
RELATÓRIO

TC 029.252/2015-6 Fiscalização 485/2015

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Monitoramento

Ato originário: Acórdão 2697 /2011-TCU- Plenário

Objeto da fiscalização: 3º Monitoramento das deliberações proferidas no Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, bem como monitoramento das deliberações proferidas no Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização – SecexSaúde n. 1.196, de 26 de outubro de 2015 (peça 1);

Portaria de Fiscalização – SecexSaúde n. 1.394, de 21 de dezembro de 2015 (peça 12);

Período abrangido pela fiscalização: 2002 a 2016

Composição da equipe: Simone Servato Ferreira (Coordenador) – matrícula 10178-8
Vinicius Cardoso de Pinho Fragoso – matrícula 9431-5

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Fundação Nacional de Saúde

Vinculação TCU (unidade técnica): SecexSaúde

Responsável pelo órgão/entidade:

cargo:

Presidente da Fundação Nacional de Saúde

nome - período:

Francisco Danilo Bastos Forte - 2/5/2007 a 1/4/2010

Faustino Barbosa Lins Filho - 1/4/2010 a 28/4/2011

Gilson de Carvalho Queiroz Filho - 28/4/2011 a 31/3/2014

Antônio Henrique de Carvalho Pires - desde 22/4/2014

Outros responsáveis:

Sr. José Alexandre da Costa Machado, atual Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública;



Sr. Ruy Gomide Barreira, Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde pública no período de 15/1/2011 a 15/9/2015;

Sr. José Raimundo Machado dos Santos, Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública no período de 19/9/2005 a 12/1/2011;

Sr. Alberto Vieira Venturieri, atual Coordenador da Coordenação de Programas de Saneamento em Saúde;

Sra. Patricia Valéria Vaz Areal, atual Coordenadora da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica em Saneamento.

PROCESSOS CONEXOS

- TC 004.987/2006-9
- TC 004.561/2010-4
- TC 029.173/2010-8
- TC 006.993/2011-7
- TC 021.208/2006-0

LISTA DE SIGLAS

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

CGESA – Coordenação Geral de Engenharia Sanitária

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

COSAS – Coordenação de Programas de Saneamento em Saúde

DENSP – Departamento de Engenharia de Saúde Pública

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LIRAA – Levantamento Rápido do Índice de Infestação por *Aedes Aegypti*

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MCid – Ministério das Cidades

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos

PIGIRS – Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPA – Plano Plurianual

RIDE - Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

RMON – Relatório de Monitoramento

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SINAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SISMOC – Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SVS/MS – Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Título	Página
I. Introdução.....	6
I.1 Deliberação.....	6
I.2 Visão geral do objeto.....	6
I.3 Objetivo.....	10
I.4 Metodologia utilizada.....	10
I.5 Limitações.....	10
I.6 Processos conexos.....	10
II. Análise do atendimento das deliberações.....	11
AUSÊNCIA DE INCENTIVO À ADOÇÃO E À FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	11
II.1 Recomendação 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.....	12
II.2 Recomendação 9.2.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.....	13
II.3 Recomendação 9.3.9 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	14
II.4 Recomendação 9.3.10 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	16
II.5 Recomendação 9.3.11 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	17
II.6 Recomendação 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	18
COBRANÇA DE TAXA DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.....	19
II.7 Recomendação 9.3.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	19
AUSÊNCIA DE MÉTODO TRANSPARENTE PARA SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS COM BASE EM CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E PRIORIDADE PARA O ENQUADRAMENTO E HIERARQUIZAÇÃO DE PROPOSTAS.....	21
II.8 Determinação 9.1.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.....	22
II.9 Determinação 9.2.4 e 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.....	23
II.10 Determinação 9.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	25
II.11 Recomendação 9.3.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	25
II.12 Recomendação 9.3.3 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	27
II.13 Recomendação 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	27
CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS SEM OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E A VALIAÇÃO DE VIABILIDADE DO EMPREENDIMENTO.....	28
II.14 Recomendação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.....	29
II.15 Recomendação 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	33
II.16 Recomendação 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	35
DEFICIÊNCIA NAS ANÁLISES DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DOS PROJETOS OBJETO DOS CONVÊNIOS.....	35
II.17 Recomendação 9.3.5.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	36
II.18 Recomendação 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	37
II.19 Recomendação 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	39
APOIO A SOLUÇÕES ISOLADAS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	40
II.20 Recomendação 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.....	40



DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DA EXECUÇÃO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONVÊNIOS E NA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	42
II.21 Determinação 9.1.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário	43
II.22 Recomendação 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário	45
II.23 Recomendação 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário	47
III. Considerações especiais	48
IV. Conclusão.....	54
V. Proposta de encaminhamento	57

TC 029.252/2015-6

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Proposta: De mérito

I. Introdução

I.1 Deliberação

Trata-se de monitoramento realizado em atenção ao item 9.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, que estabeleceu a continuidade à verificação do cumprimento das determinações e recomendações proferidas no Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, relativo à auditoria na ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes”, bem como verificar o cumprimento das deliberações proferidas no Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, relativo ao segundo monitoramento da referida auditoria.

I.2 Visão geral do objeto

2. A construção e operação de aterros sanitários nos municípios brasileiros vem sendo financiada por recursos federais mesmo antes da formalização de uma política pública voltada especificamente ao manejo de resíduos sólidos. Dentre as ações federais voltadas a apoiar os entes subnacionais, as Ações 3984 e 11KO destinaram verbas da União a pequenas municipalidades até o exercício de 2007, com o intuito de implementar os serviços locais de tratamento adequado dos materiais sólidos gerados em decorrência das diversas atividades humanas.

3. No ano de 2007, foi publicada a Lei 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Foram positivados, embora de forma não exauriente, pontos voltados ao gerenciamento de resíduos sólidos.

4. Naquele período, ainda sem um diploma legal voltado especificamente ao gerenciamento de resíduos sólidos, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou trabalho com objetivo de avaliar se os critérios de seleção dos municípios beneficiados pela Ação 11KO eram suficientes e adequados e se havia oferta de orientação técnica e capacitação com vistas a favorecer a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implementados com recursos federais. As análises da equipe de fiscalização permitiram identificar problemas em relação à baixa sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento e destinação final de resíduos sólidos, agravados pela falta de fiscalização por parte da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), entidade federal responsável por implementar a ação de apoio à construção e operação de aterros sanitários em municípios de pequeno porte.

5. No ano de 2010, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da Lei 12.305, regulamentada pelo Decreto 7.404 do mesmo ano, que estabeleceu diretrizes mínimas para atuação do governo no intuito de tratar as causas e consequências do gerenciamento inadequado de resíduos sólidos no país. Nos termos da norma em tela, o gerenciamento de resíduos sólidos é o 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, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma da Lei.

6. De acordo com as definições da PNRS, a destinação final ambientalmente adequada de resíduos inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação, o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de

Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), entre elas a disposição final. A disposição final ambientalmente adequada, por sua vez, é entendida como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários, de acordo com normas operacionais específicas, de modo a mitigar danos e riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

7. O Governo Federal adota ações específicas para a construção de aterros sanitários no intuito de equacionar o *déficit* de empreendimentos apropriados à disposição final ambientalmente adequada no território nacional. O objeto de análise deste processo de Monitoramento é a Ação Orçamentária 10GG - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) -, que integra o Programa 2068 - Saneamento Básico - no PPA 2012-2015 e está sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde.

8. A Ação 10GG tem por objetivo “expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza” - Objetivo 0610. Com vistas a alcançar os resultados pretendidos, foi instituída a Iniciativa 02DO: “ampliar a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada”.

9. De 2012 a 2015, foi apropriado o montante de R\$ 802.369.939,00 em créditos orçamentários para a implementação da mencionada política, dos quais foram empenhados R\$ 144.943.671,00 (dados extraídos do SIGA Brasil – Senado Federal), conforme detalhamento a seguir:

Tabela 1 - Execução Orçamentária e Financeira da Ação 10GG de 2012 a 2016

Exercício	Dotação inicial (R\$)	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	Rp pago (R\$)
2012	343.846.380	343.846.380	32.825.677	0	0	66.730.968
2013	167.706.080	180.156.080	73.627.722	0	0	29.952.322
2014	103.744.418	108.944.418	36.700.000	0	0	11.518.792
2015	169.673.061	169.423.061	1.790.272	0	0	19.370.128
2016	77.054.230	77.054.230	0	0	0	912.154
Total	862.024.169	879.424.169	144.943.671	0	0	128.484.364

Fonte: SIGA Brasil (acesso em 4/3/2016).

10. Entretanto, o cenário do gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil ainda está distante da meta estabelecida na PNRS que previu a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em até quatro anos após a data da publicação da lei, ou seja, até 2014.

11. De acordo com a Pesquisa Nacional de Resíduos Sólidos, realizada em 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apesar de 99,96% dos municípios brasileiros terem serviços de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), 73% dispuseram os resíduos de maneira inadequada (50,75% utilizavam vazadouros e 22,54% utilizavam aterros controlados).

12. Os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), referentes ao diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos do exercício de 2014 (os mais recentes disponíveis), permitem constatar o quadro de baixo índice de entes subnacionais que adotam a disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos: dos 2.706 municípios que forneceram informações acerca do tipo de unidade empregada, 1.297 utilizam lixões (47,93%), 701

(25,91%) possuem aterros controlados e 708 (26,16%) aterros sanitários, ou seja, 73,84% ainda adotam a disposição final de maneira inadequada, conforme desdobramento por região abaixo evidenciado:

Tabela 2 – Quantidade regionalizada de municípios de acordo com o tipo de disposição final dos RSU em 2014⁽¹⁾

Disposição Final	Regiões e Brasil					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Aterro Sanitário	18	71	35	381	203	708
Aterro Controlado	39	58	40	478	86	701
Lixão	188	751	193	123	42	1.297
Total	245	880	268	982	331	2.706

Fonte: Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos de 2014 – SNIS

Nota 1: As informações do SNIS são encaminhadas pelas municipalidades, não havendo garantias de que os entes que declararam possuir aterros sanitários efetivamente os operem segundo as normas técnicas asseguratórias da disposição final ambientalmente adequada.

13. Com relação à quantidade de resíduos sólidos urbanos, os dados e projeções dispostos no Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), identificaram a disposição final adequada no montante de 41.600.875 toneladas (58,4%) em 2014, enquanto que 29.659.170 toneladas (41,6%) não receberam destinação ambientalmente apropriada, o que corresponde a 81 mil toneladas diárias de resíduos encaminhados para lixões ou aterros controlados (peça 50, p. 30-31).

14. Quanto ao número e ao percentual de municípios, de acordo com a disposição final dada aos RSU, as informações trazidas pela Abrelpe (peça 50, p. 43) destoam, em parte, daquelas extraídas do SNIS 2014, revelando um índice mais elevado de municípios que adotam o aterro sanitário (40,14%) em detrimento daqueles que ainda utilizam aterros controlados e vazadouros à céu aberto (59,85%). A discrepância entre os dados da Abrelpe e os oriundos do SNIS pode ser explicada pelo fato de a pesquisa da Associação ter sido realizada junto a 400 municípios predominantemente de médio e grande porte (os quais possuem, naturalmente, maior capacidade financeira e técnica para a implantação de aterros sanitários), visto que representavam 45,2% da população do Brasil (em sentido oposto, não foram pesquisados 5.170 municípios que detêm 54,8% da população).

15. No âmbito interno da Funasa, a Ação 10GG está sob responsabilidade da Coordenação de Programas de Saneamento em Saúde (COSAS), subordinada à Coordenação Geral de Engenharia Sanitária (CGESA) do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (DENSP). Nos termos do Regimento Interno da Fundação (Portaria-Funasa 270/2014, art. 68, incisos VI, VII e VIII), compete à COSAS, entre outras incumbências, coordenar as ações de saneamento ambiental, orientar tecnicamente os projetos de engenharia e coordenar e supervisionar a execução de projetos, todos relacionados aos programas de Resíduos Sólidos e Drenagem para o controle de agravos.

16. Conforme mencionado, no ano de 2006, o Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou auditoria operacional na Ação 10GG (TC 004.987/2006-9), à época denominada 11KO - Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue. A Auditoria teve o objetivo de avaliar se os critérios de seleção dos municípios beneficiários eram suficientes e adequados e se havia oferta de orientação técnica e capacitação com vistas a favorecer a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implementados com recursos federais.

17. As principais constatações da equipe de fiscalização foram (cf. Voto do Ministro-Relator do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário): a) baixa sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de lixo implementados com recursos da ação em análise; b) celebração de convênios pela Funasa sem a

apresentação de licença ambiental prévia, projeto básico ou pré-projeto pelos municípios; c) fiscalização e acompanhamento deficientes da implantação dos projetos; d) intempestividade e fragilidade das ações de educação ambiental e de saúde; e e) pouca influência de critérios epidemiológicos na seleção dos municípios contemplados.

18. Ademais, estimou-se que 56% dos aterros sanitários financiados por meio de convênios assinados nos anos de 2000 e 2001 foram abandonados ou estavam funcionando como vazadouros à céu aberto (lixão), o que caracteriza um quadro de desperdício dos recursos públicos federais empregados na execução da política pública. As causas preponderantes identificadas para o baixo índice de sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos foram a baixa capacidade técnica e financeira dos municípios para manter os aterros sanitários em funcionamento e a insuficiência de capacitação e apoio técnico prestado pela Funasa aos entes convenentes.

19. A apreciação da auditoria resultou no Acórdão n. 2067/2008-TCU-Plenário, no qual foram proferidas quatro determinações e seis recomendações direcionadas à Funasa, por meio dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e respectivos subitens.

20. No ano de 2010, foi realizado o primeiro monitoramento da auditoria supracitada, nos autos do TC-004.561/2010-4, que resultou no Acórdão n. 141/2011-TCU-Plenário. Na ocasião, foi constatado que 88,9% das determinações/recomendações exaradas não haviam sido implementadas ou estavam em processo de implementação. Cabe destacar que a única deliberação cumprida foi referente a determinação 9.1.4, que trata do encaminhamento de Plano de Ação.

21. Em virtude da publicação da PNRS e da importância do tema, o TCU julgou oportuno dar continuidade ao ciclo de monitoramentos com a realização de processo de fiscalização do tipo Relatório de Monitoramento (RMON), nos autos do TC-029.173/2010-8, que resultou no Acórdão n. 2697/2011-TCU-Plenário. Na ocasião, foi verificado que nenhuma das deliberações exaradas no âmbito da auditoria foi totalmente implementada e algumas deixaram de ser aplicáveis, conforme tabela extraída do relatório:

Tabela 3 - Situação de implementação das deliberações do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário em maio de 2011 ⁽¹⁾

Situação	Deliberação	Percentual
Implementada	Nenhuma	0%
Em Implementação	9.2.2	11%
Parcialmente Implementada	9.1.1; 9.2.3	22%
Não implementada	9.1.2; 9.1.3; 9.2.1; 9.4	44%
Não mais aplicável	9.2.4; 9.3	22%

Fonte: Relatório de Auditoria – peça 40, p. 61-62, TC 029.173/2010-8.

Notas: ⁽¹⁾ Não foram objeto de monitoramento e por isso não constam na tabela a determinação do item 9.1.4 (Plano de Ação), já cumprida, e as recomendações 9.5, 9.6 e 9.7, que dizem respeito ao envio de cópia do Acórdão, relatório e voto aos interessados, necessidade de monitoramento e arquivamento dos autos.

22. Como resultado da fiscalização, considerando a não implementação das recomendações, a necessidade de apreciação do monitoramento resultou no Acórdão n. 2697/2011-TCU-Plenário, no qual foram proferidas uma determinação e quatorze recomendações direcionadas à Funasa, por meio dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e respectivos subitens.

23. Haja vista o baixo grau de atendimento das deliberações do TCU pela Funasa, bem como a importância da Ação Orçamentária 10GG para a segurança e bem-estar da população, determinou-se a continuidade do ciclo de monitoramentos (item 9.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário).

I.3 Objetivo

24. O objetivo deste trabalho é dar continuidade ao monitoramento das deliberações proferidas em razão da auditoria de natureza operacional realizada na ação orçamentária “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes” (TC 004.987/2006-9) e iniciar o monitoramento das deliberações proferidas em razão do segundo monitoramento da referida auditoria (TC 029.173/2010-8), de acordo com o que se segue:

a) Verificar o prosseguimento das medidas adotadas em atendimento aos itens e subitens do Acórdão 2.067/2008-TCU-Plenário (auditoria) que foram identificadas como parcialmente implementadas, em implementação e não implementadas, em virtude do primeiro e segundo monitoramento: 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.3 e 9.4;

b) Verificar as medidas adotadas em atendimento aos itens e subitens do Acórdão 2.697/2011-TCU-Plenário (segundo monitoramento): 9.2, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5.1, 9.3.5.2, 9.3.6, 9.3.7, 9.3.8, 9.3.9, 9.3.10, 9.3.11, 9.3.12 e 9.4;

25. As deliberações relativas à elaboração de Plano de Ação, ao envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados, à necessidade de monitoramento das deliberações prolatadas e ao arquivamento dos autos, não são objeto de verificação por este Monitoramento.

I.4 Metodologia utilizada

26. O monitoramento foi realizado nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU e seguindo metodologia definida nos Padrões de Monitoramento, aprovado pela Portaria – Segecex 27/2009, mediante autuação de processo de fiscalização do tipo Relatório de Monitoramento.

27. A metodologia adotada compreendeu a verificação de legislação e normas pertinentes ao gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil; consultas aos sítios eletrônicos oficiais da Funasa, consultas ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, ao Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc), ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); entrevistas com o coordenador da COSAS - Funasa; análise documental realizada em determinados processos de convênios celebrados pela Funasa com recursos provenientes da ação orçamentária 10GG; análise das informações prestadas nos Ofício 763Coged/Audit-eml (peça 9), Ofício 78Coged/Audit-ptce (peça 17), Despachos s/n.Coged/Audit (peças 18, 24), Ofício 111Coged/Audit-eml (peça 26), Ofício 120Coged/Audit-eml (peça 30), Ofício 012/2016/GAB-DAU/SRHU/MMA (peça 49), Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52) encaminhados em resposta a ofícios de requisição da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) no âmbito deste processo de monitoramento (peças 3, 7, 13, 15, 19, 22, 27, 35, 37).

I.5 Limitações

28. Indisponibilidade e dificuldade de acesso a dados completos e atualizados sobre a situação atual da disposição final de resíduos sólidos urbanos nos municípios que realizaram convênios com a Funasa para esse fim.

I.6 Processos conexos

a) TC 004.987/2006-9 (Acórdão 2.067/2008-TCU-Plenário): Auditoria de natureza operacional com finalidade de avaliar a execução da ação orçamentária 11KO, atual 10GG “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes”.

b) TC 004.561/2010-4 (Acórdão 141/2011-TCU-Plenário): Primeiro monitoramento das deliberações proferidas no acórdão resultante da auditoria na ação orçamentária 11KO, atual 10GG “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes”.

c) TC 029.173/2010-8 (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário): Segundo monitoramento das deliberações proferidas no acórdão resultante da auditoria na ação orçamentária 11KO, atual 10GG “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes”.

d) TC 006.993/2011-7 (Acórdão 198/2013-TCU-Plenário): Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras e da então 4ª Secex, para conhecer e avaliar os procedimentos e a infraestrutura da Funasa para sua atuação em obras de saneamento nos municípios com até 50 mil habitantes;

e) TC 021.208/2006-0 (Acórdão 2306/2009-TCU-1ª Câmara): Representação de Unidade Técnica, devido aos excessivos montantes inscritos em restos a pagar pelo Poder Executivo Federal, com proposta inicial de realização de auditoria de conformidade na Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

II. Análise do atendimento das deliberações

29. Em decorrência da grande quantidade de deliberações a serem analisadas neste trabalho, o capítulo Análise do atendimento das deliberações está estruturado em tópicos com assuntos correlatos, de acordo com a divisão utilizada no relatório do segundo monitoramento: Ausência de Incentivo à Adoção e a Formação de Consórcios de Manejo de Resíduos Sólidos; Cobrança de Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos; Ausência de Método Transparente para Seleção de Municípios com Base em Critérios de Elegibilidade e Prioridade para o Enquadramento e Hierarquização de Propostas; Celebração de Convênios sem os Elementos Necessários para Caracterização do Objeto e Avaliação de Viabilidade do Empreendimento; Deficiência nas Análises de Viabilidade Técnica e Econômica dos Projetos Objeto dos Convênios; Apoio a Soluções Isoladas de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; Deficiência no Controle da Execução e da Prestação de Contas dos Convênios e na Instauração de Tomada de Contas Especial.

