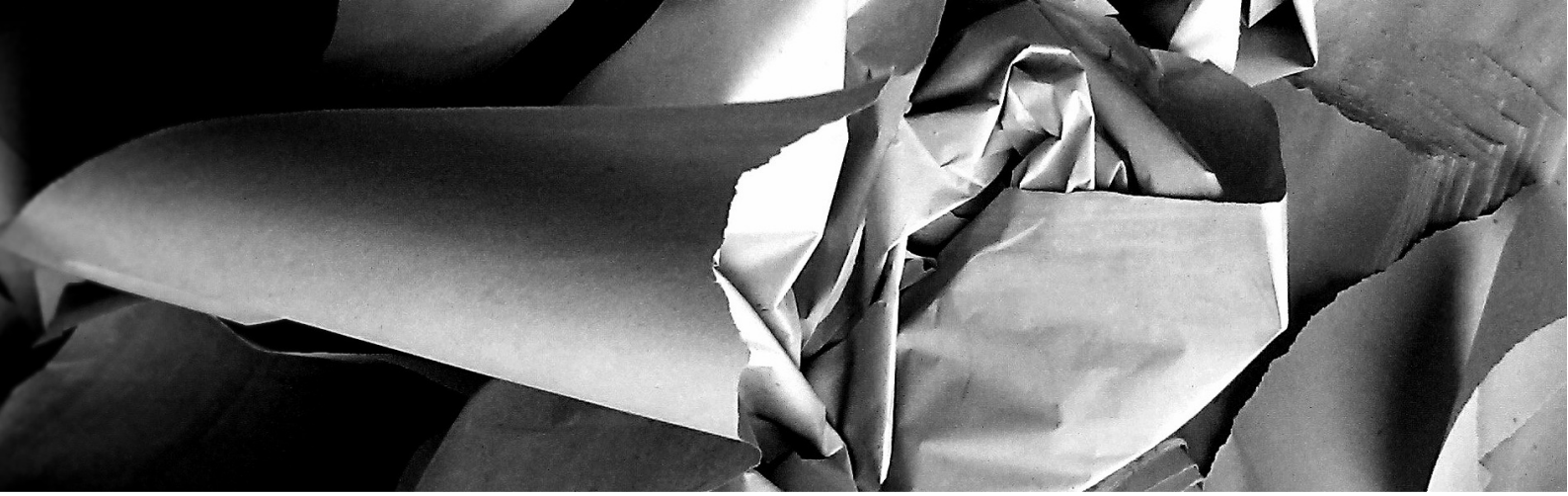
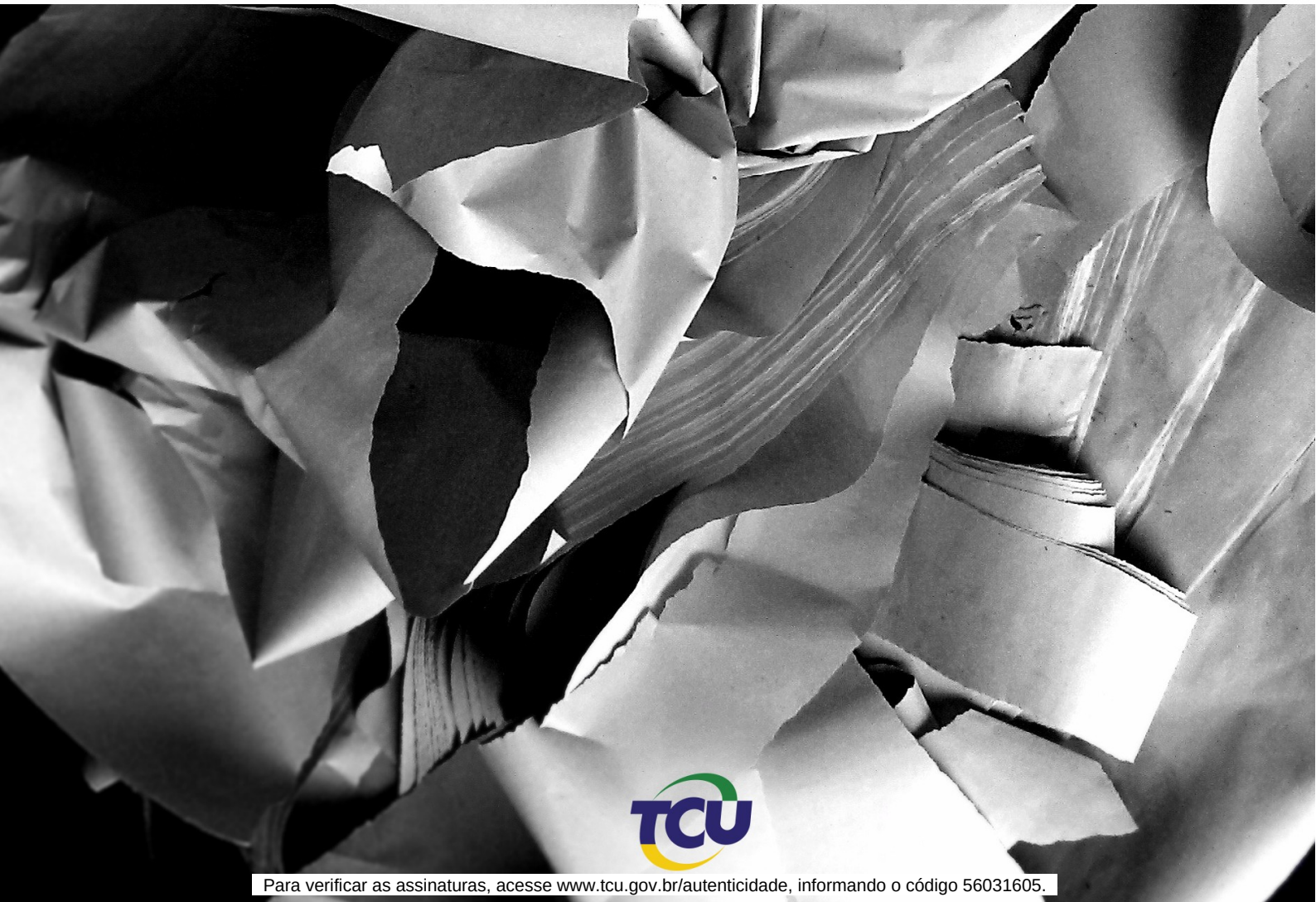


LEVANTAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Política Nacional de Resíduos Sólidos

Levantamento

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS

Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Fiscalização: 380/2015

TC: 023.678/2015-1

Ministro Relator: Ministro Substituto Andre de Carvalho

Modalidade: Levantamento de Auditoria

Ato originario: Despacho, 25/08/2015, Ministro André de Carvalho (TC 019.247/2015-0

Objetivo: analisar, sob a ótica da governança, a forma pela qual está institucionalizada e normatizada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), considerada um dos principais instrumentos ambientais para gestão integrada e correto gerenciamento de resíduos sólidos.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização: 921, de 3/9/2015; 25/2016, de 25/1/2016; 396/2016, de 26/4/2016.

Período de Realização da Auditoria: 27/8/2015 a 27/06/2016.

Composição da equipe na fase de Planejamento:

Auditor	Matrícula	Lotação	Período
Bruno Oliveira Tavares de Lyra (coordenador)	42358-0	SecexAmb	27/8/2015 a 27/11/2015
Marcos Tibúrcio dos Santos Tabosa	7649-0	SecexAmb	21/9/2015 a 27/11/2015
Simone Servato Ferreira	10178-8	SecexAmb	27/9/2015 a 25/09/2015
Fernando Antonio Dorna Magalhães (supervisor)	3864-4	SecexAmb	27/8/2015 a 27/11/2015

Composição da equipe nas fases de Execução e Relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação	Período
Bruno Oliveira Tavares de Lyra (coordenador)	42358-0	SecexAmb	18/1/2016 a 27/6/2016
Carlos Eduardo Lustosa da Costa	8152-3	SecexAmb	18/1/2016 a 27/6/2016
Fernando Antonio Dorna Magalhães (supervisor)	3864-4	SecexAmb	18/1/2016 a 27/6/2016

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

EM RESUMO

Por que o Levantamento de Auditoria foi realizado?

Os resíduos sólidos, se não tratados de forma correta, são um problema que pode ocasionar sérios riscos e danos para o meio ambiente e para a saúde humana. A disposição ambientalmente inadequada dos resíduos contribui para a ocorrência de lixões, podendo causar a contaminação do solo, dos mananciais, dos lençóis freáticos, além de aumentar as emissões de gases de efeito estufa.

O correto manejo de resíduos sólidos requer a realização de um planejamento técnico, prévio e adequado, de forma a eliminar ou mitigar as graves consequências sociais, econômicas e ambientais. Em função dessa complexidade, a adequada gestão dos resíduos sólidos exige uma atuação coordenada e integrada com a participação ativa de todos os atores, tais como governos federal, estaduais e municipais, sociedade civil, setor privado etc.

Quais as principais proposições

Foi proposta a elaboração de planos de ação para atualização e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e para implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR). Também foi proposto dar ciência dos 5 riscos encontrados no Levantamento e encaminhar cópia do presente relatório à Casa Civil, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

O que o TCU encontrou?

O presente levantamento analisou, sob a ótica da governança, a forma pela qual está institucionalizada e normatizada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), buscando identificar riscos associados à política e possíveis trabalhos de auditoria a serem desenvolvidos pelo TCU.

Constatou-se como problema central **uma baixa implementação da PNRS** em função de fragilidades no planejamento, na avaliação, na fiscalização, na transparência e no monitoramento das ações governamentais que foram apontadas nos cinco riscos que compõem o presente relatório de levantamento, o que tem impactado no alcance das diretrizes e dos objetivos da política.

