

VOTO

Em exame a 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), 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.

II

2. A gestão adequada dos resíduos sólidos dos centros urbanos representa um grande desafio para a Administração Pública, tendo em vista que parte significativa dos resíduos sólidos no Brasil ainda é depositada em locais inapropriados como os “lixões”.

3. Nesse sentido, transcrevo trecho de artigo técnico que abordou especificamente esse desafio associado aos resíduos sólidos (Bicalho, M. L. 2014. Gestão socioambiental de resíduos sólidos urbanos em Lavras/MG – Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, Brasil, p. 39):

“O campo temático de resíduos sólidos tornou-se um dos maiores problemas para as administrações públicas atuais, sendo necessária a intervenção do Estado para tentar minimizar os efeitos negativos da geração de resíduo e, ao mesmo tempo, promover a coleta seletiva, a reciclagem, a reutilização e a redução adequada do consumo, gerando emprego e renda e conservando o meio ambiente. Nesse contexto, a gestão municipal adquire grande relevância, na tentativa de solucionar os problemas, utilizando-se como ferramenta política ambiental [...]”

4. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituída pela Lei 12.305/2010, alterada pela Lei 14.026/2020, aborda essa temática da gestão integrada e do gerenciamento de resíduos sólidos, estabelecendo as diretrizes, responsabilidades, princípios e objetivos que norteiam os diferentes participantes na implementação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, sendo um dos grandes desafios à gestão ambiental urbana nos Municípios brasileiros na atualidade.

5. Para enfrentar a complexidade da gestão dos resíduos sólidos, a interconectividade entre áreas diversas é fundamental, pois devem ser analisados processos de produção e consumo, bem como aspectos culturais com enfoque em comportamentos e hábitos da sociedade, o que extrapola a concepção restrita apenas a questões de saneamento básico.

6. Nesse sentido, a PNRS contempla instrumentos para avanço na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no território nacional, prevendo que seja feito um planejamento com articulação não só entre as diferentes esferas do poder público, mas também com a participação do setor empresarial, de forma a serem implementadas ações diversas, que vão desde o controle na geração dos resíduos sólidos até a pactuação de metas para reutilização, reciclagem e tratamento de tais resíduos, objetivando que ocorra uma disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com previsão, inclusive, da adoção de tecnologias que propiciem a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, mantendo-se o enfoque na responsabilidade compartilhada para que as diretrizes sejam seguidas e as metas nacionais sejam alcançadas.

7. Ainda no tocante à PNRS, para operacionalizar suas disposições legais, princípios, objetivos e diretrizes, foi aprovado pelo Decreto 11.043/2022, datado de 13/4/2022, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) com vigência por prazo indeterminado e previsão de atualização a cada quatro anos, periodicidade essa que deverá ser referenciada no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), de modo a orientar os investimentos e a alocação dos recursos para esse setor.

8. Os Sistemas de informação são instrumentos previsto na PNRS que funcionam como ferramenta para medição de resultados e acompanhamento. O Governo Federal possui dois desses

sistemas 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).

9. O Sinir é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima), que consolida informações dos Estados, Municípios e do Distrito Federal acerca dos resíduos sob sua esfera de competência, de tal forma que possa haver um monitoramento dos avanços na gestão dos resíduos sólidos em diferentes recortes geográficos, não só em nível nacional, como também em âmbito municipal, estadual e regional.

10. Os dados do Sinir podem ser acessados de maneira prática e funcional, por meio do portal “<https://sinir.gov.br>”, com informações disponíveis para a população em geral, o que assegura o controle social, com disponibilização de dados consolidados, de relatórios e painéis interativos, tornando-se ferramenta eficaz de controle, fiscalização e acompanhamento da implementação do Planares por todas as unidades da federação.

11. Já o SNIS é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional) e contém informações sobre os quatro componentes do saneamento básico: água, esgoto, resíduos sólidos urbanos e drenagem, sendo que seus dados estão disponíveis no endereço eletrônico “<http://www.snis.gov.br>” e são atualizados a cada dois anos.

12. Com a edição da Lei 14.026/2020, que tratou do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, houve significativas modificações tanto na Lei 12.305/2010 quanto na Lei 11.445/2007 (legislação que trata do saneamento básico), sendo importante destacar que, na PNRS, o maior impacto ocorreu com a alteração do art. 54, que concedeu novo prazo aos Municípios para encerramento dos lixões e aterros controlados, consoante se observa na transcrição a seguir:

“ Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

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; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Nos casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, poderão ser adotadas outras soluções, observadas normas técnicas e operacionais estabelecidas pelo órgão competente, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais.” (NR)

13. Quanto às modificações na Lei 11.445/2007, as que merecem maior destaque estão associadas às novas redações dos artigos 29 e 35, que dispõem que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de cobranças, 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.

14. Acrescente-se também a nova redação do art. 50 da Lei 11.445/2007, com a busca ao estímulo da formação de arranjos regionais para os serviços públicos de saneamento, com previsão de que, na aplicação de recursos não onerosos da União, sejam priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais.

15. Por fim, houve também a alteração trazida pela Lei 14.026/2020 ao artigo 25-A da Lei 11.445/2007, que 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, sendo 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.

16. 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.

17. Também na esfera internacional há uma preocupação com a questão da adequada gestão e do manejo dos resíduos sólidos urbanos, de tal forma que figura entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) um conjunto de metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030 pelos países signatários, sendo que um dos seus objetivos visa a assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, cuja meta estabelece a necessidade de diminuição substancial, até 2030, da geração de resíduos sólidos, por meio da implantação de medidas de prevenção, redução, reciclagem e reuso.

