

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PÚBLICO - IDP

ERLISE LORAINÉ DULLIUS

**A OBRIGATORIEDADE DE LIGAÇÃO DO ESGOTANTE SANITÁRIO
ÀS REDES DE COLETA E AFASTAMENTO: RAZÕES DE SAÚDE
PÚBLICA E DISCIPLINA LEGAL**

BRASÍLIA

2016

ERLISE LORAINÉ DULLIUS

**A OBRIGATORIEDADE DE LIGAÇÃO DO ESGOTANTE SANITÁRIO
ÀS REDES DE COLETA E AFASTAMENTO: RAZÕES DE SAÚDE
PÚBLICA E DISCIPLINA LEGAL**

**Trabalho de Conclusão de curso de Especialização
apresentado ao Curso de Pós-Graduação Online em Direito
do Saneamento do Instituto Brasileiro de Direito Público de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Direito do Saneamento.**

Orientador: Prof. Salomão Taumaturgo Marques

BRASÍLIA

2016

ERLISE LORAINÉ DULLIUS

**A OBRIGATORIEDADE DE LIGAÇÃO DO ESGOTANTE SANITÁRIO
ÀS REDES DE COLETA E AFASTAMENTO: RAZÕES DE SAÚDE
PÚBLICA E DISCIPLINA LEGAL**

**Trabalho de Conclusão de curso de Especialização
apresentado ao Curso de Pós-Graduação Online em Direito
do Saneamento do Instituto Brasileiro de Direito Público de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Direito do Saneamento.**

Brasília, 23 de abril de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Orientador – Prof. Salomão Taumaturgo Marques

AGRADECIMENTOS

Agradeço a CORSAN pela oportunidade de desenvolvimento pessoal, profissional e intelectual.

Ao IDP, Curso de Pós-Graduação em Direito do Saneamento, pela disponibilidade de recursos humanos de excelente qualidade.

Aos colegas da CORSAN: Fernando J. R. Perez, Alessandra C. Fagundes dos Santos, Berenice S. Nogueira, Alessandra G. Machado, Savio F. Scherer e Cristina Costa.

Ao meu esposo Ivan e a minha filha Júlia por fazerem parte da minha vida.

*“Há pessoas que transformam o
sol numa simples mancha amarela,
mas há também aquelas que fazem
de uma simples mancha amarela o
próprio sol.”*

Picasso

RESUMO

A universalização do acesso ao saneamento básico está na pauta das discussões políticas mundiais há muito tempo. No Brasil, a Lei Federal 11.445/07 estabeleceu as diretrizes nacionais para este tema, no entanto, oito anos após sua promulgação, mais da metade da população brasileira continua sem acesso à coleta de esgotos e apenas 39% de todo o esgoto gerado é tratado. Este problema não é fruto apenas da indisponibilidade de redes de coleta, mas, também, decorre de situações em que havendo a infraestrutura existem milhares de clientes não conectados. O objetivo deste estudo foi o de revisar as legislações referentes ao tema, com foco na questão da obrigatoriedade das ligações às redes existentes e apresentar a proposta de solução que está sendo colocada em prática pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). Neste sentido, o trabalho descreve a política de incentivo para conexão ao sistema de esgotamento sanitário proposta pela empresa em questão esmiuçando aspectos como: análises tarifária e jurídica, modelagem da política de incentivos, partes interessadas e plano de comunicação. Com a aplicação da política citada a companhia espera que o comportamento acumulado de conexões ao sistema atinja percentuais de aproveitamento superiores a 90% em prazo inferior a dois anos. A relevância deste trabalho está em estudar o tema da obrigatoriedade da ligação de clientes às redes coletoras, apresentar um tipo de solução e propor o acompanhamento de seus resultados como escopo de futuros trabalhos.

Palavras-chave: Universalização. Saneamento. CORSAN. Redes. Obrigatoriedade. Conexão.

ABSTRACT

Universal access to basic sanitation has been on the agenda of global political discussions for a long time. In Brazil, the Federal Law 11.445/07 established national guidelines for this theme. However, eight years after its enactment, more than half of the population is still without access to sewage collection and only 39% of all generated wastewater is treated. This problem is not only the result of the unavailability of collection networks, but also stems from situations where, despite the existence infrastructure, there are thousands of customers who are not connected to basic sanitation. The objective of this study was to review the legislation on the topic, focusing on the question of the obligatoriness of linking the existing sewage networks, and present the proposed solution that is being put into practice by the Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). In this regard, this paper describes the incentive policy for connection to the sewage system proposed by the company concerned scrutinizing aspects such as tariff and legal analysis, modeling of the incentives policy, stakeholders and communication plan. With the application of this policy, the company expects that the cumulative behavior of connections to the system reaches utilization percentage of over 90% in less than two years. The relevance of this work is to study the issue of mandatory client connection to the sewage collection networks, present a kind of solution and propose monitoring its results as future work scope.

Keywords: Universalization. Sanitation. CORSAN. Networks. Obligatoriness. Connection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura analítica da proposta de incentivo para conexão ao sistema de esgotamento sanitário	21
Quadro 1 – Tarifa pela disponibilização do sistema de esgotamento sanitário. Ligação a cargo do cliente	22
Quadro 2 – Tarifa pela disponibilização do sistema de esgotamento sanitário. Ligação realizada pela CORSAN	22
Quadro 3 – Fases da política de incentivo à conexão - CORSAN	40
Figura 2 – Fluxo do Processo de Comercialização dos Serviços	42
Quadro 4 – Percentuais de incentivo à conexão.....	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	10
3 O ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SUA IMPORTÂNCIA	14
4 CONTAMINAÇÃO CAUSADA PELA FALTA DE ESGOTAMENTO.....	16
5 CONTEXTO LEGAL DA LIGAÇÃO DO ESGOTO	17
6 POLÍTICA DE INCENTIVO PARA CONEXÃO AO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO – CASO CORSAN.....	20
6.1 ANÁLISE TARIFÁRIA.....	21
6.2 BUSCA DO ARCABOUÇO LEGAL – LEGISLAÇÕES	23
6.2.1 Esgotamento sanitário como serviço público essencial	23
6.2.2 Relação de Consumo estabelecida à luz do CDC e da obrigatoriedade da conexão à rede.....	26
6.2.3 Estrutura tradicional de cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário aplicada pela CORSAN	30
6.2.3.1 Modelo institucional	30
6.2.3.2 Modelo tarifário regulatório: preço e cobrança	32
6.2.3.3 Contrato de Adesão de Prestação de serviços de água e esgoto	32
6.2.3.4 Plano de incentivo a ligação de esgoto	33
6.2.4 Atuação de órgãos de controle e fiscalização	33
6.2.4.1 Tribunal de Contas do Estado.....	33
6.2.4.2 Ministério Público Estadual	34
6.2.5 Introdução à política de incentivo – Integração dos instrumentos existentes.....	36
6.3 MODELAGEM DA POLÍTICA DE INCENTIVOS À CONEXÃO	39
6.3.1 Fases da política de incentivos à conexão	40
6.3.2 Formação do Preço.....	43
7 CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal n. 11.445/07 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico tendo como princípio fundamental a universalização, conceituada como a ampliação progressiva do acesso de todos os cidadãos ao saneamento básico. A proposta da lei é de que todos os domicílios urbanos ou rurais tenham disponível o acesso aos serviços de água, esgoto, resíduos e drenagem, este último exigível apenas nas áreas urbanas. SITE: De acordo com o Ministério das Cidades (SNIS 2013), oito anos após a lei citada, mais da metade da população brasileira não tem acesso à coleta de esgoto e apenas 39% de todo o esgoto gerado é tratado¹.

Como se sabe um dos resultados mais perversos do baixo avanço em saneamento básico é o impacto à saúde pública. Estudo do BNDES estima que 65% das internações em hospitais, de crianças com menos de 10 anos sejam provocados por males oriundos da deficiência ou inexistência de esgotamento sanitário e de água limpa e potável. Isso também surte efeito no desempenho escolar, pois, crianças que vivem sem saneamento básico apresentam 18% a menos no rendimento escolar.

No entanto, se por um lado ainda temos milhares de moradias sem acesso às redes de esgoto, temos também outros milhares onde há disponibilidade desta infraestrutura, mas que, por motivos diversos, não estão conectados. Esse fenômeno é conhecido como ociosidade das redes de esgotamento sanitário. Dessa forma esta ociosidade também contribui com o lançamento inadequado dos esgotos no meio ambiente, por impactos na saúde e qualidade de vida, bem como pela lentidão na universalização proposta.

A falta de obrigatoriedade prática da ligação destas moradias faz com que os investimentos em esgotamento sanitário acabem não tendo a eficácia planejada, uma vez que as estações de tratamento não recebem o volume de esgotos para os quais foram projetadas e não há o completo retorno financeiro do investimento feito.

A resistência do esgotante sanitário em se interligar as redes coletoras decorre de vários fatores: falta de capacidade de pagamento, cultura de não pagar pelo tratamento de esgoto, a interligação à rede praticamente duplica o valor da fatura de água, os prestadores não possuem práticas efetivas para valoração do serviço de esgotamento sanitário

¹ OCIOSIDADE DAS REDES DE ESGOTO. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

principalmente o tratamento, a população não valoriza o tratamento de esgotos, o Poder Público Municipal não compreende totalmente suas responsabilidades na área de saneamento e meio ambiente e pouco utiliza seu poder para obrigar os munícipes a se interligarem ao sistema, o morador não quer danificar o piso da residência para passar a rede interna, a ausência de programas de estímulo à interligação, a inexistência de sanções e penalidades, entre outras.

É com base nesta problemática que o presente trabalho propõe estudar mecanismos legais de estímulo à interligação do esgotamento às redes coletoras, buscando para tanto avaliar as legislações pertinentes, dados do saneamento e soluções já implantadas por prestadores de serviço.

Neste sentido, visa, também, propor soluções eficientes e amparadas na lei brasileira que sejam passíveis de execução rápida e de comum acordo entre esgotante sanitário e prestador de serviço a fim de que seja possível a redução da ociosidade das redes coletoras.

O presente trabalho será desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas, utilizando resumos e fichamentos de leis, trabalhos, publicações e normas sobre o tema, bem como estudando o caso específico de condução da questão pela empresa Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), do Rio Grande do Sul.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O estudo da qualidade da água envolve diversas áreas do conhecimento, inclusive fatores culturais das comunidades envolvidas. A necessidade de se tratar esgoto foi intensificada com o aumento da população em áreas urbanas, de maneira concentrada, provocando lançamentos de altas cargas orgânicas de forma mais pontual²

Com o incremento da população dos grandes centros e concentrações cada vez maiores nas áreas urbanas houve necessidade de que fossem criadas tecnologias otimizadas para garantir o tratamento eficiente de grandes volumes de resíduos sólidos e líquidos.

O conjunto destas tecnologias forma o que entendemos como “saneamento básico” que engloba o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem de águas pluviais a coleta e o tratamento de resíduos sólidos e o tratamento de águas residuárias.

No Brasil, a preocupação com a questão do saneamento básico surge ao se entender que o mesmo promovia as condições essenciais para garantir a saúde da população e a melhoria em sua qualidade de vida, com consequentes reflexos na economia do país. Essa compreensão de necessidade da tomada de certas medidas visando à preservação da saúde das pessoas já pode ser percebida desde os primeiros anos de colonização brasileira³.