Os principais riscos encontrados foram: i) ausência de aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; ii) falta de participação dos estados, Municípios, iniciativa privada e sociedade civil nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos; iii) dificuldades de visão sistêmica da PNRS ocasionadas por problemas de divulgação; iv) fragilidades dos Municípios para celebrar e manter os Consórcios; v) não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR); vi) problemas enfrentados por estados e Municípios para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramento dos lixões; vii) não delimitação pela PNRS da responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos ao instituir a responsabilidade compartilhada; viii) deficiências nos mecanismos de planejamento e controle que impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal.

Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.
Contato: (61) 3316 - 5424

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Lista de Siglas

CI	Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos
Comtema	Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente
CORE	Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CMADS	Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Olacefs	Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PGIRS	Plano de gestão integrada de resíduos sólidos
PPA	Plano Plurianual
ONU	Organização das Nações Unidas
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Lista de Figuras e Tabelas

Lista de Figuras

Figura 1 – Componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas 11

Figura 2 – Disposição de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. 23

Figura 3 – Panorama Nacional dos Municípios que não possuem Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. 28

Lista de Tabelas

Tabela 1– Matriz de Análise 12

Tabela 2 – Programa Resíduos Sólidos e Programa Saneamento Básico (três ações específicas): Execução orçamentária e financeira de 2007 a 2014. 24

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Sumário

I. **Introdução** 8

II. **Visão Geral** 9

III. **Riscos Identificados** 13

Risco 1: Ausência de Prioridades, Metas e objetivos definidos 13
1.1 Não foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos 13

Risco 2: Ausência de Participação de atores importantes no Processo Decisório 15
2.1 Estados, Municípios, iniciativa privada e sociedade civil não têm participação nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) 15

Risco 3: Deficiências nas ações de fomento e divulgação da política pública 17
3.1 Problemas de divulgação dificultam uma visão sistêmica da PNRS 17
3.2 Dificuldades dos Municípios para celebrar e manter os consórcios 18

Risco 4: Fragilidades no Monitoramento e Transparência (*Accountability*) 19
4.1 Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) 19
4.2 Estados e Municípios enfrentam problemas para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramento dos lixões. 21

Risco 5: Falha na Institucionalização da política pública 25
5.1 A PNRS, ao instituir a responsabilidade compartilhada, não delimitou a responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos 25
5.2 Deficiências nos mecanismos de planejamento e controle impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal 27

IV. **Conclusão** 30

V. **Proposta de encaminhamento** 31

VI. **Referências** 32

Apêndice 1 – Árvore de Problemas 34

Apêndice 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 35

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de fiscalização realizada na modalidade Levantamento cujo objetivo é analisar, sob a ótica da governança, a forma pela qual está institucionalizada e normatizada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), considerada um dos principais instrumentos ambientais para gestão integrada e correto gerenciamento de resíduos sólidos. Pretende-se identificar riscos associados à política e possíveis trabalhos de auditoria a serem desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

2. O presente levantamento está inserido no âmbito de uma auditoria internacional da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Trata-se de trabalho conjunto no tema passivos ambientais e que conta com a coordenação das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) do Peru e do México.

3. No contexto nacional, o levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) enfoca na gestão de resíduos sólidos levando em consideração aspectos relacionados à governança da PNRS. Para isso, além do arcabouço jurídico afeto ao tema, foram utilizados, como critérios, os seguintes documentos do TCU: Referencial Básico de Governança, cujos mecanismos são: liderança, estratégia e controle; e Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, cujos componentes são: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno e *Accountability*.

4. Assim, o relatório está dividido em capítulos específicos que abordam os riscos associados à liderança, à estratégia e ao controle da política, bem como descrevem os problemas verificados na PNRS relacionados a alguns dos componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Em função da relevância dos riscos identificados no decorrer do trabalho foi elaborada proposta de encaminhamento que se encontra ao final do presente documento. Já nos apêndices estão informações que subsidiaram as análises e conclusões efetuadas.

5. Em relação ao método empregado, o presente levantamento pode ser caracterizado como uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, cujos dados foram obtidos através de relatos (entrevistas semi-estruturadas) e de forma documental por meio da requisição de informações, além da pesquisa na literatura correlata ao tema.

6. No âmbito interno do TCU, o presente levantamento é decorrente de deliberação constante em Despacho, de 25/08/2015, do Exmo. Ministro André de Carvalho (TC 019.247/2015-0), o que deu origem ao processo TC 023.678/2015-1. Em relação a trabalhos anteriores realizados pelo TCU, pode-se citar a auditoria que teve como escopo avaliar a ação "Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes", a qual originou o Acórdão 2067/2008-Plenário e seus três monitoramentos, cujos acórdãos foram o 141/2011, o 2697/2011 e o 813/2016, todos do Plenário.

7. Por fim, cabe informar que as análises e conclusões da auditoria nacional foram realizadas em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria – TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos, pelo TCU, no documento Padrões de Levantamento e no Manual de Auditoria Operacional, não tendo sido observada nenhuma restrição aos exames efetuados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

II. VISÃO GERAL

8. Os resíduos sólidos, se não tratados de forma correta, são um problema que pode ocasionar sérios riscos e danos para o meio ambiente e para a saúde humana. A disposição ambientalmente inadequada dos resíduos contribui para a ocorrência de lixões, podendo causar a contaminação do solo, dos mananciais, dos lençóis freáticos, além de aumentar as emissões de gases de efeito estufa.

9. Assim, o correto manejo de resíduos sólidos requer a realização de um planejamento técnico, prévio e adequado, de forma a eliminar ou mitigar as graves consequências sociais, econômicas e ambientais. Em função dessa complexidade, a adequada gestão dos resíduos sólidos exige uma atuação coordenada e integrada com a participação ativa de todos os atores, tais como governos federal, estaduais e municipais, sociedade civil, setor privado etc.

10. No âmbito internacional, esse tema está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um compromisso assumido pelos 193 Estados-Membros da ONU, a ser implementado até 2030, composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas. Os ODS abarcam uma série de temas, como: erradicação da pobreza e da fome, saúde e bem-estar, educação de qualidade, além de questões ambientais, entre outras.

11. Dentre as diversas questões ambientais relacionadas aos ODS, cabe mencionar o Objetivo 12 que visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, cuja meta 12.5 estabelece a necessidade de diminuir substancialmente, até 2030, a geração de resíduos através de prevenção, redução, reciclagem e reuso. Além desses dispositivos relacionados diretamente com a gestão de resíduos sólidos, pode-se citar o Objetivo 11 que almeja tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, no qual se destaca a Meta 11.a que busca apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento. Informações adicionais a respeito dos ODS podem ser obtidas no apêndice 2 deste relatório.

12. Já no contexto nacional, ciente da importância do tratamento ambientalmente adequado aos resíduos sólidos, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da Lei 12.305/2010 e do Decreto 7.404/2010. Esses normativos reúnem princípios, diretrizes, objetivos, metas e ações que devem ser adotadas pela União, isoladamente ou em regime de cooperação com os outros entes da federação, visando à gestão integrada e ao adequado gerenciamento de resíduos sólidos.

13. A política tem por objetivo: proteger a saúde pública e a qualidade ambiental; proporcionar tratamento ambientalmente adequado aos resíduos sólidos; estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; fomentar a utilização de tecnologias limpas; reduzir o volume e periculosidade dos resíduos perigosos; incentivar a indústria da reciclagem; articular esferas de governo e setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada dos resíduos sólidos; garantir adequação na prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; incentivar o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos; dentre outros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

14. Um dos instrumentos da política é a responsabilidade compartilhada. De acordo com esse conceito, etapas do ciclo de vida do produto relacionadas à destinação ambientalmente adequada serão distribuídas pelos diversos atores que o integram, sejam eles fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos. Desta maneira, todos são responsáveis pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como pela redução dos impactos causados à saúde e à qualidade ambiental.

15. Além disso, a política criou metas para auxiliarem na eliminação de lixões e instituiu instrumentos de planejamento em nível nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e metropolitano e municipal, a exemplo dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos. Determinou a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos com ampla participação social, com metas e estratégias nacionais sobre o tema. Além disso, previu a criação de planos de gestão integrada de resíduos sólidos e planos de gerenciamento de resíduos sólidos nos níveis estadual, municipal e regional, além de exigir que grandes geradores elaborem seus próprios planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

16. Com relação ao cumprimento dos programas pertinentes ao tratamento dos resíduos sólidos, a política é gerenciada por meio da articulação de diversos órgãos governamentais, tais como Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Saúde (MS) e Ministério das Cidades (MCidades). Esses ministérios, com destaque para o MMA, foram selecionados como objeto do presente trabalho de levantamento pelos critérios de materialidade e relevância na gestão das ações relativas à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

17. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com os gestores dessas pastas, além de reuniões com gestores estaduais e distritais, representantes de organizações não governamentais e atores da sociedade civil, possibilitando colher os diferentes pontos-de-vista acerca da política pública.

18. Quanto à estratégia adotada para organizar e sistematizar o significativo volume de informações coletadas durante o levantamento, destaca-se o uso da técnica denominada Árvore de Problemas, a qual auxiliou na elaboração de um diagnóstico dos principais aspectos e fragilidades relacionados à governança da PNRS.

19. Assim, para consolidação dos dados por meio da Árvore de Problemas (Apêndice 1), utilizou-se o Referencial Básico de Governança do TCU, o que permitiu classificar os problemas e efeitos da política em três grupos, divididos por cores, quais sejam: **Liderança, Estratégia e Controle.**

20. Essa divisão também está presente na Instrução Normativa Conjunta CGU/MP 1/2016 que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal e define a governança no setor público como sendo "mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

21. Vale ressaltar, também, que a construção da árvore se deu de forma participativa uma vez que, quando da realização das entrevistas e visitas a campo, os diferentes atores envolvidos na PNRS contribuíram para tornar o documento mais fidedigno ao cenário atual relacionado à gestão de resíduos sólidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

22. Realizada a construção da Árvore de Problemas e visando organizar a elaboração do presente relatório, utilizou-se o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, principalmente a descrição de seus componentes, conforme figura a seguir.

Figura 1 – Componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas

Fonte: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas

23. Após essa etapa e com o objetivo de relacionar os riscos identificados na PNRS aos componentes do Referencial, foi desenvolvida uma Matriz de Análise na qual é possível visualizar, em um único documento, os riscos verificados, os mecanismos e componentes dos referenciais de governança, as situações encontradas e as ações de controle propostas. Portanto, esse documento resume o trabalho realizado e proporciona um panorama completo do levantamento.

24. A seguir será apresentada a matriz de análise e os riscos identificados no decorrer das análises efetuadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Tabela 1 – Matriz de Análise

Riscos		Componentes do Modelo do TCU para avaliação de Políticas Públicas	Situção Encontrada	Ação de Controle
Riscos associado à Liderança	Risco 1 - Ausência de Prioridades, Metas e objetivos definidos	Planos e Objetivos	Não foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos	a)seja determinado ao MMA e ao MAPA que encaminhem, no prazo de 60 dias, Plano de Ação Conjunto para atualização e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a atender ao disposto no art. 46 do Decreto 7.404/2010; b)seja encaminhada cópia do presente relatório à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
	Risco 2 - Ausência de Participação de atores importantes no Processo Decisório	Participação	Estados, Municípios, iniciativa privada e sociedade civil não têm participação nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos	seja dada ciência do risco identificado no presente relatório ao MMA, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
	Risco 3 - Deficiências nas ações de fomento e divulgação da política pública	Coordenação e Coerência	Problemas de divulgação dificultam uma visão sistêmica da PNRS	seja dada ciência do risco identificado no presente relatório ao MMA, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
			Dificuldades dos Municípios de celebrar e manter os Consórcios	seja dada ciência do risco identificado no presente relatório ao MMA, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
Riscos associado ao Controle	Risco 4 - Fragilidades no Monitoramento e Transparência (Accountability)	Monitoramento e Avaliação/ Accountability/Capacidade Organizacional e Recursos	Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR	a)seja determinado ao MMA que encaminhe, no prazo de 60 dias, Plano de Ação para implantação do SINIR, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a dar cumprimento ao art. 12, parágrafo único da lei 12.305/2010; e b)seja encaminhada cópia do presente relatório à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
			Estados e Municípios enfrentam problemas para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramento dos lixões	Ver Apêndice 1
Riscos associados à Estratégia	Risco 5 - Falha na Institucionalização da política pública	Institucionalização	A PNRS, ao instituir a responsabilidade compartilhada, não delimitou a responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos	seja dada ciência do risco identificado no presente relatório ao MMA, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.
			Deficiências nos mecanismos de planejamento e controle impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal	seja dada ciência do risco identificado no presente relatório ao MMA, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

III. RISCOS IDENTIFICADOS

RISCO 1 - Ausência de prioridades, metas e indicadores relacionados à Política Nacional de Resíduos Sólidos

1.1. Não foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos

25. Embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) tenha sido instituída por lei no ano de 2010, até o presente momento não foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, um dos principais instrumentos da política, que deveria fornecer um diagnóstico atualizado acerca da situação dos resíduos no País, metas de redução, reutilização, reciclagem, aproveitamento energético e eliminação e recuperação dos lixões, entre outros.

26. O art. 47 do Decreto 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, estipulou que a proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deve ser apreciada pelos Conselhos Nacionais de Meio Ambiente, Cidades, Recursos Hídricos, de Saúde e Política Agrícola e, posteriormente, ser aprovada por Decreto do Presidente da República. Já o art. 46 do referido decreto determina que o Plano Nacional deverá ser atualizado a cada 4 anos.

27. O Decreto 7.404/2010 também estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de uma Versão Preliminar do Plano a ser colocada em discussão com a sociedade civil. Para oportunizar esse debate, foram realizadas cinco audiências públicas regionais, uma audiência pública nacional, além de um processo de consulta pública pela internet por um período mínimo de 60 dias. Como resultado desse processo, foi elaborada uma minuta do Plano que pode ser acessada no *link*: http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1529/PNRS_consultaspublicas.pdf. Trata-se, portanto, de um procedimento que exigiu uma intensa mobilização e ampla participação social.

28. Entretanto, um dos pré-requisitos para aprovação do Plano Nacional não foi cumprido, uma vez que o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) jamais se reuniu para deliberar a respeito do aludido plano (conforme resposta ao Ofício de Requisição 01/2016, peça 10), o que impede que o Decreto Presidencial seja publicado.

29. Nesse contexto, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em sua função de coordenador da elaboração do plano, encaminhou por duas vezes solicitação de apreciação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão ao qual o CNPA está vinculado. No entanto, a pasta do meio ambiente foi informada que o referido conselho se encontra desativado, não tendo realizado nenhuma reunião desde 2011.

30. Por meio do Ofício de Requisição 02/2016 (Peça 9), o MAPA foi questionado a respeito das razões para a minuta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos não ter sido apreciada pelo Conselho Nacional de Política Agrícola e qual o cronograma previsto para apreciação. O MAPA encaminhou o Ofício n° 328/2016/SE-MAPA (peça 14) em que se limitou a informar que tomou algumas providências, mas que o assunto está pendente de solução desde 2012, conforme se depreende do trecho de sua resposta:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

> Como a última reunião do CNPA foi realizada em 2008 e não havia previsão de nova reunião a curto prazo, foram realizadas discussões técnicas nas quais acordou-se que a possibilidade de viabilizar o parecer do Conselho em curto tempo seria sua aprovação "*ad referendum*". Para tanto, seria necessária a publicação de Decreto presidencial concedendo esta faculdade ao Presidente do CNPA para decidir sobre matérias urgentes de outras Pastas.
>
> Em sequência, foi encaminhada proposta de tal Decreto à Presidência da República através das Exposições de Motivos EM n. 00031/2012-MAPA (fls. 107 a 109, devolvida para novo referendo do então Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), e EM n. 0034/2014-MAPA, que foi devolvida a este MAPA, em setembro de 2014, com a seguinte justificativa: "solicito devolução, tendo em vista acordo do Secretário-Executivo Adjunto da Casa Civil com os Ministros do MAPA e do MMA, no sentido de resolver a questão por meio de alteração em outro Decreto, a cargo do MMA, em coautoria com o MAPA".
>
> Depois de consultadas as respectivas áreas responsáveis, não foi verificada nenhuma providência no sentido de realizar a publicação de alteração em outro Decreto. Assim, o assunto continua pendente de solução desde 2012.

31. Para agravar a situação, mesmo que viesse a ser publicado hoje, o Plano Nacional estaria desatualizado, pois, passados quase 6 anos da edição do Decreto que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Plano não reflete mais a atual situação do País. A título de exemplo, vale citar o trecho da minuta do plano em relação a um dos cenários projetados para o Brasil que não condiz com a realidade atual:

> Com relação à economia brasileira, a análise é feita em dois subperíodos, sendo que no primeiro (2011-2020) trabalha-se com uma taxa de crescimento média anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,5%, e no segundo (2021-2030), com uma taxa de 5,5%. (Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão pós Audiências e Consulta Pública para Conselhos Nacionais, 2014. Página 51)

32. Cumpre ressaltar que a ausência de um plano nacional também provoca um desestímulo a Estados e Municípios em elaborar seus planos de resíduos, uma vez que faltam diretrizes e estratégias nacionais nas quais os entes federativos possam se orientar. Além disso, a falta de um documento dessa natureza provoca descrédito em relação à PNRS, pois se o governo federal não possui um plano aprovado e atualizado, sua legitimidade para exigir que Estados e Municípios elaborem seus próprios planos fica questionada, principalmente no caso de Municípios com deficiências de recursos humanos e com menor capacidade financeira, técnica e operacional.

33. Adicionalmente, existe uma indefinição quanto ao estabelecimento de metas, indicadores, prioridades e diretrizes em nível federal, estadual e municipal, já que Estados e Munícipios ficam sem uma referência nacional para estabelecer seus próprios planos, podendo ter que os rever futuramente quando for atualizado e aprovado o Plano Nacional, pois poderão existir incompatibilidades dos objetivos e metas traçados entre os Planos das diferentes esferas de governo.

34. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU:

> É essencial que a formulação da política explicite suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes.
>
> Deve haver uma definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

> metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados. (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, página 45)

35. Portanto, a não aprovação de um plano nacional atualizado prejudica a construção de um diagnóstico nacional a respeito da PNRS, visto que não estão delineadas as ações necessárias a serem tomadas pelas três esferas de governo em relação às diretrizes, objetivos e metas da política.

36. Outro ponto que merece ser destacado é que, em função da inexistência do plano nacional, os meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, não estão disponíveis, o que dificulta uma avaliação da implementação e operacionalização da política, além de prejudicar o controle social em relação à ação estatal, contrariando o art. 15, inciso XI, da Lei 12.305/2010, assunto que será tratado no item 5.2 deste relatório.

37. Diante do exposto, propõe-se:

a) determinar ao MMA e ao MAPA que encaminhem, no prazo de 60 dias, Plano de Ação Conjunto para atualização e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a atender ao disposto no art. 46 do Decreto 7.404/2010;

b) encaminhar cópia do presente relatório à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

RISCO 2 - Ausência de participação de atores importantes no processo decisório

2.1. Estados, Municípios, iniciativa privada e sociedade civil não têm participação nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos

38. A legislação de resíduos sólidos não previu a participação de importantes atores nos Comitês Temáticos, que são os fóruns de articulação, discussão e formulação de estratégias a respeito de questões relevantes da PNRS. Essa lacuna normativa tem prejudicado o debate acerca da regulamentação e da implementação das diretrizes e objetivos da política.

39. O Decreto 7.404/2010 que regulamentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu dois comitês: O Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI) e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORE).

40. Segundo o art. 3º do Decreto, o primeiro Comitê tem a finalidade de apoiar a estruturação e implementação da PNRS e é composto pelos representantes dos seguintes órgãos: Ministério do Meio Ambiente; Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

41. Já o segundo Comitê - CORE, conforme o art. 33 do referido Decreto, possui, entre outras competências, as de estabelecer a orientação estratégica da implementação de sistemas de logística reversa e avaliar a necessidade da revisão dos acordos setoriais, dos regulamentos e dos termos de compromisso que disciplinam a logística reversa no âmbito federal. O CORE é composto pelos seguintes integrantes: Ministro de Estado do Meio Ambiente; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministro de Estado da Fazenda.

42. Observa-se que nos dois comitês não existe a participação de representantes de Estados, Municípios, entidades privadas e da Sociedade Civil, embora grande parte das atribuições previstas pela PNRS seja executada de forma descentralizada, principalmente quando se trata de resíduos sólidos urbanos.

43. Oportuno mencionar que, a despeito dessa falta de participação formal, a Lei 12.305/2010 dispõe que o Governo Federal atuará, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, para implementar o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

44. Nesse sentido, a falta de um processo mais participativo prejudica um espaço de colaboração mútua. Segundo o Referencial de Governança do TCU:

> Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores. (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, página 51)

45. No caso da PNRS, as decisões dos comitês ficam restritas ao âmbito do poder executivo federal, o que pode provocar uma assimetria de informações entre os atores que detêm o poder decisório e os que executam a política pública, com a consequente tomada de decisões demasiadamente uniformes ou incompatíveis com as realidades locais, visto que o Brasil é um país com grandes diferenças regionais.

46. Se participação de atores importantes ocorre somente em etapas iniciais ou intermediárias como em consultas públicas, a inclusão de proposições importantes pode ser deixada de lado quando da fase decisória. O Referencial de Governança trata dessa questão quando afirma que:

> A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, página 52)

47. Portanto, conclui-se que a ausência de participação de representantes de Estados, Municípios, entidades privadas e da Sociedade Civil cria um risco de que as decisões tomadas pelos comitês não levem em consideração informações importantes advindas de tais atores, o que prejudica a implementação efetiva da PNRS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

48. Assim, propõe-se dar ciência do risco identificado no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

RISCO 3 - Deficiências nas ações de divulgação e fomento da PNRS

3.1 Problemas de divulgação dificultam uma visão sistêmica da PNRS

49. O Governo Federal não possui uma estratégia de divulgação e apresentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ficando restrito a ações educacionais e, dessa forma, atores fundamentais na condução da política, a exemplo dos Municípios, têm pouco conhecimento a respeito dos objetivos e diretrizes estabelecidos pela legislação de resíduos sólidos e, consequentemente, do seu papel dentro da efetiva implementação da política.

50. A PNRS é considerada bastante abrangente, já que abarca uma ampla gama de temas sociais, ambientais e econômicos que incluem questões variadas como a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, a regulamentação da logística reversa e a disposição final ambientalmente adequada, entre outros assuntos.

51. Entretanto, apesar de a PNRS possuir um marco legal moderno, não existe um plano de divulgação de suas diretrizes por parte do governo federal, dificultando uma visão global da política, sobretudo para os atores municipais, que são os principais executores da política. Isso faz com que os prefeitos de Municípios menores foquem suas ações no encerramento dos lixões, assunto que chama mais atenção, embora não atenda à política em sua plenitude.

52. Esse quadro pode ser corroborado pelo fato de que, conforme será destacado no item 5.2 deste relatório, apenas nove Estados da federação possuem planos estaduais e apenas 2.325 dos 5.568 Municípios brasileiros elaboraram seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos (PGIRS). Esses planos são essenciais para o planejamento, definição e priorização das ações necessárias para a efetiva implementação da PNRS. Nesse contexto, observa-se que não tem sido dada prioridade nem aos instrumentos fundamentais de planejamento da política, quiçá às demais determinações da Lei.

53. Isso ocorre, em parte, pois falta ao governo federal uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente para a PNRS. Cabe mencionar que, segundo o referencial de governança do TCU, é necessário "o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo" (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, página 59).

54. As ações de divulgação da política por parte do governo federal se resumem à oferta pelo MMA de curso gratuito de ensino a distância (EaD) para a elaboração dos planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos. O público-alvo prioritário compõe-se, principalmente, de profissionais da área, técnicos e gestores de Municípios. A ação teve 1075 Municípios inscritos, ou seja, 19% dos Municípios do País, o que mostra estar em um estágio apenas inicial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

55. Conclui-se que a ausência de uma estratégia de comunicação da PNRS, por parte do governo federal, que inclua canais formais de divulgação e orientação dos gestores estaduais e municipais, é um risco que prejudica uma visão sistêmica das diretrizes e objetivos da legislação de resíduos sólidos pelos diferentes atores envolvidos na execução da política.

56. Portanto, propõe-se dar ciência do risco identificado no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

3.2 Dificuldades dos Municípios para celebrar e manter os consórcios

57. Os Municípios enfrentam diversas dificuldades na celebração e manutenção dos consórcios para a gestão integrada de resíduos sólidos e, com isso, deixam de obter ganhos de escala e redução dos custos da disposição de resíduos.

58. Ocorre que muitos desses entes brasileiros têm baixa capacidade técnica, financeira e operacional para implementar a PNRS. Assim, as soluções consorciadas apresentam-se como uma alternativa viável para esses Municípios que, por meio da colaboração mútua, podem se valer desse mecanismo para otimizar a gestão ambientalmente adequada de seus resíduos.

59. Esse arranjo institucional entre os entes federativos promove um ganho de escala, o que reduz custos da disposição de resíduos para cada município individualmente, já que as despesas com transporte, com aquisição de equipamentos e com recursos humanos para disposição final adequada são elevadas.

60. Em trecho do Relatório de Auditoria do Monitoramento (TC 029.252/2015-6) realizado em atenção ao item 9.6 do Acórdão 2697/2011-Plenário na ação "Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes", já foi tratada a importância dos Consórcios:

> 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.

61. Em que pese essas vantagens, a celebração e a manutenção de consórcios exigem um arranjo institucional complexo, requerendo uma eficiente articulação entre os entes federativos, o que muitas vezes não ocorre em função das divergências políticas entre chefes do poder executivo de partidos distintos.

62. Além disso, existem outros problemas neste arranjo institucional, como se depreende no trecho do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2014 do Ministério das Cidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

> Vale registrar, apesar da divulgação do conceito de "consórcio público intermunicipal", parece haver casos em que tal compartilhamento de unidades ainda se dá sob a forma de um arranjo institucional precário, não caracterizado juridicamente como tal. Em diversos Municípios sabe-se que a remessa de resíduos ainda se baseia em simples acordos verbais ou outros instrumentos, tais como os convênios. (Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, página 112)

63. Ademais, no âmbito do MMA, a única ação de fomento à formação de consórcios, identificada nesse trabalho, refere-se ao repasse de recursos para os Estados realizarem estudos de regionalização com o objetivo de identificar afinidades físicas, sociais, econômicas e político-institucionais existentes entre seus Municípios.

64. Apesar de o MMA fazer repasse de recursos, o art. 8º, inciso XIX, da Lei 12.305/2010, abre espaço para incentivos de outra natureza, como os de apoio técnico e apoio logístico para a formação e a manutenção dos consórcios. Isso porque além da baixa capacidade financeira, grande parte dos Municípios brasileiros também têm baixa capacidade técnica e operacional.

65. Em função do exposto, identificou-se o risco de que os entes federativos, diante da incapacidade de celebrar e manter os consórcios, incorram em perda de economia de escala ou em soluções ambientalmente inadequadas para a disposição de seus resíduos, o que ocorre principalmente quando se trata de Municípios de menor porte.

66. Desse modo, propõe-se dar ciência do risco identificado no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

RISCO 4 - Fragilidades no Monitoramento e Transparência (*Accountability*)

4.1. Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR

67. O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) é um importante instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, sua implantação não foi concluída até a presente data, o que provoca fragilidades no monitoramento e na transparência da PNRS.

68. O sistema teria como "objetivo, dentre outros, a disponibilização de estatísticas e indicadores, visando à caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, de modo a permitir seu monitoramento" (Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão pós Audiências e Consulta Pública para Conselhos Nacionais, 2012. Página 47)

69. Ocorre que o SINIR estava previsto para ser implantado no final de 2012, conforme trecho extraído da minuta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos:

> O Sinir será implementado até o final de 2012 e conterá informações fornecidas pelos Cadastros Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

> Ambientais, Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, pelos órgãos públicos responsáveis pela elaboração dos planos de resíduos sólidos, por demais sistemas de informações que compõem o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – Sinima e pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa, no que se refere aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. (Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão pós Audiências e Consulta Pública para Conselhos Nacionais, 2012. Página 5)

70. Entretanto, passados mais de três anos da data estipulada para sua implantação, o sistema ainda não se encontra em funcionamento, o que impacta negativamente no monitoramento da PNRS, além de prejudicar a transparência da política.

71. No caso do monitoramento, o referencial de governança do TCU destaca a importância de serem adotados mecanismos de acompanhamento, já que este é "um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política". (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, página 60)

72. Nesse sentido, quantos aos efeitos causados pela não implementação do SINIR, o MMA, em resposta ao Ofício de Requisição 01/2016 (Peça 10), apontou dificuldades "de monitoramento da Política Nacional, quanto à apuração de resultados, avanços, desafios e fragilidades".

73. Já com relação à transparência e *accountability* da política nacional, a não implementação de um sistema efetivo prejudica o controle exercido por parte da sociedade e por outros atores envolvidos que se ressentem de informações fidedignas e atualizadas que lhes permitam acompanhar e cobrar a implementação da PNRS.

74. Para exemplificar a relevância da transparência, da *accountability* e do controle social, o referencial de governança do TCU afirma que:

> Accountability envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas" e também "é um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros". (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, páginas 65 e 66)

75. Nesse contexto, em uma política descentralizada como a PNRS, na qual os mais de 5500 Municípios têm um papel fundamental na execução da política, é de suma importância que as informações estejam disponíveis e congregadas em um sistema informatizado que possa ser alimentado pelos diversos atores envolvidos, bem como seja possível a extração de relatórios e diagnósticos atualizados que auxiliem no processo de tomada de decisão.

76. Outro aspecto a ser mencionado refere-se ao estímulo previsto pela Lei da PNRS visando fomentar o pleno funcionamento do SINIR. Isso porque, para serem beneficiados com a prioridade no acesso a recursos federais, Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos deverão inserir e manter dados atualizados no SINIR, conforme se depreende do inciso II, do parágrafo 2º, do art. 78 do Decreto 7.404/2010, *in verbis*:

> II - manter os dados e informações atualizadas no SINIR, o que será comprovado mediante a apresentação de certidão de regularidade emitida pelo órgão coordenador do referido sistema.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

77. Em função da não implantação do SINIR até o presente momento, o MMA foi instado a se manifestar acerca de providências para reverter o quadro identificado. Nesse sentido, a pasta ministerial informou que já existe um portal com informações preliminares e que está em vigor um contrato com o Centro de Pesquisas e Arquitetura da Informação da Universidade de Brasília (CPAI/UnB) para elaboração do SINIR, cuja previsão para encerramento é em outubro de 2016.

78. Um outro ponto que deve ser ressaltado diz respeito à Agenda Global das Nações Unidas relativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esse compromisso internacional possui, dentre seus objetivos, o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (Objetivo 11), no qual se destaca a Meta 11.a (apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento).

79. Um dos possíveis indicadores dessa meta é o percentual de Municípios com Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em relação ao número total de Municípios. Caso o SINIR já estivesse em operação, as informações relativas a esse indicador também poderiam estar disponíveis no sistema, já que o MMA detém esses dados consolidados (vide risco 5).

80. Portanto, a efetiva implementação de um sistema de informação é importante para o monitoramento, o controle social e a transparência da PNRS, além de poder contribuir para a comunicação do progresso do governo brasileiro em relação ao alcance dos ODS.

81. Diante do exposto, propõe-se:

a) determinar ao MMA que encaminhe, no prazo de 60 dias, Plano de Ação para implantação do SINIR, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a dar cumprimento ao art. 12, parágrafo único, da Lei 12.305/2010; e

b) encaminhar cópia do presente relatório à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

4.2 Estados e Municípios enfrentam problemas para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramento dos lixões

82. A Política Nacional de Resíduos Sólidos estipulou que a disposição final adequada de rejeitos deveria estar implantada até 2014. Entretanto, observa-se que isto não ocorreu até o presente momento, tendo em vista que 3.353 Municípios dispõem de forma incorreta seus resíduos sólidos (60% dos Municípios do País).

83. O artigo 54 da Lei de Resíduos Sólidos estabeleceu que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria estar implantada até o início de agosto de 2014, *in verbis*:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

> Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

84. A disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos, sendo que os rejeitos são:

> resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. (Lei 12.305/2010, art. 3º, inciso XV)

85. Ou seja, a disposição final ambientalmente adequada vai muito além do encerramento dos lixões. Trata-se de um conceito que abarca todo o tratamento e aproveitamento econômico dos resíduos até eles tornarem-se rejeitos. É imprescindível ressaltar que, conforme já destacado no risco 3.1, os lixões são apenas parte do problema existente em uma política nacional bastante ampla e até o momento pouco conhecida, principalmente por gestores de munícipios menores.

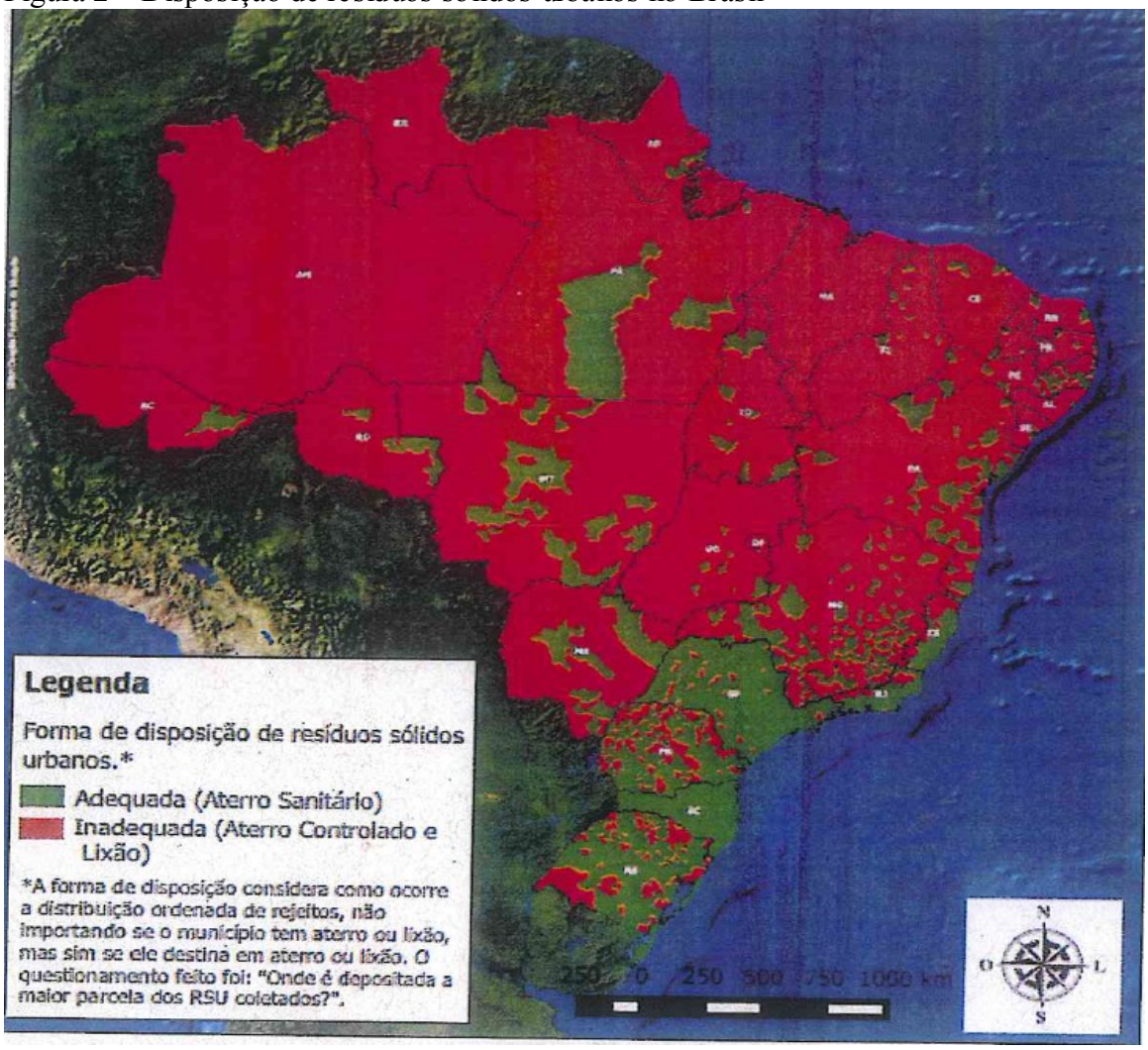
86. No entanto, os lixões ainda são o assunto central da disposição final adequada, já que o País está bastante atrasado para encerrá-los em definitivo. Segundo resposta do MMA ao Ofício de Requisição 01/2016 (peça 10), apenas 2.215 Municípios dispõem corretamente seus rejeitos em aterros sanitários de um total de 5.568 Municípios brasileiros.

87. Ressalta-se que o Distrito Federal, que registra uma das maiores rendas per capita do País, também enfrenta esse problema, já que possui o maior lixão da América Latina (Lixão da Estrutural) com área de 1.740.000 m², distante apenas 20 km do Parlamento Brasileiro.

88. O mapa a seguir mostra um panorama da forma pela qual é realizada a disposição de resíduos sólidos urbanos no território nacional:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

Figura 2 – Disposição de resíduos sólidos urbanos no Brasil



Fonte: Ofício de requisição (MMA – peça 10)

89. Os lixões trazem inúmeros problemas ambientais, principalmente devido ao líquido percolado mais conhecido como chorume. Ele é fruto da decomposição orgânica e altamente poluente, e pode contaminar o solo, o lençol freático e corpos d'água. Outro exemplo de problema ambiental decorrente dos lixões é aumento das emissões de gases de efeito estufa.

90. A disposição inadequada de resíduos sólidos também resulta em problemas de saúde pública, pois cria condições favoráveis para a proliferação do *Aedes Aegypti*, mosquito responsável pela transmissão de doenças como a Dengue, Chikungunya e Zika. Segundo o relatório da Organização Mundial de Saúde de 2016 "*Preventing Disease Through Healthy Environments: A global assessment of the burden of disease from environmental risks*", 95% dos casos de Dengue podem ser evitados através de gestão ambiental. Entre as medidas ambientais a serem tomadas está a gestão adequada de resíduos sólidos.

91. Outro ponto que merece destaque é o aumento de incidentes com pássaros que atingiram aviões em locais onde existem lixões próximos a aeroportos. Os lixões são um foco para urubus e outras aves que podem provocar graves acidentes quando se chocam com as turbinas de aviões durante o momento da decolagem.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

92. Além dos problemas já mencionados, ainda existe uma questão de ordem social em relação aos catadores de material reciclável. Muitos deles trabalham nos lixões a céu aberto e ficam submetidos a condições análogas a trabalho escravo, trabalhando dia e noite num ambiente insalubre, expostos ao risco de atropelamentos e mutilações decorrentes de acidentes com veículos de transporte de carga e sujeitos à exploração do seu trabalho por parte de compradores de material reciclável. Portanto, os lixões se constituem em um problema ambiental, de segurança aérea, de saúde pública e de inclusão social.

93. Essas situações decorrem de uma série de problemas que contribuem para a disposição final inadequada, entre eles estão: inexistência de um plano nacional aprovado com diretrizes, metas e prioridades; deficiências de planejamento estadual e municipal; falta de um sistema nacional de monitoramento; problemas na participação social e *accountability*; além da baixa capacidade técnica, financeira e operacional dos entes federativos para implementar de forma efetiva a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

94. Paralelo a essas questões, é preciso mencionar que a Lei Nacional de Resíduos Sólidos não previu fontes de recursos específicas para implantar a política pública no âmbito federal, ficando dependente de orçamento geral da União, o que dificulta ações de planejamento, coordenação, monitoramento e fomento das atividades necessárias à sua efetiva implementação.

95. Além disso, no período de 2007 até 2014, embora tenha sido destinada uma autorização orçamentária na ordem de R$ 268 milhões anuais, a execução orçamentária não tem alcançado mais do que 5%, ou seja, R$ 6,9 milhões por ano em média.

96. A tabela 2 demonstra os valores dotados, liquidados, pagos e o percentual da execução orçamentária, durante os exercícios de referência de cada Lei Orçamentária Anual (LOA), das referidas ações. Os valores apresentados na coluna liquidados excluem os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, ou seja, os fatos geradores das obrigações não se efetivaram no exercício.

Tabela 2 - Programa Resíduos Sólidos e Programa Saneamento Básico (três ações específicas): Execução orçamentária e financeira, de 2007 a 2014

Ano Exercício	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Pago no ano	Execução Orçamentária (B)/(A)
2007	116.543.082,00	6.052.312,65	5.972.136,45	5%
2008	136.246.777,00	4.272.092,56	4.271.854,37	3%
2009	215.408.142,00	2.195.371,81	2.195.371,81	1%
2010	151.497.914,00	2.347.046,75	2.347.046,75	2%
2011	312.482.063,00	7.050.781,31	6.601.097,97	2%
2012	668.711.234,00	30.337.735,20	18.071.897,20	5%
2013	341.701.506,00	7.857.730,82	6.853.010,79	2%
2014	203.316.710,00	9.022.518,45	8.999.274,50	4%

Fonte: SIOP, disponível em 16/9/2015.

97. Ademais, a temática de Resíduos Sólidos deixou de ser um programa no Plano Plurianual – PPA (2012 a 2015) para ser apenas um objetivo no PPA (2016 a 2019),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

indicando que esse assunto se encontra fora da agenda política prioritária do Governo Federal. Essa situação vai de encontro ao disposto no componente de governança denominado "Capacidade Organizacional e Recursos" do Referencial do TCU, o qual prevê que deve haver "disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política". (Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, páginas 55)

98. Assim, diante do exposto, observa-se que existe uma ampla diversidade de fatores que prejudicaram o cumprimento tempestivo do art. 54 da PNRS, dentre eles, problemas de planejamento, avaliação, monitoramento, transparência, bem como orçamentários e financeiros. Nesse sentido, propõe–se a ação de controle descrita no Anexo 1 (peça 15).

RISCO 5 - Falha na Institucionalização da política pública

5.1 A PNRS, ao instituir a responsabilidade compartilhada, não delimitou a responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos

99. A responsabilidade compartilhada, criada pela Lei 12.305/2010, não delimita os responsáveis pelas etapas do ciclo de vida do produto relacionadas à destinação ambientalmente adequada. Dessa forma, não ficou estabelecido quem arcará com os custos envolvidos em cada uma dessas fases.

100. O Art. 3º da Lei 12.305/2010 traz a definição de responsabilidade compartilhada:

> XVII - **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

101. A Lei de Resíduos Sólidos inovou quando criou o conceito de responsabilidade compartilhada, entretanto, deixou uma lacuna quanto a quem cabe a responsabilidade pelas etapas de gerenciamento de resíduos dos produtos.

102. No exterior, principalmente nos países europeus como Alemanha, Holanda e Portugal, vigora um modelo diferente do brasileiro, a responsabilidade estendida do produtor, que vai até o estágio pós-consumo do ciclo de vida do produto, com a transferência da responsabilidade física e econômica das municipalidades para o produtor e a criação de incentivos para que os produtores incorporem considerações ambientais no projeto de seus produtos.

103. Enquanto na Europa o produtor é o responsável pelo ciclo de vida do produto, no Brasil tal responsabilidade é compartilhada entre toda a sociedade, importadores, distribuidores, consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. O problema está em delimitar dentre estes quem fica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

responsável por cada etapa, sendo necessária a regulamentação para cada tipo de produto.

104. Por exemplo, no caso de uma embalagem que deva ser recolhida pelo produtor, não está delimitado se quem recolhe deve levar até o ponto de coleta, se o ponto de coleta pode ser afastado do centro produtor de resíduos, a quantidade de pontos de coleta e quem pagará por todos esses serviços. Se tivesse sido adotado o conceito de responsabilidade estendida, todas etapas estariam a cargo do produtor/fabricante que arcaria com os custos envolvidos.

105. Observa-se que essa fragilidade na delimitação das atribuições de cada ator provoca uma série de conflitos na elaboração dos acordos setoriais no âmbito da Logística Reversa. A Lei 12.305/2010 traz o conceito de Logística Reversa como sendo "um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada".

106. Consequentemente cada ator busca transferir a responsabilidade para o outro, tornando ainda mais complexa a tarefa de formulação dos acordos setoriais, que são institutos legais voltados para implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

107. Além disso, os produtos que não possuem acordo setorial firmado ficam sem uma regulamentação quanto às etapas relacionadas à destinação ambientalmente adequada.

108. Por outro lado, apesar de adotar o conceito de responsabilidade compartilhada, a própria Lei 12.305/2010 instituiu, na prática, a responsabilidade estendida do produtor para alguns setores específicos de fabricantes, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

> Embalagens de agrotóxicos, pneus, baterias, óleos lubrificantes e suas embalagens, produtos eletroeletrônicos, pilhas e alguns tipos de lâmpada são setores em que os fabricantes são obrigados a organizar e pagar pela logística reversa, independentemente do serviço público de limpeza urbana. Na prática, ainda que na legislação brasileira a terminologia não tenha sido adotada, trata-se, para esses setores, da responsabilidade estendida do produtor". (ABRAMOVAY, 2013. Pág. 43)

109. Diante do exposto, observa-se que existem fragilidades na definição das atribuições de cada ator, relacionadas às etapas da destinação ambientalmente adequada de resíduos. Esse fato prejudica a delimitação da responsabilidade dos agentes envolvidos quanto aos custos inerentes a cada uma dessas fases. Além disso, constata-se que a indefinição do uso dos termos responsabilidade compartilhada e responsabilidade estendida provoca uma insegurança jurídica quanto ao conceito a ser aplicado. Esse quadro identificado provoca riscos à implementação efetiva da política pública de resíduos sólidos.

110. Desse modo, propõe-se dar ciência do risco identificado no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

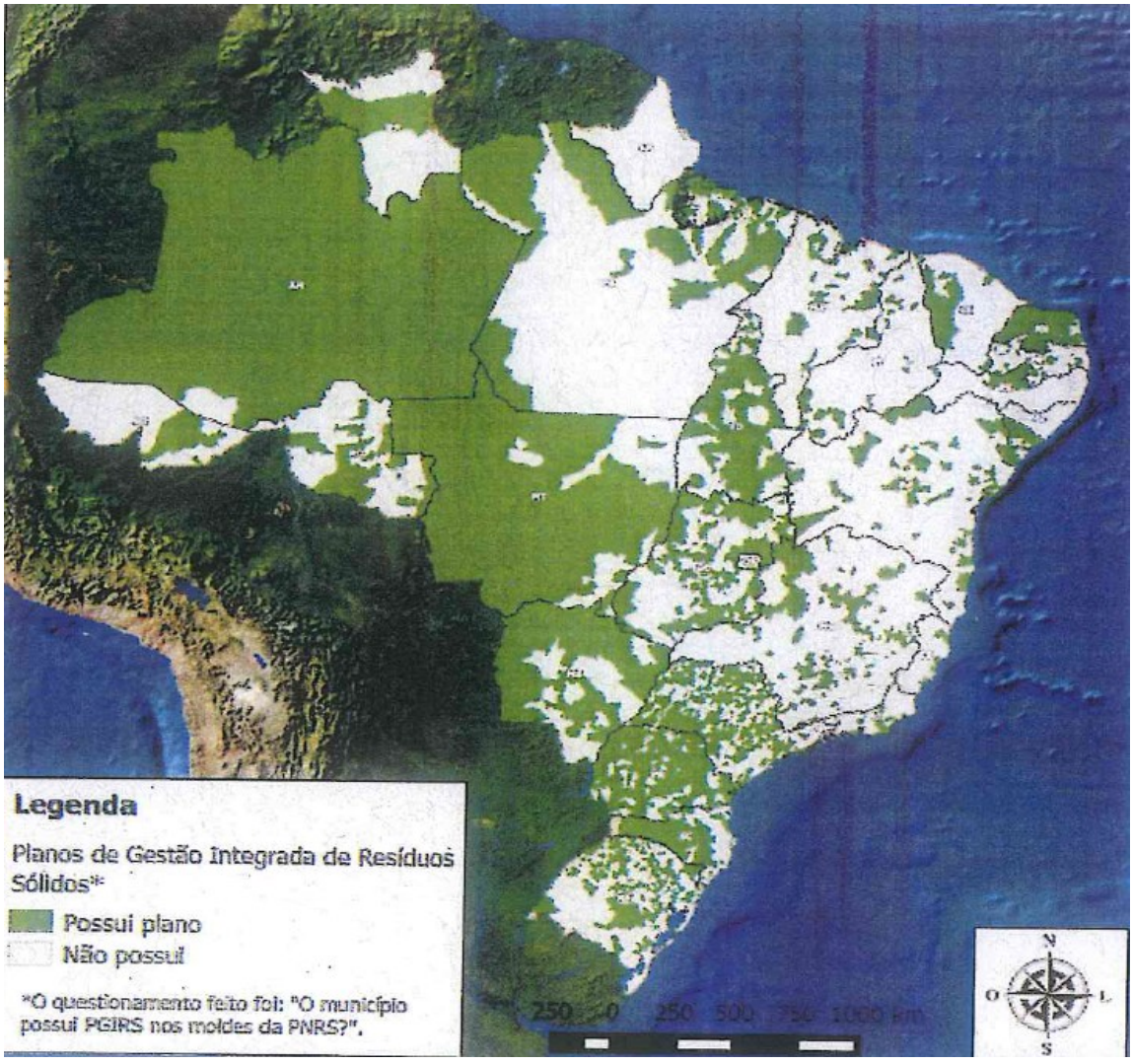
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

5.2. Deficiências nos mecanismos de planejamento e controle impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal

111. Grande parte dos Estados e Municípios brasileiros não elaborou seus planos de Resíduos Sólidos, o que prejudica o planejamento, implementação, avaliação, monitoramento e fiscalização da PNRS. Além disso, mesmo para os planos já elaborados, há deficiências de controle quanto à qualidade do documento e à efetiva implementação das ações previstas em tais instrumentos de planejamento.

112. Somente nove Estados da federação possuem planos estaduais e apenas 2.325 dos 5.568 Municípios brasileiros elaboraram seus planos integrados de gestão de resíduos sólidos (PGIRS), o que corresponde a 54% da população, conforme mapa a seguir:

Figura 3 – Panorama Nacional dos Municípios que não possuem Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos



Fonte: Ofício de Requisição 01/2016 (dados de 26 de outubro de 2015)

113. A exemplo do Plano Nacional (risco 1), os planos estaduais e municipais são importantes instrumentos para efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Eles devem conter, entre outros conteúdos: metas de redução, reutilização,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

reciclagem; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; e programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas. Sem os planos essas ações estabelecidas pela lei restam prejudicadas.

114. Em relação ao fomento à elaboração de planos estaduais e municipais, as atividades desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente têm se limitado a capacitar atores da PNRS, com a realização de curso a distância para técnicos e gestores estaduais e municipais.

115. Vale destacar que, para fomentar a confecção desses instrumentos de planejamento, a Lei Nacional de Resíduos Sólidos criou um mecanismo de incentivo a Estados e Municípios, em que os entes federativos somente teriam acesso a recursos da União após a elaboração de seus Planos, nos termos dos art. 16 e 18 da lei, *in verbis*:

> Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.
>
> Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

116. Um outro problema foi relatado durante as entrevistas com diferentes atores da política nacional: existem muitos planos que são pró-forma, ou seja, foram elaborados apenas para atender ao pré-requisito legal para recebimento de recursos da União, sem que seja realizado um controle de qualidade do documento. Esses planos de "papel", portanto, acabam não servindo como ferramenta de planejamento para uma gestão adequada dos resíduos sólidos, pois carecem de uma avaliação quanto à efetividade, viabilidade das ações planejadas e aderência à realidade local.

117. Além da falta de planos estaduais e municipais e de rotinas para aferição da qualidade desses documentos, constatou-se uma terceira fragilidade, relacionada ao controle da política. Isso porque a Lei dispõe que o plano nacional e os planos estaduais e municipais devem conter meios para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual e municipal, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social (Art. 15, inciso XI; Art. 17, inciso XII; Art. 19, inciso XVI). Assim, nas localidades em que não se dispõe de um plano, ficam deficientes o controle e a fiscalização acerca da implementação e operacionalização da política.

118. Nesse contexto, quando questionado acerca da existência de controle em relação aos Planos Estaduais e Municipais, o MMA informou que não existe um diagnóstico nacional a respeito da implementação desses instrumentos. A pasta apenas destacou que há discussões dessa questão nos fóruns de Planejamento Estratégico para avaliação dos planos estaduais entre 2017 e 2021.

119. Diante do exposto, foram constatadas três fragilidades relacionadas aos planos estaduais e municipais. São elas: ausência de elaboração dos planos por grande parte

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

dos entes federados; falta de rotinas de aferição da qualidade dos planos elaborados; e ausência de controle da efetiva implementação dos instrumentos de planejamento.

120. Conclui-se, portanto, que existe um risco da não implementação da PNRS em função de deficiências nos mecanismos de planejamento e controle da política em nível federal, estadual e municipal.

121. Desse modo, propõe-se dar ciência do risco identificado no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

IV. CONCLUSÃO

122. O presente levantamento analisou, sob a ótica da governança, a forma pela qual está institucionalizada e normatizada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), considerada um dos principais instrumentos ambientais para gestão integrada e para o correto gerenciamento de resíduos sólidos. Assim, buscou-se identificar riscos associados à política e possíveis trabalhos de auditoria a serem desenvolvidos pelo TCU.

123. Cabe enfatizar que a PNRS está vinculada a um contexto internacional no qual todos os Países-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram uma agenda global para ser implementada até 2030, denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, um dos objetivos desse compromisso global visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, tendo como uma de suas metas diminuir substancialmente a geração de resíduos por meio de prevenção, redução, reciclagem e reuso.

124. Diante desse contexto, ao analisar a situação brasileira, **constatou-se como problema central uma baixa implementação da PNRS** em função de fragilidades no planejamento, na avaliação, na fiscalização, na transparência e no monitoramento das ações governamentais que foram apontadas nos cinco riscos que compõem o presente relatório de levantamento, o que tem impactado no alcance das diretrizes e dos objetivos da política, a exemplo de deficiências na disposição final ambientalmente adequada, na logística reversa e no encerramento de lixões.

125. Esse fato tem provocado danos ambientais como contaminação do solo, de mananciais e de lençóis freáticos, bem como problemas de saúde pública, já que a disposição inadequada de resíduos sólidos cria condições favoráveis para a proliferação do *Aedes Aegypti*, mosquito responsável pela transmissão de doenças como a dengue, *chikungunya* e *zika*. O baixo aproveitamento econômico dos resíduos e as dificuldades de inclusão social de catadores também se apresentaram como fragilidades relevantes.

126. Dentre as diversas causas que contribuem para o quadro encontrado estão: ausência de planos de gestão de resíduos sólidos na esfera federal, estadual e municipal; falta de um sistema de monitoramento e fiscalização; e baixa capacidade técnica, operacional e financeira dos Municípios, Estados e União para levar a efeito os preceitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

127. Em função dos riscos verificados, faz-se necessário determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que encaminhem plano de ação para reverter o panorama atual, notadamente em relação à ausência do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, além de determinar ao MMA que encaminhe, no prazo de 60 dias, Plano de Ação para implantação do SINIR, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a dar cumprimento ao art. 12, parágrafo único da Lei 12.305/2010. (Riscos 1 e 4).

128. Considerando que a situação verificada extrapola a capacidade de atuação do Ministério do Meio Ambiente, propõe-se dar ciência dos resultados do levantamento à Casa Civil da Presidência da República e que seja encaminhado ao Congresso Nacional cópia do presente relatório, enfatizando os riscos identificados nesse trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

129. Por fim, em relação aos possíveis benefícios, espera-se que a implementação das medidas propostas contribua para o aprimoramento da governança da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

130. Ante o exposto e com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, submete-se o presente relatório à consideração superior propondo, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a) determinar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 dias, Plano de Ação Conjunto para atualização e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a atender ao disposto no art. 46 do Decreto 7.404/2010; (Risco 1)

b) determinar ao Ministério do Meio Ambiente que encaminhe, no prazo de 60 dias, Plano de Ação para implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, com definição de prazos, atividades e responsáveis, de modo a dar cumprimento ao art. 12, parágrafo único, da Lei 12.305/2010; (Risco 4)

c) autorizar a ação de controle proposta no Anexo 1 (peça 15);

d) manter o sigilo da peça 15;

e) encaminhar cópia do presente relatório à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; (Risco 1 e 4)

f) dar ciência dos riscos 2, 3 e 5 identificados no presente relatório ao Ministério do Meio Ambiente, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

g) encaminhar, em consonância com o art. 248 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e parágrafos 170-172 do Anexo da Portaria TCU 280/2010, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento uma cópia do presente relatório e da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem; e

h) arquivar, com fulcro no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o presente processo.

Brasília, em 15 de julho de 2016.

Assinado eletronicamente
Bruno Oliveira Tavares de Lyra
AUFC Matrícula 42358-0

Assinado eletronicamente
Carlos Eduardo Lustosa da Costa
AUFC - Matrícula 8.152-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

VI. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Lixo zero: gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera, 2013**. Disponível em: < http://docslide.com.br/environment/apostila-do-instituto-ethos-sobre-o-tratamento-dos-residuos-solidos.html>. Acesso em 28/6/2016.

BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em 27/6/2016.

BRASIL. Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010. **Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em 27/6/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, 2014.** Disponível em: < http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em 27/6/2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão pós Audiências e Consulta Pública para Conselhos Nacionais, 2012.** Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1529/PNRS_consultaspublicas.pdf>. Acesso em 27/6/2016.