18. No âmbito desta Corte de Contas, antes mesmo da edição da Lei 12.305/2010, os desafios referentes aos resíduos sólidos urbanos (RSU) foram abordados no TC 004.987/2006-9, que tratou de Auditoria de Natureza Operacional realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), tendo sido proferido o Acórdão 2.067/2008 – Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

19. Naquela primeira oportunidade de discussão da matéria em tela no âmbito do TCU, soluções para os desafios já foram sendo levantadas, como a possibilidade de construção de aterros simplificados como forma de atender tanto aos pequenos Municípios quanto a localidades isoladas, tendo em vista a onerosidade da construção e da manutenção de aterros convencionais.

20. O que se observa, portanto, é que desde a época do Acórdão 2.067/2008 – Plenário as propostas de encaminhamento dos processos de controle externo já abordavam importantes elementos que posteriormente foram introduzidos pela Lei 12.305/2010, com o objetivo de otimização do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU) por parte dos Municípios, dentre as quais destaque: 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; e c) obrigatoriedade de existência de planos de resíduos sólidos para celebração de contratos com o poder público.

21. Cumpre destacar, ainda, outra deliberação deste Tribunal (Acórdão 2.512/2016 – 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.

22. O aludido Acórdão 2.512/2016 – Plenário foi monitorado, por meio de análise de documentação encaminhada, em 2017, pelos órgãos fiscalizados, bem como pela verificação do resultado dos acompanhamentos efetuados 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 Ministério do Meio Ambiente, relativo aos exercícios de 2018 e 2019, o que culminou no Acórdão 2.867/2021 – Plenário, também de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que condicionou a dispensa da realização de novo monitoramento do Acórdão 2.512/2016 – Plenário à realização da auditoria operacional objeto destes autos, a qual já estava prevista no planejamento de fiscalização da SecexAgroAmbiental para o início de 2022, com o intuito de promover a avaliação da efetiva implantação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

III

23. Para a definição do objeto específico do presente trabalho fiscalizatório, quatro aspectos tiveram que ser considerados: a) a complexidade da matéria que abrange um grande número de

assuntos; b) o fato de a preocupação com a geração e a redução de resíduos não estar ainda muito disseminada no Brasil, sendo que as iniciativas no tocante a essa questão são pontuais e ainda muito incipientes, não havendo, portanto, parâmetros de mensuração ou aspectos passíveis de serem auditados; c) os baixos índices de reciclagem e reutilização dos resíduos sólidos no Brasil; e d) a prática ainda adotada nas cidades brasileiras de depositar resíduos sólidos em locais inapropriados como os “lixões”, o que coloca em risco a saúde da população e traz enormes prejuízos ao meio ambiente.

24. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

24.1. 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)?

24.2 Em que medida os Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Regional e a Funasa têm atuado de forma coordenada e integrada para o alcance dos objetivos previstos na PNRS, conforme determina o art. 23 da CF/88?

24.3. 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?

25. A equipe de auditoria deixou consignado que, no final da fase de Planejamento, organizou 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, sendo que o aludido painel está disponível para ser assistido na íntegra, por meio do link “<https://www.youtube.com/watch?v=OpYYHEN0N0w&t=5392s>”.

26. Já na fase de execução da fiscalização, a equipe de auditoria, além de recorrer a pesquisas em normativos e documentos oficiais, na bibliografia e em artigos acadêmicos afetos ao tema RSU, promoveu 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, bem como 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.

27. Outrossim, a equipe de auditoria avaliou as respostas aos ofícios de requisição enviados aos órgãos da administração pública federal envolvidos na execução da PNRS, além de realizar cruzamentos de dados obtidos 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).

28. Merece destaque, ainda, a participação dos membros da equipe de auditoria na 5ª Edição do Fórum Internacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública e no Seminário Nacional de Limpeza Pública em 2021 – Senalimp 2021, ambos eventos técnicos de enorme relevância para o setor de limpeza urbana e gestão de resíduos, e que propiciaram aos participantes um incremento no conhecimento das peculiaridades do objeto auditado.

29. Nesse sentido, cumpre destacar que o escopo da presente fiscalização não abrange as análises empreendidas por esta Corte de Contas em etapas anteriores à promulgação da Lei 12.305/2010, pois o foco está nas medidas necessárias à implementação da PNRS, em especial no que concerne ao fortalecimento das etapas prévias à disposição final, de modo a propiciar a redução da quantidade de resíduos a serem dispostos em aterros.

30. Foram apontados os seguintes achados de auditoria:

30.1. apesar da existência de arcabouço legislativo sobre o tema, passados doze anos desde a edição da PNRS, 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, não

tendo sido identificados progressos na recuperação das áreas contaminadas pela disposição irregular de dos resíduos sólidos urbanos;

30.2. dado o elevado custo para implantação e operação de aterros sanitários, despesa esta que é incompatível com a realidade orçamentária da grande maioria dos Municípios brasileiros, é imprescindível a cobrança pela prestação de serviços de manejo e gestão dos resíduos sólidos, entretanto, em 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado tal cobrança;

30.3. é muito pouco provável que seja alcançada a meta estipulada pela Lei 14.026/2020 para encerramento de lixões nos Municípios brasileiros até 2024;

30.4. 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, contudo, em uma amostra de 4.589 Municípios informantes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%);

30.5. o Plano Nacional de Resíduos Sólidos que foi aprovado por meio do Decreto 11.043/2022 possui deficiências e não contém os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração, não tendo estabelecido os requisitos de governança, com interação entre os atores envolvidos, de forma a propiciar a implementação da PNRS.