No período colonial, a maior parte das ações de saneamento era realizada em nível individual, situação possível pela ausência de grandes aglomerações humanas, abundância de recursos hídricos, baixo potencial poluidor da produção de esgotos e boa condição de autodepuração dos cursos d'água⁴.

As obras, no entanto, atendiam somente a uma parte da população e esta condição se arrastou por vários anos, assinalando um quadro precário das condições sanitárias da época e favorecendo a proliferação de várias epidemias até quase metade do século XIX. A implantação do saneamento básico no Brasil ocorreu de forma lenta e pode ser dividida em três fases entre os séculos XVI e XX⁵.

² DANTAS, Felipe Von Atzingen *et al.* Uma análise da situação do saneamento no Brasil. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e gestão**, v. 15, n. 3, p. 272-284, set./dez. 2012.

³ SILVA, Flávia Maria da; BASTOS, Priscila Felix. **A atuação das políticas públicas na gestão e implementação do saneamento básico**. Disponível em: <www.geociencias.ufpb.br>. Acesso em: 22 abr. 2016.

⁴ REZENDE; HELLER, 2002 *apud* BRASIL. Ministério da Saúde. **Organização pan-americana da saúde: avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

⁵ SILVA; BASTOS, *op. cit.*

Na primeira o Estado estava ausente das questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX); na segunda, o Estado assume as questões sanitárias, havendo uma relação entre a melhoria da saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até o final de 1959); e na terceira (a partir da década de 1960) ocorre uma bipolarização entre as ações de saúde e as de saneamento básico⁶.

A saúde passa a ter cada vez mais um caráter assistencialista e o saneamento básico passa a ser tratado como medida de infraestrutura.

Diante deste quadro, a necessidade de melhorar as condições sanitárias levou o poder público a investir no setor de saneamento. Por conseguinte, iniciaram-se importantes campanhas sanitárias de controle e erradicação de doenças infecciosas e parasitárias, cujo ciclo epidemiológico esteja relacionado ao meio físico local. A partir de então, os órgãos responsáveis pela saúde pública no Brasil instituíram ações de saneamento, em geral bastante específicas e pontuais.

Assim, no início da década de 1950, segundo Brasil (2004) o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), alterado posteriormente para Fundação de Serviços de Saúde Pública (FSESP), ligada ao Ministério da Saúde, começou a assinar convênios com municípios para financiamento, construção e operação de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES), em municípios e localidades urbanas e rurais. Porém, neste período tanto a população brasileira como os índices de urbanização cresciam a um ritmo acelerado, tornando insuficientes as medidas tomadas pelo poder público, uma vez que os investimentos voltados para a infraestrutura não se expandiam na mesma proporção.

A partir da metade da década de 1960, uma nova engenharia institucional e financeira começou a ser esquematizada para o setor de saneamento, a partir das ações do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Logo em seguida, surge o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instalado pelo BNH em 1968 de modo experimental e em 1971 de maneira formal, constituindo-se na política federal de saneamento do país.

⁶ REZENDE; HELLER, 2002 *apud* BRASIL, 2004.

O censo de 1970 informava que apenas 26,7 milhões de brasileiros, ou 50,4% da população urbana, eram abastecidos com água potável e 10,1 milhões ou 20%, servidos pela rede de esgotos. Quinze anos depois – em 1985 – a Pesquisa Nacional de Domicílios do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – assinalava que 82,8 milhões de brasileiros ou 87% da população urbana eram abastecidos com água potável. O PLANASA, nesse período, havia conseguido acrescentar à população abastecida, 56 milhões de pessoas – contingente maior que a população da França⁷.

Apesar da leitura dos números apresentados pelo censo de 1970 referentes à atuação do PLANASA, o grande salto foi dado em relação ao abastecimento de água, uma vez que o esgotamento sanitário não era o foco principal das suas ações políticas. Segundo Souza⁸, no período de 1968 a 1984, cerca de 61% dos investimentos estavam voltados para o abastecimento de água, enquanto que para o esgotamento sanitário chegaram a 25% dos recursos, restando apenas 13,6% para a drenagem urbana. Ou seja, os serviços de esgotamentos sanitários eram negligenciados, mesmo já se tendo a noção da importância de uma destinação adequada para os resíduos líquidos, tanto no âmbito do contato do ser humano com tais dejetos, quanto na questão do lançamento dos mesmos nos corpos d'água que são utilizados para o abastecimento da população.

Outro fator importante a ser destacado em relação às políticas de saneamento incide na disparidade entre os investimentos em infraestrutura nas diversas regiões brasileiras. Através da leitura dos números a seguir, verifica-se que de fato, a região Sudeste obteve a maior parte dos recursos destinados à realização das obras⁹.

Em relação ao abastecimento, em 1984, segundo os dados do próprio BNH 60% da população no Nordeste, 56% no Norte, 46% no Centro-Oeste, 42% no Centro-Sul e apenas 26% na região Sudeste não tinham acesso a esse serviço. No que tange ao esgotamento sanitário, 94% da população do Nordeste, 98% no Norte, 78% no Centro-Oeste, 89% no Centro-Sul e 55% no Sudeste não tinham, no mesmo ano, acesso ao serviço em questão¹⁰.

⁷ REZENDE; HELLER, 2002 *apud* BRASIL, 2004.

⁸ SOUZA, Ana Cristina Augusto de. **Por uma política de saneamento básico**: a evolução do setor no Brasil. 2006. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina>. Acesso em: 07 set. 2015.

⁹ REZENDE; HELLER, 2002 *apud* BRASIL, 2004.

¹⁰ SOUZA, op. cit. p. 4.

Em seguida, através da FUNASA, o Ministério da Saúde realizou diversas ações de Saneamento Básico vinculadas à saúde pública. A partir da década de 1990, passa a existir uma forte pressão para privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país aparecendo, mais recentemente, como modelo de concessão dos serviços, a Parceria Público-Privada (PPP). Essa pressão ocorreu principalmente em alguns países em desenvolvimento e foi patrocinada via Banco Mundial e FMI¹¹.

Com o nível de desenvolvimento econômico que o Brasil alcançava, bem como o crescimento de sua população, ficava cada vez mais evidente a importância de um Plano de Saneamento Básico para o país, visto que suas ações são essenciais para a proteção ambiental e, conseqüentemente, para o bem-estar social. E por meio desta concepção ficou cada vez mais nítido que a funcionalidade desta prática não é eficiente quando apenas é perpetrada como uma iniciativa governamental. Para poder alcançar resultados mais contundentes, quando exercida como uma prática coletiva, a comunidade deve assumir um papel relevante na promoção de tais ações junto ao Estado, com o propósito de obterem-se resultados mais positivos e eficazes.

Diante desta conjuntura, surge, em 2008, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), em cumprimento ao Artigo 52 da Lei n. 11.445/07, conhecida como Lei do Saneamento Básico e da Resolução n. 33 do Conselho das Cidades, que tem a finalidade principal de universalizar os serviços de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas da União.

¹¹ REZENDE; HELLER, 2002 *apud* BRASIL, 2004.

3 O ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SUA IMPORTÂNCIA

A superfície terrestre é coberta por 1,3 bilhão de quilômetros cúbicos de água sendo que a quantidade de água doce líquida que se torna disponível naturalmente equivale a 8,2 milhões de km³ (0,6%). Desse valor, somente 1,2% se apresentam sob a forma de rios e lagos, sendo o restante (98,8%) constituído de água subterrânea¹².

Esta disponibilidade não está de acordo com a necessidade da população, indústria e agricultura. As demandas por água estão aumentando rapidamente, com 70 a 80% exigidos para a irrigação, menos de 20% para a indústria e apenas 6% para consumo doméstico.

Em 150 anos a população mundial triplicou, tendo, no entanto, o consumo de água aumentado em seis vezes¹³. Além disso, as perdas, as limitações temporais e espaciais dos regimes hídricos de cada bacia e cada país e a utilização descontrolada, vêm agravando a situação. Segundo a UNEP/UNESCO, um quarto da água doce total tornou-se inaproveitável devido à poluição gerada pelo homem. Até mesmo a água subterrânea, que aparenta estar protegida contra a contaminação, hoje, apresenta grandes índices de poluição por nitrato (NO₃)¹⁴.

Observa-se que a reserva subterrânea não é apenas suscetível à poluição, mas, em muitos casos, é mais vulnerável do que a água superficial. Este recurso deveria estar sendo utilizado de forma sustentável ou, até mesmo, sendo preservado. Hoje, segundo o Worldwatch Institute, a água subterrânea é a principal fonte de água potável para 1,5 a 2 bilhões de pessoas em todo o mundo.

Alguns fatores podem ser relacionados com a crescente degradação das águas subterrâneas: expansão da agricultura irrigada, degradação dos recursos hídricos superficiais fazendo necessária a utilização de outras fontes, bombeamento excessivo de água subterrânea fazendo compactar os sedimentos do aquífero, reduzindo assim a capacidade de acumulação e fazendo aumentar a concentração de poluentes na água subterrânea remanescente e a falta de estrutura em esgotamento sanitário.

¹² PIMENTA, Handson Cláudio Dias *et al.* O esgoto: a importância do tratamento e as opções tecnológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ENEGEP, 2002. 1 CD.

¹³ REVISTA SUPERINTERESSANTE ESPECIAL, 2001.

¹⁴ PIMENTA *et al.*, op. cit.

Alguns destes fatores são bem observados na cidade de Natal, Rio Grande do Norte, onde devido à falta de um sistema de esgotamento sanitário a água superficial é utilizada para diluir o nitrato presente na água captada em poços que abastecem a cidade.

Quando consumido em níveis acima de 45 mg/L o nitrato pode provocar Metemoglobinemia Infantil, ou a síndrome do bebê azul. Da mesma forma, a presença deste contaminante tem sido associada a abortos em mulheres, a um risco maior de linfomas não-Hodgkin e a câncer no aparelho digestivo.

O lançamento de efluentes in natura nos recursos hídricos resulta além de vários problemas socioambientais, em impactos significativos sobre a vida aquática e o meio ambiente como um todo. A matéria orgânica presente nos dejetos, ao entrar em um sistema aquático, leva a uma grande proliferação de bactérias aeróbicas provocando o consumo de oxigênio dissolvido, que pode se reduzir a valores muito baixos ou mesmo se extinguir, gerando impactos à vida aquática.

O efluente precisa ser coletado, tratado e ter um destino adequado. De forma geral, não existe um sistema de tratamento padrão para ser utilizado. Vários fatores irão influenciar na escolha das opções tecnológicas, tais como: disponibilidade de área, qualidade desejada para o efluente tratado, legislação referente ao local, entre outros.

O tratamento de esgotos consiste na estabilização da matéria orgânica de um certo efluente. Assim, o tratamento busca transformar esta matéria orgânica em inorgânica (mineralização e conseqüente redução de Demanda Bioquímica de Oxigênio - DBO) e a remoção de micro-organismos patogênicos. Muitas opções de tratamento se baseiam em um processo que ocorre normalmente na natureza, o qual é denominado de autodepuração ou estabilização. Este, por sua vez, consiste na capacidade de um corpo aquático receber e depurar, através de mecanismos naturais, uma certa quantidade de matéria orgânica. Este processo inclui toda assimilação, decantação e digestão de compostos estranhos, inclusive os metais e os nitratos acima citados.

