

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

**TC-041.321/2021-9**

Natureza: Auditoria Operacional.

Unidades Jurisdicionais: então Ministério do Meio Ambiente (atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima); então Ministério do Desenvolvimento Regional (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional); Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); e então Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (atual Secretaria Especial para o Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

**SUMÁRIO:** AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA ATENDIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS). IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO COM VISTAS À NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS CHAMADAS ÁREAS ÓRFÃS CONTAMINADAS, COM DETALHAMENTO DAS ATIVIDADES PARA RECUPERAR ÁREAS DEGRADADAS POR AGENTE POLUIDOR DESCONHECIDO E PARA IDENTIFICAR OS RESPONSÁVEIS PELO DANO, OBJETIVANDO O RESSARCIMENTO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS. ENVIO DE INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO COMPETENTES.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Auditoria Operacional realizada pela então denominada Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental), atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura e Meio Ambiente (AudAgroAmbiental), tendo por escopo avaliar as ações do Governo Federal para atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, alterada pela Lei 14.026/2020, contemplando as iniciativas dirigidas a Estados e Municípios voltadas à implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos oriundos dos resíduos sólidos urbanos (RSU), a partir do ano de 2016, ocasião em que o TCU publicou o Relatório de Levantamento sobre a PNRS.

2. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do relatório produzido pela SecexAgroAmbiental em que o presente feito é analisado (peça 143):

**“1.2 Antecedentes**

3. O TCU já havia se debruçado sobre o tema resíduos sólidos urbanos anteriormente. Vale ressaltar o Levantamento de Auditoria efetuado sob a ótica da governança, Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, que buscou analisar a forma de institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecida pela Lei 12.305/2010 para possibilitar a gestão integrada e o correto gerenciamento dos RSU.

4. O aludido Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário foi monitorado, inicialmente, por meio de análise de documentação encaminhada em 2017 pelos órgãos fiscalizados. Aos documentos recebidos, foi acrescida análise realizada pela Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas do Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Controladoria-Geral da União (CGDRA/DI/SFC/CGU) no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas do MMA relativo aos exercícios de 2018 e 2019, originando o Acórdão 2.867/2021-TCU-Plenário, sob mesma relatoria.

5. Ainda, em momento anterior à edição da Lei 12.305/2010, o Tribunal realizou uma Anop na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) abordando a temática dos RSU, Acórdão 2.067/2008-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Ao avaliar o nível de cumprimento das deliberações do supracitado Acórdão 2.067/2008-TCU-Plenário, discutiu-se a possibilidade de construção de aterros simplificados como forma de atender os pequenos Municípios, ou os que estivessem isolados, uma vez que a construção e manutenção de aterros convencionais são onerosas. O Monitoramento deu origem ao Acórdão 2.697/2011-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro-substituto Weder de Oliveira.

7. Cabe notar que as propostas de encaminhamento do TCU, à época, já abordavam importantes elementos introduzidos pela Lei 12.305/2010 para o adequado serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU) por parte dos Municípios, a saber: a) priorização de Municípios que estivessem associados sob a forma de consórcios intermunicipais para acesso a recursos da União; b) necessidade de cobrança pelo SMRSU, de forma a propiciar sustentabilidade econômico-financeira aos empreendimentos; c) obrigatoriedade de existência de planos de resíduos sólidos para celebração de contratos com o poder público.

### **Representações**

8. Recentemente, foram impetradas quatro representações junto ao Tribunal abordando o tema resíduos sólidos, a saber:

- TC 026.765/2020-9: aponta possíveis irregularidades ocorridas no Ministério do Meio Ambiente (MMA) relacionadas à descontinuidade de agendas, baixa efetividade das ações propostas, entre outras. Apreciada por meio do Acórdão 3368/2022-TCU-2ª Câmara.

- TC 007.203/2021-7 e TC 009.046/2021-6: ambas as representações relatam possíveis irregularidades ocorridas no Processo Licitatório 018/2020, Concorrência Pública 01/2020, procedimento licitatório a cargo do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional (Convale). A primeira foi apreciada por meio do Acórdão 6.007/2021-TCU-1ª Câmara, e seu recurso foi analisado por meio do Acórdão 7.962/2021-TCU-1ª Câmara. A segunda representação foi apreciada por meio do Acórdão 6.378/2021-TCU-Primeira Câmara.

- TC 014.704/2021-8: com o objetivo verificar a extensão, suficiência e efetividade das políticas públicas de gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil, em especial a PNRS, instituída pela Lei 12.305/2010, a fim de averiguar a aplicabilidade e o cumprimento da referida lei pelos órgãos públicos. A representação foi julgada por meio do Acórdão 15.940/2021-TCU-1ª Câmara.

9. Importante notar que todos os trabalhos citados estão disponíveis para consulta no sítio da internet do TCU, <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>.

### **1.3 Metodologia**

10. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT, Portaria TCU 185/2020) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

11. A fase de Planejamento consistiu na leitura de normativos e documentos oficiais, bibliografia e artigos acadêmicos afetos ao tema RSU, bem como na realização de entrevistas. Além disso, foi possível realizar visita técnica para participar do Fórum Internacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública e Senalimp 2021, considerado o maior evento técnico do

setor de limpeza urbana e gestão de resíduos da América Latina, o que permitiu aprofundar os conhecimentos sobre o objeto auditado.

12. Durante a referida visita, aproveitou-se a oportunidade para realizar entrevistas semiestruturadas com representantes de empresas privadas que atuam no setor de limpeza pública e tratamento de efluentes, seus respectivos sindicatos, além de representantes de associações de catadores de materiais recicláveis.

13. Na esfera governamental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), principais atores da PNRS, com o intuito de levantar informações relevantes sobre o tema, avaliar diferentes desenhos de auditoria e verificar se havia critérios e dados disponíveis, condições essenciais para definição do objetivo, do escopo e da abordagem da auditoria.

14. Ao final da fase de Planejamento, realizou-se um Painel de Referência com a participação de especialistas e representantes de associações de catadores de materiais recicláveis com o intuito de colher críticas e sugestões para o aperfeiçoamento da Matriz de Planejamento, ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia e auxiliando a condução dos trabalhos de campo. O Painel de Referência pode ser assistido na íntegra por meio do link: <https://www.youtube.com/watch?v=OpYYHEN0N0w&t=5392s>.

15. Durante a fase de execução do trabalho, foi realizada visita técnica ao Estado de Santa Catarina, referência no Brasil em gestão de RSU, com o objetivo de realizar entrevistas semiestruturadas com os principais envolvidos na temática. Além disso, foram avaliadas as respostas aos ofícios de requisição enviados aos órgãos da administração pública federal envolvidos na execução da política, além de análise e cruzamentos de dados nos sistemas governamentais de informação sobre resíduos sólidos, Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), sob responsabilidade do MMA e MDR, respectivamente.

#### **1.4 Escopo da Auditoria**

16. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2020), para definir o escopo, a equipe de auditoria precisa identificar quais entidades, qual programa em particular ou aspecto de um programa serão incluídos na auditoria.

17. O art. 9º da Lei 12.305/2010, que instituiu a PNRS, estabelece uma ordem de prioridade a ser seguida na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, a saber: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, associando à gestão integrada a inclusão social dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

18. A partir da leitura do normativo, verifica-se que o foco na implementação da PNRS deve ser o fortalecimento das etapas prévias à disposição final, de modo a reduzir a quantidade de resíduos a serem dispostos em aterros.

19. Todavia, para escolha do objeto da fiscalização, quatro fatores tiveram que ser sopesados: a) a complexidade do tema e a impossibilidade de abordar todos os assuntos em apenas um trabalho; b) as iniciativas de não geração e redução de resíduos ainda serem práticas muito incipientes, não havendo dados suficientes para sua adequada mensuração e objetos passíveis de serem auditados; c) os baixos índices de reciclagem e reutilização dos resíduos no Brasil; d) a situação de existência dos lixões, além de ser um crime ambiental, coloca em risco a saúde da população e traz enormes prejuízos ao meio ambiente.

20. Ainda, o item 9.4 do Acórdão 2.867/2021-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-substituto André de Carvalho, autoriza expressamente a realização de fiscalização com foco na disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme segue:

‘9.4 autorizar, desde já, a realização de auditoria operacional com o foco na temática atinente ao cumprimento do art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010, à disposição ambientalmente adequada dos rejeitos e do encerramento dos lixões (...)’

21. Assim, apesar de figurar como última solução na gestão e manejo dos RSU, foi escolhida como tema para a fiscalização a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Isso porque, a partir da leitura da bibliografia afeta ao tema, verifica-se que os especialistas convergem no sentido de que o Brasil precisa priorizar o encerramento dos lixões.

22. Nessa linha, com o conhecimento adquirido sobre o tema durante a fase de planejamento, foram formulados o problema e as questões de auditoria que guiarão o trabalho, a saber:

‘Problema de auditoria: segundo o documento de lançamento do Programa Lixão Zero, iniciativa do Governo Federal voltada para auxiliar os Estados e Municípios na gestão dos resíduos sólidos urbanos, existem no país cerca de 3.200 lixões e aterros controlados que não dispõem das medidas necessárias para proteção contra danos e degradações. Tal situação traz prejuízos diretos à saúde da população, uma vez que esses locais são vetores de doenças propagadas por roedores, aves, insetos e outros animais, além de ocasionar impactos negativos ao meio ambiente devido à poluição dos recursos hídricos e à geração de gases de efeito estufa (GEE).

Questão 1. as medidas necessárias para o encerramento dos lixões e aterros controlados estão sendo implementadas conforme preveem a Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e a Lei 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico)?

Questão 2. em que medida MMA, MDR e Funasa têm atuado de forma coordenada e integrada para o alcance dos objetivos previstos na PNRS, conforme determina o Art. 23 da CF?

Questão 3. em que medida o Governo Federal tem atuado para promover a inclusão social, econômica e produtiva dos catadores de materiais recicláveis de forma a atender ao disposto no Decreto 10.936/2022, que regulamenta a Lei 12.305/2010?’

23. Por fim, ressalta-se que não são objeto da presente fiscalização as supracitadas etapas anteriores à disposição final prevista na Lei 12.305/2010. Porém, dada a relevância da temática, os demais assuntos podem ser objeto de futuros trabalhos do TCU.

### **1.5 Organização do relatório**

24. Além desta introdução, o presente relatório contém a visão geral do objeto da auditoria no capítulo subsequente. Os capítulos de três a cinco constituem seu núcleo central, onde estão descritos os achados de auditoria referentes à implementação da PNRS. Ao final, apresentam-se a conclusão e a proposta de encaminhamento.

### **VISÃO GERAL**

25. No plano nacional, a adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU), vulgarmente conhecidos como lixo urbano, é um dos principais desafios para os Municípios brasileiros. Por sua vez, na esfera internacional, o tema figura entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), conjunto de metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030 pelos países signatários. O Objetivo 12 visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, cuja meta 12.5 estabelece a necessidade de diminuir substancialmente, até 2030, a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.

26. De acordo com a PNRS (Lei 12.305/2010), resíduos sólidos urbanos são os resíduos domiciliares gerados pelas atividades domésticas em residências urbanas, bem como os resíduos de limpeza urbana, originados da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas. Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

27. Rejeitos são os resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários.

28. Outras formas de disposição inadequada como lixões e aterros controlados não devem ser utilizadas, uma vez que tais estruturas não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações como a contaminação de corpos d'água e geração de gases poluentes como o metano, que é considerado um dos principais gases de efeito estufa (GEE).

29. Ainda, a disposição inadequada dos rejeitos em lixões e aterros controlados acarreta substanciais impactos à saúde com a contaminação dos aquíferos e atração de vetores de doenças (insetos, roedores etc.), causando prejuízos econômicos com tratamentos de saúde da população. Ainda, cabe notar a condição degradante dos catadores de materiais recicláveis que atuam nos lixões em contato direto com o lixo e todo tipo de material tóxico, com graves riscos à saúde.

30. Embora esteja previsto como crime pela Lei 9.605/1998, Lei de Crimes Ambientais, levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) demonstrou que, atualmente, ainda existem 2.518 áreas de disposição inadequada, onde os rejeitos são depositados a céu aberto, sem qualquer planejamento ou medidas de proteção (disponível em <http://www.lixoes.cnm.org.br/> visita em 19/7/2022).

31. Além dos citados danos ambientais e à saúde da população, a PNRS atribui caráter multidimensional à gestão integrada dos RSU, definindo-a como o 'conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável'.

32. Nesse sentido, o art. 7, XII, trouxe como um dos objetivos da política a 'integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos' e o art. 8, IV, definiu como um dos instrumentos da política 'o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis'.

### **2.1 Contexto Legal**

33. A Lei 12.305/2010, também conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), recentemente alterada pela Lei 14.026/2020, estabelece as diretrizes, responsabilidades, princípios e objetivos que norteiam os diferentes participantes, Estados, Distrito Federal, Municípios, iniciativa privada e a sociedade em geral na implementação da gestão integrada e gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

34. Trata-se de uma política transversal, com interface com outras iniciativas governamentais, e altamente descentralizada, cuja implementação depende de um conjunto de iniciativas dos três entes federativos.

35. Para ilustrar a complexidade do tema, cabe notar que a Constituição Federal definiu como competência da União a instituição de diretrizes sobre saneamento básico (art. 21, XX). A Lei 11.445/2007, conhecida como Marco Legal do Saneamento Básico, define saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais envolvendo quatro componentes: 1) água potável; 2) esgotamento sanitário; 3) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; 4) drenagem de águas pluviais urbanas. Assim, depreende-se que o manejo e gestão de resíduos é um dos componentes do saneamento básico.

36. Ainda segundo a Carta Magna, a melhoria das condições de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, IX), e o Sistema Único de Saúde (SUS) tem como atribuição participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV).

37. De acordo com a Lei 13.844/2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) é o órgão competente para gerenciar a Política Nacional de Saneamento Básico (art. 29, VIII). Entretanto, a atuação do MDR está direcionada: a) aos Municípios com mais de 50 mil habitantes; b) Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) e de Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride) ou para Municípios críticos para risco hidrológico. Nesse quesito,



vale lembrar que o saneamento básico trata especificamente dos resíduos sólidos urbanos, e não abrange outros tipos de resíduos sólidos abordados pela PNRS como os industriais, de serviços de saúde, da construção civil etc.