30.6. embora o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020) tenha reforçado 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 serviço de manejo de resíduos sólidos urbano, segundo o SNIS 2020, existem apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios;

30.7. é necessário implementar uma estrutura de governança bem delineada entre os Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Regional e a Funasa, com coordenação de ações e atividades dos responsáveis pela implementação da PNRS, como forma de evitar sobreposições, duplicidades ou lacunas na sua condução; e

30.8. tendo em vista que 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, devem ser criados mecanismos que possibilitem e fomentem a participação efetiva de representantes desses catadores nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à PNRS.

31. Passo a analisar os presentes autos, valendo-me, para tanto, de breves ponderações acerca da importância da priorização da recuperação das áreas contaminadas quando se trata da questão dos rejeitos oriundos dos resíduos sólidos urbanos, para, em seguida, tecer comentários pontuais sobre os achados de auditoria e seus consequentes encaminhamentos propostos pela unidade técnica, com os quais manifesto, desde já, minha concordância.

IV

32. O art. 3º da Lei 12.305/2010 define área contaminada como “local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos” e, área órfã contaminada como “área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis”.

33. Ainda no tocante à conceituação de áreas contaminadas, trago à baila trecho da publicação especializada “Áreas Contaminadas no Contexto da Gestão Urbana”, GÜNTHER, W.M.R. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 2, p. 5 e 6, abr./jun. 2006. Disponível em “<http://www.seade.gov.br>” e “<http://www.scielo.br>”:

“O conceito de áreas contaminadas deve ser compreendido em seu real significado e dentro de um enfoque sistêmico, pois não se refere apenas ao **locus** da contaminação, ou seja, ao solo que recebeu os contaminantes: a área contaminada envolve o conjunto dos compartimentos ambientais (ar, água, solo, vegetação) afetados; as construções, instalações e equipamentos ali presentes, as atividades ali desenvolvidas; e as populações (animal ou humana) sob risco da exposição aos seus contaminantes. Nessas áreas, os poluentes e contaminantes podem

concentrar-se na superfície do terreno ou em subsuperfície, nos diferentes meios: solo, água, ar, biota e também no ambiente construído, como edificações, instalações, material utilizado para aterro, o que justifica a denominação de área contaminada e não apenas solo contaminado, como tem sido tratado em alguns casos.

Áreas degradadas devem ser revitalizadas e reintegradas ao tecido urbano, de modo que sua reutilização possa se caracterizar como instrumento de requalificação urbana (Sanchez, 2004). Áreas contaminadas necessitam passar por remediação, para eliminar o risco à saúde ou torná-lo aceitável (Rocca, 2006) antes de serem revitalizadas e reinseridas no meio urbano.

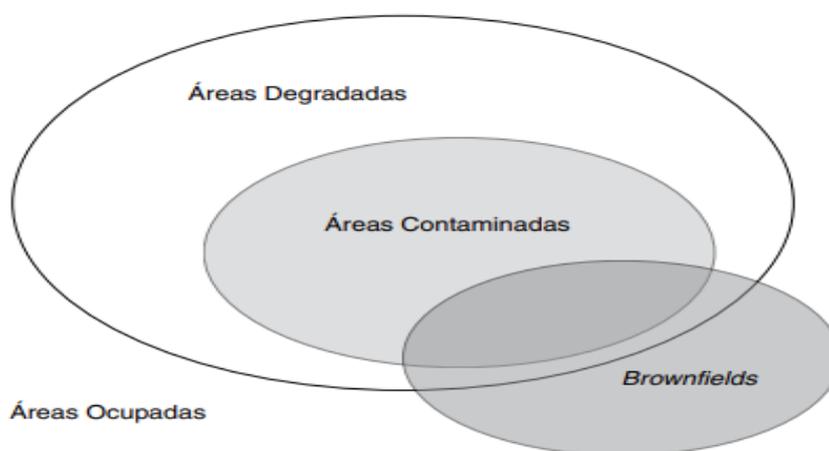
Nas últimas décadas do século XX, quando se iniciou o processo de recuperação de áreas contaminadas, isto é, da aplicação de medidas corretivas de remediação com o objetivo de viabilizar sua utilização para um novo uso, buscava-se atender ao princípio da multifuncionalidade, o qual prevê a restauração das condições naturais do solo. Seu alto custo levou a repensar essa forma de intervenção. Atualmente, adota-se a meta de recuperar a área para torná-la apta a absorver um uso futuro determinado, medida que é menos restritiva e mais viável técnica e economicamente.”

(...)

“Torna-se extremamente didático e contribui para a compreensão do assunto a clara diferenciação entre os conceitos de área degradada e área contaminada (já citados na introdução), como também os processos utilizados para recuperação de tais áreas. Sánchez (2004) apresenta uma representação gráfica que contribui para melhor compreensão das interfaces e dos espaços próprios de ambas e dos **brownfields** (Figura 1). Dela resulta que, das áreas ocupadas pelos assentamentos urbanos, uma parte constitui-se em áreas degradadas. As áreas contaminadas, como um caso particular das áreas degradadas, estão totalmente contidas nessas, ou seja, toda área contaminada é também uma área degradada. As áreas abandonadas ou **brownfields** podem se constituir em áreas contaminadas, se apresentarem concentrações de contaminantes que configurem situação de risco à saúde dos expostos, mas, por outro lado, podem apresentar degradação ambiental não acompanhada de contaminação. Nos **brownfields**, se houver suspeita ou percepção da possibilidade de contaminação, mesmo que esta não seja efetiva, já será suficiente para dificultar sua reutilização.

