adequação do padrão construtivo das unidades individuais, dados estes que deverão compor os aditivos, como anexos.

§ 9º Esta Resolução não se aplica aos usuários cujos imóveis sejam atendidos por rede de esgotamento, salvo em situações excepcionais de inviabilidade técnica avaliadas pela CORSAN.

§ 10 Esta Resolução aplica-se aos usuários enquadrados nas categorias

Residencial Social. Residencial Básica e Comercial Subsidiada "C1".

(6) Os Encaminhamentos:

Apresentadas as conclusões do Grupo de Trabalho, modo informal, ao Conselho Superior, restou determinada a confecção da presente Informação, fins de registro dos trabalhos e das conclusões até então obtidas.

Restou, outrossim, determinado que antes do encaminhamento do Expediente ao Conselho Superior, fosse contatado o Ministério Público Estadual, fins de compartilhamento das sugestões formuladas pelo GT.

É a Informação.



Documento assinado eletronicamente por **Lisiane Dworzecki Soares, Técnico Superior - OAB/RS nº 35.638**, em 19/03/2021, às 12:05, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Kurek, Técnico Superior**, em 19/03/2021, às 14:50, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



Documento assinado eletronicamente por **Vinicio Michael Mayer, Técnico Superior**, em 19/03/2021, às 14:58, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0299723** e o código CRC **EF2D8A9C**.