AUSÊNCIA DE INCENTIVO À ADOÇÃO E À FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

30. As recomendações relativas à ausência de incentivo à adoção e à formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos foram proferidas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.3.9, 9.3.10, 9.3.11 e 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

31. Desde a realização da Auditoria Operacional (TC 004.987/2006-9), cujo relatório foi apreciado na Sessão Ordinária desta Corte em 17/9/2008 (Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário), identificou-se a gestão associada de serviços públicos como uma alternativa adequada para superação das dificuldades de ordem técnica e financeira que se apresentavam quando da implantação e operação dos aterros sanitários pelos municípios. Não por motivo diverso, inclusive, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) previu, dentre os instrumentos arrolados em seu art. 8º, o inciso XIX, o qual determina o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos nos projetos de gerenciamento de resíduos sólidos.

32. Conforme constatado pela equipe técnica deste Tribunal, por meio dos consórcios se possibilitariam: a) ganho ambiental – na medida em que seria selecionado, dentre os consorciados, aquele que detivesse as condições de subsolo mais apropriadas para depósito dos detritos, proporcionando uma maior segurança ambiental e epidemiológica quando da escolha do local para construção do aterro; b) ganho econômico – visto que a operação consorciada possibilita um menor custo *per capita* de cada tonelada disposta de rejeitos (economia de escala); e c) ganho técnico-operacional – haja vista a maior capacidade de contratação dos recursos humanos e de aquisição dos equipamentos necessários ao funcionamento do empreendimento destinado à disposição final de

resíduos sólidos urbanos.

33. Quando da realização do segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8, Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário), embora patentes os benefícios da gestão associada, restou constatada a ausência, por parte da Funasa, de incentivo à adoção e à formação de consórcios. Neste cenário, a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos apoiados pela Fundação Nacional de Saúde ficou fragilizada, em função de os municípios, notadamente aqueles de menor porte, não possuem condições de manter e gerenciar os aterros sanitários.

34. Vale transcrever trecho do Relatório do segundo monitoramento (peça 40, p. 22 do TC 029.173/2010-8), o qual aborda as consequências decorrentes da adoção de soluções isoladas de aterros sanitários em pequenos municípios:

61. Deve-se ressaltar que trabalho conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2002, com apoio da Cetec, da GTZ e CEF, intitulado “Estimativa do Déficit de Investimento em Equipamentos para Coleta de Lixo, Desativação de Lixões e Infraestrutura para a Implantação de Aterros Sanitários no Brasil” já apontava a vantagem de operar aterros de maior porte, tendo em vista a economia de escala (peça 10, p. 29). Ou seja, é mais barato, proporcionalmente, operar um aterro maior do que vários pequenos (Cetec, 2002).

62. O estudo apresentou um modelo teórico do custo de implantação de um aterro sanitário hipotético dimensionado para uma cidade com população entre 20 e 50 mil habitantes para o estado de Minas Gerais em 2002. O valor global para a implantação do aterro em municípios dentro dessa faixa populacional seria de R\$ 394.654,23 (peça 10, p. 40). Portanto, verifica-se que o custo de implantação *per capita* de um aterro para atender 20 mil habitantes giraria em torno de R\$ 19,73/hab., enquanto um aterro para atender uma população de 50 mil pessoas custaria cerca R\$ 7,89/hab., o que evidencia significativos ganhos de escala.

63. O estudo concluiu que a implantação de aterros sanitários em municípios com população inferior a 20.000 habitantes é ineficaz e antieconômica, pois os aterros acabam convertidos em aterros controlados, solução ambientalmente inadequada. Isso ocorre porque a maioria absoluta desses municípios não possui condições para viabilizar a operação sanitária do aterro, devido ao alto custo operacional e à necessidade de monitoramento e controle sistemático. Consequentemente, “o investimento inicial é integralmente perdido”.

35. Portanto, são inúmeras as vantagens decorrentes da gestão dos aterros sanitários por meio de consórcios intermunicipais (otimização dos investimentos e dos custos operacionais; integração de esforços e obtenção de melhor desempenho do que soluções isoladas; planejamento e gastos compartilhados; melhor difusão de boas práticas de manejo, de uso de tecnologias e de capacitação profissional; redução do custo de investimento *per capita*; e escala adequada de operação do aterro sanitário). Neste diapasão, foram expedidas recomendações para que a Funasa passasse a fomentar, efetivamente, a gestão associada dos empreendimentos destinados à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

II.1 **Recomendação 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário**

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Recomendação 9.2. Recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

Recomendação 9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

36. Quando do primeiro monitoramento do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, no bojo do TC 004.561/2010-4 (Acórdão 141/2011-TCU-Plenário), considerou-se a presente deliberação “em implementação”, em função de a Funasa ter informado que, para o cumprimento da deliberação, ainda

estaria em desenvolvimento, em parceria com o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente, o “Sistema de Informações Integradas de Resíduos Sólidos Urbanos”. De acordo com os gestores, o referido Sistema “seria administrado pelas citadas instituições e seria uma fonte permanente de informações de várias práticas exitosas de gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil, inclusive consórcios” (peça 4, p. 6, TC 004.561/2010-4).

37. No segundo monitoramento da Auditoria Operacional (TC 029.173/2010-8 - Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário), verificou-se a não implantação do Sistema supracitado e, tampouco, houvera qualquer outra iniciativa da Funasa visando atender à recomendação desta Corte (peça 40, p. 30, TC 029.173/2010-8).

38. No presente processo, após questionamento acerca da recomendação 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, conforme Ofício de Requisição (peça 4, p. 2-3, item 7), a Funasa respondeu que ainda não foi tomada qualquer providência para atendimento da questão (peça 9, p. 3, item 7), eximindo-se de declinar os motivos do não cumprimento. Posteriormente, no momento em que lhe foi oportunizado, o gestor reafirmou que não foi atendida a deliberação em epígrafe, afirmando que será realizado levantamento para identificar os casos de experiências bem sucedidas de consórcios de manejo de RSU (peça 51, p. 2).

39. Vale registrar, de toda forma, o tópico “11. Experiências bem sucedidas de consórcios públicos”, do Manual “Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento” da Funasa (peça 20, p. 97-98), que cita, brevemente, alguns casos de sucesso de gestão associada de serviços de saneamento no Brasil. Entretanto, dada a superficialidade com que o tema foi abordado e, ainda, em função de nenhuma das experiências relatadas no documento tratar especificamente de consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, não se pode considerar que a recomendação 9.2.2 foi, nem mesmo, parcialmente implementada.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Manual – Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento (peça 20);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

40. Não foi tomada qualquer providência para atendimento à deliberação deste Tribunal, portanto considera-se a **recomendação 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

41. Considerar não implementada a recomendação 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.2 Recomendação 9.2.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Recomendação 9.2. Recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

Recomendação 9.2.3. divulgue para estados e municípios informações técnicas necessárias para a formação de consórcios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

42. A área técnica deste Tribunal, quando do primeiro monitoramento, consignou que houve iniciativas da Funasa – promoção de seminários e oficinas com o intuito de divulgar e capacitar os

municípios acerca da implantação de consórcios na área de resíduos sólidos urbanos – que estavam em consonância com o objetivo da deliberação e representavam uma importante forma de orientar os entes. Entretanto, em função da descontinuidade na realização das ações, bem como da insuficiência de informações técnicas necessárias para formação de consórcios públicos na publicação “Programa de Cooperação Técnica” (então disponibilizada no sítio eletrônico da Fundação), considerou-se a recomendação 9.2.3 parcialmente implementada (peça 4, p. 6-7, TC 004.561/2010-4).

43. No segundo monitoramento, identificou-se a publicação do “Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento”, de 2008, no sítio da Funasa. No documento foram verificadas diretrizes e informações técnicas detalhadas sobre a formação de consórcios na área de saneamento, as quais eram úteis e aplicáveis a qualquer tipo de consórcio, inclusive àqueles destinados ao manejo de resíduos sólidos (peça 40, p. 30, TC 029.173/2010-8).

44. Porém, sob a justificativa de que a Funasa não celebrara, até aquele momento (31/8/2011), convênios ou acordo de cooperação técnica com o objetivo de apoiar os municípios na criação de consórcios públicos para manejo de resíduos sólidos, considerou-se a recomendação 9.2.3 parcialmente implementada.

45. Atualmente, após provocação desta equipe técnica (cf. item 9 do Ofício de Requisição à peça 4, p. 3), o gestor informou que a Funasa disponibiliza as informações técnicas necessárias para apoiar a constituição e implementação de consórcios públicos pelos municípios, conforme documento intitulado “Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento”, 2ª Edição, 2014 (disponível em http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/consorcios.pdf, acesso em 12/2/2016), nos termos do item 9 da resposta da Funasa ao Ofício de Requisição (peça 9, p. 3).

46. Da análise do conteúdo do documento, juntado à peça 20 destes autos, depreende-se que há extenso conteúdo técnico acerca da formação de consórcios voltados à prestação de serviços públicos. O documento pormenoriza as diversas etapas necessárias à implementação da gestão intermunicipal de serviços de saneamento, contendo tópicos que abordam especificamente a gestão associada de resíduos sólidos urbanos (peça 20, p. 27-49).

47. Ademais, de acordo com o Ofício n. 111-Coged/Audit-empl (peça 26, p. 3), foram ministrados, no período de setembro de 2012 a maio de 2014, dezessete cursos de capacitação para Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento, contando com a participação de 728 técnicos de 282 municípios.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-empl (peça 9);

Ofício 111-Coged/Audit-empl (peça 26);

Manual – Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento (peça 20).

Conclusão

48. A Funasa disponibilizou, para os entes interessados, as informações técnicas necessárias à constituição de consórcios para gestão de resíduos sólidos urbanos. Atendida a deliberação nos termos requeridos por esta Corte de Contas, considera-se **a recomendação 9.2.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário implementada.**

Proposta de encaminhamento

49. Considerar implementada a recomendação 9.2.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.3 Recomendação 9.3.9 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.9. condicione a celebração de convênios com municípios à apresentação de plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos, previstos nos arts. 18 e 19, § 9º da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, e à assinatura de termo de convênio contendo cláusula em que o município se comprometa a aderir ou implementar consórcio para manejo de resíduos sólidos, bem como avalie se o município foi contemplado no plano microrregional de resíduos sólidos a cargo do estado, conforme art. 16 da PNRS, ou no estudo de regionalização elaborado pelo MMA.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

50. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

51. Ao ser consultada acerca do atendimento da recomendação 9.3.9 (item 18 do Ofício de Requisição – peça 3, p. 5), a Unidade Jurisdicionada afirmou que desde o ano de 2012 estabeleceu como critério de elegibilidade a apresentação, pelos municípios interessados, de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (PGIRS) ou, em caso de pleito proveniente de consórcio público, de Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS), nos termos do item 18 da resposta da Funasa ao Ofício de Requisição (peça 9, p. 3).

52. A Portaria – Funasa 453/2012, que tratou dos critérios e procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, estabeleceu como critério de prioridade, no item 3.1.3, alínea “k”, do Anexo I, a apresentação do PGIRS ou PIGIRS (peça 53, p. 8-24).

53. Ademais, detectou-se que a Procuradoria Federal Especializada vem alertando, em seus pareceres jurídicos que analisam a legalidade dos Termos de Convênios avançados pela Funasa, sobre a necessidade de apresentação do PGIRS ou PIGIRS pelos convenientes (por exemplo, excerto do Parecer da PFE/FUNASA às fls. 41v-43v do Processo 25100.030.442/2013-14 – Convênio 795958 à peça 29, p. 8-22).

54. Em inspeção documental e/ou consultas ao Siconv, constatou-se que a Funasa, efetivamente, vem exigindo a apresentação do PGIRS ou PIGIRS pelos convenientes, o que ocorreu, por exemplo, nos processos 25100.030.442/2013-14 – Convênio 795958, 25100.031.363/2012-31 – Convênio 778763, 25100.032.222/2013-00 – Convênio 790798 e 25100.031211/2012-39 – Convênio 777825, conforme telas do Siconv juntadas à peça 29, p. 1-7).

55. Em 2013, a apresentação do PGIRS ou PIGIRS foi alçada à condição de critério de elegibilidade dos municípios pleiteantes de recursos federais para execução de projetos na área de resíduos sólidos urbanos, de acordo com o comando insculpido no inciso III, do item “Critérios de Elegibilidade”, do Anexo I da Portaria – Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11), exigindo-se, ainda, no caso de gestão associada, que o interessado tivesse constituído o consórcio sob a forma de associação pública, conforme inciso II, do mesmo anexo, do citado normativo.

56. Atualmente, conforme previsto no item 2 – “Critérios de Elegibilidade” do Anexo I à Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 9), prossegue a exigência de apresentação de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para habilitação dos interessados aos convênios do Programa de Resíduos Sólidos da Funasa e, no caso de o pleiteante ostentar a figura jurídica de consórcio, exige-se que esteja devidamente constituído como associação pública.

57. Contudo, conforme asseverado pela Funasa (item 18, peça 9, p. 3), as avaliações quanto à contemplação do município interessado no estudo de regionalização elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda não foram implementadas pela Fundação. De acordo com as colocações do gestor, as providências para cumprimento por completo da deliberação ainda estão sendo objeto de

tratativas com a referida pasta ministerial.

58. Ao final desta fiscalização, na oportunidade dos comentários do gestor, foram tecidas considerações acerca da priorização, estabelecida pela Funasa, das propostas de convênios com interessados organizados na forma de consórcios públicos, aventando-se a possibilidade de implantação de aterros sanitários de pequeno porte voltados a municípios menores não consorciados (peça 51, p. 2). Os argumentos expostos, contudo, não refutam as conclusões desta equipe técnica.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Parecer Jurídico da PFE/Funasa (peça 29, p. 8-22);

Dados do Siconv (peça 29, p. 1-7);

Portaria – Funasa 453 /2012 (peça 53, p. 8-24);

Portaria – Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11-12);

Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-10);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

59. A Unidade Jurisdicionada implementou, para fins de elegibilidade aos convênios do Programa de Resíduos Sólidos, a exigência de apresentação de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, ou, em caso de o interessado se tratar de consórcio público, de apresentação de Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a efetiva constituição do consórcio sob a forma de associação pública.

60. Entretanto, não foram adotadas, até o presente momento, as iniciativas necessárias para avaliar se os municípios convenientes foram contemplados em estudos de regionalização elaborados pelo Ministério do Meio Ambiente. Desta forma, a deliberação deste Tribunal ainda não foi totalmente atendida, considerando-se a **recomendação 9.3.9 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário em implementação com prazo expirado**.

Proposta de encaminhamento

61. Considerar em implementação com prazo expirado a recomendação 9.3.9 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.4 Recomendação 9.3.10 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.10. estabeleça acordos ou convênios de cooperação técnica e financeira para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, adotando como referência os planos de resíduos sólidos da PNRS e estudos de regionalização que vêm sendo desenvolvidos pelo MMA, a fim de que o incentivo à adoção de consórcios previsto no art. 8º, inc. XIX, da Lei 12.305/2010 se torne um efetivo instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

62. A deliberação sob análise neste tópico decorre do segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, portanto, ainda não foi monitorada por esta Corte de Contas.

63. Ao ser questionada sobre a celebração de acordos ou convênios de cooperação técnica e

financeira para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos (item 19 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde - peça 3, p. 5 -, reiterado por meio do item “a” do Ofício de Requisição 04/485/2015-TCU/SecexSaúde – peça 15, p. 1- e do item “a” do Ofício de Requisição 06-485/2015-TCU/SecexSaúde – peça 22, p. 1-2), a Funasa informou que foram celebrados 7 (sete) termos de cooperação do Programa de Aceleração do Crescimento, os quais tiveram como objetivo sediar os consórcios em formação, bem como proporcionar a implementação dos laboratórios para análise da qualidade da água fornecida à população (peça 26, p. 2).

64. Ocorre que, conforme bem colocou a Unidade Jurisdicionada, os sete termos de cooperação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) listados à peça 26, p. 2 têm como objeto a implantação de laboratórios de controle de qualidade da água (extratos dos TC/PAC à peça 29, p. 24-30), não havendo qualquer relação com a deliberação 9.3.10 do Acórdão 2697-2011-TCU-Plenário, a qual trata do estabelecimento de acordos ou convênios de cooperação para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos.

65. O gestor, quando dos comentários aos achados desta equipe de auditoria (peça 51, p. 1), anuiu à constatação de que não foram, até o momento, assinados acordos ou convênios de cooperação técnica e financeira para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos pela Funasa. Informou, adicionalmente, que os recursos disponíveis em ação específica para fomento de celebração de consórcios são insuficientes e, quanto aos planos de regionalização elaborados pelo MMA, declinou terem realizado reuniões para a discussão do assunto, porém sem definição dos encaminhamentos a serem adotados.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício de Requisição 04/485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 15);

Ofício de Requisição 06-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 22);

Ofício n. 111-Coged/Audit-emal (peça 26);

Dados dos termos de Cooperação do PAC extraídos do Portal da Transparência (peça 29, p.24-30);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

66. A Funasa não estabeleceu acordos ou convênios de cooperação técnica e financeira para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos. Desta forma, considera-se a **recomendação 9.3.10 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

67. Considerar não implementada a recomendação 9.3.10 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.5 Recomendação 9.3.11 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.11. explicitar, na finalidade da Ação 10GG, ou de outra Ação que a substituir, a possibilidade de apoio ao fortalecimento institucional e fomento à implantação de consórcios.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

68. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-

TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

69. Questionada acerca do cumprimento da medida recomendada por este Tribunal (item 20 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde à peça 3, p. 5), a Funasa afirmou que o estímulo à constituição e/ou participação em consórcios públicos destinados à gestão de resíduos sólidos ocorre por meio da priorização no repasse de recursos públicos federais, em atenção à Portaria Interministerial 507/2011, não tendo empreendido outras ações neste sentido (peça 9, p. 4). Ademais, a Unidade Jurisdicionada não declinou os motivos para o não atendimento da recomendação 9.3.11.

70. Na oportunidade de se manifestar acerca dos achados deste monitoramento, o gestor informou que foram promovidos dezessete cursos de capacitação sobre a estruturação e implementação de consórcios públicos, nos quais 728 profissionais, entre servidores da Funasa e técnicos dos municípios, foram qualificados (peça 51, p. 1). Conclui-se, portanto, que as considerações do responsável não se relacionam com a recomendação sob análise no presente tópico.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

71. Não foi explicitada, na finalidade da Ação Orçamentária 10GG, sob responsabilidade da Funasa, a possibilidade de apoio ao fortalecimento institucional e fomento à implantação de consórcios. Assim, considera-se a **recomendação 9.3.11 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

72. Considerar não implementada a recomendação 9.3.11 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.6 Recomendação 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.4. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério das Cidades que, reunidos no Comitê Interministerial instituído pelo Decreto 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, atuem para garantir que os recursos do orçamento da Funasa, pulverizados em emendas, sejam aplicados em projetos sustentáveis de formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos ou apoio a empreendimentos na área de resíduos sólidos a cargo de consórcios já formados, registrando em ata as decisões do grupo.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

73. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, desta forma, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

74. Em resposta ao questionamento desta equipe técnica acerca do cumprimento da deliberação 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário (cf. item 22 do Ofício de Requisição à peça 3, p. 5-6), a Funasa asseverou, sinteticamente, que o tema ainda não fora discutido no âmbito daquela Fundação, não declinando os motivos para o descumprimento da medida (peça 9, p. 4).

75. No momento dos comentários do gestor, afirmou-se que a Funasa não tem como garantir a execução de emendas parlamentares exclusivamente em consórcios públicos, no sentido de evitar a pulverização dos recursos em ações isoladas, em função de que esta definição cabe, exclusivamente, ao Poder Legislativo. Entretanto, ainda de acordo com o responsável, foram encaminhadas ao Congresso Nacional (este ano) orientações detalhadas sobre as ações financiadas pela Funasa, informando

critérios e procedimentos utilizados para a celebração e execução dos convênios, visando-se, assim, otimizar a destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares, de acordo com os critérios de elegibilidade e prioridade fixados (peça 51, p. 6).

76. De fato, concorda-se que a Funasa não pode interferir diretamente na destinação das emendas parlamentares. Entretanto, é obrigação da Unidade Jurisdicionada avaliar a viabilidade técnica (incluindo-se, desta feita, a viabilidade econômica) do empreendimento – executado ou não por consórcio público – a ser executado com recursos federais, eximindo-se de executar aqueles projetos que apresentem impedimentos de ordem técnica, nos moldes previstos nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União (cf. art. 52, § 2º, da Lei 12.919/2013; art. 58 da Lei 13.080/2014; e art. 59 da Lei 13.242/2015).