4 CONTAMINAÇÃO CAUSADA PELA FALTA DE ESGOTAMENTO

A água é um elemento da natureza indispensável ao ser humano. A mesma se constitui em um importante meio de transmissão de doenças¹⁵.

As doenças veiculadas pela água tem origem, principalmente, a partir de dejetos. Muitos micro-organismos patogênicos são parasitas do intestino humano e são eliminados juntamente com as fezes. Por falta de adequados sistemas de esgotamento, muitas vezes, os dejetos de origem humana alcançam mananciais superficiais ou subterrâneos. A água desses mananciais, quando utilizada para consumo, pode resultar no acesso desses contaminantes ao organismo de uma pessoa, causando-lhe doenças.

Estima-se que 80% de todas as moléstias e mais de um terço dos óbitos dos países em desenvolvimento sejam causados pelo consumo de água contaminada e, em média, até um décimo do tempo produtivo de cada pessoa se perde devido a doenças relacionadas com a água (AGENDA 21). Outras estatísticas merecem destaque: 10% da população dos países em desenvolvimento são infectados por parasitas intestinais; 200 milhões de pessoas sofrem de esquistossomose, das quais 20 milhões ficam com sequelas.

Algumas doenças podem ser relacionadas com a contaminação da água, tais como: Amebíase, Leptospirose, Hepatite infecciosa, Diarreia e Disenteria, Giardíase, Infecções na pele e nos olhos, Tracoma, Escabiose e Esquistossomose.

Em relação à ausência de redes coletoras de esgotamento, algumas doenças podem ser citadas como Febre Tifóide, Febre Paratífóide, Ascariíase, Tricuríase e Ancilostomíase.

As crianças são as vítimas mais frequentes, uma vez que a associação dessas doenças à subnutrição é, geralmente, fatal¹⁶.

A elevação da expectativa de vida e a redução da prevalência das verminoses que via de regra, não são letais, mas desgastam o ser humano, somente podem ser pretendidas através dos procedimentos corretos de coleta e tratamento dos esgotos.

¹⁵ SOUZA, 2006.

¹⁶ A IMPORTÂNCIA DO TRATAMENTO DE ESGOTOS SANITÁRIOS. Disponível em: <<http://www.fec.unicamp.br/~bdta/esgoto/importancia.html>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

5 CONTEXTO LEGAL DA LIGAÇÃO DO ESGOTO

A condição de todo ser humano como poluidor do ambiente em que vive e, portanto, como corresponsável pela destinação e tratamento corretos das impurezas que produz é um conceito cada vez mais difundido na sociedade atual¹⁷.

A própria Constituição Federal em seu artigo 225 explicita que:

Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto, considerando a importância de que sejam melhorados os índices de coleta, tratamento e afastamento dos esgotos, na busca pela universalização, sem esquecer a falta histórica de investimentos no setor, nota-se principalmente a falta de procedimentos que regulem a obrigatoriedade dos esgotantes sanitários em ligar seus imóveis às redes coletoras existentes.

Legislações existem a contemplar esta questão como, por exemplo, a Lei n. 11.445, Artigo 45 (Lei do Saneamento):

Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponível e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

No caso específico do Rio Grande do Sul, tem-se o seguinte histórico relativo ao saneamento básico:

“Na segunda metade do século XIX surgiram os primeiros sistemas públicos de abastecimento de água do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre (1864) e em Rio Grande (1877)”. Em 1917, o Estado cria a Comissão de Saneamento vinculada à Secretaria de Obras Públicas, com a finalidade de orientar, coordenar e fiscalizar a implantação de sistemas de água e esgotos pelos municípios. Diversos projetos foram contratados para o abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários de Dom Pedrito, Santa Maria,

¹⁷ OCIOSIDADE..., 2015.

Uruguaiana, Alegrete, Itaqui, Jaguarão, Cachoeira do Sul e São Leopoldo, ao sanitarista Saturnino de Brito¹⁸.

Em 1936, a Comissão de Saneamento foi transformada em Diretoria de Saneamento e Urbanismo, subordinada à Secretaria de Obras Públicas, onde as prefeituras, através de convênios, concediam ao órgão Estadual a responsabilidade direta para a ampliação dos sistemas existentes ou a implantação do serviço.

Os empréstimos contraídos pelos municípios para a execução dos seus sistemas de água e esgotos foram repassados ao governo do Estado, que absorveu o ônus dos financiamentos, em Santa Maria, Cachoeira do Sul e Cruz Alta (CORSAN, 2007 a 2012)¹⁹.

Para este estado, em termos de legislações referentes ao tema, é possível citar o Decreto Estadual n. 23.430/74 – Código Sanitário Estadual, artigo 104: “Todos os prédios com frente para logradouros dotados de coletor de esgoto sanitário devem ser ligados ao referido coletor”, bem como o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual n. 11.520/00), Artigo 137, parágrafo único:

Todos os prédios situados em logradouros que disponham de redes coletoras de esgotos sanitários deverão ser obrigatoriamente ligados a elas, a expensas dos proprietários, excetuando-se da obrigatoriedade prevista no “caput” apenas as situações de impossibilidade técnica, que deverão ser justificadas perante os órgãos competentes.

Neste ambiente se insere a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) que foi criada em 21 de dezembro de 1965 e oficialmente instalada em 28 de março de 1966, de modo a atender o aumento na demanda por saneamento, resultante do desenvolvimento do Estado e do crescimento das cidades.

Atualmente, a CORSAN abastece mais de 7 (sete) milhões de gaúchos, representando 2/3 da população do Estado, distribuídos em mais de 322 localidades e tem como valores estratégicos²⁰:

Missão – Prestar serviços de excelência em saneamento básico nos segmentos e na área em que atua, cumprindo o seu papel social, ambiental e econômico, gerando valor às partes interessadas;

¹⁸ CORSAN. Companhia Riograndense de Saneamento. **História do saneamento no RS**. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

¹⁹ Ibidem. p. 1.

²⁰ CORSAN, op. cit.

Visão (2016-2019) - Em 2019, manter a universalização da cobertura de água e atender 30% da população urbana com utilização do sistema de esgotamento sanitário de modo sustentável e com garantia da satisfação dos clientes;

Visão (2030) – Em 2030, ser reconhecida pela universalização dos serviços de abastecimento de água, por atender 70% da população urbana utilizando o sistema de esgotamento sanitário, pela excelência dos seus serviços e produtos e pela consolidação de novos negócios.

6 POLÍTICA DE INCENTIVO PARA CONEXÃO AO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO – CASO CORSAN

No ano de 2014 a CORSAN encaminhou documento à AGERGS, SPI n. 0088-22.87/14-1, contendo a proposta da 2ª Revisão Tarifária Periódica. Nesse documento, estruturado em dois capítulos, dedicou o capítulo I para tratar dos aspectos intrínsecos à disponibilização do sistema de esgotamento sanitário, às políticas públicas, às externalidades advindas da execução dessas políticas, à legislação sobre a matéria e o necessário equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias dos serviços de saneamento básico formulando, ao final, proposta de preço pela prestação do serviço de esgotamento sanitário a partir da disponibilidade de rede coletora em frente ao imóvel com condições técnicas de conexão pelo usuário, ou seja, hábil para que o mesmo execute sua parte, fazendo jus, portanto, a cobrança da contraprestação dos serviços nos termos estabelecidos na estrutura tarifária vigente²¹.

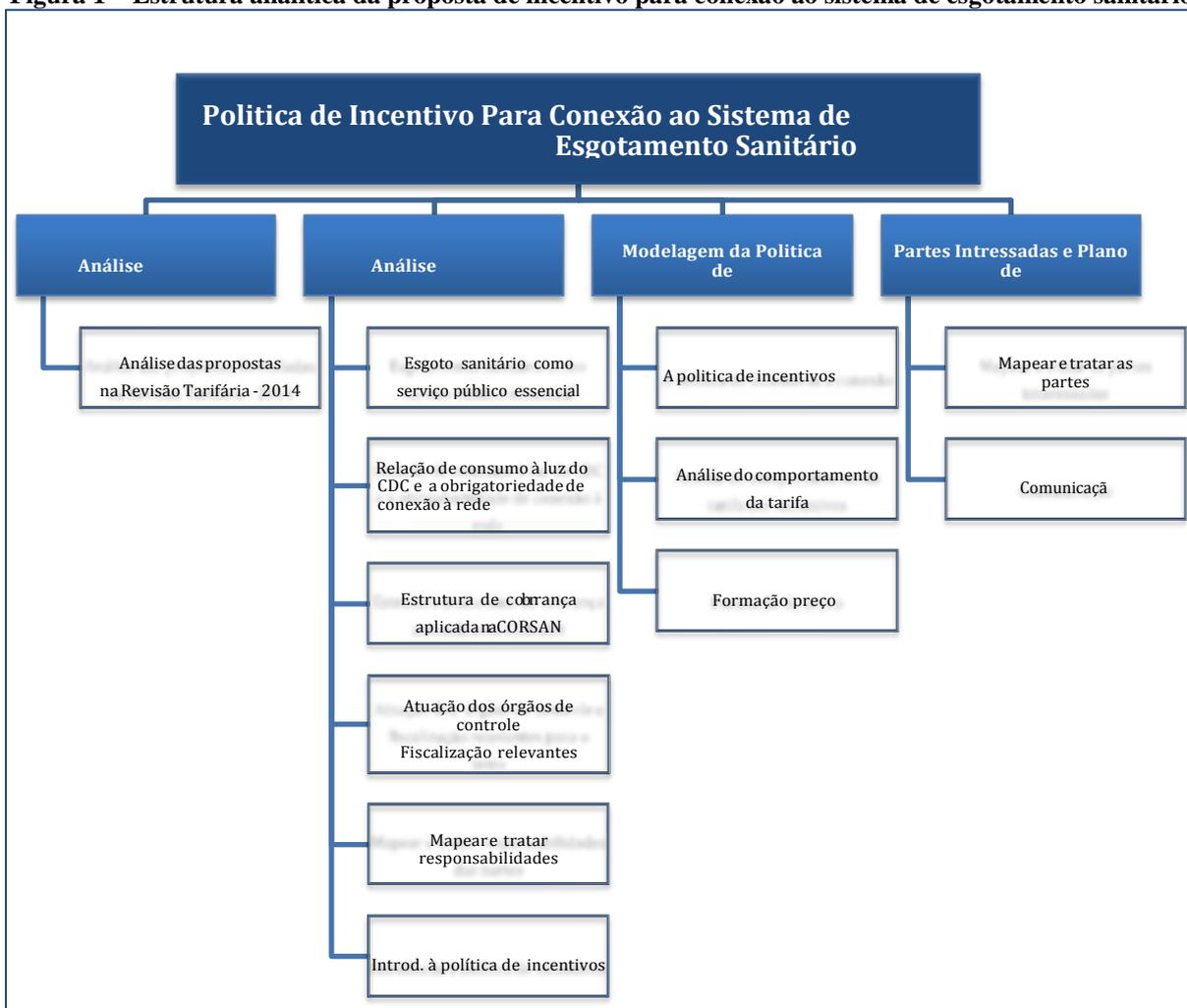
Em concomitância tramitava na AGERGS SPI n. 374-3900/12-4 sobre a revisão do Regulamento de serviços de Água e Esgoto da CORSAN, o qual foi aprovado em 09 de outubro de 2014 através da Resolução homologatória REH n. 103/2014 – AGERGS. Nesse Regulamento ficou aprovada a cobrança dos serviços de disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário.