38. O Plano Plurianual 2020-2023 (PPA) atribui à Funasa a implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos em Municípios de até 50 mil habitantes, incluindo áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias.

39. Conforme art. 30, V, da Constituição Federal, a titularidade do serviço pertence aos Municípios, e compete a eles organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação prévia, os serviços públicos de interesse local, abrangendo o SMRSU. Conforme art. 3º-C da Lei 11.445/2007, o SMRSU engloba a coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento (inclusive por compostagem) e disposição final dos resíduos domésticos e provenientes do serviço de limpeza urbana.

40. Não obstante as competências na esfera federal serem divididas entre MMA, MDR e Funasa, a PNRS integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1981, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Dessa forma, atribui-se ao MMA a titularidade da Política.

41. Vale ressaltar que a PNRS também se articula com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei 9.795/1999.

42. Recentemente, a edição da Lei 14.026/2020, Novo Marco Legal do Saneamento Básico, trouxe significativas modificações tanto na Lei 12.305/2010 quanto na Lei 11.445/2007. Entre as principais mudanças na Lei 12.305/2010 destaca-se a do art. 54, que concedeu novo prazo aos Municípios para encerramento dos lixões e aterros controlados.

43. Com relação às alterações na Lei 11.445/2007, ressalta-se a dos arts. 29 e 35, que dispõem que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de cobrança, e que a não proposição de instrumento de cobrança sujeita o titular do serviço às penalidades da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. Ainda, a nova redação do art. 50 da Lei 11.445/2007 busca estimular a formação de arranjos regionais para os serviços públicos de saneamento, estabelecendo que, na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais.

45. Importante notar que tais conceitos de necessidade de cobrança e formação de arranjos regionais já estavam previstos no arcabouço legislativo anterior, porém não havia sanção para quem não cumprisse.

46. Por fim, a nova redação dada pela Lei 14.026/2020 ao artigo 25-A da Lei 11.445/2007, bem como ao art. 3º da Lei 9.984/2000, inseriu entre as competências da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) a edição de normas de referência sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento. Importante notar que a adoção das normas de referência editadas pela ANA por parte dos entes federados é condição para acesso a recursos federais, conforme o art. 4º-B, § 2º, da Lei 9.984/2000.

47. Desse modo, em 14/6/2021, por meio da Resolução 79/2021, a ANA publicou a Norma de Referência 1/ANA/2021 (NR 01), que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

## **2.2 Evolução da Política Nacional de Resíduos Sólidos**

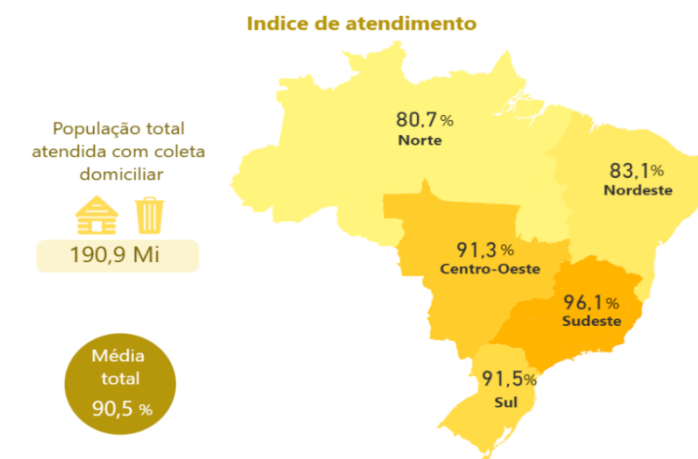
48. Segundo o Panorama Abrelpe 2020 (Abrelpe, 2020), em 2019, a maior parte dos RSU coletados seguiu para disposição final em aterros sanitários, passando, em uma década, de 33 milhões de toneladas por ano, em 2010 (56,8%), para 43 milhões de toneladas, em 2019 (59,5%). Por outro lado, a quantidade de rejeitos que seguiu para unidades inadequadas, lixões e aterros

controlados, também cresceu, passando de 25 milhões de toneladas por ano, em 2010 (43,2%), para pouco mais 29 milhões de toneladas por ano, em 2019 (40,5%).

49. Deve-se ressaltar que o volume de resíduos que teve uma destinação inadequada é maior do que o informado acima, uma vez que a coleta de lixo não abrange 100% dos domicílios. De acordo com a Abrelpe (Abrelpe, 2020), uma vez que a coleta não é universal, 6,3 milhões de toneladas de resíduos não foram objeto de coleta e, conseqüentemente, tiveram destino impróprio.

50. Com relação ao tema, verifica-se avanço nos índices de coleta regular, etapa inicial necessária para viabilizar um sistema adequado de gestão de resíduos. Entretanto, o país ainda apresenta déficit na abrangência desses serviços, com 90,5% de cobertura, conforme Figura 1:

**Figura 1.** Índice de atendimento de coleta domiciliar por região, Brasil, SNIS 2020



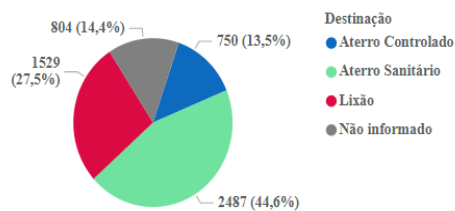
Fonte: SNIS 2020

51. Além disso, o país é marcado por significativa assimetria nas taxas de cobertura entre Municípios de pequeno, médio e grande porte populacional, bem como entre regiões e entre áreas urbanas e rurais. Com referência à coleta seletiva, de acordo com o SNIS 2020, apenas 36,3% dos Municípios prestam o serviço.

52. No que concerne o encerramento de lixões e aterros controlados, foco da presente fiscalização, atualmente, conforme informado pelo MMA em matéria disponibilizada em seu sítio eletrônico, em 8/2/2021, apesar do progresso alcançado em 2020, com redução de 17% da quantidade de lixões em relação a 2019, o que representa 645 unidades de disposição inadequada, ainda existem 2.707 lixões no país, segundo dados levantados pela Abetre (<https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2021/02/programa-lixao-zero-reduziu-em-17-a-quantidade-de-lixoes-em-2020>).

53. Não obstante o aludido encerramento dos lixões, a partir da análise do SNIS/2020, identificou-se que apenas 44% dos Municípios (2.487) destinavam seus rejeitos para locais adequados. Tal situação é similar à identificada pelo Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União, em 2018. À época, 40% dos Municípios dispunham seus rejeitos em aterros sanitários. A destinação dos rejeitos pode ser observada na Figura 2.

**Figura 2.** Destinação dos rejeitos por parte dos Municípios, Brasil, SNIS/2020.



Quantidade de municípios: 5570

Fonte: SNIS 2020

54. Assim como no quesito coleta domiciliar, verifica-se grande assimetria entre regiões, com uma maior concentração de Municípios com disposição adequada de rejeitos nas regiões Sul e Sudeste.

55. Para enfrentar o problema dos lixões e aterros controlados, o MMA lançou o Programa Lixão Zero (MMA, 2019), em 30/4/2019, por meio da Portaria MMA 307/2019. Esse programa prevê a execução de ações para aprimoramento da gestão de RSU com as seguintes perspectivas: encerramento de lixões e aterros controlados; ampliação da coleta seletiva e da reciclagem de resíduos secos e orgânicos; recuperação de áreas contaminadas; atuação junto ao setor privado para implementação e expansão dos sistemas de logística reversa; e aproveitamento do potencial energético dos resíduos sólidos.

56. O Programa está inserido no âmbito da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana e objetiva subsidiar os Estados e Municípios na gestão dos resíduos sólidos urbanos, com foco na disposição final ambientalmente adequada.

57. A partir do exposto, verifica-se que, em que pese a edição de vasto arcabouço legal, o volume de resíduos que seguiu para disposição final inadequada aumentou na década subsequente à edição da Lei 12.305/2010, não obstante os tímidos avanços observados na coleta domiciliar.

**2.3 Prorrogação dos prazos legais para que os Municípios implementassem a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos**

58. Em 2010, a PNRS estabeleceu o ano 2014 como data limite para acabar com os locais de descarte irregular. Ante os poucos progressos verificados, em 2020, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e, entre outras providências, alterou o prazo inicialmente previsto pela Lei 12.305/2010 para disposição final adequada dos rejeitos.

59. Foi definido como novo prazo a data de 31/12/2020, excetuando aqueles Municípios que tivessem elaborado Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos (PIRS) ou Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e que dispusessem de mecanismos de cobrança que garantissem a sustentabilidade econômico-financeira do sistema. Para estes Municípios, vigoram outros prazos, nos termos seguintes:

- I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;
- II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;
- III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;
- IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.



60. No entanto, a Lei 14.026/2020 criou uma exceção quando o aterro sanitário for economicamente inviável, situação em que poderão ser adotadas outras soluções com observância de normas técnicas e operacionais de forma a evitar riscos à saúde e à segurança, e minimizar impactos ambientais (art. 54, § 2º).

#### **2.4 Planos Estratégicos**

61. Para nortear as ações e iniciativas voltadas à melhoria das condições de saneamento básico e manejo e gestão de RSU, o governo federal instituiu o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab, MDR, 2019), a cargo do MDR e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares, MMA, 2022), a cargo do MMA. Tais planos têm estreita ligação em vista da conexão entre a PNSB e a PNRS.

62. O Plansab consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes (água, esgoto, limpeza urbana e RSU e drenagem), adotando um horizonte de 20 anos (2014 a 2033). Esse plano foi aprovado pelo Decreto 8.141/2013 e pela Portaria Interministerial 571/2013. Sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010, devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos.

63. O Planares representa a estratégia de longo prazo em âmbito nacional para operacionalizar as disposições legais, princípios, objetivos e diretrizes da PNRS. Nele são propostas as metas, diretrizes, projetos, programas e ações voltadas à consecução dos objetivos da Lei para um horizonte de 20 anos.

64. No entanto, o referido plano somente foi aprovado recentemente pelo Decreto 11.043/2022, datado de 13/4/2022, após quase doze anos desde a edição da PNRS. Os efeitos negativos decorrentes da ausência do plano nacional foram abordados no levantamento realizado pelo TCU em 2016 (Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário).

65. O Planares (MMA, 2022) tem vigência por prazo indeterminado e deverá ser atualizado a cada quatro anos, periodicidade que deverá ser referenciada no processo de elaboração do Plano Plurianual da União (PPA), de modo a orientar os investimentos e a alocação dos recursos para esse setor.

66. Na esfera estadual, os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) devem atender às diretrizes previstas no art. 17 da PNRS. Os Estados podem elaborar, também, planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas, desde que haja a participação dos Municípios envolvidos, e não sejam excluídas ou substituídas quaisquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas na PNRS.

67. De acordo com o art. 17, VIII, os Estados devem contemplar, em seus respectivos PERS, medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos.

68. Aos Municípios e Distrito Federal cabe a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O conteúdo mínimo é estabelecido pelo art. 19 da PNRS. Respeitado o conteúdo mínimo, o PMGIRS pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei 11.445/2007.

69. Além disso, a PNRS prevê conteúdo simplificado para Municípios com menos de 20.000 habitantes, ressalvadas algumas exceções como Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, entre outras.

#### **2.5 Sistemas de informação do Governo Federal para gestão de resíduos sólidos**

70. O Governo Federal possui dois sistemas de informação voltados à gestão dos resíduos sólidos: o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir+).

71. O SNIS é administrado pelo MDR e contém informações sobre os quatro componentes do saneamento básico: água, esgoto, resíduos sólidos urbanos e drenagem. O sistema está em funcionamento desde 1996, e o módulo SNIS-RS coleta informações dos Municípios desde o ano de 2002. Seu preenchimento é voluntário e auto declaratório. Segundo o Planares (MMA, 2022, p. 15),

‘Apesar do SNIS-RS não ter a abrangência censitária e se reconhecer a baixa capacidade técnica e administrativa na maioria dos Municípios brasileiros, julga-se que o conteúdo de informações obtidas por tal sistema de informações ofereça subsídios adequados para uma extrapolação dos dados e o encaminhamento de cálculos estimados para o âmbito nacional. Frise-se, ainda, que o número de Municípios participantes do SNIS varia a cada ano e a participação de um mesmo Município nos diferentes anos não é permanente, bem como, constatam-se modificações no preenchimento pelos Municípios ao longo dos anos.’

72. As informações do SNIS possuem uma defasagem de dois anos, o que impossibilitou, no presente trabalho, qualquer análise além do ano de 2020. Nesse ano, 4.589 Municípios lançaram dados nesse sistema, o que representa 82,4% da totalidade. O SNIS está disponível no endereço eletrônico: <http://www.snis.gov.br>.

73. Com relação ao Sinir, sua criação foi determinada pelo art. 12 da Lei 12.305/2010, sob responsabilidade compartilhada entre União, Estados, DF e Municípios. O sistema é administrado pelo MMA, e se caracteriza como um dos instrumentos da PNRS (art. 8º, XI).

74. Apesar de ter sido instituído em 2010, o Sinir somente entrou em vigor em 26/6/2019. Em abril/2022, foi lançado o Sinir+, que é a mesma plataforma anterior do Sinir, só que com mais funcionalidades, e algumas deficiências corrigidas. Os dados do Sinir+ não foram utilizados na presente fiscalização, uma vez que somente ficaram disponíveis com o lançamento do sistema em abril de 2022. Além disso, os dados eram relativos ao ano de 2019, defasados em relação ao SNIS.

75. Acrescenta-se a isso o fato de o Sinir+ ter tido apenas 1.515 respondentes em 2019, apesar de ser de preenchimento obrigatório por Estados e Municípios para terem acesso a recursos federais na área de RSU. Em 2020, foram 2.492 Municípios respondentes, o que representa 44,7% do total de Municípios. O Sinir+ está disponível em <https://sinir.gov.br>.

## 2.6 Execução orçamentária

76. Foram mapeados os recursos orçamentários do MMA, MDR e Funasa, principais órgãos envolvidos na condução da PNRS, no período de 2016 até o atual exercício.

77. A análise das ações orçamentárias destinadas à implementação da PNRS informadas pela Funasa (peça 43) demonstra que foi autorizado o montante de R\$ 327,9 milhões em recursos destinados a RSU, no período de 2016 a 2022, conforme Tabela 1.

**Tabela 1.** Recursos aplicados na PNRS pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), ações 20AM, 21CC, 7XK8, 2016 a 2022 (R\$ milhões).