Figura 1

Diagrama Esquemático Referente à Degradação Ambiental de Áreas



Fonte: Sánchez (2004).

O conceito de áreas contaminadas deve ser compreendido em seu real significado e dentro de um enfoque sistêmico, pois não se refere apenas ao **locus** da contaminação, ou seja, ao solo que recebeu os contaminantes: a área contaminada envolve o conjunto dos compartimentos ambientais (ar, água, solo, vegetação) afetados; as construções, instalações e equipamentos ali

presentes, as atividades ali desenvolvidas; e as populações (animal ou humana) sob risco da exposição aos seus contaminantes. Nessas áreas, os poluentes e contaminantes podem concentrar-se na superfície do terreno ou em subsuperfície, nos diferentes meios: solo, água, ar, biota e também no ambiente construído, como edificações, instalações, material utilizado para aterro, o que justifica a denominação de área contaminada e não apenas solo contaminado, como tem sido tratado em alguns casos.

Áreas degradadas devem ser revitalizadas e reintegradas ao tecido urbano, de modo que sua reutilização possa se caracterizar como instrumento de requalificação urbana (Sanchez, 2004). Áreas contaminadas necessitam passar por remediação, para eliminar o risco à saúde ou torná-lo aceitável (Rocca, 2006) antes de serem revitalizadas e inseridas no meio urbano.

Nas últimas décadas do século XX, quando se iniciou o processo de recuperação de áreas contaminadas, isto é, da aplicação de medidas corretivas de remediação com o objetivo de viabilizar sua utilização para um novo uso, buscava-se atender ao princípio da multifuncionalidade, o qual prevê a restauração das condições naturais do solo. Seu alto custo levou a repensar essa forma de intervenção. Atualmente, adota-se a meta de recuperar a área para torná-la apta a absorver um uso futuro determinado, medida que é menos restritiva e mais viável técnica e economicamente.”

34. Tais áreas contaminadas foram abordadas nos seguintes normativos:

34.1. Resolução Conama 420/2009, principal normativo relativo às áreas contaminadas, que 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;

34.2. Lei Complementar 140/2011, que 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; e

34.3 Resolução Conama 237/1997, que 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.

35. Especificamente no tocante ao gerenciamento dessas áreas contaminadas, o art. 21 da Resolução Conama 420/2009 definiu dois princípios básicos: a) a geração e a disponibilização de informações; e b) a articulação, a cooperação e a integração interinstitucional envolvendo órgãos da União, Estados, o Distrito Federal, os Municípios, além de proprietários, usuários e demais beneficiados ou afetados.

36. Acrescente-se a esse arcabouço legal para combate às áreas contaminadas, o art. 19 da PNRS, que orienta os Municípios a identificar 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.

V

37. O primeiro achado de auditoria diz respeito exatamente a essas breves ponderações acerca da importância da priorização da recuperação das áreas contaminadas.

38. Trata-se de ocorrência relativa à constatação de que, apesar da existência de arcabouço legislativo sobre o tema, passados doze anos desde a edição da PNRS, 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, não tendo sido identificados progressos na recuperação das áreas contaminadas pela disposição irregular dos resíduos sólidos urbanos.

39. Essa situação está relacionada a outro achado referente à constatação de que, diante do panorama atual, a meta estipulada pela Lei 14.026/2020, para encerramento dos lixões até 2024, não será alcançada.
40. O art. 4º, VII, da Lei 6.938/1981 (PNMA) já tinha estabelecido que a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente é do poluidor/degradador. Posteriormente, o art. 34 da Resolução Conama 420/2009 determinou àqueles responsáveis pelas áreas contaminadas que elaborassem e submetessem ao órgão ambiental competente proposta contemplando ações de intervenção e recuperação a serem executadas sob sua responsabilidade.
41. Nesse sentido, é importante salientar que, apesar dessa previsão de atuação do responsável pela contaminação de determinada área com resíduos sólidos, há casos em que o degradador não é identificado.
42. Em tais casos, quando o degradador não é conhecido, o art. 41 da Lei 12.305/2010 prevê a atuação do Governo Federal, que deve estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação das áreas órfãs, sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais.
43. Acrescente-se a previsão contida no parágrafo único do artigo acima mencionado de que, havendo identificação dos responsáveis pela contaminação após a descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal ou de outro ente da Federação, haverá o ressarcimento integral ao poder público dos valores gastos.
44. Ademais, o art. 19 da PNRS orienta os Municípios a identificar seus passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, bem como a incluir a recuperação das áreas contaminadas como conteúdo mínimo a ser abordado em seus respectivos planos de gestão integrada de resíduos sólidos
45. Diante de todo esse contexto, os dados obtidos nesta fiscalização trazem preocupação, mormente quando se constata que ainda não foi elaborado o mapeamento detalhado da detecção das áreas contaminadas no Brasil, com as respectivas localizações para rastreamento e verificação da possibilidade de identificação dos responsáveis.
46. Apesar da informação obtida junto aos gestores do então Ministério do Meio Ambiente, de que está em fase de desenvolvimento o Sistema Nacional de Gestão de Áreas Contaminadas, o qual promoverá o adequado monitoramento das áreas contaminadas, com inclusão das respectivas ações de recuperação, como também irá propiciar a capacitação de gestores públicos (peça 60), consoante detectado no Quadro de Objetivos Estratégicos anexado a estes autos (peça 60, pp. 65 e 66), o perfil detalhado das áreas contaminadas no Brasil ainda está longe de ser obtido, tendo em vista o considerável atraso no início de operação desse sistema, não tendo sido cumpridos os prazos para implementação das ações, previstos, na sua maioria, para o ano de 2021.
47. Preocupantes também as constatações de que apenas 409 Municípios reportaram ao Sinir a existência de 485 passivos ambientais, em 23 unidades da federação, e de que 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.
48. Destarte, também no tocante ao Programa Nacional de Recuperação de Áreas Contaminadas (PNRAC), lançado pelo MMA, em 2020, a equipe de auditoria detectou a necessidade de inclusão de uma ferramenta para identificação dos responsáveis por áreas com maior impacto e riscos para a população e o meio ambiente.
49. O que se observa, portanto, é que sem a adequada alimentação de dados no Sinir e diante da ausência de elementos suficientes para a correspondente responsabilização pelas áreas contaminadas, há sérios riscos de que as deficiências detectadas na plataforma de gestão a ser disponibilizada venham a impossibilitar sua adequada utilização.
50. Nesse sentido, adequada a proposta da unidade técnica especializada de fazer determinação ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que 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