Em que pese às datas distintas de fechamento dos processos, sendo tarifa até o último dia de maio de cada ano para aplicação em julho de cada ano, e a definição no Art. 102, § 3º do RSAE que visa estabelecer regulamentação específica, a ser emitida pela AGERGS, para aplicação da tarifa de cobrança do sistema de esgotamento sanitário, as propostas de modelos tarifários apresentados por ocasião da revisão tarifária ficaram suspensas e ficaram aguardando base regulatória para eficácia de sua aplicação e passam a ser analisadas nesse documento, podendo ser definido por um dos modelos de preços já apresentados ou, destas análises, ser construído um novo modelo.

O documento foi estruturado visando propiciar a análise dos fatores envolvidos na matéria, demonstrar a interpretação dos fatores levantados e as soluções sugeridas para disciplinar a aplicação da tarifa pela disponibilidade do Sistema de Esgotamento Sanitário.

²¹ SANTOS, Alessandra C. Fagundes *et al.* **Política de incentivo para conexão ao sistema de esgotamento sanitário**. Porto Alegre: CORSAN, 2015.

Figura 1 – Estrutura analítica da proposta de incentivo para conexão ao sistema de esgotamento sanitário



6.1 ANÁLISE TARIFÁRIA

Foram apresentadas duas propostas de tarifa, a saber:

Proposta 1

Em um primeiro cenário, a proposição é de que se estabeleça a prestação do serviço a partir da disponibilidade de rede coletora em frente ao imóvel com condições técnicas de conexão pelo usuário, ou seja, hábil para que o mesmo execute sua parte, fazendo jus, portanto, a cobrança da contraprestação dos serviços nos termos estabelecidos na estrutura tarifária vigente. Nessa proposta a aplicação da cobrança se daria pela fórmula²²:

²² SANTOS *et al.*, 2015.

Quadro 1 – Tarifa pela disponibilização do sistema de esgotamento sanitário. Ligação a cargo do cliente

$T D S E S = C * P m^3 E s g$	
<i>T D S E S</i>	Tarifa Disponibilização do Sistema de Esgotamento Sanitário – SES
<i>C</i>	Consumo de água
<i>P m^3 E s g</i>	Preço do metro cúbico do esgoto, de acordo com a categoria e segregado em tratado ou coletado, conforme o sistema disponibilizado

Proposta 2

Na mesma esteira de entendimento da Proposição 1, propôs-se a prestação do serviço a partir da disponibilidade de rede coletora em frente ao imóvel com condições técnicas de conexão pelo usuário, ou seja, hábil para que o mesmo execute sua parte, fazendo jus, contudo ao preço pela disponibilização do serviço considerando apenas a cobertura dos custos fixos da Companhia nos termos estabelecidos na estrutura tarifária vigente²³.

Nessa proposta a aplicação da cobrança se daria pela fórmula:

Quadro 2 – Tarifa pela disponibilização do sistema de esgotamento sanitário. Ligação realizada pela CORSAN

$T D S E S = C a g * (P m^3 E s g * \% C F D e x)$	
<i>T D S E S</i>	Tarifa Disponibilização do Sistema de Esgotamento Sanitário - SES
<i>C a g</i>	Consumo de água
<i>P m^3 E s g</i>	Preço do metro cúbico do esgoto, de acordo com a categoria e segregado em tratado ou coletado, conforme o sistema disponibilizado
<i>C F D e x</i>	% de representatividade do custo fixo no total dos custos da DEX

Tanto na primeira quanto na segunda proposta as tarifas reverter-se-iam para que se evitasse desequilíbrio econômico financeiro, vez que a empresa se vê compelida a permanecer com todo o sistema disponível e em plena capacidade de atendimento ao tempo em que o usuário resolver se conectar. Na medida em que o usuário não se conecta aos serviços públicos de saneamento disponibilizados ocorre a chamada operação em capacidade ociosa, gerando assim o desequilíbrio econômico-financeiro pela entrada dos custos sem contraprestação financeira. Quanto mais tempo a empresa operar com capacidade ociosa, maior será este desequilíbrio.

A não conexão do usuário ao sistema público de esgotamento sanitário traz, ainda, as seguintes consequências:

²³ SANTOS *et al.*, 2015.

- as receitas previstas para cobrir os custos de operação, manutenção e amortizações não se efetivam, afetando a saúde financeira e econômica da empresa;
- os benefícios (externalidades) não se efetivam tornando o investimento público muito pouco eficaz.

No entanto, embora a previsão de cobertura financeira dos custos e dos serviços, as propostas careciam ser complementadas com medidas capazes de propulsionar, também, as externalidades advindas do seguimento de negócios do sistema público de esgotamento sanitário, especialmente quanto à conexão do cliente ao sistema disponibilizado²⁴.

A não conexão classifica-se como um dos maiores riscos do negócio. Históricos de maturação dos sistemas disponibilizados, até que atingissem percentual pouco mais aceitável de utilização (faixa de pelo menos 70%) chegaram a levar em torno de 10 anos.

Visando evitar perda residual dos ganhos principais e complementares oriundos da implantação do sistema público de esgotamento sanitário, faz-se necessário construir medidas que canalizem o comportamento entre partes (poder público e clientes) para a convergência dos objetivos preconizados na Lei do Saneamento (Lei n. 11.445/07).

6.2 BUSCA DO ARCABOUÇO LEGAL – LEGISLAÇÕES

Neste item será realizado uma análise das legislações que darão suporte ao pedido da CORSAN referente a disponibilização da rede de esgoto sanitário.

6.2.1 Esgotamento sanitário como serviço público essencial

A partir do conceito de Marçal Justem Filho, serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob-regime de direito público.

Como pode se verificar, a prestação de serviços públicos de saneamento básico está nele inserida.

²⁴ SANTOS *et al.*, 2015.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵:

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituídos pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

No que diz respeito às garantias asseguradas constitucionalmente, o saneamento básico como política pública tem papel crucial na garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos de forma a conceder condições mínimas de dignidade da pessoa humana, direito à saúde e ao bem estar reconhecendo também os aspectos econômicos inerentes, classificados como uma segunda geração dos direitos fundamentais. Contempla ainda o direito ao meio ambiente sustentável (transindividuais e coletivos), classificado dentre os direitos fundamentais de terceira geração, denominados como direitos de solidariedade²⁶.

Tal relação entre o direito à saúde, proteção ao meio ambiente e os serviços de saneamento básico é reconhecida pela Constituição Federal ao instituir, por exemplo, como atribuições do sistema nacional de saúde a participação na formulação e na execução das ações de saneamento básico e a colaboração na proteção do meio ambiente (Art. 200, incisos IV e VIII). Na mesma linha, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul preconiza nos artigos 247 à 249²⁷.

O saneamento básico como serviço público essencial foi positivado pela legislação pátria desde 1989 com a edição da Lei Federal n. 7.783/89, conhecida como Lei de Greve, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Referido diploma, de abrangência nacional, assim dispõe em seu Artigo 10: “São considerados serviços ou atividades essenciais: I – tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; (...) VI – captação e tratamento de esgoto e lixo”.

Com a Política Estadual do Saneamento, editada pela Lei n. 12.037/03 o saneamento galgou mais alguns degraus quando se estabeleceu como princípios orientadores, além dos já consagrados, que:

²⁵ SANTOS *et al.*, 2015.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 310.

²⁷ SANTOS *et al.*, *op. cit.*

As obras e as instalações públicas de infraestrutura sanitária constituem patrimônio de alto valor econômico e social e como tal devem ser consideradas nas ações de planejamento, construção, operação, manutenção e administração de modo a obter-se sua sustentabilidade.

Para que os benefícios do saneamento possam ser efetivos e alcançar a totalidade da população, é essencial a atuação articulada, integrada e cooperativa dos órgãos públicos municipais, estaduais e federais, relacionados com saneamento, recursos hídricos, meio ambiente, saúde pública, habitação, desenvolvimento urbano, planejamento e finanças (incisos III e IV do Art. 4º)²⁸.

Com a edição da Lei Federal n. 11.445/07, também conhecida como marco regulatório do setor, restou consolidado que os quatro eixos do saneamento básico são serviços públicos assim como os princípios fundamentais basilares norteadores desses serviços, elencados no Art. 2º, destacando-se: I – universalização ao acesso. III – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; VI – articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse sociais voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII – eficiência e sustentabilidade econômica.

Diante disso, ambos os serviços públicos de água e esgoto se revestem de caráter essencial e, para consolidá-los e ter assegurada a sustentabilidade econômico-financeira de sua operação e expansão, os mesmos deverão ter uma estrutura de remuneração e cobrança que contemplem as diretrizes estabelecidas pelo § 1º do Art. 29 da Lei do Saneamento, dentre as quais se destaca a necessidade de geração de recursos para investimentos visando cumprir os planos (III), a recuperação de custos incorridos na prestação dos serviços em regime de eficiência (V) e a remuneração do capital investido pelos prestadores (VI).

Em especial, quanto aos serviços de esgotamento sanitário, a consolidação ocorre com a efetiva conexão do imóvel à rede pública coletora dos esgotos, fechando assim o ciclo que se iniciou com o plano (e metas) de expansão prevista no respectivo instrumento de planejamento, passou pela alavancagem dos recursos para investimento, execução das obras de infraestrutura e final disponibilidade dos ativos para, enfim, serem prestados os aludidos serviços²⁹.

²⁸ SANTOS *et al.*, 2015.

²⁹ *Ibidem*.

De qualquer forma, no que diz respeito à sustentabilidade econômico-financeira, os serviços de abastecimento de água ainda subsidiam os serviços de esgoto, situação conceitualmente denominada de subsídio tarifário (Art. 31 da Lei n. 11.445/07) e o não faturamento dos serviços postos à disposição e consequente arrecadação das tarifas contribuem sobremaneira para o desequilíbrio econômico-financeiro, resultando na sua inviabilidade ou, na melhor das hipóteses, a postergação da projeção dos índices de universalização ao acesso³¹.

6.2.2 Relação de Consumo estabelecida à luz do CDC e da obrigatoriedade da conexão à rede

O esgotamento sanitário como serviço público essencial sofre incidência, como serviço, das regras constantes no Código de Defesa do Consumidor diante da relação e do consequente contrato de consumo estabelecidos entre os prestadores de serviços públicos e seus usuários de serviços, a partir do que dispões os artigos 2º e 3º da Lei n. 8.078/90³².

O Cerne da situação tem assento na relação de consumo estabelecida entre prestador de serviços públicos (concessionário de serviços) e consumidor/usuário dos mesmos, que encontra guarida na lei geral que rege este tipo de relação, o CDC. Entretanto, aludido serviço tem legislação especial estabelecendo que a conexão do imóvel é obrigatória por questões afeitas à saúde pública e meio ambiente.

³¹ O PLANSAB prevê como meta para a Região Sul, no ano de 2033, o percentual de 93% de economias atendidas em esgotamento sanitário para área urbana, considerando sistemas individuais de fossa e filtro.

³² “Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único: Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.