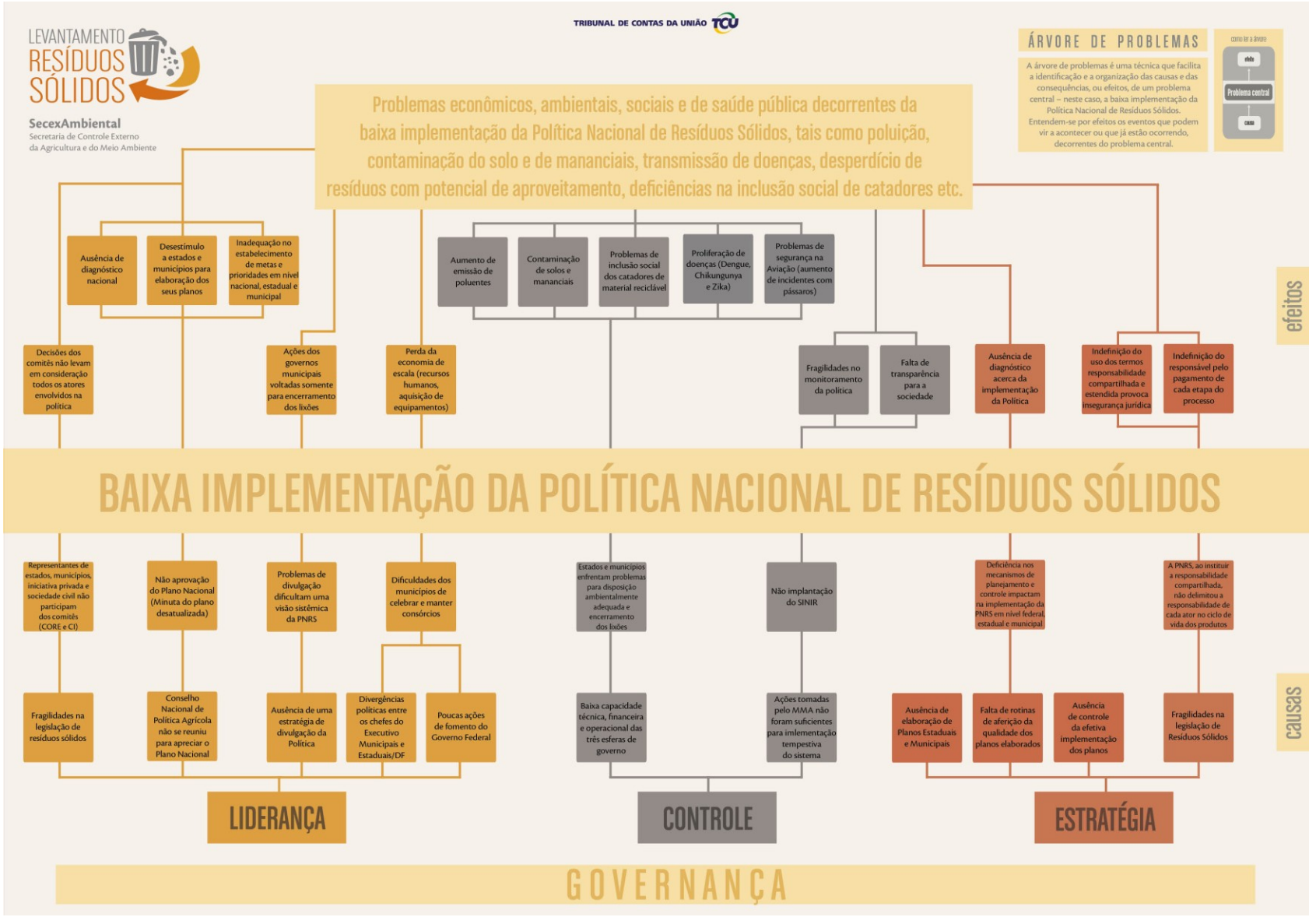
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, 2014.** Disponível em: < http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2014>. Acesso em 27/6/2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

APÊNDICES

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

APÊNDICE 1 – ÁRVORE DE PROBLEMAS



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

APÊNDICE 2– OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, foi elaborado documento no qual se previa a necessidade do estabelecimento de objetivos e metas na busca do desenvolvimento sustentável, a ser alcançado pelos Países-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da implementação de um conjunto de ações. A partir desse compromisso, decidiu-se, então, iniciar um processo intergovernamental e participativo com vistas a elaborar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Assim, em 2015, os 193 Estados-Membros da ONU adotaram formalmente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável composta pelos ODS que substituiriam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Trata-se de uma parceria global, organizada para os próximos 15 anos em diversas áreas de importância crucial para o Desenvolvimento Sustentável. Desse modo, os ODS são uma continuidade dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, agenda acordada em 2000 pelos países-membros da ONU para combater a pobreza.

Entre as propostas dos ODS estão erradicar a fome e a pobreza, promover a agricultura sustentável, saúde, educação e igualdade de gênero, além de garantir a todos o acesso à água, ao saneamento e à energia sustentável, o crescimento econômico, emprego, a industrialização, cidades sustentáveis e a redução da desigualdade.

A negociação da nova agenda é considerada inovadora no âmbito da ONU, porque, diferentemente dos ODM, os ODS foram elaborados com participação direta dos Estados-Membros e da sociedade civil e nasceram a partir de amplas consultas no mundo. A Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, agora chamada Agenda 2030, corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável.

A referida agenda consiste em uma Declaração com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão.

Uma das novidades dos ODS e de suas metas é o fato de se aplicarem a todos os Estados-membros das Nações Unidas. Isso reflete o reconhecimento de que todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – têm desafios a superar quando o assunto é promoção do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: social, econômica e ambiental.

A Agenda 2030 não se limita a propor os ODS, mas trata igualmente dos meios de implementação que permitirão a concretização desses objetivos e de suas metas. Esse debate engloba questões de alcance sistêmico, como financiamento para o desenvolvimento, transferência de tecnologia, capacitação técnica e comércio internacional. Além disso, deverá ser posto em funcionamento mecanismo de acompanhamento dos ODS e de suas metas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

A implementação dos ODS será um desafio, o que requererá uma parceria global com a participação ativa de todos, incluindo governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia, e Nações Unidas. Nesse contexto ganha relevo o papel a ser desempenhado pelas Entidades de Fiscalização Superiores na implementação e monitoramento dos ODS, já que, ao promoverem avaliações dessa natureza, fomentam o cumprimento dos acordos internacionais e estimulam o aperfeiçoamento da governança ambiental em direção ao desenvolvimento sustentável.

2. Entidades de Fiscalização Superiores e ODS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram negociados como resultado de um compromisso global feito na Rio+20 para ser implementado a partir de 2016 até 2030. Eles estarão no centro da agenda de desenvolvimento pós-2015 e colocarão muitos desafios para as estratégias nacionais de desenvolvimento de todos os países, com implicações importantes para as políticas internas em uma ampla gama de áreas, não só de dimensões ambientais ou sociais.

As Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), devido a sua posição nos sistemas nacionais e em função de seus mandatos em quase todas as áreas das despesas governamentais, podem contribuir para alcance pleno dos ODS pelos países signatários dessa nova agenda global. Como exemplo de atuação, as EFS podem verificar se os governos nacionais estão colocando esses compromissos internacionais em suas agendas e buscando atingi-los com transparência e *accountability*.

No âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês), o Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (WGEA) sugere uma abordagem de 4 etapas que possibilita realizar um leque de auditorias pelas EFS, de forma a verificar os principais fatores relativos à implementação do desenvolvimento sustentável. As medidas propostas são: Etapa 1: Descrever sucintamente a auditoria realizada; Etapa 2: Identificar qual objetivo ou meta foi objeto da auditoria; Etapa 3: Analisar as conclusões da auditoria através da definição de fatores de risco; e Etapa 4: Realizar considerações sobre as conclusões da auditoria e o alcance das metas.

A ONU, na Resolução A/RES/66/209, "reconhece o papel importante das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) em promover a eficiência, *accountability*, eficácia e transparência da administração pública, que é propício para a realização dos objetivos de desenvolvimento nacional e as prioridades, bem como os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os objetivos de desenvolvimento do milênio". A resolução enfatiza a influência positiva das EFS no fortalecimento das instituições e aumento da transparência e da confiança pública no governo, além de contribuir para a implementação de compromissos internacionais.

A ampla gama de temas e o fato de que a maioria dos objetivos e metas são interdependentes exigem dos governos nacionais uma visão holística ao definir sua estratégia de implementação. Uma estratégia que deve envolver não só as agências governamentais em todos os níveis, mas também os diferentes atores que serão impactados por tal iniciativa. Portanto, a Intosai e as EFS membros reconhecem a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.

importância de seu papel e suas contribuições para o acompanhamento e a avaliação dos ODS em cada nação, bem como globalmente.

Como exemplo de atuação, as EFS, através de suas auditorias, podem contribuir fundamentalmente para os ODS, por meio do desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (Objetivo 16.6). Desse modo, as EFS desempenham um papel importante na promoção da boa governança em todos os níveis, garantindo eficiência, responsabilização e transparência, fornecendo, ainda, mecanismos de supervisão independente, de modo a contribuir para a implementação da Agenda de Desenvolvimento pós-2015.

No campo ambiental, são diversos os objetivos a serem alcançados pelos países-membros. Um exemplo diz respeito ao **Objetivo 12** que visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, tendo como **meta 12.5** reduzir até 2030 substancialmente a geração de resíduos através de prevenção, redução, reciclagem e reuso. Nesse contexto, um dos temas que emergem está relacionado com os resíduos sólidos, conforme foi tratado no relatório de levantamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56031605.