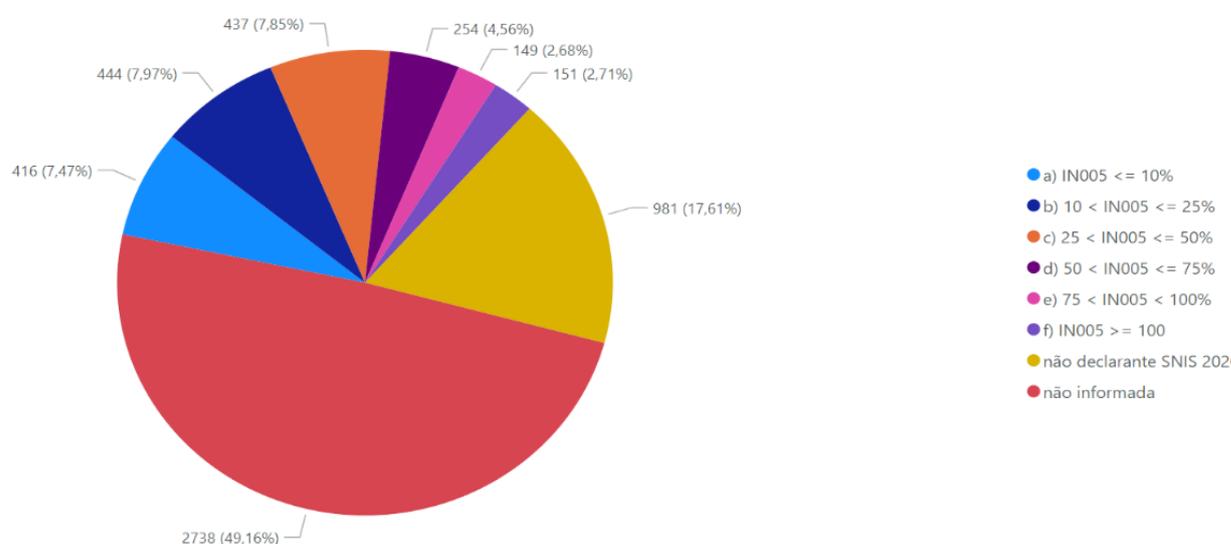
chamadas áreas órfãs contaminadas, detalhando as atividades que serão desenvolvidas para recuperação das áreas degradadas, cujo agente poluidor é desconhecido, bem como atividades para identificação dos responsáveis pelo dano visando ao ressarcimento dos investimentos realizados.

VI

51. O segundo achado de auditoria trata da necessidade de incremento na cobrança pela prestação de serviços de manejo e gestão dos resíduos sólidos, tendo em vista que o alto custo envolvido é incompatível com a realidade orçamentária da grande maioria dos Municípios brasileiros, e os resultados alcançados indicam que, em 2020, entre 5.570 Municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado tal cobrança.

52. Como apurado pela então SecexAgroAmbiental, há reduzido quantitativo de Municípios com sustentabilidade econômico-financeira do sistema, conforme se observa no gráfico a seguir retirado do Relatório de Auditoria.

Gráfico de sustentabilidade econômico-financeira do SMRSU por faixas, Brasil, 2020



Fonte: SNIS 2020

53. O panorama obtido no gráfico acima indica que poucos Municípios (apenas 151 Municípios, o que representa 2,71% do total) possuem autossuficiência financeira com a cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, de tal forma que as receitas obtidas possam cobrir todas as despesas incorridas.

54. Se considerarmos que essa autossuficiência financeira já é alcançada quando as receitas obtidas cobrem ao menos 75% das despesas incorridas, o perfil fica um pouco melhor, com um total de 300 Municípios atingindo essa meta, o que representa um incremento para o patamar de 5,39% do total de Municípios.