A obrigatoriedade da ligação ao sistema público de abastecimento de água e de coleta de esgoto já tinha previsão no ordenamento jurídico Estadual, tanto sob a ótica de saúde pública, quanto sob a ambiental³³.

A Lei Estadual n. 6.503, de 22 de dezembro de 1972 que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da Saúde Pública assim disciplina no Art. 18 que “É obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede pública de abastecimento de água e aos coletores públicos de esgoto”³⁴.

O Decreto Estadual n. 23.430, de 24 de outubro de 1974, que aprova Regulamento que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da Saúde Pública estabelece no Art. 104: “todos os prédios com frente para logradouros dotados de coletor de esgoto sanitário devem ser ligados ao referido coletor”³⁵.

Por sua vez. O Código Estadual do Meio Ambiente instituído pela Lei n. 11.520/00, em seu Art. 137 dispõe:

Todos os esgotos deverão ser tratados previamente quando lançados no meio ambiente. Parágrafo único – Todos os prédios situados em logradouros que disponham de redes coletoras de esgotos sanitários deverão ser obrigatoriamente ligados a elas, a expensas dos proprietários, excetuando-se da obrigatoriedade prevista no “caput” apenas as situações de impossibilidade técnica, que deverão ser justificadas perante os órgãos competentes³⁶.

Recentemente, com o marco regulatório do setor do saneamento básico, o Art. 45 da Lei Federal n. 11.445/07 define que:

Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços³⁷.

Por muitos anos, em decorrência do baixo volume de investimentos nos serviços de esgotamento sanitário, tal questão vem sendo enfrentada timidamente por parte do poder público (na esfera administrativa) com poucas políticas e iniciativas, sejam de incentivo ou de coerção, ao usuário dos serviços para que o mesmo proceda a (solicitação de) ligação, sendo

³³ SANTOS *et al.*, 2015

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

que aquelas que acontecem são voluntárias, ou seja, um atendimento espontâneo ao comando legal, mas que na verdade é, desde muito tempo, um comando imperativo³⁸.

Infere-se, portanto, ainda analisando sob a ótica do CDC, que os serviços de saneamento básico (água e esgoto) além de não conferirem ao usuário o poder de escolha do fornecedor em razão do monopólio natural, também se caracterizam pela retirada da esfera de decisão do usuário de querer ou não o serviço posto à disposição em razão da imperatividade ou obrigatoriedade legal da conexão.

A relação de consumo, conceitualmente, é entendida como sendo:

O liame jurídico existente entre um fornecedor e o consumidor, na qual este último busca satisfazer uma necessidade sua, como destinatário final, através da aquisição de bens ou serviços oferecidos por aquele primeiro sujeito por meio de sua atividade empresarial³⁹.

É composta por dois elementos principais, quais sejam, o subjetivo e o objetivo. O elemento subjetivo é aquele composto pela figura do consumidor e pela figura do fornecedor, já o objetivo é composto pela existência de mercadorias ou serviços envolvidos na relação de consumo⁴⁰.

Neste sentido é importante destacar o elemento objetivo da relação de consumo que é a prestação de serviços de esgotamento sanitário. Ocorre que o consumidor, no caso em análise, não somente:

Busca satisfazer uma necessidade ao contratar o serviço” como tem obrigação de fazê-lo diante da bilateralidade da relação, onde o poder público tem o dever de colocar à disposição o serviço público essencial e o usuário tem a obrigação (em decorrência de um direito transindividual e coletivo tutelado pelo direito positivo) de conectar o imóvel à rede coletora posta à sua disposição⁴¹.

Portanto, não há o que se falar em escolha ou opção, pois a vontade não está na esfera de decisão do sujeito e, em consequência disso, também não há sustentação para negativa de remuneração pelos serviços postos à sua disposição sob o argumento de não conexão.

A matéria já sofreu apreciação do judiciário e produziu alguns precedentes importantes, como os citados a seguir⁴²:

³⁸ SANTOS *et al.*, 2015.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**. 6. ed. [s.l]: Jus Podivm, 2012. p. 11-42.

⁴¹ SANTOS *et al.*, op. cit.

⁴² *Ibidem*.

No Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. TARIFA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ).

É legal a cobrança de tarifa de esgoto na hipótese em que a concessionária realize apenas uma – e não todas – das quatro etapas em que se desdobra o serviço de esgotamento sanitário (a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de dejetos). De fato, o Art. 3º, I, “b”, da Lei 11.445/2007, ao especificar as atividades contempladas no conceito de serviço público de esgotamento sanitário, referiu-se à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final de dejetos. Deve-se ressaltar, contudo, que **a legislação em vigor não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades.** Além do mais, o Art. 9º do Decreto 7.217/2010, que regulamenta a referida legislação, confirma a ideia de que o serviço de esgotamento sanitário é formado por um complexo de atividades, explicitando que qualquer uma delas é suficiente para, autonomamente, permitir a cobrança da respectiva tarifa: “Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário os serviços constituídos por uma ou mais das seguintes atividades: I - coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários; II - transporte dos esgotos sanitários; III - tratamento dos esgotos sanitários; e IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas”. Além disso, **a efetivação de alguma das etapas em que se desdobra o serviço de esgotamento sanitário representa dispêndio que deve ser devidamente ressarcido, pois, na prática, entender de forma diferente inviabilizaria a prestação do serviço pela concessionária, prejudicando toda a população que se beneficia com a coleta e escoamento dos dejetos, já que a finalidade da cobrança da tarifa é manter o equilíbrio financeiro do contrato, possibilitando a prestação contínua do serviço público.** Precedentes citados: REsp 1.330.195-RJ, Segunda Turma, DJe 4/2/2013; e REsp 1.313.680-RJ, Primeira Turma, DJe 29/6/2012. REsp 1.339.313-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 12/6/2013.

No Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DE COBRANÇA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. TAXA DE TRATAMENTO DE ESGOTO. SERVIÇOS NÃO PRESTADOS. DESNECESSIDADE. LIGAÇÃO EFETIVA OU POTENCIAL DA UNIDADE HABITACIONAL À REDE CANALIZADA. PAGAMENTO DEVIDO. OBRIGATORIEDADE DE ADEQUAÇÃO DAS INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DAS ADEQUAÇÕES TÉCNICAS. CONTRAPEDIDO PROCEDENTE. RECURSO DESPROVIDO.

Como sabido, a ligação da unidade habitacional à rede de canalização e tratamento de esgoto é obrigatória. Dessa forma, por se tratar de utilização compulsória, haja ou não ligação, legítima é a cobrança da taxa de esgoto.

É a obrigatoriedade da ligação efetiva ou potencial da unidade habitacional à rede canalizada que autoriza a CORSAN a cobrar taxa de esgoto.

Nesse sentido, já se manifestou a jurisprudência, a saber: (...)

TAXA DE ESGOTOS, LIGAÇÃO EFETIVA OU POTENCIAL DA UNIDADE HABITACIONAL À REDE CANALIZADA. "PRÓ-GUAÍBA

LEGITIMIDADE DA COBRANÇA. A ligação da unidade habitacional à rede de canalização e tratamento de esgoto é obrigatória. Dessa forma, por se tratar de utilização compulsória, haja ou não ligação, legítima é a cobrança da taxa de esgoto. Recurso não provido. (Recurso Cível Nº 71001841253, Terceira Turma Recursal

Cível, Turmas Recursais, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em 18/06/2009)

Destarte, não subsistem razões à impugnação recursal devendo ser mantida a decisão do juízo a quo.

Deve subsistir, a outro giro, também, a declaração de obrigatoriedade de adequação do imóvel às condições de tratamento de esgoto determinadas no artigo 45 da Lei 11.445/2007, às quais não comprovou o recorrente estar em conformidade” (Recurso Inominado n.º 71004442687. Terceira Turma Recursal do TJRS. Relator: Carlos Eduardo Richinitti, julgado em 25/07/2013).

6.2.3 Estrutura tradicional de cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário aplicada pela CORSAN

De acordo com a definição do inciso I do Art. 29 da Lei n. 11.445/07, os serviços deverão ser remunerados preferencialmente por tarifas e outros preços públicos, como no caso da CORSAN.

A tarifa ou preço público, segundo o que já prelecionava Meireles⁴³, quando tratava da remuneração dos concessionários, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*: “[...] deve permitir a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão do serviço, assegurando o equilíbrio econômico financeiro do contrato”.

6.2.3.1 Modelo institucional

No modelo de prestação de serviços atualmente estabelecido, a partir da gestão associada de serviços entre os entes da federação, conforme permissivo do Art. 241 da Constituição Federal de 1988, a política tarifária e o preço do serviço estão previstos no contrato de programa assinado entre municípios (poder concedente) e a CORSAN estabelecendo que pela prestação de serviços serão cobradas as tarifas definidas na estrutura tarifária aplicada em caráter regional para todos os municípios integrantes do sistema.

Quanto à obrigatoriedade da conexão, as leis autorizativas municipais e os contratos de programa celebrados com executivo Municipal preveem, conforme exemplos abaixo:

⁴³ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. p. 374

Redação Padrão aprovada nas leis autorizativas de gestão associada de serviços:

Art. 6º. O Município exigirá a ligação obrigatória de toda construção e prédios considerados habitáveis, situados em logradouros que disponham dos serviços, às redes públicas de abastecimento de água potável e de coleta de esgoto, excetuando-se da obrigatoriedade prevista apenas as situações de impossibilidade técnica, que deverão ser justificadas perante os órgãos competentes, sendo que as ligações correrão às expensas dos usuários, nos termos da legislação Municipal, do Art. 18 da Lei Estadual nº 6.503/72 e do Art. 137 da Lei Estadual nº 11.520/00.

Lei Municipal n. 4.686, de 09/07/2010 – Passo Fundo:

Art. 5º Visando o atendimento das diretrizes contidas na Lei Federal 11.445/2007, na Lei Estadual 11.520 de 03/08/2000 e assegurar a exequibilidade das obrigações contratuais imposta à prestadora de serviços, tendo em vista que as tarifas arrecadadas pela prestação de serviços de esgotamento sanitário são uma das fontes de financiamento do plano expansão do Sistema de Esgotamento Sanitário, na área urbana do município de Passo Fundo, fica autorizado:

I - o Poder Executivo Municipal a:

a) exigir a ligação obrigatória de toda construção e prédios considerados habitáveis, situados em logradouros que disponham dos serviços, às redes públicas de abastecimento de água potável e de coleta de esgoto, excetuando-se da obrigatoriedade prevista apenas as situações de impossibilidade técnica, que deverão ser justificadas perante os órgãos competentes, sendo que as ligações correrão a expensas dos usuários.

b) exigir e fiscalizar o cumprimento das cláusulas contratuais por parte da CORSAN, principalmente no que se refere ao cronograma de execução de obras de esgotamento sanitário, que prevê a universalização dos serviços, na sede urbana do Município, no prazo de 18 (dezoito) anos, contados a partir da celebração deste instrumento, conforme disposições do Contrato de Programa, desde que asseguradas as condições estabelecidas no Contrato de Programa e nesta lei.

c) exigir da CORSAN a instituição de Programa de Incentivo à ligação dos imóveis situados em logradouros beneficiados com redes coletoras de esgotamento sanitário, que deverá ser composto por estímulos financeiros, mobilização social e educação ambiental.

