



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Considerações sobre o PLANESAN a partir do “Relatório Preliminar” e documentos correlatos disponibilizados**

Este texto é o resultado de análise, no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul, pelas Coordenações dos Centros de Apoio Operacional com temáticas afetas ao PLANESAN, a saber, de Defesa do Meio Ambiente e de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias.

Não se teve – nem haveria como – a pretensão de esgotar a análise e a formulação de contribuições, pelo volume do material e dos dados angariados e disponibilizados, aliado ao relativamente curto prazo para que uma pretensão de tal monta pudesse ser satisfeita. Optou-se, então, por considerações de espectro mais abrangente, contudo seguidas de algumas inserções sobre aspectos mais setorializados.

Nessa perspectiva, passa-se à abordagem ou ao apontamento de algumas questões/situações.

Primeiramente, entende-se importante que a equipe de trabalho que atuará na sistematização do material e dos dados esclareça melhor alguns pontos de âmbito mais geral, para viabilizar melhor compreensão e aproveitamento do plano como um todo:

1. Explicitar objetiva e claramente o entendimento do Estado, através de diretrizes macro que repute necessárias, no sentido de sanar os problemas diagnosticados e então chegar-se à universalização do acesso aos serviços de saneamento, nos percentuais e prazo estabelecidos na Lei n.º 11.445/2007 (alterada pela Lei n.º 14.026/2020).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

2. Listar os programas previstos para cada uma das regiões funcionais constantes no PPA 2016/2019<sup>1</sup> que não tenham sido integralmente executados e que, por isso, devam ser incorporados no PPA vigente, bem como estabelecer novo cronograma, com previsões temporais específicas para implementação.
3. Acerca da afirmação da existência de Plano regional de Saneamento Básico nas bacias hidrográficas G10 (Rio Gravataí) e G40 (Taquari-Antas), que teriam sido elaborados pela SOP e concluídos em 2012 e 2013, respectivamente apontar se: a) existe ato normativo de aprovação desses planos; b) os respectivos planos e documentos que os basearam estão disponíveis para consulta; e c) em caso positivo ao item 'b', onde são acessíveis.

Quanto à parte descritiva do Plano:

*Sistema Unitário de esgotamento sanitário*

Em relação à abordagem dada ao sistema unitário<sup>2</sup>, deparou-se com a expressão "requer melhorias", que se entende inadequada, uma vez que este sistema está expressamente encaminhado, pela Lei n.º 11.445/2007, após alterada pela Lei n.º 14.026/2020, para substituição por sistema separador absoluto (como, aliás, reconhecido posteriormente no próprio material). Registra-se aqui certa incoerência nas informações apresentadas, uma vez que volta-se a falar sobre a possibilidade do uso das redes pluviais para transporte e afastamento de esgoto sanitário: "Isso, no entanto, não deve ser motivo para prescindir de seu uso em que seja necessário avançar com o tratamento coletivo do esgoto. Em um cenário de recursos financeiros limitados, a

---

<sup>1</sup> Item 2.5.2, Produto 1 – Programa detalhado de trabalho.

<sup>2</sup> Pág. 97 – Relatório Preliminar.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO

expansão de um sistema coletivo de esgotamento sanitário poderá fazer uso das redes pluviais para transportar os esgotos até uma estação de tratamento<sup>3</sup>". Em seguida, foi colocado que: "Também o SINISA/SNIS considera como ausência de coleta o uso das redes pluviais no afastamento do esgoto, principalmente se as redes pluviais não transportam o esgoto à ETE, pois de fato neste caso não há qualquer prestação dos serviços<sup>4</sup>". Entende-se que esta informação possa trazer o falso entendimento de que o sistema unitário possa vir a ser utilizado como solução de esgotamento sanitário.

### *Sistema individual alternativo de saneamento*

Registra-se que a informação "de acordo com o próprio SINISA/SNIS, somente o atendimento por rede de esgoto sanitário é considerado para cômputo<sup>5</sup>" não procede. A Resolução ANA nº 106/2021 (Aprova a Norma de Referência ANA nº 2, para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para incorporação das metas previstas no Art.11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020) no parágrafo único do art. 7º:

Parágrafo único. A entidade reguladora poderá considerar, para fins de comprovação do cumprimento das metas de universalização:

I – domicílios que sejam atendidos por métodos alternativos e descentralizados por ela autorizados, para os serviços de abastecimento de água ou de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados pertencentes à Área de Abrangência do Prestador de Serviços;

---

<sup>3</sup> Pág. 98 – Relatório Preliminar.