55. Acrescente-se que não tem havido previsão de repasse de recursos orçamentários federais para pagamento de despesas associadas à Política Nacional de Resíduos Sólidos, desde o ano de 2016, tendo sido apenas incluída a previsão para o pagamento de restos a pagar de anos anteriores, conforme se abstrai do quadro a seguir, o qual consta no Relatório de Auditoria (peça 143, p. 15):

Valores aplicados em Resíduos Sólidos Urbanos no período de 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
	445,0	329,2	93,8	235,4

Fonte: Elaboração própria a partir das informações disponibilizadas pelos órgãos

56. Importante ressaltar, ainda, que, conforme explicitado no 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 manejo de resíduos sólidos urbanos, independente do modelo de sua prestação, uma vez que é possível a vinculação da receita auferida ao custeio e reinvestimento na própria atividade, podendo ocorrer, inclusive, a revisão do valor cobrado de maneira mais ágil (com fiscalização por parte do ente regulador).

57. Em consonância com esse entendimento, foi elaborada Nota Técnica Conjunta 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA (peça 37), a qual prevê a priorização do modelo de cobrança pela prestação do SMRSU de forma conjunta, com a conta de água, sob a forma de tarifa, com parâmetros a serem melhor definidos, podendo ainda serem apontadas soluções alternativas que levem em consideração o porte populacional, características regionais e possíveis riscos envolvidos em cada opção.

58. Merece destaque a informação contida em documento acostado aos autos pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (peça 111) de que 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.

59. Outra notícia trazida no aludido documento (peça 111), diz respeito à realização pelo MDR de seminários, cursos e capacitações sobre sustentabilidade ambiental, financeira e econômica dos sistemas de resíduos sólidos para Estados, Municípios, entidades privadas, órgãos de controle, entre outros participantes.

60. O que se verifica, portanto, é que, apesar dessas iniciativas, no âmbito do Governo Federal, de incentivo aos Municípios para implementação de cobranças pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, os resultados alcançados não têm sido satisfatórios.

61. Nesse sentido, a solução encontrada pela equipe de auditoria foi provocar a atuação dos Tribunais de Contas competentes, de tal forma que, agindo como órgãos fiscalizatórios, possam cobrar dos Municípios a necessária implantação da 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”.

62. Diante de todo esse contexto, explico minha concordância com esse encaminhamento sugerido pelo dirigente da então SecexAgroAmbiental, com pequenos ajustes, no sentido de ser enviada cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do 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 os dados obtidos do 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 (parágrafos 121 a 126 do Relatório de Auditoria), apesar de haver previsão de 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 federado.

VII

63. O terceiro achado de auditoria aborda a constatação de que, em uma amostra de 4.589 Municípios informantes, apenas 2.268 declararam possuir planos de gestão de resíduos (49,4%).

64. Segundo o art. 8º da Lei 12.305/2010, os planos de resíduos sólidos constituem um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e são elementos necessários ao alcance de seus objetivos.

65. Importante ressaltar que o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos é um documento que identifica o tipo e a quantidade de resíduos sólidos gerados, delimitando as práticas ambientalmente corretas adotadas pelas empresas para a segregação, coleta, armazenamento, transporte, reciclagem, destinação e disposição final.

66. Seguem a seguir transcritos os trechos da Lei 12.305/2010 que tratam dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos:

“Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - **os planos estaduais de resíduos sólidos**;

III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - **os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**;

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

(...)

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

(...) (Vigência)

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos.

(...)

§ 1º Além do plano estadual de resíduos sólidos, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.

§ 2º A elaboração e a implementação pelos Estados de planos microrregionais de resíduos sólidos, ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em consonância com o previsto no § 1º, dar-se-ão obrigatoriamente com a participação dos Municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas por esta Lei.

§ 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, o plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos.

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

(...)

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

(...)

§ 4º A existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo órgão competente do Sisnama.

(...)

§ 7º O conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos será disponibilizado para o Sinir, na forma do regulamento.

§ 8º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes.”

67. O que se verifica, portanto, é que, em linhas gerais, a legislação prevê que os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) devem atender aos requisitos previstos no art. 17 da PNRS, dentre os quais: diagnóstico, identificação dos principais fluxos de resíduos sólidos naquele Estado, com os respectivos impactos socioeconômicos e ambientais, estipulando-se metas tanto de redução, reutilização, e reciclagem, como de aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos.

68. Da mesma forma, cabe aos Municípios e ao Distrito Federal elaborar Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), com conteúdo mínimo estabelecido pelo art. 19 da PNRS, o qual inclui a delimitação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, a definição 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, dentre outros aspectos.

69. Cumpre destacar a previsão de que esse conteúdo mínimo do PMGIRS possa estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei 11.445/2007, havendo ainda a possibilidade de se contar com um 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.

70. No âmbito da presente fiscalização, a Corte de Contas detectou que, embora a totalidade dos Estados já tenha elaborado seu respectivo plano de gestão de resíduos sólidos, a situação dos Municípios ainda se mostra inadequada, mormente para os entes federados de menor porte, apesar de os órgãos federais envolvidos terem desenvolvido estratégias na tentativa de induzir os entes locais a formular seus planos de gestão de RSU, por meio de treinamentos e capacitações a distância, o que se observa é que o resultado almejado ainda não foi alcançado.

71. Diante desse contexto, acertada a proposta de se enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do 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, com o objetivo de informar aquelas Cortes de Contas acerca da necessidade de os Municípios elaborarem seus planos de gestão de resíduos, para um adequado atendimento da PNRS, tendo em vista o quadro detectado nesta fiscalização (item 3.4 do Relatório de Auditoria).