77. Desta forma, haja vista não terem sido informadas outras providências adotadas, considera-se não implementada a presente deliberação

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

78. A Funasa não fez gestão, junto ao Comitê Interministerial instituído pelo art. 3º do Decreto 7.404/2010, em busca de garantir que os recursos do orçamento da Funasa, pulverizados em emendas, fossem aplicados em projetos sustentáveis de formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos ou apoio a empreendimentos na área de resíduos sólidos a cargo de consórcios já formados. Ante o exposto, considera-se a **recomendação 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

79. Considerar não implementada a recomendação 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

COBRANÇA DE TAXA DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

80. A recomendação relativa à cobrança de taxa de manejo de resíduos sólidos urbanos foi proferida no item 9.3.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

81. Na fiscalização realizada no âmbito do segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), foi constatado que a maioria dos municípios não cobram taxa de manejo de resíduos sólidos urbanos, o que representa um empecilho à sustentabilidade dos sistemas de resíduos sólidos, em face da limitação orçamentária dos municípios para arcar com os custos de operação e manutenção desses sistemas.

82. Na ocasião, a equipe técnica observou a existência de rejeição para implementação de taxas por parte dos gestores municipais, pois a criação de tributos gera desgaste da imagem junto ao eleitorado. A implantação de consórcios públicos para manejo de resíduos sólidos seria uma solução para o problema, já que o peso político da instituição de taxas ou tarifas ficaria diluído entre os vários municípios que a adotariam conjuntamente.

83. Desse modo, foi proferida recomendação no sentido de acrescentar a cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos pelo município aos critérios de elegibilidade para a celebração de convênios na área de resíduos sólidos urbanos pela Funasa.

II.7 Recomendação 9.3.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura

venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.2. atualize os normativos internos que estabelecem critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de resíduos sólidos urbanos, incluindo entre os critérios de elegibilidade a efetiva cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos em valor compatível com o serviço oferecido e, como critério de prioridade, a participação em consórcio para manejo de resíduos, além de exigir apresentação da documentação comprobatória;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

84. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

85. Ao ser questionada, por meio do ofício de requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3, p. 3, item 11), sobre a inclusão da cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos como critério de elegibilidade nos normativos internos que regulam as transferências voluntárias na área de resíduos sólidos da Fundação, a Funasa respondeu, no Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 3, item 11), que que a exigência de tal cobrança pelo município é um ponto ainda controverso, que existem muitos questionamentos acerca da melhor e mais efetiva forma de cobrança pelos serviços prestados pelo setor. Expôs que, atualmente, a maioria dos municípios brasileiros fazem a cobrança de tal valor por meio do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

86. No Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 2), a Funasa acrescentou que o estabelecimento de cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos como critério de elegibilidade poderá inviabilizar o apoio a grande parte dos municípios com menos de 50 mil habitantes, tendo em vista que, segundo o Diagnóstico de Resíduos Sólidos Urbanos publicado pelo Ministério das Cidades (MCid), dentre os participantes, 62,3% dos municípios com menos de 30 mil habitantes e 57,6% dos municípios com 30 a 100 mil habitantes não possuíam a referida taxa de cobrança. Entretanto, a fim de incentivar a capacidade do ente federativo em arcar com os custos de operação e manutenção do sistema de resíduos sólidos, a Fundação irá instituir critério de prioridade para municípios que possuem esse tipo de cobrança.

87. Da análise da Portaria – Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11), Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-9) e do Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos da Funasa (peça 21), não foram encontradas exigências de taxas ou tarifas de manejo de resíduos sólidos para seleção de convênios na área.

88. Conforme as informações apresentadas, a Funasa não tomou providências no sentido de exigir dos municípios convenientes a instituição de taxas, ou qualquer outra providência similar, a fim de aumentar a capacidade do ente federativo de arcar com os custos de operação e manutenção do objeto após a conclusão do convênio.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 3);

Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 2);

Portaria-Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11);

Portaria-Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-9);

Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos (peça 21).

Conclusão

89. Não foram adotadas providências para inclusão da exigência de cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos como critério de elegibilidade nos normativos internos para seleção de pleitos na área de resíduos sólidos urbanos. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3.2 do**

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada.

Proposta de encaminhamento

90. Considerar não implementada a recomendação 9.3.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

AUSÊNCIA DE MÉTODO TRANSPARENTE PARA SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS COM BASE EM CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E PRIORIDADE PARA O ENQUADRAMENTO E HIERARQUIZAÇÃO DE PROPOSTAS

91. As deliberações relativas à ausência de método transparente para seleção de municípios com base em critérios de elegibilidade e prioridade para o enquadramento e hierarquização de propostas foram proferidas nos itens 9.1.3, 9.2.4 e 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.2, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

92. Na Auditoria Operacional (TC 004.987/2006-9), foi constatado que a seleção dos municípios para a celebração de convênios na área de resíduos sólidos era realizada após a formalização dos pleitos pela internet e que não havia a prevalência dos critérios de elegibilidade e prioridade previstos na Portaria – Funasa 151/2006, vigente na época. Além disso, não havia publicidade do resultado dos processos seletivos, da lista de municípios pleiteantes e da lista dos municípios selecionados.

93. Na ocasião, o único critério epidemiológico de elegibilidade e prioridade para a implantação de sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos era o nível de infestação pelo *Aedes aegypti* e transmissão de dengue no município, devido à reconhecida associação da doença às más condições de saneamento em geral. Foi constatado na fiscalização que o critério epidemiológico não estava efetivamente influenciando a seleção dos municípios.

94. Desse modo, foram proferidas determinação no sentido de dar ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Fundação, por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e dos que firmaram convênios, e recomendações no sentido de captar os municípios que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes Aegypti* para serem beneficiados pela ação de resíduos sólidos.

95. Nos processos do primeiro (TC 004.561/2010-4) e segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), iniciados quatro anos após a auditoria, a Funasa informou que estava sendo utilizada a Portaria – Funasa 723/2007 para seleção dos pleitos na área de resíduos sólidos, pois era o último normativo que definia critérios de elegibilidade, prioridade e condições específicas para aplicação de recursos orçamentários e financeiros. Entretanto, a portaria era direcionada aos recursos de rubricas orçamentárias constantes nas LOAs de 2007 e 2008, ou seja, havia uma desatualização normativa, que favorecia ainda mais o uso de critérios subjetivos de alocação de recursos.

96. Embora a Funasa tenha informado sobre a adoção da Portaria – Funasa 723/2007, a equipe técnica deste Tribunal constatou que os critérios de elegibilidade previstos na norma não estavam sendo de fato observados. Determinados convênios foram firmados com municípios que apresentavam população superior a 50 mil habitantes e poucos se enquadravam em um ou outro critério estabelecido. Além disso, a portaria não estabelecia pontuação e fórmula de ponderação quanto aos critérios de prioridade, o que inviabilizava a hierarquização das propostas. Também não havia publicidade dos métodos e procedimentos de seleção dos municípios.

97. Ainda no segundo monitoramento, foi constatado que a maior parte dos recursos para apoio a sistemas de resíduos sólidos provinham de emendas parlamentares, que não eram orientadas por critérios técnicos, ou seja, a destinação de recursos aos municípios por meio de emendas não estava sujeita ao cumprimento de quaisquer regulamentos ou submetida a critérios de elegibilidade ou hierarquização.

98. A seleção precária dos municípios para a celebração de convênios diminuía a probabilidade de sucesso e sustentabilidade dos empreendimentos apoiados, pois não havia considerações quanto aos critérios de prioridade e condições específicas que tenham relação direta com a sustentabilidade dos empreendimentos.

99. Assim, foram proferidas recomendações no sentido de manter lista atualizada de todos os empreendimentos na área de resíduos sólidos apoiados pela Funasa, com respectivos valores transferidos, no sítio eletrônico da Fundação; adotar processos de seleção de propostas por meio de editais de chamamento público que contenham critérios de elegibilidade e prioridade, com pontuação e fórmula de ponderação; estabelecer dois tipos de editais de seleção, um para apoio a elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais e outro para execução de obras ou aquisição de equipamentos; e de enviar lista de municípios pré-selecionados para subsidiar o processo de elaboração orçamentária aos presidentes das comissões concernentes.

II.8 Determinação 9.1.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Determinação 9.1. Determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

Determinação 9.1.3. dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Fundação, com recursos da Ação 11KO, em cumprimento ao princípio da publicidade na administração pública, por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e dos que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página da Fundação na internet;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

100. No primeiro monitoramento (TC 004.561/2010-4), a determinação foi considerada “em implementação”, uma vez que a Funasa informou ter publicado um edital de seleção de projetos para a realização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, com intuito de aprimorar projetos de fomento para a organização e o desenvolvimento de Associações e Cooperativas atuantes com resíduos sólidos.

101. Já no segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), a determinação foi considerada “não implementada”, tendo em vista que ainda não havia publicidade das etapas do processo de seleção de municípios para celebração de convênios na área de resíduos sólidos urbanos pela Funasa.

102. Neste terceiro monitoramento, o Ofício 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3, p. 2, item 5) questionou à Funasa sobre a existência e os meios utilizados para publicação dos editais de chamamentos públicos para a seleção de propostas de convênios na área de resíduos sólidos, assim como da lista dos pleiteantes, dos selecionados para ter os projetos analisados e da lista dos que firmaram convênio. No Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2, item 5), a Funasa informou que os editais de chamamento e as portarias de convocação dos selecionados para firmar os convênios são publicados no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico da Fundação.

103. Em consulta ao sítio eletrônico da Funasa em 25 de fevereiro de 2016, verificou-se que, efetivamente, vêm sendo divulgadas as portarias e consultas públicas referentes aos últimos chamamentos públicos para seleção das propostas de convênios, bem como os resultados das seleções das propostas elegíveis na área de resíduos sólidos. Os últimos editais puderam ser encontrados nos links <http://www.funasa.gov.br/site/legislacao/portarias-funasa/> e <http://www.funasa.gov.br/site/consultas-publicas/>.

104. Ainda no Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2, item 5), a Funasa informou que não foram disponibilizadas listas de pleiteantes dos processos de seleção de propostas de convênios na área de resíduos sólidos e expressou que tal providência será adotada para os próximos processos de seleção.

105. Nada foi dito, tampouco foram encontradas no sítio eletrônico da Fundação, publicações referentes à lista dos municípios que de fato firmaram convênio com Funasa.

106. Não obstante a disponibilização do chamamento público e dos municípios elegíveis na seleção para firmar convênios na área de resíduos sólidos, conforme a determinação proferida por este Tribunal de Contas, entende-se que é indispensável a publicação de todas as etapas do processo para o cumprimento do princípio da publicidade na administração pública.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2-3);

Página do sítio eletrônico da Funasa: <http://www.funasa.gov.br/site/legislacao/portarias-funasa/> (acesso em 25/2/2016);

Página do sítio eletrônico da Funasa: <http://www.funasa.gov.br/site/consultas-publicas/> (acesso em 25/2/2016).

Conclusão

107. A Funasa publicou na página da internet, além do Diário Oficial da União, chamamentos públicos e listas dos municípios convocados para seleção das propostas elegíveis, do processo seletivo para firmar convênios com a Fundação por meio de recursos da Ação 10GG nos últimos anos. Entretanto, não foram publicadas todas as etapas do processo, restando pendentes a divulgação de listas de pleiteantes e dos municípios que efetivamente firmaram os convênios. Desse modo, considera-se a **determinação 9.1.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário em cumprimento com prazo expirado**.

Proposta de encaminhamento

108. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação 9.1.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.9 Determinação 9.2.4 e 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Recomendação 9.2. Recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

Recomendação 9.2.4. informe, anualmente, aos municípios com menos de 30 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes aegypti* e sejam considerados prioritários para a ação da possibilidade de serem beneficiados pela ação de resíduos sólidos;

Recomendação 9.3. Recomendar à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elaborem relação nominal complementar de municípios com menos de 30 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes aegypti*, assim como em relação a outros agentes associados à disposição inadequada de resíduos sólidos, e que possam ser considerados prioritários para a Ação 11KO e a divulguem aos possíveis interessados;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

109. Cabe recordar que ação 10GG, substituta da 11KO, ampliou o alvo da ação para municípios de até 50 mil habitantes.

110. No primeiro monitoramento (TC 004.561/2010-4), as recomendações 9.2.4 e 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário foram consideradas ambas “em implementação”, uma vez que a Funasa informou que obteve a relação nominal de municípios com níveis significativos de infestação pelo *Aedes Aegypti* por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS), entretanto não executou a divulgação aos municípios com população até 50 mil habitantes.

111. No segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), as duas recomendações foram

consideradas não mais aplicáveis, em decorrência da revogação da Portaria – Funasa 151/2006, que estabelecia prioridade a municípios com maior infestação do mosquito. Entretanto, a Portaria – Funasa 669/2015, última norma que define critérios e procedimentos para a priorização do repasse de recursos orçamentários e financeiros para os programas de Resíduos Sólidos Urbanos e Melhorias Sanitárias Domiciliares, estabeleceu o município com maior índice de incidência de dengue como terceiro critério de prioridade para a atuação da Funasa na promoção de ações do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (Item 3 do Anexo I da Portaria: peça 9, p. 8-9). Dessa maneira, as referidas recomendações foram analisadas neste terceiro monitoramento.

112. No Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 3, item 8), a Funasa informou que utiliza a relação nominal de municípios com menos de 50 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes Aegypti* como critério de priorização nos procedimentos de seleção para aplicação dos recursos da Ação 10GG. No entanto, explanou que não foi avaliada a viabilidade de encaminhar anualmente a referida relação aos municípios e que tal medida será apreciada pela Fundação.

113. No mesmo ofício, a Fundação encaminhou uma Nota Técnica que detalha os critérios e procedimentos de análise para seleção de propostas e a ponderação dos indicadores que foram utilizados no processo de seleção dos convênios na área de resíduos sólidos em 2013. No teor do documento, explica-se que, para o cálculo da 1ª nota de classificação das propostas, é somado o percentual de extrema pobreza à infestação de dengue no município. Para o referido cálculo, os critérios epidemiológicos de infestação de *Aedes Aegypti* nos municípios foram obtidos pela SVS/MS, com dados de 2011, e foram pontuados como Muito Alta - 1,0; Alta - 0,75; Média - 0,50; e Baixa - 0,25 (peça 9, p. 15).

114. Mediante o Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 4), a Funasa acrescentou que, além do *Aedes Aegypti*, serão adotados também como indicadores para o programa de resíduos sólidos os dados de infestação de agente etiológicos causadores da malária, febre amarela, leptospirose e leishmaniose. Além disso, expôs que, em cumprimento ao princípio da publicidade na administração pública e atendendo a recomendação feita pelo TCU, será utilizado o Levantamento Rápido do Índice de Infestação por *Aedes Aegypti* (LIRAA), elaborado pelo MS e será publicado na página da Funasa planilha com a última versão disponibilizada pelo MS com a intitulação “Relação de municípios até 50 mil habitantes e níveis de infestação pelo *Aedes Aegypti*”.

115. Conforme as informações apresentadas, percebe-se que a Funasa vem utilizando os níveis de infestação do *Aedes Aegypti* para priorizar municípios na celebração de convênios na área de resíduos sólidos, entretanto, não tomou providências a fim de divulgar a relação aos possíveis interessados.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2-3);

Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 4);

Nota Técnica – Funasa (peça 9, p. 14-20).

Conclusão

116. A Funasa obteve, junto a SVS/MS, a relação nominal de municípios com níveis significativos de infestação pelo *Aedes Aegypti* e utilizou a informação para priorização dos municípios na seleção dos convênios, entretanto, não houve divulgação aos interessados, ou outras providências similares, com o intuito de atrair os municípios prioritários à participação nos certames. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário em implementação com prazo expirado**, e a **recomendação 9.2.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

117. Considerar não implementada a recomendação 9.2.4 e em implementação com prazo expirado a recomendação 9.3, ambas do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.10 Determinação 9.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Determinação 9.2. Determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento na transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, que disponibilize, no prazo de 90 dias, e mantenha atualizada lista de todos os empreendimentos na área de resíduos sólidos apoiados pela Funasa, bem como os respectivos valores transferidos, no sítio da fundação na internet.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

118. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

119. Neste terceiro monitoramento, quando questionado à Funasa sobre a existência de lista atualizada de todos os empreendimentos na área de resíduos sólidos apoiados pela Fundação no sítio eletrônico da entidade, com os respectivos valores transferidos, no Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 1-4), a Fundação relatou que estão sendo tomadas as providências para a disponibilização da lista completa com as informações consolidadas e destacou que é possível a consulta acerca de qualquer instrumento celebrado por meio do Sismoc e do Siconv.

120. A disponibilização das informações no sítio eletrônico da Funasa é uma forma de dar ampla publicidade às ações por ela executadas e, assim, garantir o princípio da publicidade na Administração Pública, bem como permitir a efetivação do controle social. Mesmo que as informações sobre os convênios estejam disponíveis nos citados sistemas informatizados, estes não são de fácil acesso ao público em geral.

121. No Ofício 178Coged/Audit-empl (peça 52, p. 4), a Funasa acrescentou que foi elaborado memorando a ser enviado à Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) para conhecimento e demais providências quanto a recomendação do TCU acerca do Sismoc, visando seu aperfeiçoamento para o atendimento permanente desta demanda.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 2-3);

Ofício 178Coged/Audit-empl (peça 52, p. 4).

Conclusão

122. A Funasa não tomou providências no sentido de disponibilizar e manter atualizada lista de todos os empreendimentos por ela apoiados, na área de resíduos sólidos, no sítio eletrônico da Fundação. Desse modo, considera-se a **determinação 9.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário em cumprimento com prazo expirado**.

Proposta de encaminhamento

123. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação 9.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.11 Recomendação 9.3.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura

venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.1. adote processo de seleção de propostas para celebração de convênios na área de resíduos sólidos por meio de editais de chamamento público que contenham critérios de elegibilidade e prioridade, com pontuação e fórmula de ponderação que garantam a prevalência de consórcios, com a antecedência necessária para que, no momento da liberação do crédito orçamentário, já exista lista hierarquizada de pleiteantes a serem contemplados, dando publicidade a todas as etapas;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

124. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

125. No Ofício n.763Coged/Audit-eml, a Funasa relacionou as portarias de consulta pública que definem critérios de elegibilidade e prioridade e editais de chamamento público para a seleção de propostas na área de resíduos sólidos de 2013 e 2015 (peça 9, p. 2, item 4). As portarias e o chamamento público disponibilizados no ofício foram todos publicados no Diário Oficial da União e estão disponíveis no sítio eletrônico da Funasa (verificado em 19 de fevereiro de 2016), são eles:

a) A Portaria – Funasa 1.225/2013 (peça 9, p. 11), que institui o processo seletivo e aprova os critérios e procedimentos para priorização de recursos orçamentários e financeiros do Programa de Resíduos Sólidos de 2013.

b) A Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-9), que define critérios e procedimentos para priorização de repasse de recursos orçamentários e financeiros para os programas de Resíduos Sólidos Urbanos e Melhorias Sanitárias Domiciliares em 2015.

c) A Consulta Pública – Funasa n. 2/2015 (peça 9, p. 10), que tem por objeto a aquisição de dados dos municípios interessados, com vistas a subsidiar a execução do programa de Resíduos Sólidos Urbanos em 2015.

126. Na análise das referidas portarias, verificou-se que foi estabelecido como primeiro parâmetro de prioridade para classificação das propostas elegíveis, os projetos ou propostas que apresentem soluções consorciadas intermunicipais.

127. Em relação a pontuação e fórmula de ponderação, foi encaminhada Nota Técnica da Funasa que detalha os critérios e procedimentos de análise para seleção de propostas, bem como a ponderação dos indicadores utilizados no processo para seleção dos convênios na área de resíduos sólidos de 2013 (peça 9, p. 14-20). Para a priorização de consórcios, foi atribuída à 2ª nota de classificação parâmetros de participação de cooperativas / associações de catadores e propostas feitas por consórcios.

128. Consoantes as informações, a Funasa estabeleceu claramente os critérios de elegibilidade e de prioridade nas publicações relativas ao processo de seleção de propostas de convênios na área de resíduos sólidos. Além disso, utilizou pontuação e fórmula de ponderação que garantem a prevalência de consórcios.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2-3);

Portaria – Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11);

Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-9);

Consulta Pública – Funasa n.2/2015 (peça 9, p. 10);

Nota Técnica – Funasa (peça 9, p. 14-20).