<sup>4</sup> Pág. 100 – Relatório Preliminar.

<sup>5</sup> Pág. 101 – Relatório Preliminar.



## **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO**

II – na ausência de redes públicas, soluções individuais devidamente reguladas, que não se enquadrem no inciso anterior, para abastecimento de água ou afastamento e destinação final dos esgotos, na área de abrangência do prestador de serviços.

Além disso, no âmbito estadual, a REN nº 65/2022 da AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS), o § § 4º e 5º do art. 2º definem que:

§ 4º Caso o município tenha a intenção de considerar o sistema individual, com limpeza programada, como solução permanente em seu território, a universalização do serviço será considerada atendida pela CORSAN após a conclusão da adequação de cada instalação individual aos requisitos técnicos estabelecidos nas legislações de regência (em especial NBR's/ABNT). Flexibilizações quanto aos requisitos técnicos estarão sujeitas à aprovação pelo órgão ambiental competente.

§ 5º Até a adequação dos sistemas individuais às exigências técnicas, a limpeza programada será realizada para fins de mitigação do impacto ambiental local, como etapa de progressividade da universalização.

É importante e necessário referir que o SINISA/SNIS (Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento) é um banco de dados cuja alimentação é feita pelos municípios e prestadores de serviços de saneamento anualmente. Portanto, não é indicativo de ações a serem tomadas. Para isto, tem-se a Lei nº 11.445/2007 e o PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico), que trazem parâmetros para a prestação dos serviços de saneamento básico.

### *Organização e situação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos domiciliares*

Conforme apontamento anterior acerca do SINISA/SNIS, faz-se a seguinte observação: os dados utilizados para o diagnóstico foram apenas os



## **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO**

do SINISA/SNIS. Como o SINISA/SNIS é autodeclaratório e sem mecanismo de checagem adequada, os dados nele inseridos não são totalmente confiáveis, precisando ser checados. Essa mesma constatação serviu de premissa para elaboração do Atlas da ABETRE (Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes)<sup>6</sup>.

Em relação aos dados referentes à existência de PMGIRS, apontando que 325 municípios gaúchos possuem plano e 125 não os possuem, foi informado que 47 municípios não participaram<sup>7</sup>, não havendo indicativo de que esses dados tenham sido, então, agora, coletados, nem menção ao motivo pelo qual foram deixados para trás.

Quanto a resíduos sólidos, entende-se que não poderiam ser preteridas informações disponíveis no site do SINIR, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Relatório de 2019. Exemplificativamente, neste consta que 331 municípios possuem planos<sup>8</sup>.

Também se verificou que o material posto em consulta pública não supriu, e poderia ter suprido, lacuna que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) não enfrentou, nem o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) relativa à regulação. Poder-se-ia aproveitar o ensejo para prever como tarefa do Estado do Rio Grande do Sul algum tipo de regulamentação da logística reversa, independentemente de qual instrumento jurídico fosse escolhido (decreto do Governador, resolução do CONSEMA), uniformizando a atuação de modo vinculante a todos os responsáveis e, assim, também garantindo isonomia no tratamento destes. Ainda, há espaço para tomar-se em conta, a partir disso, a inclusão dessa temática, da logística reversa, como assunto a ser

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://abetre.org.br/atlas-brasil/>>.

<sup>7</sup> Pág. 125 – Relatório Preliminar.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.sinir.gov.br/relatorios/estadual/>>, acesso em 29 de nov de 2022.



## **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO**

objeto de análise e condicionamento no âmbito do licenciamento ambiental das atividades que geram demanda por ela.