VIII

72. O quarto achado de auditoria está relacionado às deficiências detectadas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que foi aprovado por meio do Decreto 11.043/2022, e que necessita de melhor articulação entre os atores envolvidos na gestão e no manejo dos resíduos sólidos urbanos, com definição da coordenação das atividades a serem desenvolvidas, com vistas à adequada condução da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

73. Nesse sentido, não obstante as iniciativas do Governo Federal em apoiar, por meio da então Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (SPPI/ME), a realização de 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, o baixo número de habitantes beneficiados com esses arranjos nos Municípios é um indicador de que tais iniciativas não tem alcançado o resultado esperado, o que aponta para uma complexidade ainda maior do que o esperado no que concerne à realização de uma gestão eficiente do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

74. Importante ressaltar que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos se apresenta como uma solução de longo prazo em âmbito nacional, com definição de metas, diretrizes, projetos, programas e ações que objetivam a operacionalização da legislação, com implementação de princípios, objetivos e diretrizes da PNRS, mas para um horizonte de 20 anos.

75. Trata-se de um plano que contempla diretrizes e estratégias, entretanto não explicita a forma como os objetivos serão alcançados, apresenta um rol de órgãos/instituições envolvidos com cada atividade específica, mas, contudo, sem delimitar responsabilidades específicas, arenas decisórias e arranjos institucionais.

76. De fato, considero que essa falta de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelos principais atores responsáveis pelo PNRS dificulta sobremaneira a implementação das ações previstas, de tal forma que me alinho ao posicionamento explicitado no presente Relatório de Auditoria, no sentido de que há necessidade da adoção de procedimentos e práticas, nos moldes das medidas explicitadas na transcrição a seguir, do trecho do 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.’

77. Diante desse contexto, entendo ser pertinente a proposta da unidade técnica de recomendar aos atuais Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima e da Integração e do Desenvolvimento Regional, bem assim à 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 Política Nacional de Resíduos Sólidos (item 4.1 do relatório).

IX

78. O quinto achado de auditoria está relacionado à necessidade de se implementar uma estrutura de governança bem delineada entre os atuais Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima e da Integração e do Desenvolvimento Regional e a Funasa, com coordenação de ações e atividades dos responsáveis pela implementação da PNRS, como forma de evitar sobreposições, duplicidades ou lacunas na condução dessa política pública.

79. Segundo informações obtidas junto aos gestores (peça 60), em que pese a atuação do então Ministério do Meio Ambiente como coordenador do Planares, coube ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) acompanhar a implementação do plano, conforme estabelecido pelo art. 47 do Decreto 10.936/2022.

80. Acrescente-se que houve alteração recente na legislação, com entrada em vigor do Decreto 11.417/2023, datado de 16/02/2023, em substituição ao Decreto 11.018/2022, dispendo sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e ampliando

consideravelmente o número de participantes (que passou de um total de 36 para 114), mantendo o acompanhamento da execução do Planares a cargo daquele conselho. O que se verifica, portanto, é que permanece a necessidade de um outro fórum para coordenar as ações dos diferentes atores envolvidos na execução da PNRS, tendo em vista que se trata de uma política muito descentralizada, cuja titularidade pertence aos Municípios, os quais, mesmo com o advento do novel decreto, continuam com uma representatividade proporcionalmente pequena na nova estrutura do Conama (apenas 8 dentre os 114 representantes).

81. Ademais, apesar de a Funasa ter informado à equipe de auditoria (peça 41) acerca da existência de uma estrutura de governança, com atuação de diferentes órgãos federais, 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, a fiscalização deste Tribunal não detectou a existência de uma estrutura de governança no âmbito da PNRS devidamente organizada que tenha contemplado a atuação de todos os importantes atores na execução dessa política, inclusive os representantes dos catadores de materiais recicláveis.

82. Importante destacar, ainda, que havendo necessidade de aperfeiçoar o acompanhamento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os ajustes necessários só poderão ser realizados, contudo, consoante previsão legal (art. 45, parágrafo único, do Decreto 10.936/2022), dentro da data prevista para que sejam efetuadas atualizações, ou seja, após o término do ciclo previsto de quatro anos.

83. Ressalte-se também que há uma série de procedimentos a serem adotados antes da implementação dessas alterações no Planares, consoante consta no supramencionado decreto, mais precisamente em seu art. 48, quais sejam: 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.

84. Destarte, tendo em vista que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima tem que obedecer aos prazos legais previstos para alterações no Planares, considero pertinente a proposta de se recomendar à mencionada pasta ministerial 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**”.

X

85. O sexto achado de auditoria trata da constatação de que, embora o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020) tenha reforçado 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 serviço de manejo de resíduos sólidos urbano, a utilização desse mecanismo ainda é incipiente, pois, segundo dados do SNIS 2020, existem apenas 138 consórcios formados, com participação de 981 Municípios.

86. Importante ressaltar que a adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados no âmbito da gestão de resíduos sólidos foi incluída no art. 33, inciso III, do Decreto 10.936/2022, que regulamenta a Lei 14.026/2020, o qual prevê que compete aos Estados e ao Distrito Federal “incentivar a regionalização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por meio de consórcios públicos e arranjos de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI do **caput** do art. 3º da Lei 11.445/2007, principalmente quanto à implantação de unidades regionalizadas, que atendam a mais de um Município, para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos em seu território.”