Ano	Dotação autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago	RAP	PGT RAP
2016	59,5	41,7	0	0	41,7	0
2017	83,8	75,8	0	0	75,8	11,5
2018	40,4	39	0	0	38,6	14,1
2019	37,5	27,9	0	0	27,3	19,8
2020	50,7	48,6	0	0	46,5	21,4
2021	28,1	27,8	0	0	25,4	16,9
2022	27,9	0	0	0	5,5	6,4
<b>Total</b>	<b>327,9</b>	<b>260,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>260,7</b>	<b>90,1</b>

Fonte: Funasa, peça 43

78. Como se pode observar na Tabela 1, apesar de a Funasa ter empenhado 79,5% da dotação autorizada no período em questão, nota-se que não houve liquidação nem pagamentos, ou seja, o valor empenhado foi inscrito em restos a pagar.

79. No período em análise, a Funasa informou (peça 43) ter pago R\$ 120,4 milhões relativos a restos a pagar. Desse montante, R\$ 30,3 milhões são referentes a exercícios anteriores a 2016. No período de 2016 a 2022, foram pagos R\$ 90,1 milhões em restos a pagar.

80. A Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do MDR informou que (peça 111), entre 2016 e 2021, não houve destinação orçamentária para a ação 116I. A referida ação foi substituída, em 2022, pela ação 00TQ - Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento. No entanto, ainda não há valores empenhados para a referida ação.

81. O MDR prossegue relatando que (peça 111, p.5), no âmbito do Programa Planejamento Urbano, com recursos da ação orçamentária 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos anos de 2019 e 2020, foram contratadas seis operações de manejo de resíduos sólidos com recursos de emendas parlamentares que perfazem R\$ 8,7 milhões em repasses federais já totalmente empenhados, tendo sido desembolsados R\$ 429,7 mil.

82. Com relação ao MMA, o Ministério informa (peça 52) que foi autorizado o montante de R\$ 97,8 milhões para iniciativas voltadas a RSU, no período de 2016 a 2022. Dessa dotação autorizada, foram empenhados R\$ 59,8 milhões (61,1%) enquanto R\$ 3,3 milhões foram efetivamente pagos (3,4%), consoante Tabela 2.

**Tabela 2.** Dotações orçamentárias alocadas nas ações 21A9 e 20W6 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2016 a 2022 (R\$ milhões).

Ano	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhado	Pago
2016	8,2	2	1,8	0,3
2017	6,4	0,7	0,7	0,2
2018	38,2	27,9	23,8	0,6
2019	21,6	18,7	2,6	0,1
2020	16,9	16,9	0,2	0,1
2021	20,8	19,5	19,1	1,9
2022	13,6	12,2	11,6	0,2
<b>Total</b>	<b>125,7</b>	<b>97,8</b>	<b>59,8</b>	<b>3,3</b>

Fonte: MMA, peça 52

83. Em relação à origem dos recursos, percebe-se que as ações do MMA voltadas para resíduos sólidos urbanos são compostas majoritariamente por recursos provenientes de emendas parlamentares, de acordo com Tabela 3.

**Tabela 3.** Ações relacionadas ao manejo de RSU do MMA, 2016 a março/2022 (R\$ milhões).

Orçamento Federal	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhado	Pago
Recursos P. Executivo	82,2	16,0	12,3	1,8
Emendas Parlamentares	43,5	81,9	47,5	1,5
<b>Total</b>	<b>125,7</b>	<b>97,8</b>	<b>59,8</b>	<b>3,3</b>

Fonte: MMA, peça 52

84. Verifica-se que, da dotação autorizada de R\$ 97,8 milhões, R\$ 81,9 milhões dos recursos (83,7%) são provenientes de emendas parlamentares. O valor empenhado foi de R\$ 59,8 milhões (58,0%) e apenas R\$ 3,3 milhões (1,8%) foram pagos até o momento.

85. A compilação do orçamento destinado a RSU por MMA, MDR e Funasa, no período de 2016 a 2022, pode ser observada na Tabela 4.

**Tabela 4.** Valores aplicados em RSU por MMA, MDR e Funasa, 2016 a 2022 (R\$ milhões).

Órgãos	Dotação Autorizada	Empenhado	Pago	A pagar
--------	--------------------	-----------	------	---------

MMA	97,8	59,8	3,3	56,4
MDR	19,3	8,7	0,4	8,3
Funasa	327,9	260,7	90,1	170,6
	<b>445,0</b>	<b>329,2</b>	<b>93,8</b>	<b>235,4</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações disponibilizadas pelos órgãos

86. Em termos percentuais, extrai-se da Tabela 4 que, no período de 2016 a 2022, a Funasa representou 73,7% das dotações autorizadas para gestão de RSU (R\$ 327,9 milhões), enquanto o MMA respondeu por 22,0% (R\$ 97,8 milhões) e o MDR por 4,3% (R\$ 19,3 milhões). Percebe-se, ainda, um saldo significativo pendente de pagamento, no valor de R\$ 235,4 milhões, o que representa 71,5% das despesas legalmente empenhadas.

87. À luz do exposto, observa-se que o Governo Federal não vem investindo recursos significativos na gestão de RSU pelo menos desde 2016, e o orçamento está sendo executado, em grande parte, na forma de pagamentos de restos a pagar.

### 3. ACHADOS DA AUDITORIA

88. A partir do presente capítulo será realizada a análise dos achados da auditoria. O exame inicia com a verificação da existência dos requisitos necessários para o encerramento dos locais de descarte irregular dos rejeitos (lixões e aterros controlados). Importante frisar que tais premissas foram retiradas do Capítulo 3.1 do Planares que estabelece as metas a serem alcançadas para RSU.

89. Foram identificadas quatro condições que devem ser cumpridas para que os lixões e aterros controlados ainda existentes sejam encerrados, a saber: a) recuperação das áreas contaminadas; b) existência de cobrança pela prestação do SMRSU; c) formação de arranjos regionais; d) existência de planos de gestão de resíduos sólidos.

90. Vale notar que o primeiro item se refere a unidades de descarte irregular já fechadas, mas se considera que o encerramento definitivo somente se dará com a remediação das áreas contaminadas. Caso não haja esse cuidado, os já conhecidos efeitos nocivos do lixo que ficará no solo perdurarão por décadas.

91. Os demais elementos são condicionantes a serem implementadas pelos Municípios, titulares do SMRSU, que possibilitarão a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

92. Os capítulos subsequentes abordarão a estrutura de governança da PNRS e a situação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, respectivamente.

#### 3.1. Recuperação das áreas contaminadas

93. O art. 15 da Lei 12.305/2010 já previa a elaboração de Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), sob coordenação do MMA, abordando, além de metas para encerramento dos lixões, a sua subsequente descontaminação. De acordo com o art. 3º do mesmo normativo, área contaminada é um local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos.

94. Entretanto, conforme mencionado no item 2.2, de acordo com o MMA (peça 60), 645 lixões espalhados pelo Brasil foram desativados desde 2019. Todavia, as áreas contaminadas não estão sendo remediadas, e os lixões e aterros controlados encerrados continuam contaminando o meio ambiente por décadas, com impactos diretos na saúde da população e na economia.

95. O tema é disciplinado precipuamente pelos seguintes normativos:

- Resolução Conama 420/2009, principal normativo relativo às áreas contaminadas, dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas. Nele são detalhadas as etapas necessárias para a identificação, confirmação e gerenciamento das áreas contaminadas.

- Lei Complementar 140/2011, fixa normas para a cooperação entre os três entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à

proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora;

- Resolução Conama 237/1997, disciplina o licenciamento ambiental previsto na PNMA, Lei 6.938/1981, e estabelece que, a depender da localização e das características do empreendimento e de seus impactos, o licenciamento pode ser realizado em âmbito municipal, estadual ou federal.

96. De acordo com o art. 21 da Resolução Conama 420, são princípios básicos para o gerenciamento de áreas contaminadas: I) a geração e a disponibilização de informações; II) a articulação, a cooperação e integração interinstitucional entre os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os proprietários, os usuários e demais beneficiados ou afetados.

97. No entanto, há um grande desconhecimento sobre o assunto. Ainda não há um diagnóstico preciso sobre a identificação, a localização e a quantidade de áreas a serem remediadas. Tampouco se verifica articulação entre os diferentes órgãos do poder público, e entre esses e a sociedade no intuito de solucionar o problema.

98. Para exemplificar, o art. 19 da PNRS orienta os Municípios a identificarem seus passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, e inclui a recuperação das áreas contaminadas como conteúdo mínimo a ser abordado em seus respectivos planos de gestão integrada de resíduos sólidos.

99. Não obstante o comando legal, conforme o MMA (peça 60), apenas 409 Municípios reportaram ao Sinir a existência de 485 passivos ambientais em 23 unidades da federação. Além disso, como será visto adiante, mais da metade dos Municípios não possui planos de gestão e manejo de resíduos sólidos, sobretudo os de menor porte que ainda se valem do descarte irregular de resíduos.

100. Entende-se que a remediação das áreas contaminadas deve ser célere, uma vez que um lixão ou aterro controlado que foi abandonado em pouco tempo será coberto pela vegetação nativa, dificultando sua localização. Contudo, os resíduos ali depositados continuarão degradando o meio ambiente. Corre-se o risco de muitas dessas áreas desativadas já serem de árdua identificação, porém o passivo ambiental perdurará por muitos anos.

101. Nessa esteira, buscando aprimorar a gestão de áreas contaminadas, o MMA lançou, em 2020, o Programa Nacional de Recuperação de Áreas Contaminadas (PNRAC, MMA, 2020). O Programa estabelece como cenário desejado para o gerenciamento de áreas contaminadas o fortalecimento de três eixos para a melhoria da gestão: pessoas, processos e tecnologias.

102. O eixo pessoas compreende a capacitação de órgãos ambientais no tema, de modo a ter profissionais em maior quantidade e qualidade aptos a realizar a gestão. Os processos tratam dos fluxos de trabalho e a maneira otimizada de se realizar as ações necessárias, podendo demandar, inclusive, atualização normativa sobre o tema. Por tecnologias, entende-se o desenvolvimento de soluções tecnológicas com dados espacializados para fortalecer a formulação e execução das políticas públicas.

103. Em sintonia com o PNRAC, os gestores do MMA informam (peça 60) que o adequado monitoramento das áreas contaminadas e respectivas ações de recuperação serão possibilitados pelo Sistema Nacional de Gestão de Áreas Contaminadas, que está em desenvolvimento, e pela capacitação de gestores públicos, ambos objeto de cooperação estabelecida com AESAS e Abetre, cujo acordo foi publicado no Diário Oficial da União de 17/12/2020 (peça 57).

104. Todavia, verifica-se pelo Quadro de Objetivos Estratégicos estabelecidos pelo Programa (p. 35) que a maioria das ações tinha como data prevista o ano de 2021. Contudo, nenhum dos prazos foi cumprido.

105. Como agravante, além do atraso em iniciar, observa-se que atividades como capacitação, qualificação técnica, consolidação de norma técnica em nível federal, identificação, divulgação e



sobretudo obtenção de fontes de financiamento para recuperação de áreas contaminadas, todas elencadas como prioritárias no PNRAC, são ações que demandam tempo.

106. Outra questão que merece destaque refere-se à identificação e localização das áreas contaminadas para posterior inserção dos dados na ferramenta de gestão que está sendo desenvolvida. O PNRAC é vago e não aponta os responsáveis pela identificação das áreas com maior impacto e riscos para a população e meio ambiente.

107. Tal indefinição é preocupante, pois, conforme informado no item 2.5, o número de respondentes do Sinir é bastante reduzido, especialmente com relação ao quesito áreas contaminadas, não obstante as sanções em caso de não preenchimento do sistema. Corre-se o risco de desenvolvimento de plataforma de gestão que não terá utilidade por insuficiência de dados.

108. Ainda, um aspecto relevante é disposto pelo art. 4º, VII, da Lei 6.938/1981 (PNMA), que estabelece que cabe ao poluidor/degradador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados. Em mesmo sentido, o art. 34 da Resolução Conama 420 determina que os responsáveis pela contaminação da área devem submeter ao órgão ambiental competente proposta para a ação de intervenção a ser executada sob sua responsabilidade.

109. Depreende-se dos normativos que a incumbência pela recuperação das áreas contaminadas é do poluidor, na maior parte das vezes, como será visto adiante, sob supervisão dos órgãos ambientais municipais.

110. Entretanto, cabe à União o estabelecimento de diretrizes e o apoio técnico e financeiro aos Municípios. Porém, conforme exposto, ainda há um grande desconhecimento do passivo ambiental existente.

111. Não obstante a responsabilidade pela recuperação das áreas contaminadas ser, primordialmente, dos poluidores, sob supervisão dos órgãos ambientais municipais, há casos em que a incumbência recai sobre a União.

112. Quando o degradador não é conhecido, o art. 41 da Lei 12.305/2010 estabelece que, sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais, o Governo Federal deve estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação das áreas órfãs. Conforme o art. 3º, III, área órfã contaminada é aquela cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis.

113. O parágrafo único reza que, se após descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal ou de outro ente da Federação, forem identificados os responsáveis pela contaminação, estes ressarcirão integralmente o valor empregado ao poder público.

114. No entanto, passados doze anos desde a edição da Lei 12.305/2010, não há nenhuma atividade em curso no sentido de remediar as áreas órfãs. Conforme exposto, não se conhece sequer a localização das áreas contaminadas, aí incluídas as áreas órfãs.

115. Também não se conhece o montante de investimentos realizados para recuperação das áreas contaminadas. Segundo o MMA (peça 60), de acordo com a legislação vigente, a responsabilidade é do gerador/poluidor, e ainda não há informações consolidadas, o que se espera avançar com o sistema de gestão de áreas contaminadas em desenvolvimento.

116. Com relação aos recursos orçamentários, como relatado no item 2.6, verifica-se total ausência de recursos da União destinados aos Municípios, inviabilizando a remediação das áreas contaminadas em curto prazo.

117. As áreas órfãs são fruto de anos de descaso com o patrimônio ambiental e inadequada atuação dos órgãos ambientais competentes. O poder público deve tomar medidas a fim de identificar os poluidores para exigir a recuperação, ou o ressarcimento dos investimentos efetuados para a recuperação das áreas contaminadas, de forma que o ônus não recaia sobre a sociedade.