II - A CORSAN

a) efetuar a cobrança pelos serviços, considerando a sua disponibilidade e obrigatoriedade de conexão definida por lei quando, superados 60 (sessenta) dias da comunicação ao usuário beneficiado, o mesmo não comparecer no escritório local para efetuar o pedido de ligação, devendo ainda, informar à Prefeitura e ao Ministério Público Estadual, nome e endereço do mesmo para a adoção das medidas cabíveis.

Ainda no bojo do contrato elencou-se dentre as obrigações do Poder Concedente a de:

Exigir a ligação obrigatória de toda construção e prédios considerados habitáveis, situados em logradouros que disponham dos serviços, às redes públicas de **abastecimento de água e de coleta de esgoto**, excetuando-se da obrigatoriedade prevista apenas as situações de impossibilidade técnica, que deverão ser justificadas perante os órgãos competentes, sendo que as ligações correrão as expensas dos usuários, nos termos da legislação Municipal, do Art.18, da Lei Estadual nº 6.503/72, e do Art. 137, da Lei Estadual nº 11.520/00 e Art. 45 da Lei Federal n.º 11.445/07.

6.2.3.2 Modelo tarifário regulatório: preço e cobrança

A partir da competência atribuída às agências regulatórias dos serviços nos termos do inciso IV do Art. 22 da Lei Federal n. 11.445/07 e, no caso específico, delegada à AGERGS pelos municípios nos convênios de regulação, a estrutura tarifária, seus preço e sua forma de cobrança, diante da subsunção da mesma à norma regulatória do setor, foi homologada pela Agência⁴⁴.

O RSAE vigente assim define no “caput” do Art. 102 acerca da regra de faturamento dos serviços de esgoto⁴⁵:

Art. 102. Para fins de faturamento, o volume de esgotamento sanitário será determinado pela aplicação de percentual relativo ao consumo de água faturado da ligação e/ou ao volume de água proveniente de fonte alternativa de abastecimento, medido ou estimado.

O volume e o preço estão totalmente atrelados aos serviços de água e a incidência do percentual referido na norma e definidor do valor pode variar, de acordo com os níveis de serviços prestados, sendo fixado o percentual de 70% para os casos de coleta, afastamento e tratamento do esgoto, e 50% quando sem o tratamento, apenas com a destinação final não entrando no mérito da forma de coleta e afastamento.

Cabe consignar, pela relevância, a persistência do subsídio tarifário dos serviços de água para os de esgoto, uma vez que o esgoto não possui estrutura própria (ou dissociada) de formação de preços e definição de custos decorrente da estrutura tradicional implementada no setor com origem da época do PLANASA e na Lei n. 6.528 e decreto regulamentador.

6.2.3.3 Contrato de Adesão de Prestação de serviços de água e esgoto

A base para o faturamento dos serviços encontra-se fundamentada no Contrato de Adesão aos serviços da CORSAN, homologado pela AGERGS através da Resolução 006/2011. O contrato mencionado trata os serviços de abastecimento de água e de coleta e afastamento de esgoto como vinculados, ou seja, são aderentes automaticamente a disponibilidade.

⁴⁴ RSAE – Regulamento dos serviços de Água e Esgoto da CORSAN, resolução 1093, AGERGS. 23/04/09.

⁴⁵ SANTOS *et al.*, 2015.

6.2.3.4 Plano de incentivo a ligação de esgoto

Em 2010 por intermédio da Resolução 1240 foi homologado pela AGERGS a proposta de PLANO DE INCENTIVO A LIGAÇÃO DE ESGOTO o qual prevê estímulo à conexão, descontos nas ligações e carência para início da cobrança da tarifa. Inicialmente o projeto piloto previa aplicabilidade em Cachoeirinha e Gravataí visando reverter a baixa adesão ao sistema implantado com recursos do Pro-Guaíba. Posteriormente estendeu-se o Plano para todos os municípios⁴⁶.

6.2.4 Atuação de órgãos de controle e fiscalização

Entendendo que a adequada solução para a questão passa pela cooperação e atuação alinhada de todos os entes que possam, de alguma forma, ter responsabilidade no tocante a matéria e/ou contribuir com o fomento da cooperação entre os responsáveis, que se destaca:

6.2.4.1 Tribunal de Contas do Estado

Em 2010 o Tribunal de Contas do Estado realizou Auditoria Operacional que tinha por escopo “avaliar a sustentabilidade econômica da implantação e operação dos sistemas de esgoto sanitário e a consequente dependência dos subsídios” – processo n. 8042-0200/10-8⁴⁷.

No relatório os auditores abordaram o panorama histórico da CORSAN e do saneamento básico no Estado e também analisaram os recursos externos disponibilizados para investimento em esgotamento sanitário, os recursos tarifários disponíveis e o subsídio “cruzado” entre os diferentes municípios e entre os segmentos água e esgoto. Analisaram, ainda, o plano da bacia do Rio Sinos, a necessidade da CORSAN de adaptação ao marco regulatório do setor e os planos municipais de saneamento básico.

Abordados os aspectos gerais, o relatório dedicou-se a análise da sustentabilidade econômico-financeira para investimento, operação e manutenção do sistema de esgotamento sanitário e por fim elencou três pontos de auditoria visando que a CORSAN elaborasse proposição de Plano de Ação nos termos previstos regimentalmente por aquela Corte de Contas.

⁴⁶ SANTOS *et al.*, 2015.

⁴⁷ *Ibidem*.

As conclusões a que chegaram os auditores acerca do tema objeto de auditoria operacional e vem ao encontro do presente trabalho:

Para se alcançar uma efetiva sustentabilidade nos 3 eixos - ambiental, social e econômico - é necessário uma efetiva integração e articulação institucional - quer seja entre diferentes esferas de governo, quer seja entre os responsáveis por diferentes áreas das políticas públicas, bem como no aperfeiçoamento da relação operador/usuário.

Para tanto, um primeiro ponto de destaque é a necessária **articulação visando ampliar o percentual de ligações de esgoto, quando da disponibilização do serviço**. A execução de redes de coleta e respectivas estações de tratamento, sem ligação, implica, em última análise, na inutilidade do gasto. Assim, um primeiro passo são as atividades de educação ambiental, que podem (e devem) ser desenvolvidas pela operadora. O alinhamento dos interesses dos municípios e da Cia já vem sendo buscado através dos fundos de gestão compartilhada, em que a utilização das receitas provenientes das tarifas de esgoto são definidas em comum acordo. Mas, para avançar é essencial uma maior **articulação institucional entre a operadora e os municípios, estes possuidores do denominado "poder de polícia"**. Assim, é necessário dar **efetividade aos comandos dos Art. 45 da Lei Federal de Saneamento**, Art. 137 do Código Estadual do Meio Ambiente e Art. 4º da Lei que trata da Política Estadual de Saneamento. **Efetividade** esta que, respeitada a autonomia do ente federado, pode ensejar a alteração da legislação Municipal quando necessário, de modo a se criar **incentivos ou penalidades**, sem olvidar da fiscalização.

6.2.4.2 Ministério Público Estadual

O Ministério Público Estadual ao passo que cobra dos municípios a elaboração e edição dos planos municipais de saneamento básico onde um dos serviços é o esgotamento sanitário, cobra da CORSAN os investimentos no segmento. O trato da matéria conta com o engajamento do Centro de Apoio ao Meio Ambiente (CAOMA) e determinadas Promotorias de Justiça que, por intermédio de diversas iniciativas junto ao Poder Concedente e aos usuários dos serviços, tem contribuído no acréscimo de ligações a sistemas com rede disponível. A exemplo disso, o órgão ministerial publicou o Enunciado n. 23 colacionado a seguir⁴⁸:

ENUNCIADO 23: Em decorrência do princípio da universalização do acesso, nos termos dos Arts. 2º, 3º, III, 13, §único, e 45, todos da Lei 11.445/07, e Art. 11 do Decreto 7217/10, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de Esgotamento sanitários disponíveis e, caso o usuário não se conecte, mesmo assim estará sujeito à cobrança de tarifa de saneamento em virtude da disponibilização do serviço, o mesmo sendo aplicável no caso de remuneração estabelecida por taxa, haja vista que uma das características desta exação é a possibilidade de cobrança desde que o serviço esteja à disposição, sem prejuízo de outras sanções.

⁴⁸ SANTOS *et al.*, 2015.

Como consequência da postura institucional adotada pelo MP surgiu o RESsanear que tem por objeto a elaboração e implantação dos planos municipais de resíduos sólidos e saneamento básico, decorrentes da Lei nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e Lei n. 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico)⁴⁹.

O eixo do Programa ora em destaque é o de fiscalização da destinação e tratamento do esgoto doméstico que tem como enfoque o de “reduzir o lançamento em cursos d’água de esgotos domésticos em estado bruto, que contem alta carga poluente, sobre tudo de origem orgânica, buscando num horizonte de médio prazo, melhora da qualidade da água”.

Em 21/05/2014 foi assinado Termo de Cooperação Operacional implementando o Programa RESsanear, sendo signatários do instrumento a FAMURS, MPE, CORSAN e AGERGS.

Dentre as obrigações assumidas pelos partícipes, destacam-se:

FAMURS: Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

b) Divulgar junto aos Municípios a importância da fiscalização do destino e tratamento do esgoto doméstico, em parceria com os prestadores de serviços de saneamento básico, AGERGS e o Ministério Público, mediante plano de trabalho a ser desenvolvido em conjunto, quer por meio da ligação das economias individuais à rede pública coletora de esgoto, acaso exista, quer pela adoção de soluções individuais de tratamento de esgotos domésticos – fossas sépticas, filtros biológicos e sumidouros e/ou disposição de efluente tratado no sistema de drenagem de águas pluviais -, nos locais não servidos por rede coletora, que deverão ser construídos e operados segundo as NBRs 7229 e 13969 (Normas Brasileiras Registradas, da Associação Brasileira de Normas Técnicas), bem como atender as exigências do Decreto Estadual 23430/74 (Código Sanitário), conforme Artigo 107, com a adoção de medidas administrativas para orientação, fiscalização e notificação das economias, e judiciais necessárias, considerando os seguintes procedimentos sugeridos pelo Ministério Público:

- as economias não ligadas à rede coletora de esgoto devem promover a correta ligação, com a possibilidade de incentivos, nos locais em que exista a rede;

- criação de legislação Municipal prevendo a obrigatoriedade dos imóveis de se ligarem às redes coletoras de esgoto, inclusive com previsão de penalidades e outras medidas coercitivas, sem prejuízo da legislação federal e Estadual já existente. A criação de lei Municipal deverá observar as atribuições normativas da AGERGS estabelecida nos convênios firmados com os municípios para a regulação do abastecimento de água e esgotamento sanitário;

- para famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou de baixa renda, assim definidas por órgão Municipal competente, poderá ser dado auxílio ou incentivo à instalação adequada dos sistemas individuais de tratamento de esgoto (fossa séptica, filtro e sumidouro).

⁴⁹ SANTOS *et al.*, 2015.

AGERGS: Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados

b) Cabe à AGERGS as seguintes atribuições, sem prejuízo daquelas previstas nos convênios firmados com os municípios:

- orientar os municípios conveniados e os usuários sobre a importância e a necessidade da ligação das economias à rede pública de esgoto, fomentando a efetiva ligação;
- fiscalizar, de forma amostral e compartilhada com os Municípios, com base em indicadores de qualidade, a efetiva ligação das economias à rede pública de esgoto, o destino e o tratamento do esgoto doméstico;
- normatizar aspectos como condições, prazos e modo de ligação das economias à rede pública de esgoto.