Pode-se cogitar, a partir disso, da necessidade de:

1. para a realidade de compartilhamento de serviços de manejo de resíduos sólidos domiciliares, esclarecer sobre a relação das situações em que ocorrem esses compartilhamentos (de aterros sanitários), das soluções para triagem, do que seria indispensável para o planejamento de rotas logísticas para destinação final de resíduos que tenham valor para a reciclagem;
2. expressar as potencialidades de arranjos para a gestão regionalizada, apontando quais as medidas indicadas/necessárias para incentivar e viabilizar a gestão compartilhada;
3. revisar os números a respeito dos lixões e dos aterros controlados, elencando a erradicação dos lixões como prioridade (haja vista a informação da existência de 5 lixões no Estado, de acordo com dados do SINIR); a par disso, de expressar as estratégias para a solução dos passivos ambientais gerados pelos Municípios, decorrentes dos lixões e dos aterros controlados, de definir parâmetros para remediação e controle dessas áreas e de indicar os possíveis usos futuros que possam ser dados ou aceitos pelos Municípios;
4. quanto à situação da logística reversa, tomar em conta as metas federais previstas em decretos e acordos setoriais, que não foram expressadas no material em consulta pública, embora neste tenham sido listadas cadeias de logística reversa;
5. no que atine à logística reversa de embalagens em geral, o material em consulta pública não contempla a participação da coleta seletiva para a recuperação de embalagens recicláveis, tendo-se fixado exclusivamente no acordo setorial firmado com o MMA em 2015; para além disso, não descreve o conteúdo do acordo, suas metas e locais



## **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO**

onde foi e está sendo operacionalizado em nosso Estado, tema este estreitamente relacionado com os galpões de reciclagem mantidos por catadores.

### *Recursos necessários para a universalização*

Em relação aos “Recursos necessários para a universalização<sup>9</sup>”, além dos valores informados, questiona-se quais premissas foram utilizadas para dimensionar os tais recursos financeiros?

Exemplifica-se:

1. Em relação aos investimentos à universalização do serviço de abastecimento de água, tendo sido detectado déficit no abastecimento rural, quais proposições foram consideradas (até para ser referência para os municípios) para universalização? Está contemplada nesta perspectiva a utilização de poços, de ETAs modulares?
2. Quanto aos investimentos previstos para sistemas de esgotamento sanitário: a) A utilização de solução individual (fossa + filtro) é a premissa básica a ser utilizada? Será utilizado o sistema coletivo? b) Quais os percentuais e critérios de escolha para implantação das soluções identificadas? c) Existe um diagnóstico das regiões onde é mais favorável o uso de uma em detrimento da outra?
3. Em relação aos resíduos sólidos, como se pretende universalizar o acesso: investimentos na destinação final regionalizada? Grandes aterros em detrimento a soluções mais locais? Estão previstas usinas de triagem e reciclagem em municípios, individualmente, ou será de forma regionalizada?
4. Quanto à cobrança dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos<sup>10</sup>, sugere-se confrontar dados com o SINIR<sup>11</sup> e mapear quais os

---

<sup>9</sup> Itens 11.1, 11.2 e 11.3 (pgs. 162 a 173) – Relatório Preliminar.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO

serviços públicos estão sendo efetivamente custeados com taxas/tarifa (exemplo de situação a evitar: o Município de Barra do Quaraí não cobra para recolher restos de poda e resíduos volumosos, os quais estão gerando passivo ambiental em uma área rural da cidade<sup>12</sup>).

**Sugere-se**, portanto, a elaboração de uma tabela com resumo dos investimentos necessários para cada um dos serviços de saneamento, bem como as linhas gerais adotadas para a universalização, contendo orçamento e concepção.

### *Padronização de conceitos*

Melhor esclarecimento quanto ao entendimento do termo “**Soluções alternativas de saneamento**”<sup>13</sup>, isto porque ao longo do texto não há indicação do que se considera como soluções alternativas. Caso tal termo faça referência a soluções individuais, sugere-se substituir por “**sistema individual alternativo de saneamento**”, de acordo com o art. 3 da Lei nº 11.445/2007.

Faz-se a mesma consideração de substituição de conceito no Projeto 6<sup>14</sup> – Promoção de parâmetros para a regularização do saneamento básico em “**áreas de ocupação desordenada ou irregular**”. Aqui, sugere-se substituir por “**núcleo urbano informal**”, também de acordo com o art. 3º da Lei nº 11.445/2007.

---

<sup>10</sup> Item 8.8 (Pág. 151) – Relatório Preliminar.

<sup>11</sup> <https://www.sinir.gov.br/relatorios/estadual/>

<sup>12</sup> As informações podem ser encontradas no IC 00922.001.123/2021, em tramitação na Promotoria de Justiça de Uruguaiana.

<sup>13</sup> Pág. 186 – Relatório Preliminar.

<sup>14</sup> Pág. 187 – Relatório Preliminar.





## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MINISTÉRIO PÚBLICO

### *Programas, Subprogramas, Projetos e Ações<sup>15</sup>*

Ressalta-se a importância e necessidade da elaboração de um cronograma com a definição de datas/marcos de implementação das ações propostas, estando este cronograma descrito na legislação proposta com a previsão das responsabilidades e responsabilização em caso de não cumprimento das metas.

Exemplificam-se dois projetos relativos ao planejamento e gestão dos resíduos sólidos que merecem atenção:

- Subprograma "Fomento à Economia Circular<sup>16</sup>": verificou-se a necessidade de identificar os resíduos que não são reciclados em razão das dificuldades logísticas e da falta de soluções tecnológicas, tais como o poliestireno expandido ("Isopor") e plásticos do tipo PMMA, PC, PA etc.

- Projeto 4<sup>17</sup> – "Inclusão e fortalecimento de organizações de catadores de materiais recicláveis": entende-se possa o PLANESAN sinalizar claramente a possibilidade de contratação dos catadores pelos Municípios para prestação do serviço de coleta seletiva e/ou triagem dos resíduos, com remuneração pelos serviços prestados, considerando a massa de resíduos recuperada. A referência a ações de apoio, capacitação, assistência técnica e social continuadas são importantes, porém não há correspondente menção quanto às formas de financiamento e, especialmente, quem pagará pela sua execução.

Assim, consideramos de suma importância a definição e instituição destes marcos, uma vez que temos como exemplo a situação do próprio plano estadual referente a resíduos sólidos, exemplificado no APÊNDICE A – Avaliação das metas do PERS<sup>18</sup>. A partir de análise pontual, observou-se que das 70 ações para obtenção das metas estabelecidas somente 10% foram realizadas.

---

<sup>15</sup> Pág. 177 em diante – Relatório Preliminar.

<sup>16</sup> Pág. 196 - Relatório Preliminar.

<sup>17</sup> Pág. 197 - Relatório Preliminar.

<sup>18</sup> Pág. 232 – Relatório Preliminar.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Ou seja, do total planejado, somente 10% foi executado, referindo-se que desse total, 4% das ações tiveram participação do MPRS para implementação. Neste sentido, sugere-se seja facultada a participação do MP nas câmaras setoriais estabelecidas para o cumprimento de agenda de trabalho dos serviços de saneamento básico, de modo a promover a articulação das ações previstas no PLANESAN, a exemplo do que foi feito no PERS.

Por fim, sugere-se que todos os objetivos finais sejam garantidos por instrumentos adequados, sejam eles de comando e controle, sejam instrumentos econômicos, como incentivos fiscais.

Neste último aspecto, em particular, há um papel importante do Estado quando da elaboração da política pública na área do saneamento, de criar instrumentos adequados (eficientes e eficazes) para atingimento dos objetivos específicos, como também para o devido monitoramento, linha de planejamento estatal que deve se fazer notar nos diversos programas e ações, já que todos contribuem economicamente para o alcance dos objetivos

Assim, por exemplo na recém mencionada área dos resíduos sólidos, cabe cogitar de desoneração da cadeia (desoneração fiscal), seja evitando situações em que a tributação incida em cada etapa do processo (gerando o fenômeno indesejado da bitributação), seja concedendo incentivos fiscais, tributários e econômicos propriamente ditos, como pagamento por serviços ambientais a catadores e sistemas de depósito-caução para induzir a logística reversa.

Ao encerramento, merecem referência os nomes dos servidores Anelise Nardi Huffner (engenheira ambiental dos Centros de Apoio Operacional cujos Coordenadores subscrevem) e Márcio José Oliveira Frangipani (engenheiro sanitário do Gabinete de Assessoramento Técnico), bem como da Promotora de Justiça Annelise Monteiro Steigleder, da Promotoria de Justiça de Defesa do



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Meio Ambiente de Porto Alegre, que dedicaram tempo e conhecimento no exame do material em consulta pública e na redação do presente texto.

Porto Alegre, 05 de dezembro de 2022.

**Daniel Martini,**

Promotor de Justiça,  
Coordenador do Centro de  
Apoio Operacional  
de Defesa do Meio Ambiente

**Maurício Trevisan,**

Promotor de Justiça,  
Coordenador do Centro de Apoio Operacional  
de Defesa da Ordem Urbanística e  
Questões Fundiárias