118. À luz do exposto, verifica-se que, apesar da existência de arcabouço legislativo sobre o tema, passados doze anos desde a edição da PNRS, não se verifica progressos na recuperação das áreas contaminadas pela disposição irregular de RSU.

119. Tendo em vista a existência de diagnóstico e a necessidade de planejamento da ação estatal baseada em evidência, propõe-se determinar ao MMA que elabore plano de ação, em até 180 dias, com a definição dos responsáveis, prazos e ações a serem tomadas para identificação, localização e classificação das chamadas áreas órfãs contaminadas, detalhando as atividades que serão desenvolvidas para recuperação das áreas degradadas cujo agente poluidor é desconhecido, e atividades para identificação dos responsáveis pelo dano visando ao ressarcimento dos investimentos realizados.

120. Com o atendimento da deliberação e a célere atuação do governo federal, espera-se mitigar o passivo ambiental causado pelas áreas contaminadas por disposição irregular de RSU e cujos responsáveis pelo dano não sejam identificáveis ou individualizáveis, evitando a degradação das águas, do solo e da atmosfera.

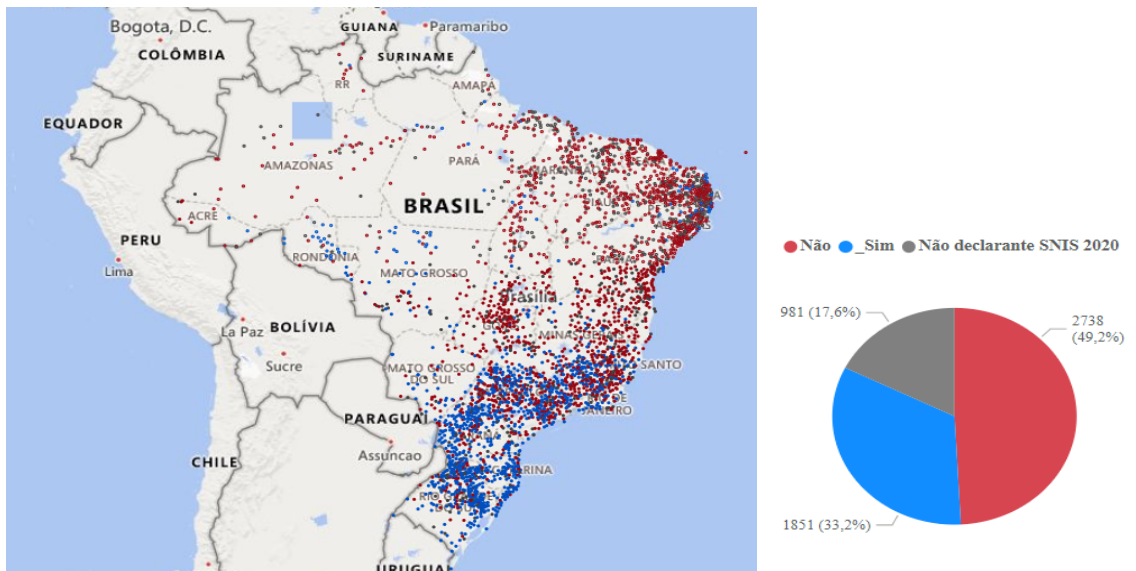
**3.2 Cobrança**

121. O fator econômico possui grande relevância na adequada disposição final dos rejeitos, dado o elevado custo para implantação e operação de aterros sanitários, despesa esta incompatível com a realidade orçamentária da grande maioria dos Municípios brasileiros.

122. Dessa forma, a cobrança pelo SMRSU é condição imprescindível para a viabilidade na prestação dos serviços, em que pese haver dificuldades políticas para a implantação de nova taxa e resistência da própria população em pagar pelo serviço.

123. Entretanto, de acordo com o SNIS 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado a cobrança pelos serviços de manejo e gestão dos resíduos sólidos. A distribuição geográfica com a situação da cobrança segue abaixo:

**Figura 3.** Distribuição geográfica da cobrança pelo SMRSU, Brasil, SNIS 2020.



Fonte: MDR/SNIS

124. Assim como nos outros indicadores relativos a RSU, observa-se desequilíbrio entre as regiões do país, uma vez que a grande maioria dos Municípios que possui cobrança se concentra nas regiões Sul e Sudeste. De acordo com a análise do SNIS 2020, a região Sul se destaca em termos percentuais, sendo que 76% do total de Municípios havia instituído mecanismos de cobrança.

125. Além disso, a partir dos dados levantados, infere-se que o percentual de Municípios que não possuem cobrança pelo SMRSU é superior aos 49,2% apurados, uma vez que 17,6% dos Municípios (981) não responderam ao SNIS 2020. Verifica-se que os Municípios não respondentes são exatamente aqueles de menor porte, que apresentam maior dificuldade em

implantar o serviço. Em sua maioria, são localizados nas regiões com menores índices de disposição ambientalmente adequada dos rejeitos, regiões Norte e Nordeste, conforme Gráfico 1. **Gráfico 1.** Localização geográfica dos Municípios não respondentes do SNIS, Brasil, 2020.



Fonte: MDR, SNIS 2020, IBGE 2020

126. Observa-se que, apesar de os 981 Municípios não respondentes representarem 17,6% do total de Municípios (5.570), eles correspondem a apenas 7,7% (16,2 milhões) da população do país, deduzindo-se que são Municípios de menor porte populacional.

127. Adicionalmente, cabe registrar que apenas 1.684 Municípios atenderam ao item 7.5 da citada NR 01/ANA/2021, que solicitava que os Municípios enviassem, até 28 de fevereiro de 2022, por meio de formulário eletrônico, informações sobre seus instrumentos de cobrança, taxas ou tarifas instituídas para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos ou seus cronogramas de implementação (peça 61).

128. Ressalte-se que tal lista não tem efeitos para fins de cumprimento do disposto no art. 50, III, da Lei 11.445/2007, que condiciona a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União à observância das normas editadas pela ANA, tratando-se apenas de levantamento parcial efetuado pela agência reguladora, mas demonstra a falta de atenção com o tema por parte dos Municípios.

129. A Lei 12.305/2010 já estabelecia a cobrança pelos serviços de SMRSU como essencial para garantir a viabilidade do serviço, porém não havia nenhuma sanção para quem não cumprisse a obrigação legal.

130. Assim, como forma de compelir os Municípios a implantarem sistemas de cobrança, a nova redação do art. 35, § 2º, da Lei 11.445/2007 dispõe que a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço, no prazo de doze meses de vigência da Lei (15 de julho de 2021), configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

131. Cabe notar que a nova redação do § 3º [do art. 35] da Lei 11.445/2007 estabelece a obrigatoriedade de comprovar a sustentabilidade dos serviços inclusive nos casos de regime de delegação.

132. O art. 14 da LRF reza que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

133. Poucos Municípios têm capacidade orçamentária para assumir as despesas pelo SMRU em seu próprio orçamento, uma vez que são necessários vultosos investimentos para sua implantação e manutenção. Dessa forma, ao não instituir a cobrança, o SMRSU corre o risco de não atingir a sustentabilidade financeira exigida em lei. Essa situação caracterizará descumprimento da LRF, e, nesse caso, o chefe do executivo estará sujeito às suas penalidades.

134. A cobrança pode ser feita por meio de taxas ou tarifas, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. A taxa é uma espécie de tributo vinculada à atuação estatal, prevista no art. 145, II, da Constituição Federal, cuja hipótese de incidência se materializa com (i) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível ou; (ii) o exercício do Poder de Polícia. A taxa se submete aos princípios do Direito Tributário, como anterioridade, noventena, legalidade estrita para instituição, majoração etc. Deve obrigatoriamente ser instituída por meio de lei.

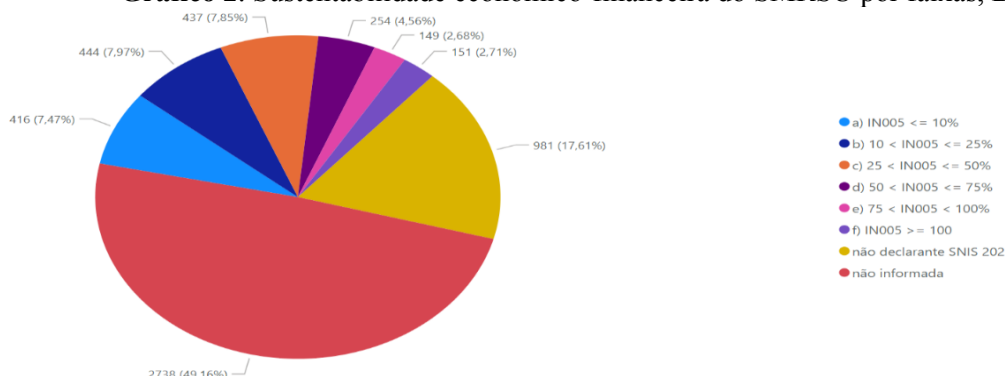
135. Vale lembrar que o tempo exigido para implantação de uma taxa é difícil de ser mensurado, uma vez que se trata de um ato político que depende da atividade legislativa municipal, que possui ritmo próprio para aprovação. Já a tarifa se caracteriza como a remuneração de serviço público prestado sob o regime de direito privado, exigida mediante acordo de vontades, e não por imposição legal. Está prevista no art. 175, III, da Carta Magna. Seu estabelecimento se dá por ato administrativo, que não depende da aprovação do Legislativo, portanto muito mais célere.

136. Além de cobrar pelo serviço, o sistema deve apresentar sustentabilidade econômico-financeira, conforme nova redação do art. 29 da Lei 11.445/2007, também alterado pelo art. 7 da Lei 14.026/2020, que estabelece que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções.

137. Conforme o Manual Orientativo Sobre a Norma de Referência 01 (ANA, 2021), a sustentabilidade econômico-financeira é definida como ‘a recuperação integral dos custos incorridos, incluindo-se as despesas administrativas, os custos eficientes de operação e manutenção (OPEX) e as despesas de capital (CAPEX), bem como a remuneração adequada dos investimentos realizados pelo Prestador e/ou Titular do serviço.’

138. Entretanto, aliado ao baixo número de Municípios com cobrança pelo SMRSU, verifica-se reduzido quantitativo de Municípios com sustentabilidade econômico-financeira do sistema, conforme Gráfico 2.

**Gráfico 2.** Sustentabilidade econômico-financeira do SMRSU por faixas, Brasil, 2020



Fonte: SNIS 2020

139. Verifica-se que apenas 151 Municípios (2,71%) possuem autossuficiência financeira na cobrança de SMRSU, com a receita cobrindo 100% das despesas ou mais. Caso seja considerado o indicador global 1.2 do Planares, ‘Percentual dos Municípios com equilíbrio financeiro no custeio dos SMRSU’, que considera que há equilíbrio financeiro quando as receitas cobrem ao menos 75% das despesas, temos outros 149 Municípios (2,68%). Ou seja, a partir do critério mais benevolente, são trezentos Municípios com sustentabilidade econômico-financeira do sistema.

140. Pela leitura dos normativos, conclui-se que os Municípios que optaram por fazer a cobrança pelo SMRSU por meio de taxa deveriam ter implantado a cobrança em 1º de janeiro de 2022, por força do princípio da anterioridade, que dispõe que nenhum tributo pode ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou, e a lei que cria o tributo deve ser aprovada até o dia 3/10/2021, conforme o princípio da noventena.

141. No caso de cobrança por meio de tarifa, o Manual Orientativo Sobre a NR 01/ANA (ANA, 2021) estabelece que o instrumento de cobrança deveria ter sido instituído até 31/12/2021. Em caso de não atendimento dos prazos relacionados, caracteriza-se a renúncia de receita, devendo a entidade reguladora oficial o titular para que comprove o atendimento do disposto no art. 14 da LRF, conforme exposto acima.

142. Entretanto, conforme a Nota Técnica 13/2021 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a CNM foi informada pela ANA que a data limite de 15 de julho de 2021 seria utilizada para a proposição de instrumento de cobrança, caso se opte pela instituição de taxa. Dessa maneira, o gestor municipal não estaria obrigado a ter a cobrança implantada na data indicada, mas deveria ter proposto o instrumento de cobrança, o que significa ter enviado um Projeto de Lei ao seu parlamento.

143. Segundo o Manual Orientativo da NR 01/ANA (ANA, 2021), a tarifa se mostra como o regime jurídico de remuneração que melhor se ajusta às características dos serviços públicos de saneamento básico, inclusive o SMRSU, independente do modelo de sua prestação, uma vez que possibilita a vinculação da receita auferida ao custeio e reinvestimento na própria atividade e permite a revisão do valor cobrado de maneira mais ágil (com fiscalização por parte do ente regulador), entre outras vantagens.

144. Em sintonia com o sugerido pela ANA, a Nota Técnica Conjunta 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA (peça 37) orienta que os estudos que serão desenvolvidos devem priorizar o modelo de cobrança pela prestação do SMRSU de forma conjunta com a conta de água, sob a forma de tarifa, com parâmetros que deverão ser mais bem aprofundados, não excluindo outras soluções que venham a ser apontadas ao considerar o porte populacional, possíveis riscos envolvidos em cada escolha ou características regionais.

145. Com relação ao tema, o MMA informa (peça 60) que o Novo Marco do Saneamento é reforçado pelo Decreto 10.936/2022 e pelo Planares, e que tem colaborado para a elaboração de regulamentos decorrentes do citado normativo em parceria com MDR e ANA.

146. Ainda, que no âmbito da cooperação estabelecida com a ABETRE, o MMA apoiou institucionalmente a edição de guia para orientar os Municípios a alcançarem a sustentabilidade econômico-financeira na gestão municipal de resíduos sólidos.

147. O MDR informa que (peça 111) a Instrução Normativa 22/2018, que regulamenta o processo seletivo para contratação de operações de crédito para a execução de ações de saneamento para mutuários públicos, já trazia, como critério obrigatório a ser atendido para fins de enquadramento, a existência de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

148. Ademais, que a diretriz 14 do Plansab agrega estratégias relativas ao investimento e à cobrança dos serviços de saneamento básico na busca de um fluxo estável de recursos financeiros para o setor, e mecanismos para sua eficiente utilização e fiscalização, com base no princípio de qualificação dos gastos e da progressiva priorização de investimentos em medidas estruturantes.

149. Conforme o MDR (peça 111), entre as estratégias do Plansab, figuram, por exemplo, avaliar e propor melhorias nos modelos tarifários; estimular modelos tarifários, incluindo mecanismos de tarifa social e de subsídios, que assegurem o acesso universal aos serviços, com justiça social; conceber modelos de cobrança, incentivos e subsídios, com sistemas viáveis e eficazes de arrecadação, entre outras.



150. Os gestores prosseguem relatando (peça 111) que, nos Relatórios de Avaliação Anual do Plansab, são realizados o monitoramento das ações realizadas por órgãos federais e estaduais que se relacionam com as estratégias estabelecidas no Plano, aí incluídas as metas de cobrança pelos serviços de gestão de RSU e que o Plansab traz indicador relativo ao percentual de Municípios que cobram pelo SMRSU com metas previstas para os anos de 2023 e 2033, e realiza o monitoramento desses e outros indicadores por meio do SNIS e informações obtidas junto à ANA, autarquia ligada ao ministério.

151. Ademais, relatam que vêm desenvolvendo guias e roteiros, em parceria com o governo alemão, como forma de apoiar os Municípios na instituição de taxas e tarifas, por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), agência alemã de cooperação internacional, no âmbito do projeto ProteGEEr.

152. Por fim, o MDR relata (peça 111) que vem promovendo seminários, cursos e capacitações sobre sustentabilidade ambiental, financeira e econômica dos sistemas de resíduos sólidos para Estados, Municípios, entidades privadas e órgãos de controle, entre outros participantes.

153. Com relação ao informado pelos gestores, verifica-se que o governo federal tem buscado apoiar os Municípios por meio da edição de guias e cartilhas. Porém, a iniciativa, aparentemente, não vem demonstrando resultados satisfatórios.

154. Além disso, conforme demonstrado no Item 2.6, não há investimentos de recursos orçamentários federais na PNRS, pelo menos desde o ano de 2016, apenas o pagamento de restos a pagar de anos anteriores. O reduzido volume de recursos aplicados pode inviabilizar o alcance da autossuficiência financeira pela prestação do SMRSU em curto prazo.

155. Em que pesem as dificuldades políticas para criação de novo encargo e a resistência da própria população em pagar pelo serviço, a não implantação da cobrança aos usuários prejudica a prestação do SMRSU, uma vez que muitos Municípios não possuem recursos orçamentários próprios para custear uma despesa dessa magnitude.

156. Uma vez que a verificação da implantação de cobrança, por parte dos Municípios, pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU) não compete à União, propõe-se encaminhar cópia do relatório aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, tendo em vista que, de acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado a cobrança pelos serviços de manejo e gestão de resíduos sólidos urbanos, informando que, segundo o art. 35, § 2º, da Lei 11.445/2007, a não implantação de mecanismos de cobrança, no caso de tarifa, e o não envio de proposta de cobrança de taxa à Câmara de Vereadores (Câmara Legislativa no caso do Distrito Federal) configuram renúncia de receita nos termos do artigo 14 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando o Chefe do Executivo Municipal às sanções e penalidades do referido normativo.

157. Espera-se que, com a fiscalização por parte dos Tribunais de Contas competentes, os Municípios implantem a cobrança pela prestação dos serviços de gestão e manejo de RSU, tornando a atividade economicamente viável, promovendo a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em aterros sanitários e o consequente fim dos lixões.

### **3.3 Regionalização**

158. O Novo Marco Legal do Saneamento, Lei 14.026/2020, veio reforçar a necessidade de adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas a ganhos de escala e redução dos custos envolvidos na prestação de SMRSU. Tal entendimento já havia sido esposado pelo art. 15, VIII, da Lei 12.305/2010, uma vez que a maioria dos Municípios brasileiros não possui o número mínimo de habitantes para que a atividade seja economicamente viável em nível local.

159. O Acórdão 2.697/2011-TCU-Plenário, com base em documentação disponibilizada pelo MMA, já noticiava que a implantação de um aterro sanitário só possuiria economicidade quando a população atendida pela estrutura fosse superior a 100 mil habitantes.

160. Entretanto, a grande maioria dos Municípios brasileiros é de pequeno porte. A título exemplificativo, conforme o estudo Estimativas da População 2021 (IBGE, 2021), elaborado pelo IBGE, 67,7% dos Municípios (3.770) têm menos de 20 mil habitantes, e apenas 5,8% dos Municípios (326) têm mais de 100 mil habitantes.

161. Não obstante a necessidade de formação de arranjos regionais para prestação dos SMRSU, segundo o SNIS 2020, existem apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios.

162. As dificuldades para formação de consórcios podem estar relacionadas a diversos fatores, como as diferenças político-partidárias entre os gestores dos potenciais Municípios integrantes dos consórcios, a falta de cultura de associativismo no Brasil, a baixa capacidade técnica dos Municípios, a falta de expertise, e a ausência de instituições para auxiliar na construção desses arranjos institucionais.

163. De acordo com o Manual Orientativo da NR 01/ANA (ANA, 2021), a prestação regionalizada dos serviços públicos pode se dar por associação voluntária, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, unidade regional de saneamento básico, bloco de referência e região integrada de desenvolvimento (Ride), ou por associação compulsória, por meio de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

164. Dessa maneira, como forma de estimular a criação de arranjos regionais, o art. 50 da Lei 11.445/2007 foi alterado pela Lei 14.026/2020, estabelecendo a adesão facultativa dos titulares dos serviços públicos de saneamento, os Municípios, às estruturas de prestação regionalizada no prazo de até 180 dias contados de sua instituição.

165. Contudo, a não adesão impede o acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União para ampliação e melhoria das condições do saneamento básico.

166. Em mesmo sentido, o art. 33, III, do Decreto 10.936/2022, que regulamenta a Lei 14.026/2020, estabeleceu que compete aos Estados e DF incentivar a regionalização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos no próprio território.

167. Segundo a legislação, os Municípios podem prestar os serviços de manejo e gestão de RSU diretamente ou concedê-los a empresas dos setores público ou privado. Nessa esteira, buscando ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização, o governo federal criou, por meio da Lei 13.334/2016, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Um dos objetivos do Programa, entre outros, é garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários.

168. A Lei 13.334/2016 também criou o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), responsável por definir as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, e definiu a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos como Secretaria Executiva do CPPI.

169. Como forma de instrumentalizar o PPI, a Lei 13.529/2017 estabeleceu a participação da União no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP). O FEP tem como finalidade aportar recursos para apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e Parcerias Público Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em diversos setores, entre eles o de manejo de RSU.

170. Conforme a SPPI (peça 39), os recursos do FEP custeiam a realização dos estudos necessários para a modelagem da concessão. Ainda, é fornecido apoio para elaboração das minutas de edital e contrato, na formulação de consultas públicas e na realização das licitações. Para tanto, são contratadas consultorias especializadas e a Caixa Econômica Federal (Caixa) fornece apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais (Estados, Municípios e consórcios

intermunicipais). Cabe notar que a Caixa também administra e representa judicialmente e extrajudicialmente o FEP.

171. Segundo o Art. 5º da Lei 13.529/2017, o agente administrador poderá ser contratado diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta, para desenvolver, com recursos do fundo, as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público privada, hipótese em que poderão ser incluídos a revisão, o aperfeiçoamento ou a complementação de trabalhos anteriormente realizados. Vale ressaltar que os vencedores dos certames licitatórios posteriormente ressarcem a União pelos estudos realizados com recursos do FEP.

172. Assim, após desenvolver o modelo de estruturação de referência para SMRSU mediante a estruturação de projetos piloto, foi realizado chamamento público para selecionar novos projetos a serem apoiados pelo FEP. Nesse sentido, a Caixa publicou o Edital de Chamamento 01/2020, com a finalidade de habilitar e hierarquizar novos projetos que seriam apoiados com recursos do Fundo, desta vez na modalidade de consórcios públicos (Resolução CFEP 22/2019). Vale ressaltar que a regionalização e a cobrança de tarifa dos usuários pelo SMRSU são exigências constantes do Edital 01/2020.

173. Foram consideradas elegíveis, propostas que beneficiassem consórcios públicos legalmente constituídos, cujas propostas fossem apresentadas por Estados, Distrito Federal ou pelos próprios consórcios públicos e que visassem soluções regionais para o manejo dos RSU, que atendessem de dois a vinte Municípios contíguos e beneficiassem mais de 300 mil habitantes.

174. Como resultado, a SPPI informa (peça 39) que, atualmente, estão sendo estruturados dez projetos de Resíduos Sólidos Urbanos pelo PPI que irão beneficiar 5,76 milhões de pessoas, sendo que cinco deles estão em fase avançada de estruturação (Convale foi licitado em 14/4/2022), conforme segue:

- a) Consórcio Intermunicipal CONVALE/MG;
- b) Município de Teresina/PI;
- c) Município de Bauru/SP;
- d) Município de São Simão/GO;
- e) Consórcio Intermunicipal COMARES-UC/CE;
- f) Consórcio Intermunicipal Centro-Oeste Mineiro;
- g) Consórcio Mogiana/SP;
- h) Consórcio Intermunicipal CEMMIL/SP;
- i) Consórcio Intermunicipal CI CENTRO/RS;

175. Com relação ao tema, o MMA informa (peça 60) que atua no fortalecimento dos arranjos regionais por meio da capacitação de gestores, com a realização de treinamento em estratégias municipais para gestão integrada de resíduos, executado pela ABRELPE, no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica com o MMA.

176. De acordo com o Ministério (peça 46), uma turma foi concluída em 2019 e estão em andamento duas turmas (2020 e 2022), totalizando 47 participantes, os quais representam treze consórcios, trinta Municípios diretamente, duas instituições (Universidade Federal de Viçosa/MG e CNM) e dois representantes estaduais, abrangendo até o momento 500 Municípios beneficiados pela formação.

177. Prosseguem relatando (peça 46) que foi lançado o Edital de chamada Pública 1/2021 (DOU Seção 3 Nº 92, 18/5/2021), que teve como objeto a seleção de projetos de implantação de usinas de triagem mecanizadas de resíduos sólidos urbanos, a serem executados por Consórcios Públicos situados no Estado de Minas Gerais.

178. Os recursos destinados à execução dos projetos abrangidos pelo Edital são provenientes do Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, regulamentado pela Portaria MMA 20, de 14/1/2021, alcançando o valor de até R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais), com

possibilidade de ampliação conforme a supracitada Portaria. A seleção contemplou nove projetos, os quais incluem oito consórcios, cujos participantes se comprometeram a encerrar 82 lixões/aterros controlados, com população beneficiada de 1.6 milhões de habitantes.

179. Os gestores prosseguem relatando (peça 46) que foi lançado o Edital MMA/FDD de 2019, que teve como objetivo promover ações estruturantes nos Municípios e no Distrito Federal, envolvendo, necessariamente, a aquisição de equipamentos e materiais para fortalecer o processo de gestão de resíduos sólidos. O Edital contemplou dois consórcios, RIDES/MG e CIGRES/RS. Foram investidos, conjuntamente, aproximadamente R\$9,5 milhões, beneficiando 41 Municípios e uma população de 296 mil habitantes.

180. Finalmente, o MMA indica (peça 46) que foram aprovadas em 2020 e 2021 emendas parlamentares contemplando seis consórcios, totalizando investimentos de R\$ 12,3 milhões, abrangendo 120 Municípios e população beneficiada de aproximadamente três milhões de pessoas.

181. Com referência à formação de arranjos regionais, o MDR informa (peça 111) que, das 87 estratégias do Plansab revisado, cinco estão relacionadas com a Diretriz 9: Apoiar arranjos institucionais para a gestão dos serviços de saneamento básico, estimulando sua organização segundo escalas espaciais ótimas, considerando os modelos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e consórcios públicos, assim como parcerias público-privadas, nas suas diferentes modalidades de contrato.

182. Entre elas figuram, por exemplo, a estratégia B24: Fomentar a criação de parcerias entre entes federados, com base na cooperação entre níveis de governo e consórcios públicos, para o planejamento, regulação e prestação dos serviços de saneamento básico e a modernização do setor e a estratégia B27: Estimular, fortalecer e criar política de incentivo a arranjos de regionalização, que tenham por base as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as microrregiões, os consórcios públicos e as bacias hidrográficas.

183. O MDR informa, ainda, que nos relatórios de avaliação anual do Plansab, constam as ações realizadas por Estados e Municípios relacionadas com a referida diretriz 9. No tocante às metas, a versão atual do Plansab não traz nenhum indicador que trate da formação de arranjos espaciais.

184. O MDR destaca (peça 111), como ação relevante, a criação de área dedicada à atuação do acompanhamento e apoio da formação de arranjos e estruturação de concessões do saneamento básico, a Coordenação-Geral de Concessões (CGCON). A CGCON atua no mapeamento da formação dos blocos regionais do saneamento, identificando as legislações estaduais de implementação dos arranjos, os agrupamentos municipais, e os tipos de regionalização: unidade regional, bloco de referência, microrregião, entre outras formas.

185. Os gestores ressaltam (peça 111) que atuam em parceria com a SPPI em deliberações e orientações sobre os projetos presentes na carteira do Fundo de Apoio a Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP).

186. Além disso, noticiam que o Ministério desenvolveu ferramenta de apoio na definição de rotas tecnológicas para a gestão de resíduos, considerando ainda os custos de implantação dessas opções tecnológicas por meio do Projeto ProteGEEr. Ainda no âmbito do mesmo projeto, têm colaborado na seleção de projetos regionalizados (consorciados) para apoio na erradicação dos lixões ou na definição das rotas tecnológicas.

187. Por fim, relatam (peça 111) que, assim como no quesito cobrança, têm desenvolvido ferramentas de apoio como guias, roteiros e cartilhas para apoiar a gestão municipal. Entre elas, há uma específica para o tema arranjos regionais para ganho de escala e eficiência na prestação dos serviços.

188. A respeito do assunto, a Funasa comunica (peça 41) que produziu material de apoio voltado a orientar os Municípios, órgãos e entidades ligadas ao setor de saneamento básico para a elaboração de um planejamento regionalizado. Ademais, que devido às diretrizes introduzidas



pela Lei 14.026/2020, contratou consultoria especializada para consolidar os investimentos necessários para a universalização dos serviços no horizonte de planejamento de cada Município, e vem apoiando a elaboração de seus respectivos planos de saneamento básico, considerando os arranjos definidos pelas Unidades da Federação.