CORSAN: Companhia Riograndense de Saneamento

a) Fiscalizar, mediante plano de trabalho conjunto com os Municípios e a AGERGS, a ser comunicado ao Ministério Público, o destino e tratamento do esgoto doméstico, por meio da ligação das economias individuais à rede pública coletora de esgoto, com a adoção de medidas administrativas para orientação, fiscalização e notificação das economias, inclusive com a possibilidade de incentivos, nos locais em que exista a rede;

d) Informar, anualmente, ao Ministério Público e à AGERGS, os seguintes itens: capacidade da rede coletora de esgotos de cada um dos Municípios onde presta seus serviços; 2) o número de economias efetivamente ligadas à rede disponível de cada Município; 3) a capacidade das estações de tratamento de esgoto que atendem a demanda da rede coletora de cada Município; 4) as condições de operação de cada uma das estações de tratamento de esgoto em funcionamento.

MPE: Ministério Público Estadual

d) Integrar-se, com o objetivo de fiscalizar a correta destinação e tratamento do esgoto doméstico, quer por meio da adoção de soluções individuais que atendam às normas técnicas – NBRs 7229 e 13969 (Normas Brasileiras Registradas, da Associação Brasileira de Normas Técnicas), bem como atender às exigências do Decreto Estadual 23.430/74 (Código Sanitário), conforme Artigo 107 – ou à ligação das economias individuais à rede pública coletora de esgoto, acaso existente, com os Municípios, prestadores dos serviços de saneamento e AGERGS, para que sejam priorizadas a adoção de medidas administrativas e judiciais no âmbito de suas competências, assim como para elaboração do plano de trabalho que preveja medidas de orientação, fiscalização e notificação, adotando o Promotor de Justiça providências legais necessárias, inclusive penais, em caso de recalcitrância dos responsáveis pelo despejo irregular de esgoto.

6.2.5 Introdução à política de incentivo – Integração dos instrumentos existentes

A cobrança pela disponibilidade dos serviços não é pauta nova de discussão como forma de efetividade dos planos de expansão dos sistemas públicos de esgotamento sanitário, ou seja, como forma de atendimento ao objetivo final da prestação de serviço público de

esgotamento sanitário e seus efeitos benéficos em se tratando de saúde pública e preservação do meio ambiente⁵⁰.

O dispositivo do Regulamento de Serviços de Água e Esgoto (RSAE) que prevê que:

Havendo condições técnicas de conexão do imóvel à rede coletora de esgoto, a CORSAN efetuará a cobrança da tarifa pela disponibilidade da rede, nos termos do Art. 45 da Lei Federal nº 11.445/2007 e conforme regulamentação específica emitida pela AGERGS⁵¹.

Na presente proposta, que busca a EFETIVIDADE da conexão, se pretendeu consolidar um conjunto de ações, em parte já adotadas, em uma política dedicada à ligação dos imóveis às redes coletoras de esgoto de forma que os mesmos sejam conduzidos às estações de tratamento e assim, o sistema atinja a finalidade que se propõe.

Referida política utiliza um conjunto de instrumentos jurídico-regulatórios, pois, além de abarcar todos os instrumentos e ações até então desenvolvidos como INCENTIVO à conexão, inclui a cobrança pela disponibilidade dos serviços como medida administrativa que se pode dizer de caráter punitivo/coercitivo para aquele usuário que, vencidas todas as etapas, mesmo assim, não cumpriu com a obrigação legalmente instituída de conexão do imóvel ao sistema público.

Tal medida administrativa é representada por acréscimo percentual ao valor da tarifa de esgoto calculado conforme regra de faturamento, previsto no Regulamento, descolando, dessa forma, da tradicional multa imputada pelo município, isso para os raros casos em que a Lei Municipal prevê aludida sanção.

Entende-se que a possibilidade legal de referido acréscimo decorre da aplicação do princípio ambiental denominado poluidor-pagador que, por ter caráter econômico, imputa ao poluidor a internalização do custo da poluição sem afastar outras medidas penais cabíveis. Ainda, no presente caso, referido valor acrescido contribuirá no financiamento das ligações intradomiciliares para aqueles usuários que optarem pelos serviços postos à disposição pela CORSAN, como se verá no detalhamento da proposta, ação esta que passará a compor a nominada política de incentivo.

Segundo Milaré⁵³:

⁵⁰ SANTOS *et al.*, 2015.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵³ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 164.

O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconsequentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do princípio poluidor-pagador (poluiu, paga os danos) e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Esta colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio.

O modelo de gestão e do poder de polícia até então utilizados não tem surtido os efeitos pretendidos, dessa forma, em vez do Poder Concedente penalizar administrativamente o usuário lhe culminado multa por não conexão ao sistema, em auto de infração apartado e processado no âmbito da administração Municipal, o processo será conduzido pela CORSAN onde a penalidade será a cobrança pela disponibilidade dos serviços cuja formação do preço será composta do preço estabelecido na tabela tarifária vigente mais o acréscimo sancionador, uma vez observado o devido processo administrativo que possibilite ampla defesa por parte usuário⁵⁴.

Em síntese, aqui se apresenta uma política estabelecida que se constitui em duas etapas subseqüentes aplicáveis para os novos sistemas de esgotamento sanitário postos em operação:

- 1ª Etapa (Fases 1 à 3): imbuída de todos os esforços do poder público para sensibilizar, subsidiar e auxiliar o usuário a cumprir seu papel no processo, pois, além da manutenção do plano de incentivo à ligação existente, o plano de conscientização e a educação ambiental, agrega a possibilidade de execução dos serviços de ligação intradomiciliar financiada pela CORSAN como **incentivo à conexão**;
- 2ª Etapa (Fase 4): quando não houver a efetiva conexão do imóvel à rede, o usuário já passa a ser encarado como potencial violador da legislação e normatização vigente, sendo instaurado processo administrativo para cobrança pela disponibilidade dos serviços com o acréscimo de valor que torne a tarifa total dos serviços de esgoto maior do que aquela que o usuário pagaria se tivesse realizado o que a lei lhe determina, como medida administrativa de caráter **punitivo/coercitivo da conexão**, independente de outras medidas a serem adotadas na esfera judicial pelo MP.

⁵⁴ SANTOS *et al.*, 2015.

Oportuno distinguir quanto a aplicabilidade da política para os sistemas já implantados e postos à disposição dos usuários. A distinção de tratamento tem razão de existir haja vista que na época da construção e conclusão do sistema foram operacionalizados os trabalhos de conscientização da comunidade beneficiada e encaminhado correspondência comunicando acerca da necessidade do pedido de ligação e existência de plano de incentivo. Dessa forma, entende-se que o procedimento, para estes casos, deve se ter início na Fase 3, pela oferta da execução da ligação intradomiciliar financiada pela CORSAN, eis que inovador, e, uma vez não aproveitada pelo usuário, passar-se-ia a implementação do processo administrativo de cobrança pela disponibilidade dos serviços, 2ª Etapa, Fase 4⁵⁵.

6.3 MODELAGEM DA POLÍTICA DE INCENTIVOS À CONEXÃO

A preocupação fundamental ao se implantar o sistema de esgotamento sanitário é a conexão do cliente a esse sistema, pois só dessa forma as políticas públicas de universalização do sistema alcançam os objetivos esperados.

Não é razoável que as imensas somas de recursos aplicados na construção do sistema não surtam seus efeitos do ponto de vista da saúde pública, do meio ambiente e do equilíbrio contratual da prestação do serviço.

Logo, as medidas de estímulo devem levar o cliente ao ato de escolher pela opção mais vantajosa para ele e, como consequência dessa escolha, ter-se a harmonização dos interesses entre as partes. Ou seja, o ato da escolha, deve ser norteado por uma política de incentivos no qual a estratégia é conduzir o cliente aos objetivos das políticas públicas, fazendo-o cumprir com sua obrigação legal quanto a conexão de seu imóvel a rede pública de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis, ficando o mesmo sujeito ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços. Para o poder público, a conexão do cliente é a maximização do uso do sistema disponibilizado e o consequente benefício coletivo que deriva do uso desses bens.

⁵⁵ SANTOS *et al.*, 2015.

Quando da expansão dos serviços de esgotamento sanitário a CORSAN se responsabiliza por deixar disponível toda a infraestrutura necessária para a coleta e tratamento dos esgotos ficando o proprietário ou morador responsável por conectar-se a caixa de inspeção localizada no passeio.

Do ponto de vista da concessionária dos serviços, o cliente não pode ficar em situação de conforto quanto a não internalização de sua parcela no processo. Se não houver medidas crescentes que o impulsionem à conexão e à contraprestação, o sistema operará abaixo de sua capacidade e todos os cidadãos sairão prejudicados.

6.3.1 Fases da política de incentivos à conexão

A política de incentivos à conexão dos usuários ao sistema público de esgotamento sanitário será composta das seguintes fases:

Quadro 3 – Fases da política de incentivo à conexão - CORSAN

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Conscientização	Comercialização do Sistema de Esgotamento	Execução da Ligação	Aplicação da Tarifa de Incentivo à Ligação
Compreende o Trabalho Sócio Ambiental, realizado durante a execução da Obra	Os usuários serão comunicados da disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário através de Carta de Comercialização de Serviços	Os usuários serão conectados ao sistema de esgotamento sanitário, por iniciativa própria ou através da contratação dos serviços da CORSAN	Usuários que não se conectaram ao sistema serão notificados do início da cobrança da Tarifa de Incentivo a Ligação

A fase de comercialização de esgoto iniciará tão logo encerrada a obra e iniciada a operação do sistema de esgotamento.

Para tanto, serão considerados os seguintes elementos:

a) Contratos de Adesão

A base para o faturamento dos serviços encontra-se fundamentada no Contrato de Adesão aos serviços da CORSAN, homologado pela AGERGS através da Resolução n. 006/2011. O contrato mencionado trata os serviços de abastecimento de água e de coleta e

afastamento de esgoto como vinculados, ou seja, são aderentes automaticamente a disponibilidade. O item 4.2 nas letras “I” e “J” indica tal disposição⁵⁶:

- Efetuar o pedido de ligação, imediatamente após a comunicação da CORSAN de disponibilidade dos serviços de coleta e afastamento do esgoto sanitário, quando o imóvel for abastecido por ligação de água, bem como efetuar o pedido de ligação ao sistema de abastecimento de água, quando o imóvel estiver ligado exclusivamente ao sistema público de esgotamento sanitário;
- Pagar o consumo mínimo estimado por economia, pela disponibilidade dos serviços vinculados;

É salutar informar que o referido contrato encontra-se em discussão com a AGERGS, indicando no item 9.4, a possibilidade do faturamento da disponibilidade no novo texto, conforme segue:

9.4 – Havendo condições técnicas de conexão do imóvel à rede coletora de esgoto, a CORSAN efetuará a cobrança da tarifa pela disponibilidade da rede, nos termos do artigo 45 da Lei Federal nº 11.445/2007 e conforme regulamentação específica emitida pela Agência Reguladora.

Também o RSAE em seu Artigo 102, parágrafo 3º indica essa possibilidade assim grafada:

§ Havendo condições técnicas de conexão do imóvel à rede coletora de esgoto, a CORSAN efetuará a cobrança da tarifa pela disponibilidade da rede, nos termos do Art. 45 da Lei Federal nº 11.445/2007 e conforme regulamentação específica emitida pela AGERGS.

b) Notificações de Comercialização

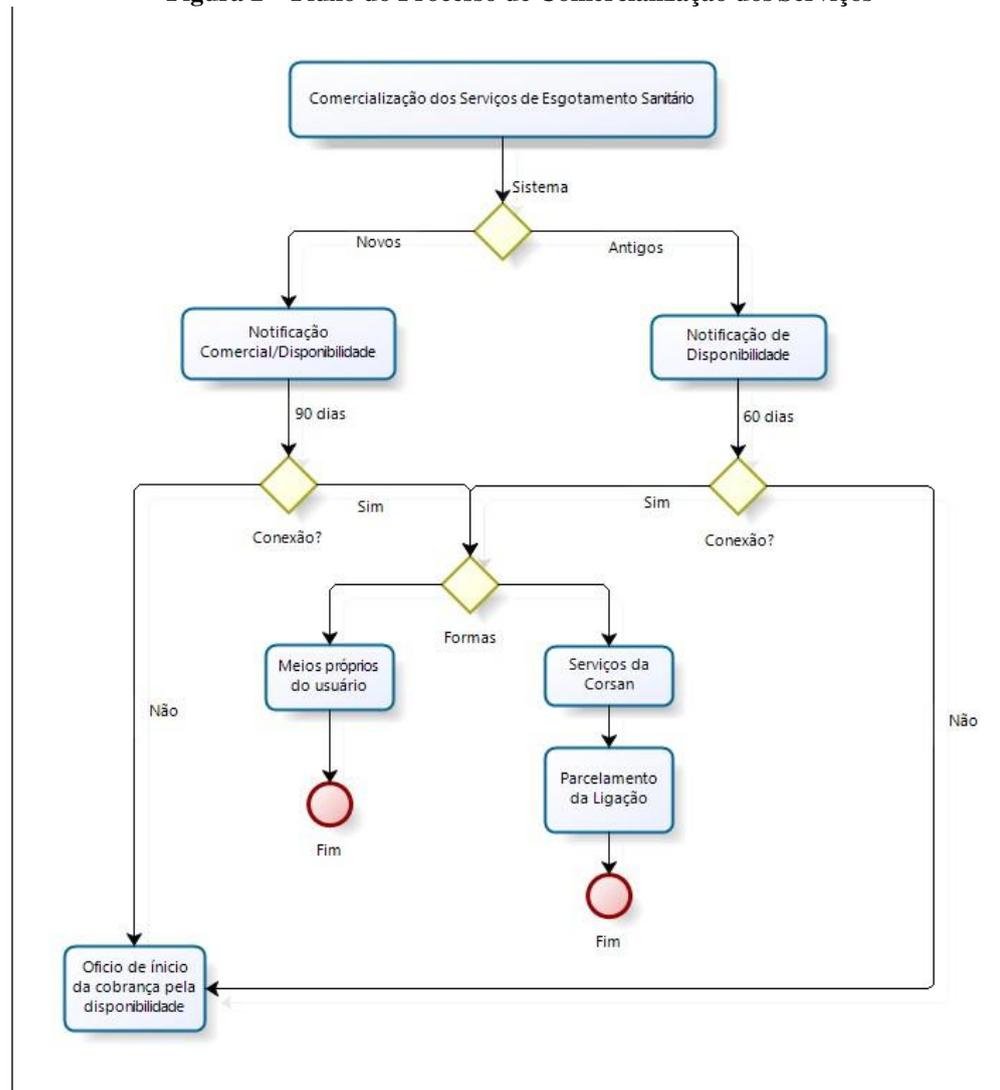
O sistema Comercial disponibiliza automaticamente processo de geração em lote de Ofício encaminhado via ECT, por AR informando da disponibilidade do sistema de esgoto, denominado de Carta de Comercialização.

Na mesma esteira, obedecendo a prazos pré-determinados o sistema a partir de parâmetros definidos emitirá a Notificação de Cobrança da Disponibilidade aos usuários que não se ligarem ao sistema público.

⁵⁶ SANTOS *et al.*, 2015.

Esses instrumentos além de permitirem o controle automatizado da oferta dos serviços, controla também os prazos de conexão à rede de forma a contabilizar o tempo para gestão das carências de faturamento do programa de incentivo a novas ligações de esgoto e o início do faturamento da disponibilidade quando for o caso.

Figura 2 – Fluxo do Processo de Comercialização dos Serviços



c) Execução da Ligação

Quando a conexão for por meios próprios do usuário caberá a CORSAN passar a faturar os serviços conforme política tarifária vigente.

Quando os serviços de conexão for realizado pela CORSAN, devidamente autorizado pelo usuário, caberá a CORSAN:

- a) Elaboração do orçamento dos serviços de ligação;
- b) Obter o aceite do usuário no orçamento verificado pela CORSAN;
- c) Execução do serviço;
- d) Definir com o usuário a forma de pagamento e/ou parcelamento do serviço de conexão;
- e) Proceder ao início do faturamento dos serviços conforme política tarifária vigente.

d) Aplicação da Tarifa de Incentivo à Ligação

A aplicação da tarifa de incentivo à ligação será adotada após concluída a fase 3 e não tendo o usuário conectado o imóvel ao sistema público de esgotamento.

Será emitida notificação de início da cobrança pela disponibilidade do sistema do sistema de esgotamento.

O controle dos prazos será efetuado de forma automática pelo sistema comercial da CORSAN.

6.3.2 Formação do Preço

O preço seguirá tabela tarifária vigente na data de sua aplicação, sendo os percentuais de incentivo definidos em razão de sua eficácia para o atingimento do objetivo, que é conectar os usuários ao sistema disponibilizado.

No modelo estudado, os percentuais de incentivo foram:

Quadro 4 – Percentuais de incentivo à conexão

Aplicação	Nº de dias	% de Aplicação	% Aplicação Acumulada
1ª	120 (>90<=270)	+ 50%	50%
2ª	300 (>270<=450)	+ 25%	88%
3ª	480 (>450)	+ 25%	134%

Logo, o incentivo é dado a partir do qual o usuário conectado ao sistema tem custo menor pelo serviço efetivamente prestado.

Em caso de alteração das bases da tarifa de incentivo à conexão as variáveis a serem alteradas/balanceadas são: 1. O nº de dias, 2. O número de aplicações e 3. O percentual de aplicação. No entanto, o valor base da tarifa será aquela vigente na época de aplicação da tarifa por inventivo⁵⁷.

⁵⁷ SANTOS *et al.*, 2015.

7 CONCLUSÃO

Oito anos após a promulgação da Lei do Saneamento (Lei Federal n. 11.445/07) não ocorreram avanços significativos na questão do acesso à coleta e tratamento de esgotos no Brasil.

No entanto, estas deficiências não se restringem apenas à questão da falta de redes de coleta, mas também àqueles casos em que, havendo a disponibilidade desta infraestrutura, não existem usuários conectados.

Mais do que a questão da falta de obrigatoriedade prática referente a estas ligações, vários fatores levam ao agravamento desta questão, tais como: problemas culturais, econômicos, sociais e de negligências relativas ao cumprimento do papel que cabe aos Poderes Federais, Estaduais e Municipais bem como aos operadores dos SES.

Neste sentido, cumprindo o objetivo proposto de estudar o problema da obrigatoriedade de ligação do esgotante sanitário às redes coletoras, o presente trabalho revisou legislações e apresentou o estudo de caso referente à Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

Neste é apresentada, à luz das legislações vigentes e de negociações com a agência reguladora Estadual (AGERGS) uma proposta de enfrentamento da questão que visa promover incrementos significativos nas ligações de usuários da empresa às suas redes.

A proposta da empresa tem por base a autorização para cobrança pela disponibilidade da rede coletora em valores que podem chegar a 134% da tarifa de água tratada distribuída se o cliente não efetuar em prazo máximo de 480 dias a ligação, após notificado.

Desta forma, considerando que o valor normal cobrado de um cliente que tenha ligação ao sistema coletor é de 70% da tarifa de água, objetiva de certa forma, a proposta apresentada “penalizar” aquele esgotante que não se ligar à rede coletora existente e, por força desta cobrança excessiva, conscientizá-lo de que o caminho mais econômico é o da conexão.

Cumprindo ressaltar que a empresa ainda não está aplicando o instrumento proposto (ago/15) porque espera resposta do órgão regulador. A iniciativa, porém deve ser vista como um procedimento meritório, uma vez que a CORSAN tenta sair da inércia que acomete muitos prestadores públicos e privados e caminha no sentido de confirmar seu protagonismo nas questões relativas ao tratamento de águas e esgotos.

Este TCC, portanto, discute o tema a que se propõe e aponta um tipo de solução possível, restando como objeto de futuros estudos o acompanhamento da aplicação desta proposta, de seus resultados práticos e dos impactos sociais que, certamente, ocorrerão.

REFERÊNCIAS

A IMPORTÂNCIA DO TRATAMENTO DE ESGOTOS SANITÁRIOS. Disponível em: <<http://www.fec.unicamp.br/~bdta/esgoto/importancia.html>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Organização pan-americana da saúde: avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades; CORDEIRO, Berenice de Souza. **Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009a. v. 1.

BRASIL. Ministério das Cidades; CORDEIRO, Berenice de Souza. **Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009b. v. 3.

BRAVO, Marco. **A falta de saneamento básico e a contaminação por verminoses**. 2012. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/conteudo2012/11/cbn_vitoria/comentaristas/marco_bravo>. Acesso em: 12 ago. 2015.

CORSAN. Companhia Riograndense de Saneamento. **História do saneamento no RS**. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

DANTAS, Felipe Von Atzingen *et al.* Uma análise da situação do saneamento no Brasil. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e gestão**, v. 15, n. 3, p. 272-284, set./dez. 2012.

ECOAGÊNCIA. Notícias Ambiental. **Brasileiros ainda adoecem por falta de saneamento básico**. 2008. Disponível em: <<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id>>. Acesso em: 07 set. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**. 6. ed. [s.l]: Jus Podivm, 2012.

GAZETA DO SUL. **Ligação à rede coletora de esgoto deve ser obrigatória**. 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ligacao-a-rede-coletora-de-esgoto-deve-ser-obrigatoria>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional de saneamento básico (PNSB)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Ociosidade das redes de esgoto. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

PIMENTA, Handson Cláudio Dias *et al.* O esgoto: a importância do tratamento e as opções tecnológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ENEGEP, 2002. 1 CD.

ROCHA, E. V. **Saneamento básico no Brasil: perspectiva jurídica**. Disponível em: <<http://www.catolicadeanapolis.com.br/portal/uploads/files/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SANTOS, Alessandra C. Fagundes *et al.* Política de incentivo para conexão ao sistema de esgotamento sanitário. Porto Alegre: CORSAN, 2015.

SILVA, Flávia Maria da; BASTOS, Priscila Felix. **A atuação das políticas públicas na gestão e implementação do saneamento básico**. Disponível em: <www.geociencias.ufpb.br>. Acesso em: 22 abr. 2016.

SOUZA, Ana Cristina Augusto de. **Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina>. Acesso em: 07 set. 2015.