Conclusão

129. A Funasa publicou os chamamentos públicos para o processo de seleção de propostas para celebração de convênios na área de resíduos sólidos com estabelecimento de critérios de elegibilidade e critérios de prioridade que garantem a prevalência de consórcios. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário implementada.**

Proposta de encaminhamento

130. Considerar implementada a recomendação 9.3.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.12 Recomendação 9.3.3 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.3. estabeleça dois tipos de editais de seleção, um para apoio a elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais e outro, para municípios que já os possuem, para execução de obras ou aquisição de equipamentos, considerando os estudos de regionalização que estão sendo realizados pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

131. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

132. Quando questionada, por meio do Ofício 01-485/2015-TCU-SecexSaúde (peça 3, p. 3, item 12), sobre a realização de processo seletivo para apoio à elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais na área de manejo de resíduos sólidos, considerando os estudos de regionalização realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, a Funasa informou, no Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 3, item 12), que não foi realizado, até o momento, processo seletivo ou contratação de empresa especializada com essa finalidade.

133. Durante a inspeção realizada por esta equipe de auditoria nos processos de convênios da Funasa, verificou-se que grande parte dos convênios finalizam-se com empenhos cancelados, em decorrência de os projetos básicos apresentados pelos municípios serem insuficientes para dar prosseguimento à execução do convênio.

134. A Funasa acrescentou, por meio do Ofício 178Coged/Audit-empl (peça 52, p. 5), que está sendo discutida para o ano de 2016, a reformulação do programa e adoção de duas linhas de financiamento, conforme a orientação deste Tribunal. Contudo, não há previsão de que tal medida seja adotada ainda este ano, especialmente em função das restrições orçamentárias.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 2-3);

Ofício 178Coged/Audit-empl (peça 52, p. 5).

Conclusão

135. A Funasa não estabeleceu edital de seleção para apoio à elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3.3 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada.**

Proposta de encaminhamento

136. Considerar não implementada a recomendação 9.3.3 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.13 Recomendação 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.4. para subsidiar o processo de elaboração orçamentária, envie lista de municípios pré-selecionados aos presidentes das Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

137. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

138. Por meio do Ofício 01-485/2015-TCU-SecexSaúde (peça 3, p. 3, item 13), foi questionado se a Funasa encaminhou listas de municípios pré-selecionados para receber transferências voluntárias na área de manejo de resíduos sólidos aos presidentes das Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação de Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. No Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 3, item 13), a Funasa informou que tal ação ainda está em discussão na Fundação.

139. Até o momento, a Fundação não encaminhou lista de municípios pré-selecionados ou outras ações com o mesmo fim, para orientar, por critérios técnicos de elegibilidade e hierarquização, a destinação de recursos para apoio a sistemas de resíduos sólidos por meio de emendas parlamentares.

140. Cabe registrar que, no Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 8-12), a Fundação encaminhou as minutas de ofícios a serem enviadas aos presidentes das comissões parlamentares com a listagem de municípios pré-selecionados que apresentaram documentação mínima passível de avaliação técnica.

Evidências

141. Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 2-3);

142. Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 8-12).

Conclusão

143. A Funasa não enviou lista de municípios pré-selecionados, ou providências similares, para subsidiar o processo de elaboração orçamentária na destinação de recursos para apoio aos sistemas de resíduos sólidos aos presidentes das comissões parlamentares concernentes, no intuito de orientar a elaboração por critérios técnicos de elegibilidade e hierarquização. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

144. Considerar não implementada a recomendação 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS SEM OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E AVALIAÇÃO DE VIABILIDADE DO EMPREENDIMENTO

145. As deliberações relativas à celebração de convênios sem os elementos necessários para caracterização do objeto e avaliação de viabilidade do empreendimento foram proferidas nos itens 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.3.7 e 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

146. Quando da realização da auditoria operacional no Programa de Resíduos Sólidos (TC 004.987/2006-9), identificou-se que a Funasa não observava os dispositivos da legislação de regência

(à época, IN-STN 01/1997) quando da formalização dos convênios celebrados no âmbito da Ação 10GG (à época, 11KO). Embora arrolados como pré-requisitos para a assinatura do termo de convênio (art. 2º, III-A e § 1º da IN/STN 01/1997), a Fundação, de forma recorrente, firmava ajustes sem que os proponentes apresentassem os projetos básicos e as licenças ambientais.

147. Os gestores da Funasa, ainda de acordo com as conclusões da auditoria operacional, efetuavam o procedimento de assinar os convênios sem a apresentação, pelos proponentes, dos projetos técnicos e licenças ambientais, visando a assegurar os créditos orçamentários dos exercícios: efetuavam-se os empenhos dos créditos disponíveis, ainda que não satisfeitos todos os requisitos para assinatura dos convênios, para que “não fossem perdidas” as dotações consignadas no orçamento vigente.

148. Em decorrência da situação irregular, observou-se que os convênios apresentavam demora excessiva para o início da execução e, conseqüentemente, no repasse dos recursos, o que ocasionava prorrogações dos restos a pagar inscritos, infringindo-se norma regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária (art. 68 do Decreto 93.872/86).

149. Ademais, chamou a atenção a ocorrência de altos índices de avenças sem qualquer execução física e financeira, ainda que a Funasa tenha prorrogado, sucessivamente, o prazo para apresentação dos documentos faltantes. Mesmo com as seguidas prorrogações, havia elevadas taxas de cancelamento dos convênios em função de os convenientes não apresentarem os projetos básicos e as licenças ambientais.

II.14 Recomendação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Determinação 9.1. Determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

Determinação 9.1.2. abstenha-se de empenhar recursos à conta de convênios que não tenham os devidos projetos técnicos e licenças ambientais prévias aprovados, sob pena de aplicação de multa por descumprimento de determinação do Tribunal, conforme previsto no artigo 268, inciso VII, do RI/TCU, bem como de responsabilização dos gestores e responsáveis, conforme disposto nos Acórdãos do TCU nº 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

150. Ao ser realizado o primeiro monitoramento do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, no TC 004.561/2010-4, foi identificada a edição da Portaria – Funasa 723/2007, na qual foi prevista a exigência de apresentação de projetos e licenças antes de serem empenhados recursos à conta dos convênios firmados pela Fundação. Nos termos que constavam do normativo em tela, “a proposta deve conter documento de licenciamento ambiental ou a sua dispensa, quando for o caso, em conformidade com a legislação específica sobre a matéria. Excepcionalmente, será aceito o protocolo do pedido de licenciamento ambiental, ficando quaisquer liberações de recursos condicionadas à apresentação do respectivo documento aprovado”.

151. Desta forma, embora tenha identificado comprometimento dos gestores em regularizar a situação de assinatura de convênios sem a apresentação dos documentos necessários, considerou-se a determinação 9.1.2 não cumprida, uma vez que os documentos apresentados pela Funasa não permitiram emitir uma opinião conclusiva, asseverando-se que a verificação do item se daria durante o monitoramento seguinte.

152. O segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), por sua vez, identificou que a legislação de regência do tema havia mudado. As transferências de recursos da União mediante convênio e contrato de repasse passaram a ser regidas pela Portaria Interministerial 127/2008, a qual passou a permitir a apresentação do projeto básico após a celebração do convênio, desde que fosse fixado prazo para o adimplemento.

153. Apesar da flexibilização operada pela Portaria Interministerial 127/2008 quanto à entrega da documentação técnica, a equipe responsável pelo segundo monitoramento identificou que a Funasa prosseguia celebrando transferências voluntárias sem a apresentação, pelos proponentes, dos elementos que efetivamente caracterizavam o objeto e contribuíam para a adequada execução da avença. Desta forma, considerou-se a determinação 9.1.2 não cumprida.

154. Desde 1/1/2012, o dispositivo aplicável aos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal passou a ser a Portaria Interministerial 507/2011. Acerca dos documentos a serem apresentados para a celebração dos ajustes, assim dispôs o regulamento:

Art. 37. Nos convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização o objeto, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º não poderá ultrapassar 18 (dezoito) meses, incluída a prorrogação, se houver.

§ 4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho.

§ 5º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao convenente, que disporá de prazo para saná-los.

§ 6º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio, caso já tenha sido assinado.

(...)

Art. 39. Sem prejuízo do disposto nos art. 38 desta Portaria, são condições para a celebração de convênios:

I - cadastro do convenente atualizado no SICONV - Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 19 a 21 desta Portaria;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

(...)

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se os §§ 2º e 6º do art. 37 desta Portaria em relação aos prazos.

(grifo nosso)

155. Deflui-se, portanto, que o normativo de regência permite, atualmente, que os projetos básicos, licenças ambientais e comprovantes de exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel sejam apresentados à concedente após a assinatura do convênio, num prazo de dezoito meses

contados da data da celebração do ajuste. Tendo em vista a nova normatização do tema, inclusive, alterou-se a jurisprudência do TCU que fixava a assinatura do convênio somente após a apresentação dos documentos pelo proponente, devendo-se observar que a primeira parcela dos recursos somente poderá ser liberada após a análise e aprovação dos projetos técnicos, licenças ambientais e demais documentos, conforme enunciado decorrente do Acórdão 2550/2013-TCU-Plenário:

Em convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo posteriormente, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo excetuada essa exigência quando houver padronização de objeto, mediante despacho fundamentado da autoridade competente.

156. Neste contexto, haja vista a mudança da legislação e do entendimento desta Corte de Contas, entende-se que a determinação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário **não é mais aplicável** ao caso concreto sob exame.

157. De toda forma, salienta-se: deve-se priorizar, em função da ordem lógica inerente às transferências voluntárias, a análise dos documentos pelo órgão concedente antes da celebração da avença, adotando-se, excepcionalmente, a entrega dos documentos em momento posterior à assinatura do termo de convênio. Entretanto, não é essa a prática adotada pela Funasa no âmbito dos convênios celebrados para a descentralização dos recursos da Ação 10GG.

158. A Fundação Nacional de Saúde prossegue analisando os projetos técnicos, as licenças ambientais e os comprovantes de exercício pleno de poderes inerentes à propriedade imóvel posteriormente à celebração do convênio. Em uma amostra de processos de convênios celebrados de 2010 a 2014 para construção de aterros sanitários (43 analisados em um universo de 577 processos), escolhida aleatoriamente para inspeção documental, verificou-se que em 95% deles (41 processos) não houve prévias análises quanto à viabilidade técnica, de sustentabilidade, de aderência às normas ambientais e de propriedade do terreno onde seria executado o empreendimento, o que foi evidenciado pelo fato de os documentos necessários não terem sido juntados aos processos, pelos municípios proponentes, antes da assinatura do Termo de Convênio (pormenorização dos dados no Anexo I).

159. O quadro se mantém semelhante àquele observado à época da realização da Auditoria Operacional objeto de monitoramento neste processo: um alto índice de convênios celebrados não tem qualquer execução física e financeira, acarretando o cancelamento de diversos ajustes em função da incapacidade técnica dos convenientes de executar os empreendimentos. Neste sentido, os dados encaminhados pela Funasa (resposta ao item 1 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU – peça 25) apontam que quase 50% dos convênios assinados entre 2010 e 2014 não possuem execução financeira:

Tabela 4- Convênios, celebrados pela Funasa, cujos objetos contêm a implantação de aterros sanitários

Ano de celebração	Quantidade de convênios celebrados (A)	Número de convênios sem descentralização de recursos (B)	Percentual (B/A)
2010	126	54	42,86%
2011	250	61	24,4%
2012	40	23	57,5%
2013	133	123	92,48%
2014	28	25	89,28%
TOTAL	577	286	49,57%

Fonte: Ofício 763-Coged/Audit-emi (peça 9, p. 1), item 1 do Memorando 997/2015/DENSP/CGESA/COSAS (peça 9, p. 2) e tabela à peça 25.

160. Não é demais repisar as consequências de a Funasa postergar as análises técnicas para

momento posterior à celebração dos convênios e, também, após o empenho dos créditos consignados à conta da Ação 10GG, conforme indicado no Relatório da Auditoria Operacional originária deste monitoramento (peça 16, p. 15- do TC 004.987/2006-9):

3.66. Efeito da celebração de convênios pela Funasa sem a apresentação de projetos pelos municípios é a ocorrência de casos de cancelamento de convênios. Entre os anos de 2000 e 2003, foram celebrados 183 financiados pela Ação 11KO. Em 30% deles nenhuma parcela dos recursos foi liberada. De acordo com dados fornecidos pela Funasa, nos anos de 2000 e de 2002, foram celebrados apenas 20 convênios, em cada exercício. Esse número representa menos de 30% da quantidade de convênios celebrada em outros exercícios. Em 2002, dos 20 convênios celebrados, 13 não tiveram nenhuma parcela dos recursos liberada, e desses, 11 foram anulados. Dessa forma, 43% dos R\$ 12.273.547,75 empenhados nos convênios em 2002, não foram e não serão mais repassados.

3.67. Outro efeito das pendências legais é a demora da execução dos convênios e consequentes repasses de recursos. Como os convênios são firmados em um exercício e os projetos aprovados no seguinte, há longo interstício entre a assinatura e a liberação dos recursos. O fato tem ocasionado a necessidade de a Funasa inscrever, recorrentemente desde o exercício de 2002, restos a pagar a pagar.

(...)

3.74. Além de aumentar o risco de insucesso dos convênios firmados entre a Funasa e os municípios, considerando que, sem o projeto técnico, a avaliação da sustentabilidade fica prejudicada, a falha pode acarretar o cancelamento de convênios, o baixo índice de execução orçamentária e de alcance das metas do PPA, bem como impede o acesso por outros municípios aos recursos, comprometidos indevidamente pela Funasa.

161. Por sua vez, o tema foi objeto de reexame quando da realização do segundo monitoramento, pronunciando-se assim a equipe técnica responsável acerca dos efeitos da prática ora relatada (peça 40, p. 46, do TC 029.173/2010-8):

224. A manutenção dessa situação provoca várias consequências danosas como a retenção dos recursos para projetos sem viabilidade, impedindo o acesso de outros municípios aos poucos recursos disponíveis; longo interstício entre a celebração do convênio e a liberação dos recursos, ocasionando diversas inscrições e reinscrições em restos a pagar; a necessidade de várias prorrogações nas vigências dos convênios, para evitar seu cancelamento; a manutenção de elevado número de convênios em aberto, gerando a necessidade de manter controle sobre uma base maior de documentos; a tentativa de adequação de empenhos com valores insuficientes a objetos distintos dos inicialmente previstos, o que gera ineficiência e desperdício na alocação dos recursos.

162. Por oportuno, registra-se que, embora solicitadas informações sobre todas as avenças para implementação de aterros sanitários, a fim de avaliar a situação da totalidade dos convênios celebrados entre 2010 e 2014, especificamente quanto à apresentação de projeto básico, licença ambiental e plano de trabalho previamente à celebração dos ajustes (item 3 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde à peça 3, recebido pela Funasa em 19/11/2015 - peça 6 -, reiterado no item “b” do Ofício de Requisição 06-485/2015-TCU/SecexSaúde à peça 22, recebido pela Funasa em 17/2/2016), a Funasa forneceu somente dados parciais, referentes a 48 (quarenta e oito) convênios celebrados em 2010, 2011 e 2013, reforçando a constatação de que a Unidade Jurisdicionada prossegue assinando convênios sem análise prévia dos projetos técnicos e licenças ambientais (peça 44):

- a) 31 (64,58%) convênios não possuem Projeto Básico aprovado;
- b) 44 (91,67%) convênios não possuem Licença Ambiental.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício de Requisição 06-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 22);

Resposta ao item 1 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 25);

Anexo I – Dados acerca das datas de entrega da documentação técnica, pelos convenientes à Funasa, nos convênios da Ação 10GG;

Tabela com informações sobre a análise prévia de projetos básicos e licenças ambientais (peça 44).

Conclusão

163. As transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse, são reguladas pelo Decreto 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial 507/2011. De acordo com as referidas normas, atualmente, é permitido celebrar os ajustes sem a prévia apresentação, pelo proponente, do projeto básico, da licença ambiental prévia e do comprovante do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel.

164. Assim, considera-se a **determinação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário não mais aplicável**, em função da nova regulamentação trazida no art. 37, caput, e no art. 39, § 6º, da Portaria Interministerial 507/2011.

Proposta de encaminhamento

165. Considerar não mais aplicável a determinação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.15 Recomendação 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.7. cancele todos os convênios celebrados até 29/5/2008 com municípios que não apresentaram projeto básico ou pré-projeto e licença ambiental prévia, ante o disposto no art. 2º da IN 01/07, e todos os convênios celebrados após 29/5/2008 com municípios que não apresentaram plano de trabalho aprovado e licença ambiental prévia, no ato da celebração, ou projeto básico, no prazo fixado no termo de convênio, ante o disposto no art. 25 c/c art. 21 e no art. 23, § 2º e § 5º, respectivamente, da Portaria Interministerial 127/2008.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

166. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi objeto de monitoramento deste Tribunal.

167. Por meio do item 17 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3, p. 17), questionou-se à Funasa se foram cancelados todos os convênios celebrados:

a) até 29/5/2008, com municípios que não apresentaram projeto básico ou pré-projeto e licença ambiental prévia, haja vista o disposto no art. 2º da Instrução Normativa-STN 01/1997;

b) após 29/5/2008 e antes de 1/1/2012, com convenientes que não apresentaram plano de trabalho e licença ambiental prévia até o momento da celebração do ajuste ou, ainda, projeto básico no prazo fixado no termo de convênio, conforme previsto no art. 25 c/c o art. 21 e art. 23, §2º e §5º, respectivamente, da Portaria Interministerial 127/2008; e

c) a partir de 1/1/2012, com municípios que não tiveram plano de trabalho aprovado, que não apresentaram licença ambiental prévia ou que não apresentaram projeto básico em até 18 (dezoito) meses contados da data da celebração ao ajuste, nos termos do art. 37, *caput* e parágrafos 2º e 3º, e art. 39, todos da Portaria Interministerial 507/2011.

168. A Funasa, no âmbito do Ofício 763-Coged/Audit-empl, respondeu que há três convênios (números Siafi 555884, 569425 e 638415), celebrados antes de 2008, sem execução física e ainda não cancelados (peça 9, p. 3). Quanto aos convênios ajustados após 29/5/2008 (itens “b” e “c” supratranscritos), a Unidade Jurisdicionada não teceu considerações a respeito do cancelamento daqueles em que os convenientes não tiveram o plano de trabalho aprovado e/ou não entregaram, no prazo aplicável, os documentos necessários para a análise técnica (projeto básico e licença ambiental prévia).

169. Esta equipe de auditoria empreendeu exames, buscando aferir o implemento da recomendação 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, em amostra de convênios celebrados pela Funasa para a construção de aterros sanitários, priorizando-se aqueles processos que ainda não haviam sido examinados na auditoria e nos monitoramentos anteriores deste Tribunal (portanto, selecionaram-se, prioritariamente, ajustes celebrados de 2010 em diante).

170. Constatou-se que a Funasa vem adotando medidas visando cancelar os convênios em que os convenientes não entregaram (ou apresentaram com vícios) projeto básico, licença ambiental prévia e/ou comprovante de direitos inerentes à propriedade do imóvel. Neste sentido, de acordo com os dados relacionados no Anexo II deste relatório, constatou-se o cancelamento dos ajustes 720203, 717854, 75397, 749027, 765106 e 802820.

171. De toda forma, identificou-se uma ocorrência (convênio 760647) em que o prazo disponibilizado para entrega da documentação não foi cumprido pelo conveniente e, ainda assim, o convênio não fora cancelado. No caso concreto sob comento, o município dispunha de até dezoito meses, já incluída a prorrogação prevista na Cláusula Quarta, Item II, Subitem “a” do Termo de Convênio, para adimplir com as obrigações, entretanto, somente apresentou os documentos em 19/11/2013 (de acordo com Parecer à fl. 64 do processo 25100.031.309/2011-13), extrapolando a data limite (30/6/2013).

172. Na oportunidade dos comentários apostos pelo gestor, ao encontro dos achados desta equipe de fiscalização, afirmou-se que foi encaminhado expediente às Superintendências Estaduais da Funasa solicitando o levantamento dos convênios a serem cancelados por falta de apresentação da documentação técnica. Ato contínuo, efetivar-se-ão os cancelamentos dos ajustes em mora (peça 51, p. 4).

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-empl (peça 9);

Anexo II – Dados acerca do cancelamento de convênios pela Funasa;

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

173. A Funasa vem implementando medidas visando cancelar os convênios em que os convenientes não apresentaram, dentro do prazo definido, os documentos técnicos necessários à execução do ajuste.

174. Porém, ainda remanescem ajustes celebrados antes de 2008 sem execução física e ainda não cancelados (números Siafi 555884, 569425 e 638415), conforme informado pela Funasa, e, também, há processo, ainda vigente, em que não foi respeitado o prazo para entrega da documentação técnica pelo conveniente (número Siconv 760647).

175. Ante o exposto, considera-se a **recomendação 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário em implementação com prazo expirado.**

Proposta de encaminhamento

176. Considerar em implementação com prazo expirado a recomendação 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.16 **Recomendação 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário**

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.8. realize certame licitatório com o objetivo de contratar empresas para a elaboração de projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de infraestrutura dos sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos para consórcios ou municípios, previamente selecionados em chamamento público.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

177. A presente deliberação é decorrente do segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, desta forma, ainda não foi objeto de monitoramento deste Tribunal.

178. Expediu-se a recomendação devido ao contexto fático de que os municípios convenientes não têm condições técnicas e financeiras para elaborar os projetos técnicos necessários à execução dos convênios celebrados com a Funasa no âmbito da Ação Orçamentária 10GG (peça 40, p. 45-46).

179. Questionou-se, então, à Funasa se haviam sido realizadas licitações, com posterior contratação, de empresas especializadas na elaboração de projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de infraestrutura dos sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos (peça 3, p. 3).

180. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada informou que não fora contratada nenhuma empresa visando elaborar os projetos técnicos e subsidiar os estudos ambientais necessários à execução dos convênios celebrados pela Funasa para implantação dos aterros sanitários nos municípios convenientes (peça 9, p. 3).

181. Ainda, quando dos comentários do gestor, asseverou-se que a implementação da medida ainda depende de discussão e deliberação pela Funasa, após avaliação de experiência semelhante voltada a ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotadas pela fundação, o que fornecerá subsídios para contratação de empresas para elaboração de projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos (peça 51, p. 4).

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-empl (peça 9);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

182. Não foi tomada nenhuma providência com o objetivo de apoiar os municípios convenientes na elaboração dos projetos técnicos de engenharia e nos estudos necessários à emissão das licenças ambientais para a construção dos aterros sanitários. Neste sentido, considera-se a **recomendação 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada** pela Funasa.

Proposta de encaminhamento

183. Considerar não implementada a recomendação 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

DEFICIÊNCIA NAS ANÁLISES DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DOS PROJETOS OBJETO DOS CONVÊNIO

184. As deliberações relativas à deficiência nas análises de viabilidade técnica e econômica dos

projetos dos convênios foram proferidas nos itens 9.3.5.1, 9.3.5.2 e 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

185. Os exames realizados durante o segundo monitoramento do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário revelaram que os técnicos da Funasa não adotam um parâmetro de custos que contenha valores médios dos empreendimentos a serem financiados com recursos da Ação 10GG. Sem um referencial que leve em consideração o tamanho da população a ser beneficiada e o porte dos municípios, torna-se inviável uma análise percuciente acerca da viabilidade e sustentabilidade dos projetos de manejo de resíduos sólidos apresentados à Fundação Nacional de Saúde.

186. Em decorrência da falta de parâmetros, identificaram-se discrepâncias nos custos *per capita* de projetos de implantação de aterros sanitários executados em municipalidades com populações semelhantes, no âmbito do mesmo estado (cf. peça 40, p. 47-48 do TC 029.173/2010-8).

187. Ademais, a aquisição de equipamentos para operação dos aterros sanitários (notadamente caminhões compactadores, que é o segundo maior objeto de aplicação dos recursos da Ação 10GG) também apresentou problemas decorrentes da ausência de adoção de critérios pela Funasa. Assim, verificou-se que foram aprovados diversos pleitos de municípios com população inferior a 50.000 habitantes, nos quais os objetos dos ajustes – caminhões compactadores – não eram adequados ao porte do município, potencializando os riscos de sucateamento dos maquinários (peça 40, p. 49-51 do TC 029.173/2010-8).

188. Aventou-se, como possível parâmetro a ser adotado pela Funasa, um estudo encomendado pelo Ministério do Meio Ambiente, o qual trata de levantamento dos custos envolvidos na implantação de aterros sanitários em alguns estados e recomenda o tipo de equipamento adequado para a coleta de resíduos em municípios pequenos (Estudo Técnico Para Avaliação dos Custos de Implantação Inicial de Aterros Sanitários – peça 25 do TC 029.173/2010-8). Com base no referido estudo, constataram-se diferenças significativas entre os custos *per capita* dos aterros sanitários provenientes dos convênios celebrados pela Funasa e os custos *per capita* sugeridos no Estudo Técnico do MMA (cf. peça 40, p. 48-49 do TC 029.173/2010-8).

189. Desta forma, foram identificados os fatores decisivos que acarretam análises superficiais de viabilidade técnica e econômica dos projetos apoiados no âmbito da Ação 10GG: a) a ausência de diretriz, no âmbito da Funasa, para adoção, pelas Superintendências Regionais da Fundação, de estudo técnico como parâmetro de valores que balizem as análises dos projetos de manejo de aterros sanitários; e b) a ausência de qualificação específica, dos técnicos da Unidade Jurisdicionada, na área de resíduos sólidos.

II.17 Recomendação 9.3.5.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.5. com base no Relatório Técnico do MMA (RT 01: Estudo Técnico para Avaliação de Custos de Implantação Inicial de Aterros Sanitários), bem como em outros estudos disponíveis, elabore:

Recomendação 9.3.5.1. documento técnico para subsidiar a análise de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos realizadas pelos engenheiros da Funasa.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

190. A deliberação em tela foi exarada em função do segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, portanto, ainda não foi objeto de monitoramento por este Tribunal.

191. Questionou-se à Funasa acerca da elaboração, com base em estudos técnicos disponíveis (por exemplo, o Relatório Técnico 01 do MMA: Estudo Técnico para Avaliação de Custos de

Implantação Inicial de Aterros Sanitários), de documento técnico direcionado aos engenheiros da Funasa para subsidiar a análise de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos de resíduos sólidos apoiados pela Fundação Nacional de Saúde (peça 3). A resposta se deu nos seguintes termos (peça 9, p. 3):

Os estudos de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos pleiteados à Funasa são parte integrante dos projetos técnicos apresentados pelos proponentes/convenientes. Os técnicos responsáveis pela análise destes documentos possuem conhecimento técnico inerente à sua formação. Ainda assim, a Funasa procura orientar e capacitar continuamente seu corpo profissional. Em 2013, foi realizado o curso intitulado “Aspectos da Gestão de Resíduos Sólidos com Ênfase em Aterros Sanitários”, visando dar mais subsídios aos técnicos da Fundação na análise e acompanhamento dos convênios relacionados ao tema. A previsão é de que o curso seja realizado novamente em 2016.

192. Depreende-se que não foi elaborado documento técnico estipulando parâmetros de custos médios envolvidos na construção de aterros sanitários financiados com recursos da Ação 10GG. De acordo com a Funasa, o conhecimento inerente à formação dos técnicos da Fundação seria suficiente para garantir que as capacidades técnica e econômica dos proponentes, para implantação e operação dos aterros sanitários, fossem corretamente aferidas.

193. Contudo, de acordo com as conclusões do segundo monitoramento, em função da ausência de referenciais de custos de implantação dos empreendimentos, os projetos apoiados pela Funasa apresentam custos díspares mesmo quando possuem pressupostos semelhantes (porte do aterro sanitário, tamanho e população do município). Portanto, o conhecimento técnico inerente à formação dos engenheiros da Funasa não tem sido suficiente para assegurar corretas análises de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos de manejo de resíduos sólidos, reforçando-se, desta forma, a necessidade de fixação de parâmetros de custos de implantação e operação dos aterros sanitários.

194. Na oportunidade dos comentários dos gestores, foram reafirmados os argumentos supratranscritos. Desta forma, mantém-se o entendimento de não implementação da recomendação 9.3.5.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário (peça 51, p. 4).

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

195. Não foi elaborado documento técnico instituindo parâmetros de custos de implantação e operação dos empreendimentos de manejo de resíduos sólidos, os quais serviriam de subsídio para as análises técnica e financeira dos engenheiros da Funasa. Destarte, considera-se a **recomendação 9.3.5.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

196. Considerar não implementada a recomendação 9.3.5.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.18 Recomendação 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.5. com base no Relatório Técnico do MMA (RT 01: Estudo Técnico para Avaliação de Custos de Implantação Inicial de Aterros Sanitários), bem como em outros estudos

disponíveis, elabore:

Recomendação 9.3.5.2. cartilha de orientação sobre valores mínimos para a apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos, a ser publicada na internet e encaminhada às Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

197. A deliberação em tela foi exarada em função do segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, portanto, ainda não foi objeto de monitoramento por este Tribunal.

198. O objetivo da deliberação é prestar orientação aos parlamentares (quando da apresentação de emendas ao orçamento) e prefeitos (quando da apresentação de proposta de convênios) acerca dos valores mínimos necessários para a execução de um projeto de aterro sanitário viável e sustentável, levando em consideração fatores como a população e o porte do município.

199. Encaminhou-se questionamento à Funasa acerca da elaboração de cartilha de orientação sobre valores mínimos para apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos (item 15 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde, peça 3, p. 4). Em resposta, a Unidade Jurisdicionada assim se pronunciou (peça 9, p. 3):

Os valores mínimos para a celebração de instrumentos de repasse estão fixados pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Entende-se, portanto, ser de amplo conhecimento dos parlamentares e seus assessores, bem como dos técnicos dos estados e municípios.

200. Por certo que a recomendação deste Tribunal não se relaciona com os valores mínimos para celebração de convênios previstos no art. 10, inciso I, da Portaria Interministerial 507/2011:

Art. 10. É vedada a celebração de convênios:

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

201. Trata-se, repisa-se, de fornecer informações aos parlamentares e prefeitos acerca dos valores mínimos que buscam garantir a viabilidade de implantação de um projeto de manejo de resíduos sólidos, de acordo com os critérios técnicos aplicáveis, e não de mera comunicação dos normativos vigentes, conforme aventado pela Unidade Jurisdicionada.

202. Alegou-se, quando dos comentários do gestor, que não é possível elaborar a referida cartilha com informações sobre valores mínimos para a apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos, em razão da falta de recursos humanos e da grande demanda de apoio técnico a que está submetida a Funasa. Ainda, foi informado que serão realizados levantamentos preliminares de estudos existentes que versam sobre o tema, para, ato contínuo, elaborar o documento técnico (peça 51, p. 5).

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Despacho 279/2016 (peça 51).

Conclusão

203. A Funasa não elaborou cartilha de orientação sobre valores mínimos para a apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos, tampouco declinou outras iniciativas visando implementar a deliberação sob análise. Neste contexto, considera-se a **recomendação 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

204. Considerar não implementada a recomendação 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

II.19 Recomendação 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.6. promova capacitação específica, na área de resíduos sólidos, para os engenheiros da Funasa responsáveis pelas análises técnicas dos projetos de Resíduos Sólidos.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

205. A recomendação 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário foi emitida em decorrência do segundo monitoramento e, por isso, ainda não foi monitorada por esta Corte de Contas.

206. Por meio do item 16 do Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3, p. 4), questionou-se à Funasa a respeito da realização de eventos específicos de capacitação na área de resíduos sólidos, para os engenheiros daquela Fundação. A resposta se deu no seguinte sentido (peça 9, p. 3):

Em 2013, foi realizado o curso intitulado "Aspectos da Gestão de Resíduos Sólidos com Ênfase em Aterros Sanitários", visando dar mais subsídios aos técnicos da Fundação na análise e acompanhamento dos convênios relacionados ao tema. A previsão é de que o curso seja realizado novamente em 2016.

207. Buscando avaliar os temas abordados no curso, diligenciou-se novamente à Unidade Jurisdicionada, solicitando cópia de documentos que detalhassem as atividades desenvolvidas no evento de capacitação "Aspectos da Gestão de Resíduos Sólidos com Ênfase em Aterros Sanitários" (cf. item "b" do Ofício de Requisição 03-485/2015-TCU/SecexSaúde). Em atenção ao requerido, a Funasa encaminhou os documentos à peça 18.

208. Da análise da programação do curso encaminhada a esta equipe, constata-se que se tratou de capacitação, realizada em junho de 2013, específica na área de resíduos sólidos. Dentre os assuntos abordados no evento, destacam-se os seguintes pontos, os quais interessam à aferição do cumprimento da deliberação sob análise neste tópico:

a) Módulo 4 – Modelos tecnológicos para sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos;

b) Módulo 5 – Implantação e operação de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos (de pequeno e médio porte);

c) Módulo 6 – custos relativos à implantação (inicial e complementar), à operação (ao longo da vida útil) e à manutenção e monitoramento pós encerramento de aterros sanitários (de pequeno e médio porte).

209. Dentro do módulo 6 supracitado, é possível identificar que a Funasa ofereceu treinamento específico quanto ao dimensionamento dos custos envolvidos na implantação de aterros sanitários de acordo com a população atendida, oferecendo, aos engenheiros responsáveis pelas análises técnicas

dos projetos de manejo de resíduos sólidos, subsídios para avaliação quanto à viabilidade técnica e econômica dos convênios firmados pela Fundação Nacional de Saúde.

Evidências

Ofício de Requisição 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3);

Ofício 763-Coged/Audit-eml (peça 9);

Despacho S/N COGED/AUDIT (peça 18).

Conclusão

210. A Funasa promoveu capacitação específica na área de resíduos sólidos, buscando oferecer, aos técnicos responsáveis pelas análises dos projetos relacionados ao tema, elementos para que possam se pronunciar, com mais segurança, acerca da adequabilidade, viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos apoiados.

211. Ante o exposto, considera-se a **recomendação 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário implementada**.

Proposta de encaminhamento

212. Considerar implementada a recomendação 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

APOIO A SOLUÇÕES ISOLADAS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

213. A recomendação relativa ao apoio a soluções isoladas de gerenciamento de resíduos sólidos foi proferida no item 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

214. Na fiscalização realizada no âmbito do segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), foi observado que há pulverização de recursos públicos quando a Funasa apoia empreendimentos que constituem apenas parcela do sistema de gerenciamento de resíduos sólidos e não há um sistema de disposição final adequada de rejeitos no município.

215. Os valores pactuados nos convênios estavam sendo pulverizados na aquisição de equipamentos, construção de galpões e centrais de triagem de materiais, entre outros objetos que não fazem parte de projetos integrados de gerenciamento de resíduos. Por outro lado, mesmo nos convênios com objeto de construção de aterro sanitário, quando esses são realizados de maneira isolada, ou seja, sem pertencer a um sistema integrado de resíduos sólidos, não existe a garantia de que serão bem sucedidos, em face da falta de equipamentos ou estrutura administrativa, por exemplo, para garantir sua operação.

II.20 Recomendação 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.12. condicione a celebração de convênios cujos objetos representem soluções isoladas à apresentação do plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos, previsto no art. 18 da Lei 12.305/2010, que contemple o objeto pleiteado, bem como à apresentação de Termo de Compromisso, junto ao órgão de controle ambiental estadual, e/ou de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, expedido pelo Ministério Público Federal ou Estadual, em que a Prefeitura se compromete a construir um aterro sanitário, conforme previsto na Ordem de Serviço Funasa 1/2010.

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

216. A presente deliberação foi expedida no segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário) e, por isso, ainda não foi monitorada por este Tribunal.

217. A exigência do plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos para celebração de convênios foi tratada no item II.3 deste relatório, referente a análise da Recomendação 9.3.9 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário. Conforme registrado, a Funasa implementou, para fins de elegibilidade aos convênios do Programa de Resíduos Sólidos, o condicionamento à apresentação de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, ou, em caso de consórcio público, de apresentação de Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

218. Cabe recapitular que a apresentação do PGIRS ou PIGIRS foi atribuída como critério de elegibilidade para os municípios pleiteantes de recursos federais para execução de projetos na área de resíduos sólidos na Portaria – Funasa 453/2012, Portaria – Funasa 1.224/2013, Portaria – Funasa 669/2015. Além disso, na inspeção documental e consulta ao Siconv, constatou-se que a Funasa, efetivamente, vem exigindo a apresentação do PGIRS ou PIGIRS pelos convenientes (peça 9, p. 8-9 e 11; peça 29, p. 1-7, peça 53, p. 8-24).

219. Além disso, em item específico do Ofício n.763Coged/Audit-eml sobre a recomendação 9.3.12 (peça 9, p. 4, item 21), a Funasa informou que exige a apresentação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos como critério de elegibilidade nos processos de seleção de convênios na área de resíduos sólidos desde 2012, período em que a cobrança se tornou obrigatória nos termos da PNRS.

220. Ademais, da análise documental no Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos – Funasa (peça 21), observa-se que também há a exigência dos planos de gerenciamento como uma das condições mínimas a serem atendidas em todos os itens para implantação e melhoria de sistema de gerenciamento de resíduos sólidos.

221. Em relação a segunda parte da recomendação, quanto ao condicionamento da celebração de convênios à apresentação de Termo de Compromisso em que a Prefeitura se comprometa a construir um aterro sanitário, conforme previsto na Ordem de Serviço Funasa 1/2010, a Funasa apenas informou no Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 4, item 21) que não são mais aceitos Termos de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) expedidos pelo Ministério Público, em função das especificações da Lei que institui a PNRS.

222. A Ordem de Serviço-Funasa n. 1/2010, que aprova orientações técnicas para elaboração e análise de projetos para aquisição de equipamentos e veículos coletores para sistema de resíduos sólidos urbanos, estabelece que, caso o proponente tenha uma disposição final inadequada de resíduos, deverá apresentar um termo de compromisso junto ao órgão ambiental competente, no qual a prefeitura proponente deve firmar compromisso, com a autoridade ambiental de seu Estado, de que irá implantar um aterro sanitário ou controlado, e ainda, recuperar a área degradada. Este termo de compromisso poderá ser substituído por um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a prefeitura e o Ministério Público Estadual ou Federal.

223. Cabe mencionar que, apesar das informações apresentadas, a Consulta Pública – Funasa n. 2/2015 (peça 9, p. 10) e a Portaria – Funasa 1.225/2013 (peça 9, p. 11) estabeleceram que, quando for prevista a aquisição de veículos de coleta e/ou transporte, a aquisição de equipamentos para operacionalização da unidade de transbordo e/ou a construção da unidade de transbordo, deverá ser comprovada a existência da unidade de disposição final de resíduos sólidos. No caso da não existência de tal unidade, sua implantação deverá fazer parte do objeto das propostas, acompanhada dos documentos e projetos necessários.

224. Entretanto, da análise dos dados extraídos do Siconv, grande parte dos convênios celebrados, financiados pela Ação 10GG, não possuem a construção/implementação de aterro sanitários em seus objetos. Fazendo o cruzamento com as informações publicadas do SNIS, muitos dos municípios notificaram não possuir aterro sanitário. Assim, não se pode considerar terminada a pulverização de recursos com aquisição de equipamentos, construção de galpões e centrais de triagem

de materiais, entre outros objetos que não fazem parte de projetos integrados de gerenciamento de resíduos.

225. Ante o exposto, apesar das reiteradas orientações sobre a exigência da unidade de disposição final de resíduos sólidos para celebração dos convênios com a Funasa, a Fundação não adotou providências efetivas que permitissem a vinculação da aquisição de equipamentos e veículos à existência, ou compromisso de se construir, aterro sanitário no município.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 4);

Portaria – Funasa 453 /2012 (peça 53, p. 8-24)

Portaria – Funasa 1.224/2013 (peça 9, p. 11);

Portaria – Funasa 669/2015 (peça 9, p. 8-9);

Dados do Siconv (peça 29, p. 1-7);

Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos (peça 21).

Conclusão

226. Conforme as informações apresentadas, observa-se que as últimas publicações regulamentadoras expedidas pela Funasa, para os processos seletivos de celebração de convênios na área de resíduos sólidos, previram a exigência dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos ou plano de saneamento básico, exigidos no art. 18 da Lei 12.305/2010. Entretanto, a Fundação não adotou providências a fim de vincular a aquisição de equipamentos e veículos à existência ou ao compromisso de se construir aterro sanitário no município. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário parcialmente implementada**.

Proposta de encaminhamento

227. Considerar parcialmente implementada a recomendação 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DA EXECUÇÃO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONVÊNIOS E NA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

228. As deliberações relativas à deficiência no controle da execução, da prestação de contas dos convênios e na instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) foram proferidas nos itens 9.1.1, 9.2.1, 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

229. Na Auditoria Operacional (TC 004.987/2006-9) e fiscalização realizada no âmbito do segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), foi constatado que a Funasa possuía insuficiência de controle dos convênios sob sua responsabilidade, de modo a não permitir a identificação oportuna de casos de insucesso e a visão da situação dos aterros sanitários em municípios que receberam os recursos repassados pela Fundação.

230. Na ocasião da auditoria, foi solicitado àquela Fundação que procedesse ao levantamento da situação física dos objetos dos convênios por ela celebrados. Entretanto, as informações encaminhadas estavam incompletas, sob fundamento de que as coordenações regionais não encaminharam os dados.

231. Além disso, a equipe constatou que a Funasa não realizava nenhum monitoramento após a prestação de contas final dos convênios. Por meio desse acompanhamento, seria possível avaliar se as obras executadas estavam em adequada operação ou se, por negligência, transformaram-se em lixões. Tal providência permitiria concluir acerca do resultado da ação de governo e a efetivação dos princípios constitucionais da eficácia, eficiência e economicidade.

232. No segundo monitoramento, foi observado que, em certos casos, não foram realizadas análises quanto à viabilidade e à sustentabilidade dos empreendimentos antes da celebração dos convênios e transferência de recursos. Além disso, não foram exigidas provas quanto à capacidade financeira dos municípios para operação e manutenção dos sistemas a serem apoiados. A ausência de cobrança de prévia comprovação de que o sistema será sustentável, aliada à ausência de análise criteriosa quanto à viabilidade dos projetos, propiciam a efetivação de apoio a empreendimentos de resíduos sólidos insustentáveis que acabam abandonados.

233. Na execução dos trabalhos, foi constatado, também, que são instauradas poucas tomadas de contas especiais, mesmo quando irregularidades são constatadas durante a execução das obras.

II.21 Determinação 9.1.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Determinação 9.1. Determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

Determinação 9.1.1. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VII, artigo 268 do Regimento Interno do TCU, levantamento da situação atual de todos os objetos implementados com recursos federais repassados aos municípios por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, a partir de 2000, informando o nome do responsável pelo convênio, o valor repassado, a situação do convênio (vigente ou encerrado e, nesse caso, se houve ou não a aprovação da prestação de contas final), situação do objeto do convênio (funcionando, abandonado ou funcionando como lixão), bem como as providências adotadas pela Fundação nos casos em que se identificar alcance parcial dos objetivos avançados, como no caso de abandono dos projetos ou de seu funcionamento como lixão, ou ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 38 da IN STN n° 1/97, bem como encaminhar, quando for o caso, as ocorrências para a instância competente do Ministério Público;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

234. No primeiro monitoramento (TC 004.561/2010-4), quando solicitado, a Funasa encaminhou planilha de dados com o levantamento da situação dos objetos implementados por convênios financiados pela Ação 11KO. Dos convênios listados na planilha, poucos possuíam informações acerca da situação do objeto do convênio, de modo que as informações incompletas comprometiam o resultado do levantamento, bem como a efetividade das providências. Na ocasião, a equipe considerou que não havia informações que possibilitassem julgar sobre a situação de cumprimento da determinação.

235. No segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), a determinação foi considerada parcialmente cumprida, uma vez que foi solicitado à Funasa que adicionasse coluna à planilha enviada anteriormente, contendo as informações quanto ao objeto, no sentido de ser ou não aterro sanitário e coluna relativa à instauração de TCE, por convênio. Entretanto, mais uma vez, a Fundação encaminhou planilha incompleta, na qual foram adicionados poucos dados por dezesseis superintendências estaduais.

236. Neste terceiro monitoramento, por meio do Ofício 01-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 3, p. 1, item 1), foi requisitado à Funasa tabela atualizada sobre os convênios celebrados pela Fundação com recursos provenientes da ação orçamentária 10GG e cujos objetos fossem a construção de aterro sanitário, contendo informações, como: objeto do convênio; município/consórcio convenente; nome do responsável do convenente; valor repassado; situação do convênio (adimplente, arquivado, baixado, concluído, excluído, inadimplente, inadimplência suspensa ou rescindido); situação do objeto do convênio (em funcionamento, abandonado ou funcionando como lixão ou aterro controlado); providências adotadas em caso de alcance parcial dos objetivos avançados (por exemplo, se houve ressarcimento quanto à parcela não executada ou se foi instaurada Tomada de Contas Especial).

237. A Funasa encaminhou a este Tribunal de Contas planilhas com dados sobre os convênios celebrados pela Fundação (peças 10, 32 e 44). As planilhas contêm, dentre outras, informações sobre o objeto do convênio; o município/consórcio convenente; valor repassado; e situação do convênio: status do Siconv (em execução, aguardando prestação de contas, prestação de contas enviadas para análise), percentual de execução, situação da obra (licitação não concluída, em execução, concluída com/sem etapa útil, concluída, paralisada, etc.) e fase do projeto (definição de parcelas, visita técnica, definir analista do convênio, liberado para pagamento, etc.).

238. Adiantou, no Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 1, itens 1 e 6), que ainda não foram instituídos mecanismos com o objetivo de receber informações acerca do funcionamento dos empreendimentos após a conclusão do convênio, e comunicou que essas informações ainda estavam sendo coletadas em campo. Além disso, no Ofício n.111Coged/Audit-eml (peça 26, p. 2, item A), informou que os relatórios disponíveis nos sistemas utilizados pela Fundação não trazem detalhamentos, tais como a situação do convênio (adimplente, arquivado, baixado, concluído, excluído, inadimplente, inadimplência suspensa ou rescindido), o ressarcimento dos recursos e a instauração de TCE. Além disso, foi relatado que os dados das planilhas não estavam completos, pois aguardavam respostas das Superintendências Estaduais.

239. A Funasa acrescentou ainda, no Ofício 178Coged/Audit-eml (peça 52, p. 6), que, com vistas a atender a determinação, foram solicitadas informações detalhadas às Superintendências Estaduais sobre os convênios em acompanhamento ou encerrados. No entanto, as informações relativas à utilização das benfeitorias implementadas pelos municípios em período posterior ao encerramento do instrumento de repasse, no que tange à sustentabilidade do empreendimento e seu correto funcionamento, carece de um acompanhamento *in loco* a ser feito pelos técnicos da Fundação. A Fundação refere que, apesar da excessiva carga de trabalho e do quadro profissional reduzido, entende ser essencial o conhecimento da situação pós convênio dos empreendimentos já implementados. Por fim, a Funasa queixou-se sobre a exiguidade do prazo de 90 dias concedido por este Tribunal, alegando ser necessário, no mínimo 180 dias para os levantamentos serem realizados.

240. Da análise das planilhas recebidas, verificou-se que os dados apresentados não contêm todas as informações solicitadas. Não há informações referentes ao nome do responsável do convenente, situação do objeto do convênio (em funcionamento, abandonado ou funcionando como lixão ou aterro controlado), providências adotadas em caso de alcance parcial dos objetivos avençados, e informações sobre instauração de TCE. A justificativa sobre a insuficiência de informações em decorrência das Superintendências Estaduais demonstra que os dados não são gerenciados de modo centralizado, ficando dispersos entre as superintendências responsáveis pelos convênios.

241. Para esclarecimento quanto ao prazo, cabe registrar que a solicitação do TCU para levantamento da situação atual dos objetos foi efetuada no Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, ou seja, no ano de 2008. O prazo concedido de 90 dias começou a ser contado do período. O levantamento foi solicitado durante a realização do primeiro e segundo monitoramento, e, mesmo decorrido o prazo concedido, as informações recebidas continuavam incompletas. Por essa razão, foi solicitado novamente no processo deste terceiro monitoramento, sete anos após o prazo concedido, no intuito de verificar se a Fundação já havia adotado providências necessárias para obtenção dos dados essenciais ao controle dos convênios sob sua supervisão.

242. Não obstante a evolução identificada quanto à disponibilidade das informações sobre os convênios celebrados, a Funasa ainda não possui acesso e controle centralizado e imediato a todas as informações que permitiriam a efetiva administração e controle dos convênios gerenciados nas diversas regiões do país.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml (peça 9, p. 1);

Ofício n.111Coged/Audit-empl (peça 26, p. 2);

Ofício 178Coged/Audit-empl (peça 52, p. 6);

Planilhas encaminhadas pela Funasa (peça 10, 32, e 44).

Conclusão

243. A Funasa procedeu ao levantamento das informações solicitadas, entretanto, os dados apresentados estavam incompletos, com carência de algumas informações sobre os convênios de sua responsabilidade, a situação do objeto do convênio (em funcionamento, abandonado ou funcionando como lixão ou aterro controlado) e as providências adotadas em caso de alcance parcial dos objetivos avançados. A Fundação declarou que está tomando providência para disponibilização das informações faltantes. Desse modo, considera-se a **determinação 9.1.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário em cumprimento com prazo expirado**.

Proposta de encaminhamento

244. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação 9.1.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.22 Recomendação 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Recomendação 9.2. Recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

Recomendação 9.2.1. implemente mecanismo que obrigue os municípios a informarem sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados com recursos federais repassados por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, utilizando, por exemplo, cláusula convenial, como a aplicada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, na qual consta a obrigatoriedade de os municípios encaminharem, por cinco anos após a aprovação da prestação de contas, relatórios técnicos e fotográficos, ambos aprovados pelos conselhos municipais de saúde e meio ambiente, quando for o caso, comprovando a adequada e efetiva operação dos projetos;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

245. No primeiro (TC 004.561/2010-4) e segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), a recomendação foi considerada “não implementada”, tendo em vista que a Funasa informou que ainda não havia inserido, nos termos de compromisso, a obrigatoriedade de os municípios encaminharem relatórios técnicos e fotográficos após a conclusão do convênio, comprovando a adequada e efetiva operação dos projetos. A Fundação permanecia sem os dados gerenciais suficientes e atualizados que propiciassem o acompanhamento e a fiscalização desses convênios.

246. Neste terceiro monitoramento, quando questionado à Funasa sobre a instituição de mecanismos para que os municípios convenientes informem sobre o adequado funcionamento dos objetos implementados com recursos federais da Ação 10GG após a conclusão dos convênios, a Fundação respondeu, por meio do Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 2, item 6), que não foram instituídos mecanismos com objetivo de receber informações acerca do adequado funcionamento dos empreendimentos após a conclusão do convênio.

247. Entretanto, no mesmo ofício e durante a entrevista realizada com o coordenador da COSAS, foi explicado que a Funasa está realizando um trabalho com o objetivo de verificar a situação e funcionamento, após finalização do convênio, dos empreendimentos financiados pela Fundação. Até o momento, foi concluída a fase de diagnóstico preliminar dos objetos, que ainda necessita da consolidação e análise dos dados. A próxima fase consiste na realização de visitas em campo para verificação do objeto *in loco*.

248. Apesar de a resposta ao ofício apontar que não foram instituídos mecanismos para que os municípios informem sobre o funcionamento dos objetos após a conclusão do convênio, na análise dos

processos de convênios realizados na Funasa pela equipe técnica desta fiscalização, verificou-se que os termos dos convênios celebrados em 2011, 2012, 2013 e 2014 continham cláusulas referentes a tais providências.

249. A título de exemplo, cabe citar trechos retirados de termos de convênios celebrados pela Funasa para execução de ação na área de resíduos sólidos em 2011 e 2014, respectivamente:

CONVENIO FUNASA N.0383/2011 – CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA E O MUNICÍPIO DE MARCOS PARENTE / PI PARA A EXECUÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Cláusula Quarta – Das Obrigações e Competências dos Partícipes

(...)

II – Do Conveniente

(...)

v) garantir o pleno funcionamento do sistema implantado e efetuar a sua comprovação na forma da alínea “j”, da Cláusula Décima Primeira.

(...)

Cláusula Décima Primeira – Da Prestação de Contas

A Prestação de Contas deverá ser apresentada em até 60 (sessenta) dias após o final da vigência do Convênio, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência. Devendo, ainda, ser composta, além dos documentos e informações apresentadas pelo conveniente no SICONV, dos seguintes documentos:

(...)

j) Termo de Compromisso por meio do qual o conveniente se compromete a apresentar relatório anual, à Concedente, detalhando as condições atuais de funcionamento do sistema implantado até o 5º ano do recebimento do objeto.

(Peça 33, p. 6 e 12)

CONVÊNIO FUNASA N. 0114/2014, QUE ENTRE SI CELEBRAM A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE E O MUNICÍPIO DE CAVALCANTE / GO PARA EXECUÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Cláusula Décima Quarta – Da Prestação de Contas

(...)

Parágrafo Primeiro. A prestação de contas será composta dos documentos abaixo relacionados, apresentados pelo conveniente no SICONV:

(...)

X) Termo de Compromisso por meio do qual o CONVENIENTE se compromete a apresentar relatório anual, à concedente, detalhando as condições atuais de funcionamento do sistema implantado até o quinto ano do recebimento do objeto.

(Peça 34, p. 17)

250. Conforme as informações, observa-se que a Funasa envidou esforços no sentido de exigir, dos municípios convenientes, a comprovação quanto à posterior manutenção dos objetos após a finalização dos convênios. Tendo em vista que as cláusulas convencionais foram acrescentadas a partir de 2011, ainda não é possível verificar as ações e eventuais providências a serem adotadas pela Fundação para exigir tais comprovações, pois, dos convênios analisados por esta equipe, os objetos dos processos iniciados no período ainda não foram totalmente concluídos.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 2);

Termo do Convênio Funasa n.0383/2011 (Peça 33, p. 6 e 12);

Termo do Convênio Funasa n. 0114/2014 (Peça 34, p. 17).

Conclusão

251. A Funasa inseriu cláusulas nos termos dos convênios financiados pela Ação 10GG, que exigem que os municípios encaminhem relatórios que comprovem o adequado funcionamento dos objetos implementados até 5 anos após a conclusão do convênio. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário implementada**.

Proposta de encaminhamento

252. Considerar implementada a recomendação 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

II.23 Recomendação 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Recomendação 9.4. Recomendar à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA e à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que orientem os órgãos estaduais de Meio Ambiente a implementar trabalho integrado com as coordenações regionais da Funasa, com o objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação 11KO, em especial no que tange à avaliação e monitoramento da qualidade da água dos lençóis freáticos, bem como outros existentes que se julgue adequados;

Providências adotadas, justificativas dos gestores e análise

253. No primeiro (TC 004.561/2010-4) e segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8), a recomendação foi considerada “não implementada”, tendo em vista que a Funasa comunicou que a recomendação ainda não havia sido efetivada e se encontrava em estudo para verificar as possibilidades de ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, as Coordenações Regionais da Funasa – CORE’s e o Departamento de Engenharia de Saúde Pública.

254. Neste terceiro monitoramento, quando questionado sobre a implementação de orientações aos órgãos estaduais de meio ambiente, para que, integrado às superintendências estaduais da Funasa, implementem trabalhos com o objetivo de instituir canais de comunicação com a finalidade de viabilizar troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários, a Funasa informou que ainda não foram tomadas providências visando atender a deliberação, conforme Ofício n.763Coged/Audit-empl (peça 9, p. 3, item 10).

255. Cabe citar que foi encaminhado o Ofício 10-485/2015-TCU/SecexSaúde (peça 40, p. 1) ao Ministério do Meio Ambiente, questionando sobre a implementação da recomendação. No Ofício 012/2016/GAB-DAU/SRHU/MMA (peça 49, p. 1-3), o ministério informou que estabeleceu fluxo de informações junto aos estados para a elaboração do Panorama Nacional sobre planos de resíduos sólidos e disposição final de resíduos sólidos/rejeitos e, dessa forma, criou mecanismos de controle entre as esferas federal, estadual e municipal e impulsionou a atuação dos Estados quanto à verificação da prática de disposição final dos resíduos nos municípios brasileiros, se em aterros sanitários, aterros controlados ou lixões.

256. Ainda no mesmo documento, o ministério informou que, em colaboração com a Funasa, foi elaborado o “Termo de Referência para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico” em 2012, o qual orientou a estruturação dos programas de repasse para o financiamento de Planos Municipais de Saneamento Básico daquela Fundação, possibilitando aos municípios beneficiados e às Superintendências Estaduais da Funasa observarem questões próprias da gestão de resíduos sólidos,

incluindo programas de monitoramento. Além disso, cita que no “Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos” é indicado aos municípios a necessidade da inserção de pontos de monitoramento nos aterros sanitários, tendo como referência a NBR/ABNT 13896/1997.

257. Apesar das ações citadas pelo MMA, que, de alguma forma, incentivam os entes federativos a verificarem a existência e funcionamento dos aterros sanitários, não houve orientações para que os órgãos implementem um trabalho específico de instituição de canais de comunicação para viabilizar a troca de informações sobre fiscalização de aterros sanitários.

Evidências

Ofício n.763Coged/Audit-eml e anexos (peça 9, p. 2);

Ofício 012/2016/GAB-DAU/SRHU/MMA (peça 49, p. 1-3).

Conclusão

258. A Funasa não tomou providências no intuito de implementar trabalho integrado, com objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação 10GG. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário não implementada**.

Proposta de encaminhamento

259. Considerar não implementada a recomendação 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário.

III. Considerações especiais

260. O crescimento populacional, a urbanização e o desenvolvimento tecnológico são acompanhados do aumento da quantidade e diversidade de resíduos sólidos produzidos por dia, principalmente nos grandes centros urbanos. Segundo a Abrelpe, na publicação Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil de 2014, a geração total de resíduos sólidos urbanos no país teve aumento de 2,9% de um ano para o outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no mesmo período, que foi de 0,9%.

261. Embora tenha havido algum progresso, ainda é significativo o número de municípios brasileiros onde os resíduos sólidos são depositados em lixões, conforme demonstrado em capítulo anterior. O manejo inadequado de resíduos sólidos resulta em graves consequências ambientais e é prejudicial à saúde pública. Os resíduos sólidos acondicionados inadequadamente podem comprometer a qualidade do solo, da água e do ar. O chorume, decomposição da matéria orgânica, pode contaminar o solo e as águas superficiais ou subterrâneas pela contaminação de lençóis freáticos. Também pode ocorrer a formação de gases tóxicos, asfixiantes e explosivos que se acumulam no subsolo ou são lançados na atmosfera.

262. Além disso, de forma indireta, o manejo inadequado dos resíduos sólidos resulta em grande quantidade de lixo a céu aberto e na decorrente estagnação de água, condições favoráveis para a proliferação de vetores responsáveis pela transmissão de doenças.

263. Nesse contexto, como exemplo do impacto da disposição inadequada de resíduos sólidos na saúde, cabe expor a proliferação do *Aedes Aegypti*, mosquito responsável pela transmissão da Dengue, Chikungunya e Zika, relevantes problemas de saúde pública nos dias atuais. Os governos federal, estadual e local vêm adotando diversas ações e campanhas com objetivo de conscientizar a população para eliminação dos depósitos de água com condições propícias à reprodução do vetor.

264. Perante o quadro, o Ministério da Saúde, em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de saúde, realiza o Levantamento Rápido do Índice de Infestação por *Aedes Aegypti*, que

identifica os criadouros predominantes e a situação de infestação do mosquito. No resultado da coleta de dados empreendida em novembro de 2015, disponível em 3/3/2016 em <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/24/apresentacao-LIRAA-boletim-Dengue.pdf>, foram identificados os índices relativos à frequência de criadouros do mosquito encontrados nos principais locais de reprodução: recipientes de armazenamento de água, depósitos domiciliares e lixo, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 5 - Concentração de Criadouros do *Aedes Aegypti* segundo LIRAA de novembro de 2015.

Região	Percentual de Criadouros predominantes		
	Armazenamento de água	Depósito Domiciliar	Lixo
Norte	33,3%	30,4%	36,3%
Nordeste	82,5%	15,4%	2,1%
Centro-Oeste	32,5%	36,4%	31,1%
Sudeste	30,9%	51,7%	17,4%
Sul	17,8%	33,4%	48,8%

Fonte: Dados extraídos do Portal da Saúde SUS (acesso em 3/3/2016).

265. É possível perceber a considerável quantidade de criadouros do mosquito *Aedes Aegypti* encontrados nos resíduos sólidos. Quanto aos números médios dos percentuais acima, de todas as regiões, tem-se que 27,14% da predominância dos criadouros é no lixo, enquanto que 33,46% em depósito domiciliar e 39,40% em armazenamentos de água. Na região Sul, quase 50% dos criadouros do mosquito foram identificados no lixo.

266. Conforme o “Preventing Disease Through Healthy Environments: A global assessment of the burden of disease from environmental risks”, relatório publicado em 2016 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), foram realizadas estimativas da fração de algumas doenças atribuíveis ao meio ambiente. No caso da Dengue, foi estimada em 95% (entre 89-100%) a fração média atribuível a condições ambientais que podem ser gerenciadas, isto é, 95% dos casos de dengue, zika e chikungunya poderiam ser evitadas com adoção de medidas ambientais.

267. No mencionado relatório, os resíduos sólidos são relacionados dentre os tipos de criadouros da dengue. Também, o clima e outros fatores ambientais são determinantes cruciais na distribuição das espécies de vetores e de prevalência da doença.

268. O relatório expõe que diversas medidas de gestão ambiental contribuem para a redução do vetor, dentre eles, o fornecimento de abastecimento de água de confiança, pois elimina a necessidade de armazenamento de água para uso doméstico; métodos de controle biológico viáveis, que inclui o uso de espécies larvicidas; gestão de resíduos sólidos e regulamentações bem aplicadas de projetos de construção urbana.

269. A publicação do Ministério da Saúde, intitulada “Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue”, de 2009, também traz noções da importância do gerenciamento adequado do lixo para controle do *aedes aegypti*. No conteúdo do item que trata sobre o Controle Vetorial, em diversas oportunidades é mencionado que as boas práticas na gestão de resíduos sólidos, com sua adequada destinação final, são atividades para controle da dengue. Como exemplo, segue trecho do item 5.3.9 (Ações de Vigilância Sanitária no controle de vetores) do referido documento:

O manejo ambiental é um conjunto de medidas e intervenções nos fatores de risco ambientais que impeçam ou minimizem a propagação do vetor, evitando ou destruindo os criadouros potenciais de *Aedes aegypti*, por meio de:

- boas práticas na gestão dos resíduos sólidos;
- instalação de ecopontos (Resolução Conama nº 307/2003); e
- regulação de indústrias, comércios, escolas, hospitais, igrejas, dentre outros, no sentido de eliminar os riscos de criadouros.

270. Assim, conquanto sejam multifatoriais as causas relacionadas à atuação do mosquito e, por isso, o enfrentamento deva se dar por várias vertentes, a necessidade de tratamento correto dos resíduos sólidos para o combate aos transmissores de tais doenças é medida salutar, já que, quando o lixo é acondicionado em aterros sanitários, é reduzido o risco de proliferação dos vetores.

271. A Funasa, responsável pela Ação 10GG, possui a responsabilidade de executar a implantação e melhoria de sistemas públicos de resíduos sólidos em municípios de até 50 mil habitantes, maioria dos municípios brasileiros, por meio de repasses de recursos mediante celebração de Convênio, Termo de Compromisso ou Termo de Parceria.

272. Cabe destacar que a Funasa é uma Fundação pública da Administração Pública Indireta, a qual se baseia no princípio da descentralização. Por sua vez, a descentralização é um meio de busca pela maior eficiência administrativa, transparência na administração e participação popular. Entretanto, a Funasa vem demonstrado ineficácia na execução dos convênios avançados para construção de aterros sanitários nos municípios de pequeno porte, tendo em vista que, dos convênios celebrados, poucos são totalmente executados. Em que pese o TCU vir alertando à Funasa acerca da gravidade na execução da política pública desde o ano de 2008 (Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário), poucos foram os avanços na área alcançados pela Fundação no íterim dos oito anos, desde que iniciaram os exames desta Corte de Contas.

273. Na tabela a seguir, construída a partir dos dados extraídos dos relatórios de Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do SNIS de 2009 a 2014, é possível visualizar a ineficácia das políticas públicas voltadas à implementação de aterros sanitários nos municípios brasileiros. No decorrer do período, apesar das ações executadas para reverter o cenário, o percentual de lixões aumentou em 11%, enquanto que o percentual de aterros sanitários reduziu 10%.

Tabela 6- Percentuais referentes à quantidade de unidades de processamento de resíduos sólidos urbanos com informações dos municípios participantes do SNIS-RS, de 2009 a 2014.

Ano	Aterro Sanitário	Aterro Controlado	Lixão	Número de municípios participantes no ano
2009	36%	27%	37%	1964
2010	37%	28%	35%	2070
2011	35%	24%	41%	2100
2012	31%	26%	43%	3043
2013	28%	26%	47%	3572
2014	26%	26%	48%	3765

Fonte: Elaboração a partir dos relatórios de Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do SNIS de 2009 a 2014.

274. As Ações Orçamentárias do Governo Federal voltadas ao gerenciamento de resíduos sólidos contaram com um total autorizado de R\$ 708.576.385,00 no orçamento de 2015. Entretanto, deste montante, apenas R\$ 29.727.291,00 (4,2%) foram executados (empenhados), conforme discriminado a seguir:

Tabela 7 - Ações Orçamentárias para gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil

Ação	Autorizado	Empenhado
------	------------	-----------

20MG (MMA) – Elaboração e implementação de planos, projetos, obras e equipamentos para a coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos	5.800.000	100.000
20W5 (MMA) – Apoio a projetos de gerenciamento e disposição de resíduos industriais e perigosos	500.000	0
20W6 (MMA) - Gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos	4.565.774	2.257.355
8274 (MTE) – Fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos	57.650.000	7.428.083
10TT (MMA) – Monitoramento da recuperação ambiental da Bacia Carbonífera de Santa Catarina	190.000	118.329
20AM (MS) - Implementação de projetos de coleta e reciclagem de materiais	9.620.000	9.554.182
10GG (MS) - Implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico	169.423.061	1.790.272
116I (MC) - 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	398.677.550	1.050.987
10RP (MI) – Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos em municípios das bacias do São Francisco e Parnaíba	4.500.000	0
TOTAL	650.926.385	22.299.208

Fonte: SIGA Brasil (acesso em 4/3/2016).

275. No âmbito do tema resíduos sólidos, destacam-se, por possuírem afinidade com o objeto deste monitoramento, as ações específicas voltadas à implantação de empreendimentos destinados à disposição final ambientalmente adequada (construção e operação de aterros sanitários). Neste contexto, os créditos empenhados, quando comparados àqueles autorizados nas peças orçamentárias, atingiram um percentual médio de 11,65%, considerado o período de 2012 a 2015, conforme dados abaixo:

Tabela 8- Execução Orçamentária das Ações 10GG, 10RP e 116I

Ação	2015			2014		
	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	%	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	%
10GG (Funasa)	169.423.061	1.790.272	1,06%	108.944.418	36.700.000	33,69%
10RP (Codevasf)	4.500.000	0	0%	1.676.162	1.673.550	99,84%
116I (MCid)	398.677.550	1.050.987	0,26%	8.100.000	78.334	0,97%
TOTAL	572.600.611	2.841.259	0,50%	118.720.580	38.451.884	32,39%

Ação	2013			2012		
	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	%	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	%
10GG (Funasa)	180.156.080	73.627.722	40,87%	343.846.380	32.825.677	9,55%
10RP (Codevasf)	2.134.549	2.134.393	99,99%	5.748.546	919.595	16,00%
116I (MCid)	26.694.664	1.691.064	6,33%	67.186.313	894.313	1,33%
TOTAL	208.985.293	77.453.179	37,06%	416.781.239	34.639.585	8,31%

Fonte: SIGA Brasil (acesso em 4/3/2016).

276. Os órgãos e entidades federais envolvidos na implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, notadamente os responsáveis pelas transferências voluntárias destinadas à construção de aterros sanitários - Funasa, Ministério das Cidades e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) - não conseguem, sistematicamente, atingir níveis satisfatórios de execução dos orçamentos que lhe são destinados. Cristalino, portanto, um dos motivos pelos quais não foi cumprido o prazo para universalização da disposição final ambientalmente adequada (cf. art. 54 da Lei 12.305/2010).

277. Ademais, as dotações da Ação 10GG prosseguem sendo executadas de forma deficiente, apresentando-se, de 2012 a 2015, execução financeira nula durante o transcorrer dos respectivos exercícios orçamentários (dados extraídos do Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial, em 9/3/2016):

Tabela 9 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação 10GG

Exercício	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas	Inscrição em RP não processados	Inscrição em RP / Despesas empenhadas
2012	343.846.380,00	32.825.677,01	0	0	32.825.677,01	100%
2013	180.156.080,00	73.627.722,01	0	0	73.627.722,01	100%
2014	108.944.418,00	36.700.000,00	0	0	36.700.000,00	100%
2015	169.423.061,00	1.790.272,00	0	0	1.790.272,00	100%

Fonte: Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial (acesso em 9/3/2016).

278. No mesmo molde do detectado anteriormente pela equipe do segundo monitoramento, a Unidade Jurisdicionada mantém alto índice de inscrição em restos a pagar não processados e baixo índice de execução financeira realizada dentro de cada exercício. Um dos motivos para a ocorrência em tela, ainda que o procedimento não seja defeso pelos dispositivos da Portaria Interministerial 507/2011, é a prática de firmar os convênios nos últimos dias do ano, sem que os elementos necessários à execução dos ajustes - projeto básico, licença ambiental e comprovante de exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel - sejam apresentados pelos proponentes e analisados, pela Fundação Nacional de Saúde, previamente à celebração da avença.

279. Registra-se que é conduta contumaz da Funasa a celebração de convênios sem que estejam presentes os elementos necessários para a execução do objeto, assim como a inscrição e manutenção de saldos alongados em restos a pagar. Neste sentido, esta Corte de Contas possui processos específicos que abordam o tema (TC 006.993/2011-7, TC 017.532/2009-0, TC 020.519/2008-2, TC 015.892/2005-3 e TC 005.236/2008-2), podendo-se destacar trecho do Voto do Ministro Relator do TC 021.208/2006-0 (Acórdão 2306/2009-TCU-1ª Câmara), em razão de representar uma análise percuciente do caso concreto sob exame nestes autos:

O arcabouço normativo é exaustivo. Não há espaço para discricionariedade. A leniência com que a Funasa tem tratado convenientes com pendências fere o princípio da isonomia, compromete a execução orçamentária com inscrição de valores em restos a pagar relativos a convênios que, por falta de elementos essenciais não deveriam ter sido celebrados ou então, verificada a inadimplência após a celebração, deveriam ser rescindidos e providenciada a anulação do respectivo empenho.

A manutenção de vultosas importâncias inscritas em restos a pagar decorrente da impossibilidade ou até mesmo do desinteresse de o conveniente regularizar pendências reduz a disponibilidade de valores para transferências voluntárias para os entes federados em condição de regularidade, caracterizando visível quebra do princípio da isonomia a favorecer órgãos/entidades inadimplentes.

No caso concreto, os 65 convênios selecionados foram todos inscritos em restos a pagar e totalizam o montante de R\$ 166.138.547,26. Constituem amostra importante da fragilidade e insuficiência dos procedimentos prévios à celebração e, após à celebração, a falta de disposição para implementar as ações a que os convenientes se propuseram e até para rescindi-los, se não eliminadas as pendências e cumpridas todas as exigências das normas que regulam as transferências voluntárias.

280. De acordo com o exposto na Visão Geral deste relatório, os dados mais recentes disponíveis do diagnóstico sobre o manejo de resíduos sólidos urbanos (ano 2014), do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento do Ministério das Cidades, apontam que, dos 2.706 municípios que responderam à pesquisa quanto à disposição final de resíduos sólidos (perfazendo uma população de 139.903.008 habitantes), 1.998 ainda encaminham seus rejeitos a aterros controlados e vazadouros à céu aberto (população de 51.589.727 habitantes). Ou seja, somente 26,16% das municipalidades que participaram do diagnóstico observam a disposição final ambientalmente adequada nos moldes previstos na PNRS (população de 88.313.281).

281. A partir dos dados disponibilizados no diagnóstico do SNIS 2014, restringindo-se o universo dos dados ao público-alvo da Ação 10GG, isto é, excluindo-se municípios: a) com população superior a 50.000 pessoas; b) pertencentes a regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento econômico; e c) situados nas bacias do São Francisco e do Parnaíba, observa-se que, de um total de 1.908 municipalidades, 1.400 (73,37%) destinam os rejeitos a aterros controlados e lixões. Apenas 508 (26,63%) informaram remeter o lixo a aterros sanitários.

282. Os dados fornecidos pela Funasa indicam que foram apoiados 1.186 projetos na área de resíduos sólidos desde o exercício de 2003, no âmbito da Ação Orçamentária 10GG (antiga Ação 3984, até o exercício de 2004, e Ação 11KO, de 2005 a 2007), conforme tabela à peça 45. Deste total, 599 projetos ostentam a situação de obra concluída (concluída, concluída com etapa útil e sem pendência, concluída com etapa útil e com pendência e concluída sem início de operação), chegando-se ao estoque de 587 (49,5%) convênios ainda em execução, sem obras finalizadas.

283. Ao ser examinado o tempo decorrido para a execução dos projetos assinados entre 2005 e 2013, constatou-se que o prazo total médio para a conclusão das avenças foi de 1.057 dias, sendo 606 dias entre a assinatura dos termos de convênio e o início da obra e 451 dias entre o início da execução física e a finalização do empreendimento (cf. tabela à peça 46).

284. Tomando-se como premissa que a quase totalidade dos municípios de pequeno porte depende de apoio da Funasa para implantação dos aterros sanitários, haja vista a baixa disponibilidade financeira e a falta de capacidade técnica dos entes subnacionais (conforme afirmado no documento intitulado Política Nacional de Resíduos Sólidos, da Confederação Nacional de Municípios – peça 47, p. 32-34) e que o número de convênios celebrados com consórcios intermunicipais pela Funasa é irrisório (de acordo com dados extraídos do Siconv, dos 1.043 convênios celebrados à conta da Ação Orçamentária 10GG de 2009 a 2014, apenas 21 tiveram consórcios como entidade conveniente) e, também, adotando-se um cenário otimista, no qual é assumido que o atual estoque de 587 convênios ainda em execução para implantação de aterros sanitários tenha como convenientes municípios que afirmaram no diagnóstico do SNIS que encaminham seus rejeitos a aterros controlados e lixões, conclui-se que, no mínimo, ainda restam 813 municípios a serem apoiados pela Funasa com recursos da Ação 10GG (subtraíram-se os 587 municípios com convênio em execução dos 1.400 que responderam destinar rejeitos a aterros controlados e lixões no diagnóstico SNIS 2014).

285. Nesse contexto, se considerarmos a permanência do tempo médio de 1.057 dias para a execução dos projetos e a média de 50 aterros sanitários construídos por ano (599 aterros de 2003 a 2014), seriam necessários ao menos 16,26 anos para se atingir a universalização da disposição final ambientalmente adequada nos municípios que integram o grupo alvo da Ação 10GG. Cabe ressaltar, sobretudo, que somente 2.706 (48,58%) dos municípios brasileiros participaram do diagnóstico SNIS-RS de 2014, o que permite inferir que o prazo para atingimento da universalização pode ser superior ao calculado.

286. De toda forma, é possível concluir que, caso o PL 2289/2015 seja aprovado nos moldes do Substitutivo apresentado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados pelo Relator Deputado Eduardo Bolsonaro (peça 48, p. 11), ou seja, o estabelecimento do prazo de até 31 de julho de 2020 para a implantação da disposição final ambientalmente adequada

nos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, é possível que, novamente, o prazo não seja cumprido, se a Funasa não melhorar os resultados da execução da Ação 10GG.

287. Haja vista o objetivo primordial da presente fiscalização ser o aprimoramento da gestão pública (monitoramento de Auditoria Operacional) e contribuir para o atingimento de resultados satisfatórios na execução da política pública sob estudo, vislumbra-se não ser oportuno, neste momento, promover uma eventual responsabilização dos gestores responsáveis pelo baixo grau de implemento das deliberações exaradas nos Acórdãos 2067/2008-TCU-Plenário e 2697/2011-TCU-Plenário, muito por conta da dificuldade de efetivá-la, à vista das sucessivas mudanças de gestores havidas na fundação, ao que seria tarefa desafiadora aquilatar o quanto cada um desses gestores poderia ter avançado na implementação das medidas exaradas pelo Tribunal. O quadro apresentado mostra que nenhum deles adotou ações efetivas tendentes a alterar o cenário desfavorável.

288. Ademais, quando exaradas as determinações e recomendações do segundo monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário), não foram fixados prazos para o adimplemento das medidas alvitadas por este Tribunal. Tampouco foi apresentado Plano de Ação, pela Unidade Jurisdicionada, estipulando as medidas a serem adotadas e as datas limites para implementação das deliberações – a medida fora proposta pela equipe técnica deste Tribunal (peça 40, p. 69, TC 029.173/2010-8), entretanto, o Exmo. Ministro-Relator dos autos discordou do encaminhamento proposto, por avaliar ser dispensável a fixação de prazo e indicação de servidor responsável pela implementação das recomendações expedidas (peça 45, p. 3, TC 029.173/2010-8).

289. De toda maneira, não restam dúvidas de que a Funasa dispôs de tempo razoável para cumprir as deliberações que lhe foram dirigidas (mais de quatro anos desde a prolação do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário). Por outro lado, é recorrente a alegação, à esta Corte de Contas, de escassez de recursos humanos e financeiros e de excesso de atribuições por parte da Unidade Jurisdicionada, o que pode ter influenciado na baixa implementação/cumprimento das recomendações/determinações.

290. Ante todo o exposto, imperioso determinar à Fundação Nacional de Saúde que remeta ao Tribunal, num prazo de noventa dias, plano de ação detalhando as medidas necessárias, os responsáveis pela execução de cada medida, bem como o cronograma com as datas-limite, visando ao cumprimento/implementação das deliberações não atendidas, exaradas por meio dos Acórdãos 2067/2008-TCU-Plenário e 2697/2011-TCU-Plenário. Necessário, também, por dever de ofício, ante o longo tempo decorrido desde as primeiras deliberações sem avanços significativos na adoção das medidas, e em função da recente ameaça à saúde pública resultante da proliferação do *Aedes Aegypti*, comunicar à Funasa que o não cumprimento, no prazo estipulado, das medidas previstas no plano de ação poderá ensejar a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do inciso VII, do art. 268, do Regimento Interno do TCU.

IV. Conclusão

291. Embora tenha ocorrido discreto aumento do nível de cumprimento/implementação do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e, também, tenham sido atendidas parte das determinações e recomendações do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, o progresso alcançado é insuficiente frente ao volume e importância das deliberações ainda não totalmente implementadas pela Funasa, conforme detalhado nos parágrafos subsequentes.

292. Repisa-se, por oportuno, que foram obtidas melhorias pontuais na execução da Ação 10GG, ao passo em que foram adotadas algumas das medidas exaradas por esta Corte de Contas, como: a) instituição de mecanismos, nos termos de convênios da Funasa, obrigando os convenientes a informar acerca do funcionamento do objeto após o término do ajuste (item 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário); b) divulgação, aos municípios, de informações técnicas necessárias à formação de consórcios para gerenciamento de resíduos sólidos urbanos (item 9.2.3 do Acórdão

2067/2008-TCU-Plenário); c) adoção de processo de seleção de propostas de convênios priorizando a prestação consorciada dos serviços de manejo de RSU (item 9.3.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); e d) capacitação do corpo técnico da Funasa responsável pelas análises técnicas dos projetos de gerenciamento de resíduos sólidos (item 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário).

293. Entretanto, os itens que compõem o núcleo denso das deliberações destinadas a eliminar, ou ao menos minimizar os grandes problemas identificados na política pública destinada à implantação da disposição final ambientalmente adequada em municípios de pequeno porte, não foram adotados pela Funasa até o presente momento, tais como aqueles destinados: a) ao incentivo à formação de consórcios intermunicipais de manejo de resíduos sólidos (itens 9.2.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, 9.3.10, 9.3.11 e 9.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); b) à adoção de método transparente para seleção dos municípios convenientes (itens 9.2.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); c) a evitar a celebração de convênios sem os elementos necessários à caracterização do objeto e à análise de viabilidade do empreendimento (item 9.3.8 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); d) à instituição da cobrança de taxa de manejo de RSU (item 9.3.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); e) a amenizar as deficiências nas análises de viabilidade técnica e econômica dos projetos dos convênios (itens 9.3.5.1 e 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário); e f) potencializar o controle da execução, da prestação de contas e de eventual instauração de tomadas de contas especial nos convênios e congêneres (item 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário).

294. Para medir o grau de implementação das deliberações, foi adotada a classificação definida nos Padrões de Monitoramento, Portaria-Segecex 27/2009:

32.5.1. **cumprida ou implementada.** O termo “cumprida” deve ser utilizado para o caso de determinações, já o termo “implementada” deve ser utilizado para o caso de recomendações;

32.5.2. **em cumprimento e no prazo ou em implementação e no prazo** – as providências para cumprir ou implementar a deliberação ainda estão em curso ou o cumprimento ou a implementação é medido em unidades de produtos e nem todos os produtos foram concluídos;

32.5.3. **em cumprimento com prazo expirado ou em implementação com prazo expirado** – as providências para cumprir ou implementar a deliberação ainda estão em curso ou a implementação ou o cumprimento é medido em unidades de produtos e nem todos os produtos foram concluídos;

32.5.4. **parcialmente cumprida ou parcialmente implementada** – o gestor considerou concluídas as providências referentes ao cumprimento ou à implementação, sem cumpri-la ou implementá-la totalmente;

32.5.5. **não cumprida ou não implementada;**

32.5.6. **não mais aplicável** – em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexecutável o cumprimento ou a implementação da deliberação;

(grifo nosso)

295. Desse modo, em síntese, o atendimento das medidas alvitadas por este Tribunal à Funasa pode ser assim delineado:

Tabela 10 - Situação de implementação das deliberações constantes no Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, em março de 2016.

Situação das deliberações	Itens do acórdão 2067/2008-TCU-Plenário ⁽¹⁾	Itens do acórdão 2697/2011-TCU-Plenário	
Implementada	9.2.3, 9.2.1	9.3.1, 9.3.6	17%
Em Cumprimento com Prazo Expirado	9.1.3, 9.1.1	9.2	12,5%

Em Implementação com Prazo Expirado	9.3	9.3.9, 9.3.7	12,5%
Parcialmente Implementada		9.3.12	4%
Não Implementada	9.2.2, 9.2.4, 9.4	9.3.10, 9.3.11, 9.4, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.8, 9.3.5.1, 9.3.5.2	50%

Fonte: Elaboração própria.

Notas: ⁽¹⁾ A determinação 9.1.2 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário não é mais aplicável (4%).

296. Na tabela acima, é possível observar que 79% das deliberações verificadas neste monitoramento não foram implementadas/cumpridas ou ainda estão em processo de implementação/cumprimento. O quadro do atendimento das deliberações proferidas no âmbito da auditoria operacional não variou muito nos três processos de monitoramento, conforme apresentado abaixo:

Tabela 11 - Evolução do cumprimento/implementação das deliberações da Auditoria Operacional (Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário) direcionadas à Funasa

Situação das deliberações		1º. Monitoramento (Acórdão 141/2011-TCU-Plenário)	2º. Monitoramento (Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário)	3º. Monitoramento
Cumprida/Implementada		9.1.4,	-	9.2.1 e 9.2.3
Em cumprimento/em implementação	sem consideração acerca do prazo	9.1.3, 9.2.2, 9.2.4 e 9.3	9.2.2	-
	com o prazo expirado	-	-	9.1.1, 9.1.3 e 9.3
Parcialmente cumprida/implementada		9.2.3	9.1.1, 9.2.3	-
Não cumprida/implementada		9.1.2, 9.2.1 e 9.4	9.1.2, 9.1.3, 9.2.1 e 9.4	9.2.2, 9.2.4 e 9.4
Não mais aplicável		-	9.2.4 e 9.3	9.1.2
Não houve pronunciamento pela equipe de monitoramento		9.1.1	9.1.4	9.1.4

Fonte: Elaboração própria.

297. Em razão da importância da Ação Orçamentária 10GG para o alcance da universalização da disposição final ambientalmente adequada, com o destaque para as consequências negativas advindas quando não se logra êxito nesse intento, urge determinar à Funasa a elaboração de Plano de Ação para implementação das medidas anteriormente proferidas por esta Corte de Contas. Desta forma, estabelecer-se-ão os prazos necessários e os responsáveis, fixando-se os critérios necessários à eventual responsabilização decorrente da não observação, pela Funasa, das deliberações/recomendações expedidas no bojo dos Acórdãos 2067/2008-TCU-Plenário e 2697/2011-TCU-Plenário.

298. Cabível, por fim, encaminhar cópia deste relatório à Câmara dos Deputados, a fim de subsidiar os trabalhos da Comissão Temporária que será criada para análise do PL 2289/2015 e, também, ao Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), à Confederação Nacional de Municípios (CNM), ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, para conhecimento dos dados apurados por esta equipe técnica, os quais ora são submetidos à apreciação do colegiado desta Corte.

V. Proposta de encaminhamento

299. Ante o exposto, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e no artigo 250, incisos II e III, do RI/TCU, propõe-se:

a) Considerar implementadas as recomendações 9.2.3, 9.2.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.3.1, 9.3.6 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário;

b) Considerar em cumprimento com prazo expirado as determinações 9.1.3, 9.1.1 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário;

c) Considerar em implementação com prazo expirado as recomendações 9.3 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.3.9, 9.3.7 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário;

d) Considerar parcialmente implementada a recomendação 9.3.12 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário;

e) Considerar não implementadas as recomendações 9.2.2, 9.2.4, 9.4 do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário e 9.3.10, 9.3.11, 9.4, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.8, 9.3.5.1, 9.3.5.2 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário.

f) Determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que remeta ao Tribunal, no prazo de noventa dias, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VII, artigo 268 do RI/TCU, Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis e o cronograma de execução, para o cumprimento de cada uma das determinações/recomendações ainda não cumpridas/implementadas:

Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário

Determinação 9.1. Determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

Determinação 9.1.1. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VII, artigo 268 do Regimento Interno do TCU, levantamento da situação atual de todos os objetos implementados com recursos federais repassados aos municípios por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, a partir de 2000, informando o nome do responsável pelo convênio, o valor repassado, a situação do convênio (vigente ou encerrado e, nesse caso, se houve ou não a aprovação da prestação de contas final), situação do objeto do convênio (funcionando, abandonado ou funcionando como lixão), bem como as providências adotadas pela Fundação nos casos em que se identificar alcance parcial dos objetivos avançados, como no caso de abandono dos projetos ou de seu funcionamento como lixão, ou ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 38 da IN STN n.º 1/97, bem como encaminhar, quando for o caso, as ocorrências para a instância competente do Ministério Público;

Determinação 9.1.3. dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Fundação, com recursos da Ação 11KO, em cumprimento ao princípio da publicidade na administração pública, por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e dos que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página da Fundação na internet;

Recomendação 9.2. Recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

Recomendação 9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO.

Recomendação 9.2.4. informe, anualmente, aos municípios com menos de 30 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes aegypti* e sejam considerados prioritários para a ação da possibilidade de serem beneficiados pela ação de resíduos sólidos;

Recomendação 9.3. Recomendar à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elaborem relação nominal complementar de municípios com menos de 30 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes aegypti*, assim como em relação a outros agentes associados à disposição inadequada de resíduos sólidos, e que possam ser considerados prioritários para a Ação 11KO e a divulguem aos possíveis interessados;

Recomendação 9.4. Recomendar à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA e à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que orientem os órgãos estaduais de Meio Ambiente a implementar trabalho integrado com as coordenações regionais da Funasa, com o objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação 11KO, em especial no que tange à avaliação e monitoramento da qualidade da água dos lençóis freáticos, bem como outros existentes que se julgue adequados;

Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário

Determinação 9.2. Determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento na transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, que disponibilize, no prazo de 90 dias, e mantenha atualizada lista de todos os empreendimentos na área de resíduos sólidos apoiados pela Funasa, bem como os respectivos valores transferidos, no sítio da fundação na internet.

Recomendação 9.3. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:

Recomendação 9.3.2. atualize os normativos internos que estabelecem critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de resíduos sólidos urbanos, incluindo entre os critérios de elegibilidade a efetiva cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos em valor compatível com o serviço oferecido e, como critério de prioridade, a participação em consórcio para manejo de resíduos, além de exigir apresentação da documentação comprobatória;

Recomendação 9.3.3. estabeleça dois tipos de editais de seleção, um para apoio a elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais e outro, para municípios que já os possuem, para execução de obras ou aquisição de equipamentos, considerando os estudos de regionalização que estão sendo realizados pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA;

Recomendação 9.3.4. para subsidiar o processo de elaboração orçamentária, envie lista de municípios pré-selecionados aos presidentes das Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

Recomendação 9.3.5. com base no Relatório Técnico do MMA (RT 01: Estudo Técnico para Avaliação de Custos de Implantação Inicial de Aterros Sanitários), bem como em outros estudos disponíveis, elabore:

Recomendação 9.3.5.1. documento técnico para subsidiar a análise de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos realizadas pelos engenheiros da Funasa.

Recomendação 9.3.5.2. cartilha de orientação sobre valores mínimos para a apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos, a ser publicada na internet e encaminhada às Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

Recomendação 9.3.7. cancele todos os convênios celebrados até 29/5/2008 com municípios que não apresentaram projeto básico ou pré-projeto e licença ambiental prévia, ante o disposto no art.

2º da IN 01/07, e todos os convênios celebrados após 29/5/2008 com municípios que não apresentaram plano de trabalho aprovado e licença ambiental prévia, no ato da celebração, ou projeto básico, no prazo fixado no termo de convênio, ante o disposto no art. 25 c/c art. 21 e no art. 23, § 2º e § 5º, respectivamente, da Portaria Interministerial 127/2008.

Recomendação 9.3.8. realize certame licitatório com o objetivo de contratar empresas para a elaboração de projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de infraestrutura dos sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos para consórcios ou municípios, previamente selecionados em chamamento público.

Recomendação 9.3.9. condicione a celebração de convênios com municípios à apresentação de plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos, previstos nos arts. 18 e 19, § 9º da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, e à assinatura de termo de convênio contendo cláusula em que o município se comprometa a aderir ou implementar consórcio para manejo de resíduos sólidos, bem como avalie se o município foi contemplado no plano microrregional de resíduos sólidos a cargo do estado, conforme art. 16 da PNRS, ou no estudo de regionalização elaborado pelo MMA.

Recomendação 9.3.10. estabeleça acordos ou convênios de cooperação técnica e financeira para formação de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, adotando como referência os planos de resíduos sólidos da PNRS e estudos de regionalização que vêm sendo desenvolvidos pelo MMA, a fim de que o incentivo à adoção de consórcios previsto no art. 8º, inc. XIX, da Lei 12.305/2010 se torne um efetivo instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Recomendação 9.3.11. explicita, na finalidade da Ação 10GG, ou de outra Ação que a substituir, a possibilidade de apoio ao fortalecimento institucional e fomento à implantação de consórcios.

Recomendação 9.3.12. condicione a celebração de convênios cujos objetos representem soluções isoladas à apresentação do plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos, previsto no art. 18 da Lei 12.305/2010, que contemple o objeto pleiteado, bem como à apresentação de Termo de Compromisso, junto ao órgão de controle ambiental estadual, e/ou de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, expedido pelo Ministério Público Federal ou Estadual, em que a Prefeitura se compromete a construir um aterro sanitário, conforme previsto na Ordem de Serviço Funasa 1/2010.

Recomendação 9.4. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério das Cidades que, reunidos no Comitê Interministerial instituído pelo Decreto 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, atuem para garantir que os recursos do orçamento da Funasa, pulverizados em emendas, sejam aplicados em projetos sustentáveis de formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos ou apoio a empreendimentos na área de resíduos sólidos a cargo de consórcios já formados, registrando em ata as decisões do grupo.

g) Comunicar à Fundação Nacional de Saúde que o não cumprimento das medidas que serão previstas no Plano de Ação, dentro do prazo a ser estipulado, poderá ensejar a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do inciso VII, do art. 268, do Regimento Interno do TCU, ante o longo tempo decorrido desde as primeiras deliberações sem avanços significativos na adoção das medidas, e em função da recente ameaça à saúde pública resultante da proliferação do *Aedes Aegypti*;

h) Retornar os autos à SecexSaúde para a realização do monitoramento das deliberações proferidas, nos termos do art. 243 do RI/TCU;

i) Encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, à Confederação Nacional de Municípios, ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;

j) Apensar estes autos ao TC originário da fiscalização (TC 004.987/2006-9), nos termos do inciso II do art. 5º da Portaria - Segecex 27/2009.



SecexSaúde, em 18/3/2016.

(assinado eletronicamente)

Simone Servato Ferreira
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 10178-8

(assinado eletronicamente)

Vinícius Cardoso de pinho Fragoso
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9431-5

ANEXO I - Dados acerca das datas de entrega da documentação técnica, pelos convenientes à Funasa, nos convênios da Ação 10GG

Convênio	Data da Proposta	Data de Celebração	Data do envio do Projeto Básico
749027	13/5/2010	30/12/2010	27/11/2012 ¹
795958	23/5/2013	31/12/2013	30/6/2015 ¹
760647	12/11/2011	30/12/2011	19/11/2013, conforme fl. 64 do processo do convênio ²
778763	6/12/2012	28/12/2012	6/12/2012 ¹
760708	17/3/2011	30/12/2011	8/6/2011 ¹
790798	9/7/2013	31/12/2013	29/4/2014 ¹
753152	18/11/2010	31/12/2010	29/4/2011 ¹
753237	15/9/2010	31/12/2010	14/12/2011 ¹
753971	15/12/2010	31/12/2010	Não foi encaminhado à Funasa, conforme fls. 86, 91, 140 e 146 do processo do convênio ²
762332	11/7/2011	30/12/2011	28/9/2012 ¹
766283	20/11/2011	30/12/2011	23/2/2012 ¹
802820	18/3/2014	16/12/2014	Não foi encaminhado à Funasa, conforme Despacho à fl. 119 do processo do convênio ²
795959	4/7/2013	31/12/2013	Não foi encaminhado à Funasa, conforme Parecer Técnico de 8/12/2014 ¹
778231	5/12/2012	28/12/2012	18/6/2014 ¹
777825	4/12/2012	28/12/2012	13/5/2014 ¹
761192	1/3/2011	30/12/2011	2/9/2014 ¹
765578	30/11/2011	30/12/2011	27/3/2012 ¹
766279	22/11/2011	30/12/2011	26/3/2012 ¹
766308	25/11/2011	30/12/2011	15/5/2012 ¹
762205	27/10/2011	30/12/2011	6/6/2013 ¹
766111	14/11/2011	30/12/2011	22/2/2012 ¹
763351	21/11/2011	30/12/2011	24/9/2012 ¹
761371	23/11/2011	30/12/2011	29/1/2013 ¹
760737	16/11/2011	30/12/2011	24/2/2012 ¹
765570	30/11/2011	30/12/2011	26/3/2012 ¹
764996	27/6/2011	30/12/2011	13/2/2014 ¹
765106	11/4/2011	30/12/2011	30/4/2013 ¹
760562	30/10/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹
766109	26/10/2011	30/12/2011	9/8/2012 ¹
760579	2/7/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹
764874	13/10/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹
760705	22/11/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹
763376	20/11/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹



760740	7/5/2011	30/12/2011	24/2/2012 ¹
765098	2/3/2011	30/12/2011	Não encaminhado à Funasa ¹
753115	16/4/2010	30/12/2010	Não encaminhado à Funasa ¹
749105	30/6/2010	31/12/2010	28/10/2011 ¹
753948	3/5/2010	31/12/2010	21/9/2011 ¹
732194	25/3/2010	31/12/2010	Não encaminhado à Funasa ¹
732181	25/3/2010	30/12/2010	Não encaminhado à Funasa ¹
755133	22/12/2010	31/12/2010	Não encaminhado à Funasa ¹
749075	1/7/2010	31/12/2010	Não encaminhado à Funasa ¹

1. Dados extraídos do Siconv

2. Dados extraídos do processo de convênio

ANEXO II – Dados acerca do cancelamento de convênios pela Funasa

Convênio	Data de assinatura	Data limite para apresentação dos documentos técnicos	Data de apresentação dos documentos técnicos pelos convenentes	Providências adotadas pela Funasa
720203	31/12/2009	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fls. 29-45 do processo 25100.065.375/2009-64)	Não foram entregues, conforme atestado, de 21/3/2012, à fl. 87 do processo 25100.065.375/2009-64	Cancelamento do convênio e da Nota de Empenho (cf. fl. 93 do processo 25100.065.375/2009-64)
717854	31/12/2009	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 32 do processo 25100.064.384/2009-38)	Não foram entregues, conforme despacho, de 24/11/2010, à fl. 65 do processo 25100.064.384/2009-38	Cancelamento do convênio e da Nota de Empenho, em 26/12/2012
753971	31/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 27 do processo 25100.043.452/2010-69)	Não foram entregues, conforme Despacho, de 9/12/2013, à fl. 146 do processo 25100.043.452/2010-69	Cancelamento do convênio e da Nota de Empenho em 28/1/2014
753948	31/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 27 do processo 25100.043.440/2010-34)	Termo de Imissão de Posse do imóvel encaminhado à PFE/Funasa em 7/10/2015, conforme fl. 160 do processo 25100.043.440/2010-34	Não houve pronunciamento quanto à regularidade dos documentos técnicos
753237	31/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 53 do processo 25100.042.564/2010-01)	14/12/2011 ¹	Celebrados sucessivos Termos Aditivos ampliando o prazo de vigência do convênio. Documentos técnicos ainda sob análise.
753152	31/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 53 do processo 25100.042.558/2010-45)	29/4/2011 ¹	Despacho pelo cancelamento do convênio, em razão da impossibilidade de mudança do objeto. Cancelamento do ajuste e da Nota de Empenho em 24/7/2014
749105	31/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 20 do processo 25100.025.454/2010-76)	28/10/2011 ¹	Obra executada, com algumas pendências ainda sob análise pela Funasa, conforme Relatório de 16/12/2014 (fls. 489-490 do processo 25100.025.454/2010-76)
749027	30/12/2010	180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, conforme Cláusula Segunda, Item II, Subitem d do Termo de Convênio (fl. 53 do processo 25100.024.592/2010-38)	27/11/2012 ¹ , entretanto, há Parecer Técnico, de 31/1/2012, afirmando que houve entrega dos documentos técnicos pelo convenente, entretanto, eram insuficientes para a aprovação (fl. 100 do processo)	Cancelamento do convênio e da Nota de Empenho, em 28/1/2014

			25100.024.592/2010-38)	
766283	30/12/2011	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Item II, Subitem a do Termo de Convênio (fl. 20 do processo 25100.046.008/2011-86)	23/2/2012 ¹	Parecer Técnico, de 16/12/2015, pela concessão de mais seis meses para correção, pelo conveniente, das irregularidades nas planilhas orçamentárias, memorial descritivo e projetos (fl. 135-136 do processo 25100.046.008/2011-86)
765106	30/12/2011	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Item II, Subitem a do Termo de Convênio (fl. 30 do processo 25100.045.439/2011-25)	30/4/2013 ¹	Cancelamento do convênio e da Nota de empenho, em 11/8/2015, em razão de reprovação do projeto básico apresentado e não apresentação de novo projeto básico (fls. 71-73 e 119 do processo 25100.045.439/2011-25)
763332	30/12/2011	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Item II, Subitem a do Termo de Convênio (fl. 31 do processo 25100.044.830/2011-11)	28/9/2012 ¹	Primeira parcela dos recursos liberada (R\$ 320.000,00) e obras em execução
760737	30/12/2011	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Item II, Subitem a do Termo de Convênio (fl. 34 do processo 25100.031.475/2011-10)	24/2/2012 ¹	Obra paralisada em função de os recursos terem sido insuficientes. Pedido de prorrogação de vigência negado pela Funasa (fl. 173 do processo 25100.031.475/2011-10)
760647	30/12/2011	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Item II, Subitem a do Termo de Convênio	19/11/2013, de acordo com Parecer à fl. 64 do processo 25100.031.309/2011-13	Documentação do conveniente sob análise pela área técnica da Funasa, conforme Despacho de 2/12/2015 (fl. 136 do processo 25100.031.309/2011-13)
802820	16/12/2014	Nove meses, prorrogáveis por igual período, conforme Cláusula Quarta, Parágrafo Segundo do Termo de convênio (fl. 42 do processo 25100.010.177/2014-21)	Não encaminhado à Funasa, conforme Despacho de 30/7/2015 (fl. 119 do processo 25100.010.177/2014-21)	Cancelamento do convênio e da Nota de Empenho, em 11/8/2015.

1. Dados extraídos do Siconv