189. Segundo os gestores (peça 41), as cooperações da Funasa visam à estruturação da gestão e o desenvolvimento institucional dos serviços de saneamento em uma abordagem territorial, tendo como orientação a relação entre saneamento, saúde e meio ambiente. Além disso, que de forma complementar, veem elaborando um Termo de Referência orientando os entes na elaboração de planos regionalizados nos moldes do novo marco do saneamento básico.

190. Verifica-se que, não obstante a iniciativa do Governo Federal em apoiar a formação de consórcios por meio da SPPI, o número de habitantes dos Municípios beneficiados com esses arranjos é baixo, o que torna ainda mais complexa a realização de uma gestão de SMRSU de forma eficiente.

191. Além disso, dado o ritmo de implantação dos consórcios face o número de Municípios carentes e a população do país, estima-se ser baixa a probabilidade de se alcançar a meta estipulada pela Lei 14.026/2020 para encerramento dos lixões até 2024.

192. Ainda, depreende-se pelas respostas dos gestores que, de maneira análoga ao quesito cobrança, a atuação do governo federal se apoia na edição de material orientativo para os Municípios, ação que, ao que parece, não tem surtido o efeito desejado.

193. A partir do exposto, sugere-se encaminhar cópia do relatório aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, levando em conta que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, havia apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios, informando sobre a necessidade de os Municípios se associarem, de forma a propiciar a prestação conjunta do serviço.

194. Com a fiscalização por parte dos tribunais de contas competentes, acredita-se que haverá um estímulo à formação de arranjos regionais para prestação do SMRSU, assegurando ganhos de escala e redução dos custos envolvidos na prestação do serviço, possibilitando uma adequada disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

### **3.4 Planos de manejo e gestão de resíduos sólidos**

195. De acordo com o art. 8º da Lei 12.305/2010, os planos de resíduos sólidos constituem um dos instrumentos da PNRS, elementos necessários ao alcance de seus objetivos. Os planos podem ser elaborados em nível nacional, estadual, microrregional, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, intermunicipal, municipal, bem como em nível dos geradores, conforme o art. 20.

196. Os planos contêm um conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, possibilitando o planejamento e a gestão de resíduos em todas as esferas de governo e setor produtivo.

197. Os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) devem atender aos termos previstos no art. 17 da PNRS, tais como: diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais, metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos, metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outros.

198. Os Estados também podem elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas, desde que haja a participação dos Municípios envolvidos e não sejam excluídas ou substituídas quaisquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas na PNRS. De acordo com o art. 17, VIII, os Estados devem contemplar em seus respectivos PERS medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos.



199. Aos Municípios e Distrito Federal, cabe a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O conteúdo mínimo é estabelecido pelo art. 19 da PNRS e inclui a identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, a identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, a identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20, ente outros.

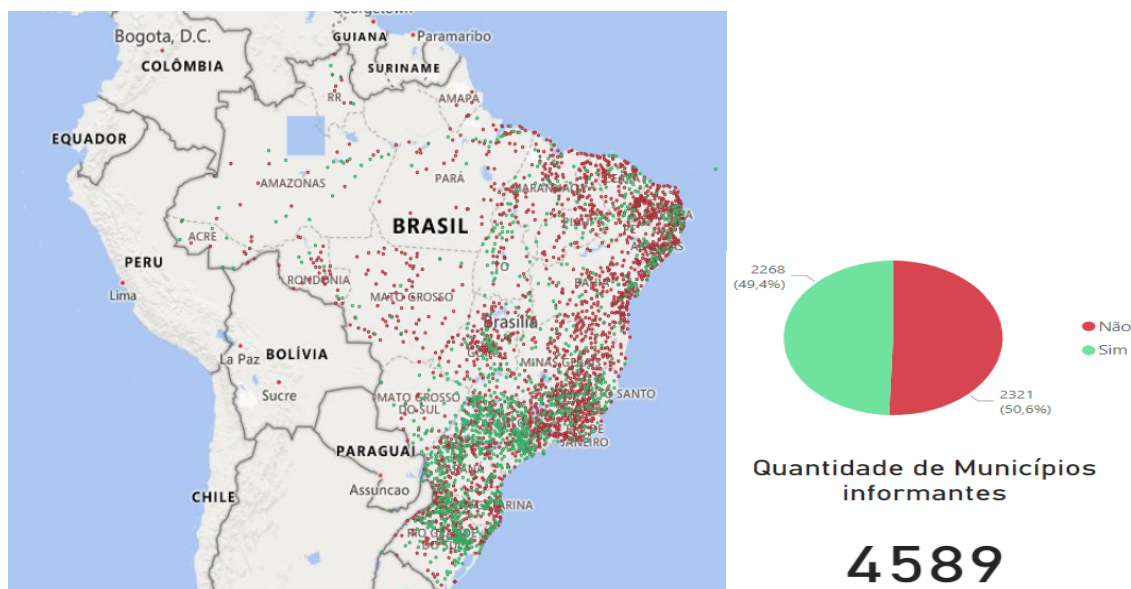
200. Respeitado o conteúdo mínimo, o PMGIRS pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei 11.445/2007. Além disso, a PNRS prevê conteúdo simplificado para Municípios com menos de 20.000 habitantes, ressalvadas algumas exceções como Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, entre outras.

201. Como forma de estimular os arranjos regionais, a PNRS estabelece que o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos pode optar pela elaboração de Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos (PIRS), desde que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos.

202. Vale notar que, sem a elaboração desses planos de resíduos sólidos, Estados, Municípios e Distrito Federal não podem acessar recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

203. Informa-se que a totalidade dos Estados já elaborou tal documento. Entretanto, não obstante as sanções previstas em caso de não formulação de planos de gestão de resíduos, a situação dos Municípios ainda se mostra inadequada, conforme Figura 4.

**Figura 4.** Quantitativo e distribuição geográfica dos Municípios que possuem PMGIRS e PIRS, Brasil, SNIS 2020.



Fonte: SNIS 2020

204. Observa-se que, entre os 4.589 informantes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%). Além disso, de maneira análoga aos indicadores existência de lixões, coleta e cobrança, verificam-se elevadas diferenças regionais no número de Municípios com planos de RSU, com grande concentração nas regiões Sul e Sudeste.

205. Vale lembrar que o Levantamento realizado pelo TCU, em 2016, (Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário) apontava que, à época, grande parte dos Estados ainda não havia elaborado seus PERS. Nesse aspecto, verifica-se progressos. Todavia, com relação aos municípios, a fiscalização apontou que apenas 2.325 dos 5.568 Municípios brasileiros havia elaborado seus planos de gestão de resíduos sólidos, situação semelhante à verificada no presente trabalho.

206. Ainda, uma vez que a análise não é censitária, ou seja, não abrange a totalidade dos Municípios, e conforme informado no item 3.2, os não respondentes são os Municípios de menor porte, que apresentam maiores dificuldades técnicas e financeiras, deduz-se que o percentual de Municípios sem planos é superior ao apurado.
207. Em referência ao assunto, o MMA informa (peça 60) que, assim como informado no item anterior relativo à formação de arranjos regionais, uma das formas de atuação é por meio da realização de treinamento em estratégias municipais para gestão integrada de resíduos.
208. Ademais, que o Decreto 10.936/2022, conforme já mencionado, prevê a possibilidade de adoção de planos simplificados para os Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais. Por fim, o Ministério relata que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos intermunicipais de resíduos sólidos poderão ser elaborados por meio do Sinir, a partir de informações declaradas pelos responsáveis pela sua elaboração.
209. Com relação ao tema, a Funasa relata (peça 41) que apoia tecnicamente e financeiramente os Municípios com até 50 mil habitantes na elaboração de Plano Municipal, Intermunicipal e/ou Regional de Saneamento Básico, por meio de parcerias com Instituições de Ensino e Pesquisa desde o ano de 2013. Nessas parcerias, os Municípios recebem capacitação e apoio técnico para elaboração do seu PMSB com base no Termo de Referência da Funasa.
210. A baixa formulação dos planos de gestão de resíduos por parte dos Municípios pode ser explicada pela baixa capacidade técnica, financeira e de planejamento e gestão de muitos Municípios, sobretudo os de menor porte, aliado à descontinuidade das ações de apoio do Governo Federal, conforme demonstrado no Item 2.6.
211. O Levantamento feito pelo TCU, em 2016, já alertava para o fato que, em relação ao fomento à elaboração de planos estaduais e municipais, as atividades desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente se limitavam a capacitar atores da PNRS, com a realização de cursos a distância para técnicos e gestores estaduais e municipais.
212. Conforme demonstrado, a estratégia de induzir os Municípios a formular planos de gestão de RSU por meio de treinamentos e capacitações a distância vem sendo mantida, aparentemente ainda sem apresentar os efeitos desejados.
213. A supracitada fiscalização também abordava a questão de planos de gestão de RSU terem sido elaborados apenas para atenderem ao requisito legal, sem que fosse realizado um controle de qualidade do documento, o que impossibilitava um adequado planejamento. Nesse contexto, o MMA informou que não existia um diagnóstico nacional a respeito da implementação desses instrumentos, porém destacou que havia discussões sobre o tema.
214. Conforme o Referencial para Avaliação de Governança do TCU (TCU, 2014), ‘a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas’.
215. A ausência de planos de manejo de RSU dificulta o planejamento e a gestão dos resíduos sólidos urbanos. Conforme exposto, não obstante as sanções em caso de não elaboração de tais instrumentos, verifica-se que os Municípios, sobretudo os de menor porte, ainda enfrentam dificuldades para sua confecção.
216. À luz do exposto, propõe-se encaminhar cópia do relatório aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, considerando que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre os 4.589 respondentes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%), informando a respeito da necessidade de os Municípios elaborarem tais instrumentos de planejamento e gestão para um adequado atendimento da PNRS.
217. Espera-se que com a elaboração dos planos de gestão de resíduos sólidos os Municípios avancem na temática, uma vez que tais instrumentos detalham as ações específicas a serem desenvolvidas nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final

ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

#### **4. GOVERNANÇA**

##### **4.1. Inexistência de estrutura de governança para coordenar as ações entre MMA, MDR e Funasa**

218. A PNRS apresenta grande transversalidade e complexidade, demandando uma estrutura de governança bem delineada para coordenar as ações e atividades dos responsáveis pela sua implementação como forma de evitar sobreposições, duplicidades ou lacunas na sua condução.

219. Coordenada pelo MMA, a Política também é executada por Funasa e MDR, no que tange os resíduos sólidos urbanos, o que confere grande importância à coordenação horizontal que deve existir entre órgãos de igual hierarquia e que atuam em áreas forçosamente complementares, a exemplo de saneamento, saúde e meio ambiente.

220. Quando questionado sobre a estrutura de governança existente para coordenar as ações entre os diferentes atores, o MMA informou (peça 60) que o Decreto 10.936/2022 regulamenta, em seu art. 20 (§ 2º, incisos I, II, III e IV), a participação dos diferentes ministérios na governança quanto ao estabelecimento de sistemas de logística reversa e seus produtos. Já o art. 22, III, o art. 24, III, e o art. 26, II, regulamentam a governança para a implementação ou o aprimoramento de sistema de logística reversa por meio de acordo setorial, regulamento editado pelo Poder Executivo federal e/ou termo de compromisso, por meio de oitiva dos diferentes ministérios.

221. Cabe mencionar que a logística reversa é um importante instrumento da PNRS, fundamental para o reaproveitamento de embalagens e outros materiais. Entretanto, conforme discorrido ao longo do relatório, a PNRS se constitui em uma política muito mais ampla. Ademais, ressalta-se que o Decreto 10.936/2022 foi publicado em janeiro de 2022, e a PNRS data de 2010. Se o referido decreto tiver estabelecido, pela primeira vez, a estrutura de governança da PNRS, poder-se-ia questionar como a Política foi conduzida durante doze anos sem que houvesse uma instância de governança da Política.

222. O MMA prossegue informando (peça 60) que o aludido Decreto 10.936/2022 também regulamenta, em seu art. 46, IV, o procedimento de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), que prevê oitiva dos ministérios envolvidos na condução da Política. Apesar de plasmado no normativo, o Planares foi aprovado em abril de 2022, e o Decreto 10.936/2022 é de janeiro do mesmo ano. Além disso, a minuta do Planares passou por consulta e audiências públicas, desde 2020, e sua versão publicada difere em poucos aspectos do seu esboço. Assim, causa estranheza o fato de o Decreto 10.936/2022 ter ditado as bases para a elaboração do Planares.

223. Ainda segundo os gestores (peça 60), o Planares é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, cujo acompanhamento, após publicação, é de responsabilidade do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), conforme estabelecido pelo art. 47 do Decreto 10.936/2022, sendo esta a governança estabelecida. Ademais, que a nova composição ministerial do Conama, disposta pelo Decreto 11.018/2022, contempla o acompanhamento do Planares, não obstante as competências definidas legalmente para cada órgão citado.

224. Ademais, não se confunde acompanhamento com governança, uma vez que o monitoramento é apenas um dos aspectos da governança. De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU (TCU, 2014):

‘Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos.’ (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

225. Além de carecer de importantes elementos como interações entre os diversos órgãos envolvidos na implementação da política e suas instâncias decisórias, não se considera o

Planares apto a estabelecer uma adequada governança entre os principais atores envolvidos na condução da PNRS, como se verá no item subsequente.

226. Além disso, o Conama pode não ser o fórum adequado para coordenar as ações dos diferentes atores envolvidos na execução da PNRS. Conforme explicitado ao longo do texto, trata-se de uma política altamente descentralizada, cuja titularidade pertence aos Municípios, que possuem pouca representatividade na estrutura do colegiado, conforme nova composição dada pelo Decreto 11.018/2022, de 30 de março de 2022.

227. Ademais, importantes atores na execução da PNRS, como o MS/Funasa e representantes dos catadores de materiais recicláveis, não integram o aludido Conselho. Por fim, de acordo com a nova estrutura do Conama, a sociedade civil tem participação limitada em suas deliberações.

228. Com referência ao assunto, a Funasa discorre (peça 41) que a governança entre os diferentes órgãos federais dar-se-á por meio do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), criado pelo art. 7º da Lei 14.026/2020, que alterou a Lei 11.445/2007.

229. O referido colegiado, sob a presidência do MDR, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. Ao Cisb compete coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plansab; acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação dos recursos para o saneamento básico, no âmbito do Poder Executivo federal; garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor, entre outros.

230. Os gestores ressaltam (peça 41) que a Funasa não é membro do Cisb, em observância aos normativos vigentes, e sua participação realizar-se-á de acordo com as diretrizes do Ofício 1362/2021/DATDOF/CGGM/GM/MS, em que o Ministro da Saúde indicou o Presidente da Funasa como suplente do membro do Ministério da Saúde.

231. Ao contrário da Funasa, o MDR não cita o Cisb, colegiado que preside, como instância de governança da PNRS. Com relação ao comitê, o MDR informa que (peça 113), até o momento, o Colegiado de Ministros reuniu-se uma única vez, devido à uma série de ajustes normativos que tiveram que ser realizados. Nessa ocasião, houve a aprovação do seu regimento interno (peça 114).

232. Com relação à governança, o MDR relata que (peça 111) cabe ao MMA a coordenação, monitoramento e implementação da PNRS, e as atribuições de cada órgão estão bem delineadas pelos regulamentos em vigor.

233. A partir da leitura dos normativos e das respostas aos ofícios, verifica-se que, desde a edição da PNRS, em 2010, ainda não foi identificada uma estrutura de governança ou arena decisória para tomada de decisões e coordenação dos principais atores envolvidos na condução da Política. Corroborando a afirmação, observa-se que há divergências entre os responsáveis sobre qual seria a instância de articulação e integração competente.

234. Como agravante, o novo arcabouço jurídico não contempla tal estrutura, apenas define um fórum para acompanhamento do Planares. Dessa maneira, a PNRS poderá contar com ações desarticuladas, com cada órgão executando isoladamente seus esforços, potencializando a ocorrência de sobreposições, duplicidades ou lacunas na sua condução. 235. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança do TCU (TCU, 2014, p. 55):

‘A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas’.



235. Frente ao exposto, verifica-se que não há uma instância adequada de articulação e coordenação das iniciativas desempenhadas pelos órgãos responsáveis, na esfera federal, pela implementação da Política. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional e Fundação Nacional de Saúde, que estabeleçam procedimentos e práticas que possibilitem uma melhor articulação e coordenação das atividades desenvolvidas na gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a uma adequada condução da PNRS.

236. Com o atendimento da deliberação, espera-se que haja uma maior integração entre os atores responsáveis pela implementação da PNRS, com um consequente alinhamento das ações e atividades dos participantes, proporcionando ganhos de eficiência na Política.

#### **4.2. Deficiências no Plano Nacional de Resíduos Sólidos**

237. Aliado a uma inadequada estrutura de governança, constatou-se que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (MMA, 2022), aprovado pelo Decreto 11.043/2022, não contém os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração, e não estabelece uma adequada governança entre os atores envolvidos com a execução da PNRS.

238. O Planares representa a estratégia de longo prazo em âmbito nacional para operacionalizar as disposições legais, princípios, objetivos e diretrizes da PNRS. Nele são propostas as metas, diretrizes, projetos, programas e ações voltadas à consecução dos objetivos da Lei para um horizonte de 20 anos. A partir de sua leitura, constata-se que documento é bastante detalhado e apresenta um panorama minucioso da situação dos resíduos sólidos urbanos, assim como outros tipos de resíduos (e.g. saúde, construção civil), em todos os seus componentes relevantes.

239. Entretanto, verifica-se que o Planares em muitos aspectos é genérico, e carece de uma série de informações para que a sociedade e os outros atores envolvidos em sua implementação saibam exatamente como enfrentar problema tão complexo.

240. Vale ressaltar que não faz parte do escopo desta fiscalização a avaliação detalhada do conteúdo do Planares, limitando-se a verificar se o plano estratégico possui elementos mínimos necessários para sua adequada caracterização frente ao estabelecido em normativos e documentos de referência, a seguir relacionados.

241. Iniciando o estudo, observa-se que o Capítulo 3 é dedicado às metas. Nele são apresentados os objetivos da política, como ‘Aumentar a sustentabilidade econômico-financeira do manejo de resíduos pelos Municípios’ e ‘Reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada’, desdobrando-se em indicadores associados a serem perseguidos progressivamente até o ano de 2040, a fonte da informação, e uma breve descrição.

242. O Capítulo 4 dedica-se a apresentar as diretrizes e estratégias para orientar as atividades de gestão de resíduos sólidos, subdivididas de acordo com o conjunto de metas apresentadas no capítulo anterior. O texto ressalta que as estratégias apresentadas devem ser compartilhadas entre os três níveis federativos, com integração do poder público, da sociedade e dos geradores de resíduos sólidos, ressaltando-se as diretrizes e medidas de incentivo à gestão regionalizada.

243. Cada diretriz possui um conjunto de estratégias relacionadas que, em tese, lhes confere caráter prático, descrevendo a maneira como o objetivo almejado será logrado. Para exemplificar, transcreve-se a Diretriz 1A e suas estratégias:

**Diretriz 1A:** Aumentar a sustentabilidade econômico-financeira dos Municípios para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

**Estratégia 1:** Incentivar a elaboração de estudos sobre modelos de remuneração e implementação de instrumentos adequados de cobrança.

**Estratégia 2:** Avaliar a situação de dependência dos entes federados em relação aos recursos federais e viabilizar instrumentos para a autossustentabilidade de recursos por parte de cada ente.



244. Verifica-se que o texto traz as intenções pretendidas, porém de maneira ampla, não esclarecendo de que forma o objetivo será alcançado. A seguir, no item 4.12 do plano, buscando um maior detalhamento, são apresentados os papéis e responsabilidades dos envolvidos, conforme excerto retirado do Planares.

**Tabela 5.** Diretrizes e estratégias do Planares

Diretrizes e Estratégias		Responsável
Diretriz 1A	Estratégia 1	Apoio: Governo Federal (MMA, MDR e ME) Estados e DF Execução: Municípios e Consórcios Públicos
	Estratégia 2	Apoio: Governo Federal (MMA, MDR e ME) Execução: Estados, DF, Municípios e Consórcios Públicos
Diretriz 2A	Estratégia 3	Governo Federal (MMA)
	Estratégia 4	Governo Federal (MMA, MDR e MS/FUNASA)
	Estratégia 5	Apoio: Governo Federal (MMA) Execução: Estados, DF, Municípios e Consórcios Públicos
	Estratégia 6	Apoio: Governo Federal (MMA) Execução: Estados e DF

Fonte: Planares, p. 174

245. Como se observa, a tabela 5 apresenta as diretrizes e estratégias do Planares, assim como os responsáveis pelo apoio e execução. Contudo, não evidencia maior detalhamento. De acordo com o art. 4º, X, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, uma das diretrizes da governança pública é ‘definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais’.

246. Na mesma esteira, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização) (TCU, 2014) estabelece que é esperado que uma política defina claramente ‘as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos’ e que constitui boa prática a ‘definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública’.

247. Os elementos descritos não estão presentes no Planares. Não obstante a última coluna apresentar os órgãos/instituições envolvidos em cada estratégia, consta apenas o rol de órgãos/instituições envolvidos com cada atividade específica, porém sem delimitar responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais.

248. Além disso, o documento do Governo Federal ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex ante*’ (Ipea 2018, p. 19) sinaliza elementos que devem estar presentes em uma política, tais como: metas de entregas de produtos, relação existente entre as causas dos problemas, ações propostas e resultados esperados, entre outros.

249. De maneira similar, o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente planos e objetivos) (TCU, 2014) destaca a importância de que a política explicita suas prioridades e que ‘haja consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública’.

250. Tais informações também não estão presentes, e questiona-se sobre uma possível hierarquia ou ordem de prioridade entre as diversas atividades relacionadas. Também não se verifica a intenção de priorização de ações para estimular as regiões menos desenvolvidas na temática RSU, uma vez que, conforme demonstrado, o país apresenta grande assimetria inter-regional.

251. A falta de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelos principais atores responsáveis pela PNRS dificulta a adequada implementação das ações. Ainda conforme o Referencial para Avaliação de Governança do TCU (TCU, 2014, p. 45):

‘no âmbito operacional, é preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas. De forma geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle.’

252. Entende-se que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos pode ser aperfeiçoado. Entretanto, conforme estabelecido pelo art. 45, parágrafo único, do Decreto 10.936/2022, a atualização do plano estratégico ocorrerá a cada ciclo de quatro anos.

253. Além disso, de acordo com o art. 48 do mesmo normativo, as atualizações do Planares devem observar os seguintes procedimentos: formulação e divulgação da proposta preliminar; submissão da proposta à consulta pública; realização de audiência pública de âmbito nacional, no Distrito Federal; análise das contribuições recebidas por meio da consulta e da audiência pública pelo MMA; e aprovação em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

254. Dessa forma, conclui-se que o Ministério do Meio Ambiente não pode alterar o Planares em desacordo com os prazos e procedimentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico vigente.

255. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, na condição de coordenador da PNRS, que inclua na próxima atualização do Planares, a ser realizada segundo os procedimentos previstos no art. 48 do Decreto 10.936/2022, elementos necessários ao aprimoramento da governança do plano, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’), e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise **Ex Ante**’.

256. Espera-se que o atendimento da recomendação proporcione maior clareza aos objetivos da política, e estabeleça uma adequada instância de governança que congregue os principais atores envolvidos na condução da PNRS como forma de alinhar os esforços dos envolvidos de maneira clara.

## **5. SITUAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS**

257. A Lei 12.305/2010 conferiu papel de destaque aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis como importantes aliados para melhoria dos índices de coleta seletiva e consequente aumento dos níveis de reciclagem e reutilização de embalagens. Nesse sentido, consta explicitamente como um de seus objetivos a ‘integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos’ (art. 7º, XII). De acordo com o Planares:

‘O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, como um dos pilares da PNRS, traz uma perspectiva importante para a gestão integrada dos resíduos sólidos por meio de ações coordenadas que viabilizem a inclusão socioeconômica e produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, na condição de agentes ativos na consecução dos objetivos da Política e na recuperação efetiva de parte dos resíduos sólidos gerados.’

258. Depreende-se pela leitura do texto que, além da perspectiva de reaproveitamento dos resíduos, a PNRS enfatiza o caráter socioeconômico da política, objetivando a emancipação da classe de catadores de materiais recicláveis e sua retirada dos lixões, onde atuam em condições de completa insalubridade.

259. Assim, buscando inserir os catadores no mercado formal e viabilizar sua atividade produtiva, o art. 8º, IV, definiu como um dos instrumentos da política ‘o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis’.

260. As associações de catadores atuam com materiais oriundos da coleta seletiva municipal, de grandes geradores e pontos de entrega voluntária (PEVs), recebendo e fazendo a triagem dos materiais recicláveis para posterior utilização pela indústria. Entretanto, verifica-se reduzido número de catadores formalizados reunidos em algum tipo de cooperativa/associação, o que impossibilita a celebração de contratos com o poder público.

261. De acordo com o Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos do Ipea/2012, tendo por base o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), seriam cerca de 400 a 600 mil catadores em todo o país. Já o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), em 2017, estimou em cerca de 800 mil o universo de catadores, uma vez que o estudo do Ipea estava baseado no censo que compilou dados declarados em entrevista e não contabilizava moradores de rua ([www.mnrc.org.br/noticias/noticias-regionais/mulheres-sao-maioria-entre-catadores-organizados-em-cooperativas](http://www.mnrc.org.br/noticias/noticias-regionais/mulheres-sao-maioria-entre-catadores-organizados-em-cooperativas)). Por sua vez, a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (Ancat) relata que o número atual de catadores seja de um milhão.

262. Observa-se, portanto, que há divergências significativas sobre a quantidade de catadores existentes no país. De todo modo, independentemente da estimativa adotada, é certo que o número de membros de cooperativas e associações representa apenas uma pequena parcela do universo de catadores. Conforme o SNIS/2020, havia 1.677 cooperativas/associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis com 35.870 integrantes, conforme Tabela 6.

**Tabela 6.** Distribuição das associações de catadores pelas regiões brasileiras, Brasil, SNIS 2020.

Região	Coop/Assoc	Integrantes	População*	Média Filiados	Pop/Assoc
Sudeste	673	13.294	89.632.912	20	133.184
Sul	533	10.273	30.402.587	19	57.041
Nordeste	268	7.157	57.667.842	27	215.179
Centro-Oeste	138	3.234	16.707.336	23	121.068
Norte	65	1.912	18.906.962	29	290.876
<b>Total</b>	<b>1.677</b>	<b>35.870</b>	<b>213.317.639</b>	<b>21</b>	<b>127.202</b>

Fonte: SNIS/2020. \*IBGE, junho/2021.

263. De acordo com a Tabela 6, embora a região Sudeste tenha maior quantidade de integrantes e de cooperativas/associações de catadores, é a região Sul que apresenta a menor relação de habitantes por organização, uma para 57 mil pessoas.

264. A baixa formalização da atividade limita os benefícios trazidos pela PNRS àqueles catadores filiados a alguma cooperativa/associação, uma vez que é inviável para os Municípios firmar contratos com os catadores individuais, que, ademais, muitas vezes se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social, sem residência fixa, em situação de rua, sem documentos ou conhecimentos suficientes para a regularização de seu trabalho. Portanto, em vez de atingir até um milhão de possíveis beneficiários, segundo a estimativa da Ancat, alcançam, no máximo, 36 mil catadores.

265. Além da dificuldade em congregar os catadores, ainda é reduzido o número de Municípios que possuem contratos firmados com associações e cooperativas de catadores para prestação de serviços de coleta seletiva, apesar da previsão legal (art. 44, II da Lei 12.305/2010). Conforme o Planares (MMA, 2022, p. 33), os dados do SNIS-RS 2019, referentes ao ano-base 2018, apontam que o pagamento pelos serviços prestados na coleta seletiva para organizações de catadores é uma realidade ainda incipiente no Brasil, conforme Tabela 7.

**Tabela 7.** Número de Municípios que pagam pelos serviços prestados de coleta seletiva para organizações de catadores e para empresas em 2017.

Região	Número total de municípios da amostra SNIS-RS 2017	Municípios com coleta seletiva	Pagamento para organizações de catadores		Pagamento para empresas	
			Número de municípios	% de municípios em relação aos declarantes	Número de municípios	% de municípios em relação aos declarantes
Norte	216	24	3	14	3	14
Nordeste	806	67	14	1,7	9	1,1
Centro-Oeste	292	68	11	3,8	15	5,1
Sudeste	1266	560	79	6,2	80	6,3
Sul	976	537	62	6,4	272	27,9
<b>Brasil</b>	<b>3.556</b>	<b>1.256</b>	<b>169</b>	<b>4,8</b>	<b>379</b>	<b>10,7</b>

Fonte: Planares p.33

266. Observa-se que, além da reduzida quantidade de Municípios com algum tipo de pagamento pelos serviços de coleta seletiva para organizações de catadores, os dados demonstram que, assim como observado nos outros indicadores, há concentração nas regiões Sudeste e Sul. Tal centralização pode ser explicada por diversos fatores, como as já mencionadas diferenças inter-regionais nos índices de coleta seletiva, e o fato de que as indústrias recicladoras se encontram nessas regiões, viabilizando economicamente a atividade.

267. Não obstante os problemas verificados na formalização dos catadores e o reduzido número de contratos entre Municípios e associações, ainda segundo o Planares (MMA, 2022, p. 34), de acordo com o SNIS-RS/2018, as organizações de catadores, em parceria com órgãos governamentais, são responsáveis por cerca de 30% da massa de resíduos coletada seletivamente.

268. Em referência ao assunto, o MMA informa (peça 60) que, além de metas previstas no Planares, busca a melhoria das condições operacionais por meio de projetos que direta ou indiretamente beneficiam cooperativas de catadores. Cita o lançamento de edital, em parceria com o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), que, até o momento, beneficiou diretamente 21 associações/cooperativas, em 14 projetos, com investimentos de R\$ 41,5 milhões.

269. Além disso, segundo o Ministério, no biênio 2020/2021, recursos de emendas parlamentares beneficiaram mais de 1.200 catadores de materiais recicláveis, com um investimento superior a R\$ 6,5 milhões de reais, beneficiando 18 associações/cooperativas com recursos de emendas (2020 e 2021), em 09 projetos.

270. Com relação ao exposto, observa-se que, não obstante a iniciativa do MMA, os recursos do CFDD são circunstanciais, dependentes de uma série de fatores, não se constituindo em uma fonte estável de recursos. Uma vez que a execução destes valores está fora dos sistemas orçamentários governamentais, não foi verificada sua implementação no presente trabalho. Entretanto, com relação aos recursos de emendas parlamentares, o Item 2.6 do relatório demonstrou que é bastante reduzida sua execução.

271. Os gestores prosseguem relatando que, em abril de 2022, foi assinado o Decreto 11.044/2022, que instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem (Recicla+). Segundo o MMA, o crédito de reciclagem objetiva transferir renda extra para as cooperativas/associações de catadores, na medida em que, além de comercialização dos recicláveis, poderão ser comercializados os créditos, a partir da homologação de notas fiscais junto às empresas que precisam comprovar o atendimento a metas de logística reversa, conforme o art. 33 da Lei 12.305/2010. Em referência ao assunto, uma vez que o decreto foi recentemente assinado, ainda não é possível verificar sua implementação.

272. Por fim, o MMA informa (peça 60) que realizou curso para capacitação de catadores de materiais recicláveis na modalidade EAD, cujo público-alvo são as cooperativas ou associações de catadores, estudantes, funcionários públicos e trabalhadores de organizações do setor privado que se interessem pelo tema. Em que pese a iniciativa do Ministério, talvez a modalidade EAD não seja a mais indicada para a classe de catadores, dado seu baixo nível de inclusão digital.

273. Uma importante questão que atinge o universo de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis é sua ausência de participação na condução da política, não obstante a importância conferida a eles no texto legal.

274. Anteriormente, a instância de participação era o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (CIISC), criado por meio do Decreto de 11 de setembro de 2003, nomenclatura posteriormente alterada para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis pelo Decreto 7.405/2010, que instituiu o Programa Pró-Catador e revogou o decreto de 2003.

275. Entre as competências do comitê, figuravam o apoio a ações de inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, a articulação de políticas setoriais, o acompanhamento da implementação de ações voltadas aos catadores e a proposição de inclusão de recursos em ações do orçamento federal direcionadas à categoria. Contudo, o Decreto 7.405/2010 foi revogado pelo Decreto 10.473/2020, deixando essa classe sem representação formal.

276. Com relação à instância de representação da categoria, o MMA informa (peça 60) que o Planares aborda a atuação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na gestão integrada dos resíduos sólidos, objetivando sua inclusão e emancipação. Nesse sentido, o art. 47 do Decreto 10.936/2022 dispõe que o monitoramento do Plano será realizado pelo Conama, sendo este, portanto, seu **lôcus** de acompanhamento, aí inclusa a participação dos catadores.

277. Contudo, cabe ressaltar que os catadores não possuem participação na Câmara Técnica do Conama responsável pelo tema gestão de resíduos, conforme nova composição estabelecida pelo Decreto 11.018/2022.

278. A ausência de um comitê específico e o alto grau de informalidade desse setor fazem com que os catadores não tenham representatividade para deliberar sobre questões que lhes digam respeito, tampouco para participar da formulação de políticas, planos e programas relacionados à gestão dos resíduos sólidos urbanos. Segundo o Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do TCU (TCU, 2014):

‘A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas’.

279. À luz do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) que crie mecanismos que possibilitem e fomentem a participação efetiva de representantes dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

280. Espera-se que, com o atendimento da deliberação, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis possam participar efetivamente da condução da PNRS, dada sua importância nas iniciativas de coleta seletiva visando ao aumento dos níveis de reciclagem e reutilização de embalagens. Além disso, importante repisar o caráter socioeconômico da política, que busca a emancipação da classe de catadores de materiais recicláveis e sua retirada dos lixões.

## CONCLUSÃO

281. A auditoria teve como objetivo avaliar as ações do Governo Federal para atendimento da Lei 12.305/2010, conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS),



contemplando as iniciativas dirigidas a Estados e Municípios voltadas à implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos oriundos dos resíduos sólidos urbanos (RSU).

282. Verificou-se que, atualmente, em que pese a PNRS ter completado doze anos de existência, os resultados obtidos ainda são inexpressivos. O país ainda contabiliza cerca de 2.600 lixões e aterros controlados que seguem contaminando as águas, o solo e o ar, com impactos diretos na saúde da população e na economia.

283. Apesar de a maior parte dos RSU coletados seguir para aterros sanitários, 40% da massa de rejeitos ainda tem disposição inadequada. Além disso, não obstante o progresso verificado na coleta domiciliar desde a edição da Lei 12.305/2010, o índice de reciclagem ainda é incipiente, em patamares inferiores a 4% na média nacional, segundo dados do Panorama Abrelpe 2020.

284. Em nível local, a baixa capacidade técnica, financeira e de planejamento e gestão dos Municípios de menor porte, situados em regiões economicamente menos desenvolvidas, aliada à descontinuidade das ações de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, contribuem para que a legislação não seja atendida de maneira satisfatória e a Política não apresente os resultados desejados.

285. Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado alguma forma de cobrança pelos serviços de manejo e gestão de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), e, entre 4.589 respondentes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%). Além disso, ainda é incipiente a formação de arranjos regionais com vistas a ganhos de escala e rateio dos custos de instalação e manutenção de aterros sanitários. Contabiliza-se a formação de apenas 138 consórcios, com participação de 981 Municípios.

286. Caso a União e os Estados não forneçam apoio relevante aos Municípios, a reversão do quadro almejada pela novel legislação, a exemplo do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020) e do Decreto 10.936/2022, que regulamenta a Lei 12.305/2010, pode ser frustrada, e o prazo para encerramento das unidades de disposição inadequada, até 2024, não ser alcançado.

287. Na esfera federal, as dificuldades de coordenação entre os principais executores da PNRS ocasionam ações desarticuladas, com perda de coesão, potencializando a ocorrência de sobreposições, duplicidades ou lacunas na sua condução.

288. Por fim, entende-se que a implementação de ações prioritárias, sustentadas por uma fonte de financiamento segura e estável, a partir da remuneração do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos pelos usuários, se coloca como condição imprescindível para o alcance do sucesso da Política.

289. Espera-se que o atendimento das medidas propostas enseje três principais efeitos: a) estimule os Municípios a priorizarem as iniciativas voltadas ao correto manejo e gestão dos resíduos sólidos urbanos; b) aprimore a articulação entre os principais atores responsáveis pela implementação da PNRS em nível federal, a saber: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional e Fundação Nacional de Saúde, proporcionando ganhos de eficiência; c) estabeleça um canal de deliberação voltado ao acompanhamento das ações dirigidas aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis para que a categoria possa participar efetivamente da condução da Política, haja vista a importância conferida a eles pelo texto legal.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

290. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior propondo:

I – **Determinar** ao Ministério do Meio Ambiente que, com fundamento no art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, **encaminhe** ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias do conhecimento da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação com a definição dos responsáveis, prazos e ações a serem tomadas para identificação, localização e classificação das chamadas áreas órfãs

contaminadas, detalhando as atividades que serão desenvolvidas para recuperação das áreas degradadas cujo agente poluidor é desconhecido, e atividades para identificação dos responsáveis pelo dano visando ao ressarcimento dos investimentos realizados (item 3.1 do relatório);

II - **Recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional e Fundação Nacional de Saúde que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **estabeleçam procedimentos e práticas** que possibilitem uma melhor articulação e coordenação das atividades desenvolvidas na gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a uma adequada condução da Política Nacional de Resíduos Sólidos (item 4.1 do relatório);

III - **Recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na condição de coordenador da PNRS, **inclua** na próxima atualização do Planares, a ser realizada segundo os procedimentos previstos no art. 48 do Decreto 10.936/2022, elementos necessários ao aprimoramento da governança do plano, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’), e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise **Ex Ante**’ (item 4.2 do relatório);

IV - **Recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na condição de coordenador da PNRS, crie mecanismos que **possibilitem e fomentem** a participação efetiva de representantes dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (item 5 do relatório);

V – **Encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, tendo em vista que, de acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado a cobrança pelos serviços de manejo e gestão de resíduos sólidos urbanos, **informando** que, segundo o art. 35, § 2º, da Lei 11.445/2007, a não implantação de mecanismos de cobrança, no caso de tarifa, ou o não envio de proposta de cobrança de taxa à Câmara de Vereadores (Câmara Legislativa no caso do Distrito Federal) configura renúncia de receita nos termos do artigo 14 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando o Chefe do Executivo Municipal às sanções e penalidades do referido normativo (item 3.2 do relatório);

VI – **Encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, levando em conta que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, havia apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios, **informando** sobre a necessidade de os Municípios se associarem, de forma a propiciar a prestação conjunta do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (item 3.3 do relatório);

VII - **Encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, considerando que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre os 4.589 respondentes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%), **informando** a respeito da necessidade de os Municípios elaborarem tais instrumentos de planejamento e gestão para um adequado atendimento da PNRS (item 3.4 do relatório);

VIII - **Encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal;

IX - **Encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.”

3. O corpo diretivo da SecexAgroAmbiental manifestou sua anuência com as conclusões do Relatório de Auditoria (peças 144 e 145), tendo o dirigente daquela unidade técnica apontado a necessidade de serem feitos alguns ajustes pontuais na proposta de encaminhamento, consoante se observa na transcrição a seguir:

“9. Portanto, entendo pertinente alterar a proposta de encaminhamento quanto ao item V, bem como fazer ajustes formais nos demais itens, conforme apresentado a seguir.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

10. Com base no exposto, submeto os autos à apreciação do Ministro relator, com a seguinte proposta de encaminhamento:

I – determinar ao Ministério do Meio Ambiente que, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, encaminhe ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias do conhecimento da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação com a definição dos responsáveis, prazos e ações a serem tomadas para identificação, localização e classificação das chamadas áreas órfãs contaminadas, detalhando as atividades que serão desenvolvidas para recuperação das áreas degradadas cujo agente poluidor é desconhecido, e atividades para identificação dos responsáveis pelo dano visando ao ressarcimento dos investimentos realizados (parágrafos 93-120 do relatório de auditoria);

II – recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional e Fundação Nacional de Saúde que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, estabeleçam procedimentos e práticas que possibilitem uma melhor articulação e coordenação das atividades desenvolvidas na gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a uma adequada condução da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (parágrafos 218-236 do relatório de auditoria);

III – recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na condição de coordenador da PNRS, inclua na próxima atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), a ser realizada segundo os procedimentos previstos no art. 48 do Decreto 10.936/2022, elementos necessários ao aprimoramento da governança do plano, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’), e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise **Ex Ante**’ (parágrafos 237-256 do relatório de auditoria);

IV – recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na condição de coordenador da PNRS, crie mecanismos que possibilitem e fomentem a participação efetiva de representantes dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à PNRS (parágrafos 257-280 do relatório de auditoria);

V – enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais de Contas dos Municípios e aos Tribunais de Contas Municipais, informando que, de acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre 5.570 Municípios, 33,2% declararam ter implementado a cobrança pelos serviços de manejo e gestão de resíduos

sólidos urbanos (parágrafos 121-126 do relatório de auditoria), e que a não instituição da taxa a que se referem os arts. 29, inciso II, e 35 da Lei 11.445/2007, nos Municípios em que não houver outro instrumento de cobrança pelos referidos serviços, configura não atendimento ao art. 11 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que dispõe que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação;

VI – enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais de Contas dos Municípios e aos Tribunais de Contas Municipais, informando que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, havia apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios, e ressaltando a importância de os Municípios se associarem, de forma a propiciar a prestação conjunta do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, de acordo com o disposto no art. 8º, inciso XIX, da Lei 12.305/2010, no art. 50, inciso VIII, da Lei 11.445/2007, e no art. 33, inciso III, do Decreto 10.936/2022 (parágrafos 158-194 do relatório de auditoria);

VII – enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais de Contas dos Municípios e aos Tribunais de Contas Municipais, informando que, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, entre os 4.589 respondentes, 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%), e que tais instrumentos de planejamento e gestão são necessários para um adequado atendimento da PNRS, de acordo com o disposto nos arts. 8º, inciso I, e 14 da Lei 12.305/2010, nos arts. 9º, inciso I, e 19 da Lei 11.445/2007, e nos arts. 44 e seguintes do Decreto 10.936/2022 (parágrafos 195-217 do relatório de auditoria);

VIII – nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

a) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (SPPI/ME), à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados;

b) autorizar a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente a realizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas referentes aos itens I, II, III e IV;

c) arquivar os autos.”

É o Relatório.