87. Acrescente-se que o § 9º do art. 19 da Lei 12.305/2010 prevê que, caso o município venha a optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, a elaboração de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos para cada ente federado pode ser

substituída por um único plano intermunicipal, desde que sejam observados os conteúdos mínimos estabelecidos nos incisos I a XIX do **caput** do aludido artigo.

88. Especificamente no tocante ao serviço público de manejo e gestão de resíduos sólidos urbanos, como os Municípios podem prestá-lo diretamente ou concedê-lo a empresas dos setores público ou privado, o Governo Federal procurou ampliar e fortalecer a interação entre o setor público e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização, com a criação da Lei 13.334/2016 que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

89. Já com o advento da Lei 13.529/2017, foi então estabelecida a participação da União no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP), o qual foi criado para aporte de recursos objetivando 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 resíduos sólidos urbanos.

90. Há que se destacar, ainda, o art. 5º da Lei 13.529/2017 que possibilitou a contratação direta de um agente administrador, por entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta, mediante dispensa de licitação, objetivando o desenvolvimento, com utilização de recursos do FEP, de atividades e serviços técnicos necessários para viabilizar a realização de licitações de projetos de concessão e de parceria público privada, de tal forma que aqueles que viessem a se sagrar vencedores dos certames a serem realizados, posteriormente, efetuariam o ressarcimento à União dos gastos incorridos com utilização de recursos do FEP.

91. Conforme informações trazidas no âmbito da presente fiscalização, o Governo Federal, alinhado a essa tendência de incentivo à formação de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados, tem adotado medidas para implementar um modelo de estruturação de referência para serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, de tal forma que, mediante a implementação de projetos piloto, realizou chamamento público para selecionar novos projetos a serem apoiados pelo FEP.

92. Em consonância com essa dinâmica, segundo dados encaminhados pela então Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia (peça 39), 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.

93. Conforme bem explicitado no Relatório de Auditoria, embora tenha sido observada toda essa iniciativa do Governo Federal em apoiar a formação de consórcios por meio do Programa de Parcerias de Investimentos, a proporção de consórcios formados com participação de Municípios ainda é comparativamente muito pequena.

94. Diante desse contexto, conclui-se que somente mediante iniciativa dos próprios Municípios é que os consórcios vão se formar ou serão adotadas outras possibilidades de cooperação, de tal forma que a participação da União nessa sistemática se restringe a medidas de incentivo, como a disponibilização do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas, a instituição do Programa de Parcerias de Investimentos e a edição de material orientativo para os entes federados.

95. Nesse sentido, cumpre ao Tribunal de Contas da União informar os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os Tribunais de Contas dos Municípios e os Tribunais de Contas municipais acerca dos dados obtidos nesta fiscalização quanto à pequena proporção de consórcios formados, 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 a 194 do relatório de auditoria).

XI

96. O sétimo achado de auditoria aborda a questão do papel de destaque conferido pela Lei 12.305/2010 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 e a necessidade de serem criados mecanismos que possibilitem e fomentem a participação efetiva de representantes desses catadores nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

97. Cumpre destacar, primeiramente, que a Lei 12.305/2010 prevê, tanto em seu art. 7º, inciso XII, que um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”, quanto, em seu art. 8º, inciso IV, que “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” é um dos instrumentos dessa política.

98. Apesar dessa previsão legal, na presente fiscalização restou constatado que ainda é reduzido o número de Municípios que possuem contratos firmados com associações e cooperativas de catadores para prestação de serviços de coleta seletiva, sendo que, consoante informações obtidas no Planares (MMA, 2022, p. 33), tomando como base os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, referentes ao exercício de 2018, o que se observa é que o pagamento pelos serviços prestados na coleta seletiva para organizações de catadores é uma iniciativa ainda embrionária no Brasil, conforme se abstrai da tabela abaixo retirada do Relatório de Auditoria.

(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	17	9	11
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
Brasil	3.556	1.256	169	4,8	379	10,7

Fonte: Planares p.33

99. Diante dessa realidade, cumpre a esta Corte de Contas recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que, na condição de coordenador da Política Nacional de Resíduos Sólidos, 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 aludida política (parágrafos 257 a 280 do relatório de auditoria).

XII

100. A partir da análise desses achados de auditoria, mostra-se adequado o conjunto de medidas propostas pela unidade técnica, pois são essenciais para que se possa garantir que os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos sejam alcançados.

101. Há uma série de desafios a serem enfrentados: necessidade de identificação, localização e classificação das áreas contaminadas, inclusive aquelas chamadas de órfãs, para posterior definição das atividades necessárias a sua descontaminação; busca pela sustentabilidade econômico-financeira, mediante cobrança de taxas pelos serviços públicos de manejo e gestão dos resíduos sólidos disponibilizados; priorização da formação de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes

federados; e necessidade de ajustes no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para correção das deficiências detectadas e aprimoramento da governança.

102. Para a necessária otimização da prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos por parte dos Municípios devem ser vencidos esses desafios, alcançando-se o principal objetivo da PNRS que é o encerramento dos lixões nos centros urbanos associado à descontaminação de suas respectivas áreas.

103. Com estas considerações, rendo loas ao trabalho fiscalizatório levado a efeito pela então SecexAgroAmbiental (atual AudAgroAmbiental) nestes autos e acolho, como já aduzi acima, com pequenos ajustes, o encaminhamento alvitado por aquela zelosa unidade especializada.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 08 de março de 2023.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator