

## AUDITORIA OPERACIONAL N. 1007893

- Procedência:** Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- Referência:** Erradicação de lixões em Minas Gerais e outras medidas relacionadas ao tratamento e disposição ambientalmente adequado dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU).
- Partes:** Carlos Moura Murta, Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Jairo José Isaac
- RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

### EMENTA

AUDITORIA OPERACIONAL. RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU). RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. MONITORAMENTO.

Em auditoria operacional cujo objeto visa à erradicação de lixões e outras medidas relacionadas ao tratamento e disposição ambientalmente adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), constatada pela equipe de auditoria a existência de falhas nos sistemas e procedimentos fiscalizados, bem como não atendimento de metas definidas em lei, recomendam-se ações corretivas e propositivas tendo por objetivo a melhoria nos sistemas relacionados aos resíduos sólidos urbanos, devendo o gestor responsável apresentar Plano de Ação a ser objeto de processo de monitoramento.

**Primeira Câmara**  
**38ª Sessão Ordinária – 5/12/2019**

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) com a finalidade de “*avaliar as ações adotadas pelo Estado de Minas Gerais para a erradicação dos lixões no território mineiro e o gradativo licenciamento da operação dos sistemas de disposição ambientalmente adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos. Ações de apoio aos municípios mineiros na Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos (Girsu) perpassando pelas questões relacionadas ao planejamento, consórcios públicos, coleta seletiva, reciclagem e educação ambiental, identificando os principais problemas que afetam a implementação das referidas ações*”.

A auditoria foi autorizada em 21/10/2014 e a equipe designada por meio da Portaria 015/2015, de 04 de maio de 2015.

Iniciada a fase de estudos, levantamento de dados e planejamento, a equipe de auditoria, visando o cumprimento do objetivo da auditoria, estabeleceu seu escopo ao delimitá-lo pelas seguintes questões/subquestões:

**Questão 1:** Em que medida os sistemas de disposição final de RSU implantados estão contribuindo para a preservação do meio ambiente e da saúde pública?

Subquestão 1.1: Os procedimentos de regularização ambiental têm contribuído para o adequado funcionamento dos empreendimentos para o tratamento e disposição final de RSU?

Subquestão 1.2: Os procedimentos de fiscalização têm contribuído para o controle ambiental dos empreendimentos utilizados para o tratamento e disposição final de RSU?

Subquestão 1.3: Em que medida a Semad/Feam/Sedru atuam para promover o apoio financeiro, técnico e a capacitação dos municípios para a implantação e operação dos sistemas de RSU?

Subquestão 1.4: Em que medida as ações para recuperação ambiental das áreas degradadas por RSU estão sendo eficientes?

**Questão 2:** Em que medida o apoio da Semad/Feam/Sedru ao planejamento e aos consórcios intermunicipais para gestão dos RSU tem sido efetivo?

**Questão 3:** Em que medida a Semad/Feam/Sedru vem apoiando os municípios, promovendo ações relativas à redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem, compostagem e programas de educação ambiental?

Adotando-se os dados de 2015 da Feam (Fundação Estadual do Meio Ambiente), estratificados por Supram (Superintendência Regional de Regularização Ambiental), população e forma de disposição final de resíduos sólidos urbanos: lixão, aterro controlado, usina de triagem e compostagem (UTC) e aterro sanitário (AS), foram selecionados vinte e cinco municípios – Divinópolis, Itaúna, Perdigoão, Itabirito, Mariana, Ouro Preto, Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte, Itabira, Poté, Santa Maria de Itabira, Teófilo Otoni, Paracatu, Unaí, Janaúba, Montes Claros, Nova Porteirinha, Verdelândia, Carmo do Rio Claro, Itajubá, Varginha, Barbacena, Guiricema, Ibertioga e Ubá – que foram visitados pela equipe de auditoria entre 07/08/2015 e 19/09/2015.

Os trabalhos de auditoria foram subsidiados por entrevistas, aplicação de questionários, e visitas *in loco*.

A equipe de auditoria apresentou o Relatório Preliminar de Auditoria Operacional, às fls. 01 a 83v, com a seguinte conclusão, fls. 69v e 70:

Constatou-se que o processo de licenciamento é moroso e desgastante, além de gerar atrasos na regularização dos empreendimentos favorecendo a existência de sistemas de disposição final paralisados ou operando de forma irregular. Ademais, a Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) que é o instrumento utilizado para agilizar a regularização de empreendimentos de pequeno porte está comprometendo o controle ambiental devido à ausência de vistoria prévia nesses empreendimentos.

Verificou-se um número reduzido de fiscalizações na fase pós licença e pouca efetividade na fiscalização de empreendimentos irregulares. A falta de estrutura dos setores responsáveis pela fiscalização (recursos humanos, veículos e equipamentos adequados etc), bem como dificuldades na aplicação das sanções colaboram para essa deficiência. Além disso, a ausência de um sistema de informação eficiente está contribuindo para diversas falhas verificadas tanto na regularização quanto na fiscalização dos empreendimentos.

Verificou-se também que a baixa capacidade operacional e a ausência de sustentabilidade financeira dos empreendimentos justificam o insucesso da grande maioria dos financiamentos públicos. Alguns municípios chegam a implantar os empreendimentos e em pouco tempo, por total falta de manutenção adequada, eles são abandonados tornando-se lixões a “céu aberto” ou mesmo instalações com as edificações e estrutura sucateada e os equipamentos destruídos.

Constatou-se que o Órgão Ambiental não tem exigido a implementação de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) para a recuperação dos passivos ambientais decorrentes da disposição inadequada dos RSU. A desativação de áreas ocupadas por lixões/aterros controlados está sendo realizada, na maioria das vezes, sem critérios técnicos, realizando-se apenas o encerramento da disposição de resíduos no local, fechamento e abandono da área.

Constatou-se ainda que 80% dos municípios mineiros não possuem PMGIRS elaborado nos termos da PNRS. Isso se deve principalmente aos quadros municipais despreparados não possuindo condições técnicas para gestão adequada dos RSU e a não elaboração do plano estadual, que poderia ser utilizado como balizador dos planos municipais.

Verificou-se a necessidade de maior participação do Estado na implementação de aterros sanitários regionais ou consorciados, tendo em vista a dificuldade dos municípios para fazer a gestão adequada dos RSU.

Com relação à implementação dos instrumentos econômicos Bolsa Reciclagem e ICMS Ecológico verificou-se que a distribuição do recurso destinado ao Programa Bolsa Reciclagem não é equitativa, as associações e catadores que recebem os menores valores encontram-se nas regiões de maior vulnerabilidade do Estado, não promovendo a inclusão social de catadores, nos termos do art. 2º da Lei n. 19.823/11.

Também foram constatadas deficiências quanto à verificação do desempenho operacional que é um dos componentes da fórmula do fator de qualidade e visa avaliar as condições de operação e eficiência do empreendimento para fins de repasses do ICMS Ecológico, bem como a diminuição dos totais repassados entre 2014 e 2015, apesar do aumento do número de empreendimentos no mesmo período. Constatou-se ainda que o Estado não tem priorizado ações incentivo à compostagem nos municípios e que o peso da compostagem na nota técnica referente aos repasses de ICMS Ecológico também não incentiva a ação.

Quanto às ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis apresentadas no Plano Estadual de Coleta Seletiva (PEC) constatou-se que as metas propostas foram baixas, e, não foram totalmente cumpridas, ademais, apenas 56% dos municípios mineiros foram monitorados visando à continuidade das ações.

Quanto aos programas de Educação Ambiental verificou-se uma descontinuidade das ações desenvolvidas e o baixo número de municípios auxiliados pela Feam/FIP, o que tem comprometido os resultados em busca da efetividade da redução, reutilização e reciclagem dos RSU.

Em seguida à conclusão, no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional, a equipe de auditoria apresentou sua proposta de encaminhamento, fls. 70v a 73, na qual sugeriu uma série de recomendações aos Secretários da Semad/Feam, Sedru e Seplag, visando a elaboração de Plano de Ação para aprimoramento, correção ou criação de novas ações, de acordo com os achados de auditoria.

Oportunizada a participação dos jurisdicionados, apresentaram informações a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, fls. 96 a 105, fls. 111 a 119, a Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional, fls. 131 a 490, e a Secretaria de Estado de Planejamento, fls. 491 a 493.

A equipe de auditoria, às fls. 503 a 585v, apresentou o Relatório Final de Auditoria Operacional acompanhado da apreciação dos comentários dos gestores, fls. 586 a 595, ficando a proposta de encaminhamento, após algumas adequações, da seguinte forma:

**Recomenda-se ao Secretário da Semad/Feam que:**

**a)** Visando maior agilidade no processo de licenciamento e diminuição dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos irregulares, e, considerando a reestruturação do Sisema e a implementação do novo modelo de licenciamento nos termos da Lei n. 21.972/16 e seus decretos regulamentadores:

1. Efetive a Gestão Territorial Ambiental em consonância com a Diretiva Copam n. 02/09 e elabore novos termos de referência;
2. Aperfeicue os critérios para o Licenciamento Ambiental Simplificado para empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU a fim de corrigir as falhas do instrumento AAF, tendo em vista a necessidade de maior controle ambiental desses empreendimentos;
3. Celebre termos de cooperação técnica com órgãos intervenientes no processo de licenciamento, em especial o Comar;
4. Promova a revisão/elaboração das normas relativas à disposição final dos RSU, em especial para disciplinar a destinação dos rejeitos das UTCs, bem como os ASPP.
5. Promova as descentralizações previstas na nova legislação com a criação e/ou ampliação e estruturação de unidades regionais, de forma que propicie a realização de trabalhos conjuntos entre os diversos órgãos do Sisema, em especial Feam e Suprams;

**b)** Visando o fortalecimento da fiscalização dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU, principalmente evitando-se repasses de ICMS

Ecológico para empreendimentos que não operam em conformidade com a legislação ambiental:

1. Crie programas de fiscalização com a participação dos vários órgãos do Sisema (Feam, IEF, Semad, Igam, Polícia Militar Ambiental), aproveitando a capilaridade e o poder de polícia da PMMG, com vistas a maior eficiência dessas atividades;
2. Implante estrutura adequada para a atuação dos órgãos fiscalizadores de forma a corrigir as deficiências quanto aos recursos humanos, veículos e equipamentos, dentre outras;
3. Crie mecanismos para possibilitar a contraprova das análises apresentadas em laboratório referentes aos programas de automonitoramento dos empreendimentos;
4. Crie índices que possibilitem monitorar os municípios quanto às ações relacionadas à gestão dos RSU, tais como coleta seletiva, educação ambiental, disposição adequada dos resíduos, capacitações etc;
5. Realize parcerias e alinhamentos com o MPEMG com relação ao atendimento das demandas de fiscalização: à celebração e cumprimento de TACs e de transações nos termos da Lei n. 21.735/15, bem como quanto à aplicação de sanções e responsabilização de gestores, quando for o caso.

c) Visando a melhoria na gestão da informação e conferindo maior agilidade e eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização ambiental, e, considerando a Ação Civil Pública n. 2500927-09.2013.8.13.0024, procedente do MPEMG, bem como as recomendações efetuadas nos Relatórios de Auditoria Operacional referente às Unidades de Conservação de Proteção Integral (Processo n. 872.163) e A Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro (Processo n. 951.431, ainda em tramitação neste Tribunal de Contas):

1. Apresente cronograma com previsão de entrega do sistema informatizado de auxílio ao licenciamento e fiscalização ambiental, implementando a IDE Sisema e a Plataforma Web de apoio à análise técnica.

2. Apresente cronograma com previsão de entrega do Sistema de gestão de informações sobre RSU homologado pelo Órgão Estatal Parceiro (OEP) informando as ações e prazo para: a) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial; b) Homologação do sistema pelo OEP; c) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial.

d) Visando garantir a saúde e a segurança da população exposta à contaminação em áreas degradadas por RSU, mediante a elaboração de planos para a desativação dos empreendimentos, bem como a implementação e fiscalização dos procedimentos adotados:

1. Aprimore as ações para a recuperação de áreas degradadas por RSU observando aspectos como a idade do depósito de lixo, quantidade e tipos de resíduos depositados, população exposta, proteção dos recursos hídricos, dentre outros, com vistas a aumentar o número de áreas cadastradas; agilizar a elaboração dos PRADs pelos responsáveis, bem como a análise e aprovação desses planos; instituir procedimentos de fiscalização que visem o cumprimento das ações de recuperação das áreas degradadas por RSU.

e) Visando à capacitação e apoio técnico, com o objetivo de reduzir a baixa capacidade operacional e a dificuldade de sustentabilidade financeira dos empreendimentos nos municípios mineiros:

1. Desenvolva ações de capacitação e apoio técnico aos municípios, especialmente aos de pequeno porte, por meio de parcerias com outros órgãos e instituições (CREAs, Associações de Municípios, Universidades), que tenham por objetivo promover a operação adequada dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final dos RSU;

2. Apoie os municípios de pequeno porte para a elaboração de projetos e estudos ambientais de qualidade e/ou contratação de consultores capacitados;

3. Divulgue na página das Secretarias na internet informações detalhadas de forma a apoiar, fortalecer e estimular as ações dos municípios na gestão dos RSU em especial sobre custos, taxas e boas práticas.
4. Aperfeiçoe o planejamento e a operacionalização das ações de apoio para implantação de ASPP para que alcancem resultados concretos e auxiliem o maior número de municípios possível.
5. Crie mecanismos de comunicação eficiente com o CREA/MG a fim de corrigir deficiências porventura encontradas na atuação dos profissionais de engenharia contratados como responsáveis técnicos pelos empreendimentos de RSU.
6. Realize periodicamente encontros técnicos, fóruns regionais, seminários, dentre outros eventos, que promovam o intercâmbio de experiências vivenciadas pelos gestores e operadores de empreendimentos de RSU, em especial para que sejam replicadas as experiências municipais exitosas.
7. Promova ações de apoio e incentivo para que as prefeituras implementem um mecanismo de cobrança pela gestão dos resíduos sólidos.

**Recomenda-se aos Secretários da Semad e da Secir, no que couber:**

**a)** Visando à redução do desperdício de recursos públicos com obtenção de maior eficiência e racionalidade na alocação de recursos destinados a empreendimentos de RSU:

1. Dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Semad/Secir por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e daqueles que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página das Secretarias na internet.
2. Condicione a liberação de recursos dos convênios à apresentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e à exigência de estruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão nos municípios.
3. Implemente mecanismos que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados, bem como dos projetos elaborados, com os recursos estaduais repassados para que sejam objeto de fiscalização.
4. Condicione a emissão de empenhos para os convênios à apresentação de licenças ambientais prévias, bem como à aprovação dos projetos, por equipe técnica da(s) 151 Secretaria(s), privilegiando os municípios que detiverem condições efetivas de garantir a sustentabilidade do empreendimento a ser realizado, por meio de estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica.
5. Estabeleça critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de RSU, 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.
6. Condicione a celebração de convênios que tenham por objeto a elaboração de projetos de engenharia 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 Estadual, em que o município se comprometa a construir e operacionalizar o empreendimento, de forma a evitar que, mesmo com a elaboração de um projeto, a solução adequada para o tratamento e/ou destinação final adequada não venha a ocorrer.

**b)** Visando ao aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos:

1. Promova o aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos, utilizando-se as associações municipais regionais e/ou a participação do Governo Estadual na gestão desses consórcios.

2. Incentive os consórcios para compartilhamento de técnicos, manutenção de aterros, extensão, treinamento, pesquisa e demais possibilidades, de forma a contribuir com a gestão de RSU.
3. Realize encontros para a realização de trocas de experiências, orientações e apoio aos consórcios públicos que tratam do gerenciamento de RSU.
4. Divulgue aos municípios utilizando, inclusive, a página das Secretarias informações técnicas necessárias para a formação dos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos e as boas práticas de gestão.
5. Elabore e divulgue para os municípios estudos sobre custos da gestão compartilhada de RSU pelos consórcios utilizando-se, preferencialmente, os agrupamentos definidos pelos ATOs, como referência.

**Recomenda-se aos Secretários da Seplag e da Semad/Feam, no que couber:**

**a)** Visando ao aprimoramento dos instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico/subcritério saneamento ambiental:

1. Reveja os critérios de repasse dos recursos do Bolsa Reciclagem de forma que auxilie as associações/cooperativas promovendo a inclusão social dos catadores das regiões mais carentes do Estado;
2. Aprimore o Bolsa Reciclagem, ampliando o pagamento para outras tipologias de recicláveis e assegurando fontes de recursos financeiros específicos para este fim;
3. Reveja os critérios de cálculo do fator de qualidade do ICMS Ecológico, promovendo as adequações necessárias para avaliação do Desempenho Operacional (DO) quanto à atribuição da Nota Técnica e análise dos relatórios de monitoramento, bem como a ampliação da cota parte do ICMS Ecológico de forma que os empreendimentos que operam de forma adequada sejam estimulados, assim como as UTCs que efetivamente realizam compostagem.

**b)** Visando ao incentivo a reciclagem, compostagem, coleta seletiva e educação ambiental:

1. Promova o incentivo para atividades de reciclagem de modo geral – atração de indústrias de reciclagem, adaptação de indústrias existentes para passarem a utilizar material reciclável paralelamente à matéria-prima virgem, concessão de incentivos tributários e créditos para atividades de reciclagem etc. Em especial, incentivo às indústrias de vidro e de materiais potencialmente recicláveis como, isopor, embalagens de biscoito e marmitex, cujo mercado ainda é deficiente em Minas Gerais.
2. Promova ações de incentivo à compostagem mediante a elaboração de manuais e cartilhas, bem como a realização de capacitação de gestores públicos, comunidade em geral, produtores rurais, associações etc. sobre a importância de uma adequada segregação na fonte geradora e tratamento dos resíduos orgânicos por compostagem, utilizando técnicas e processos mais adequados para cada caso, com vistas ao aproveitamento dos materiais dela decorrentes.
3. Quanto às ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis apresentadas no Plano Estadual de Coleta Seletiva (PECS) recomendase a revisão dessas ações visando sua ampliação e otimização.
4. Quanto às ações de educação ambiental recomenda-se promover melhorias no planejamento para que essas ações sejam permanentes, executadas de forma coordenada e nos diferentes espaços: escolas, igrejas, órgãos públicos, associações comunitárias, empresas etc, em articulação com as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios, as Secretarias de Saúde do Estado e dos Municípios, as Polícias Militares, dentre outros. Recomenda-se também estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora.

**BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Os benefícios esperados com a adoção das medidas sugeridas são no sentido de permitir maior agilidade ao processo de licenciamento e na fiscalização dos empreendimentos,

com diminuição dos impactos ambientais e melhoria na saúde da população, que é afetada quando vive em regiões cujos empreendimentos são irregulares. Com relação à redução de desperdícios no uso dos recursos públicos, espera-se obtenção de maior eficiência, racionalidade e transparência na alocação de recursos, propiciando maior sustentabilidade aos sistemas de RSU financiados pelo Estado. Com relação a elaboração dos planos e constituição e efetivação dos consórcios públicos, espera-se o fortalecimento e desenvolvimento institucional do serviço de manejo dos RSU nos municípios mineiros. Com aprimoramento do Bolsa Reciclagem e do ICMS-Ecológico, espera-se incentivar os catadores das regiões mais carentes do Estado e maior racionalidade na distribuição dos recursos. O incentivo à reciclagem, coleta seletiva e educação ambiental contribuirá com a redução da poluição do solo, da água e do ar, com a melhoria da qualidade de vida da população, e ainda, com o aumento da vida útil dos aterros sanitários.

Após a apresentação do Relatório Final de Auditoria Operacional acompanhado da apreciação dos comentários dos gestores houve, no Estado, reforma administrativa na qual foi extinta a Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional.

Em razão desta reforma e de eventuais alterações fáticas ou legislativas, devolvi os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional para que verificasse a ocorrência de possíveis impactos nas recomendações constantes da proposta de encaminhamento do Relatório Final de Auditoria Operacional.

Em resposta ao despacho, a Coordenadoria de Auditoria Operacional solicitou que fosse considerado “o redirecionamento das recomendações inicialmente destinadas à Secir, para a Semad, Sede, Seinfra e Sedese, no que couber a competência de cada Secretaria”.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente auditoria operacional foi estruturada em seis temas, distribuídos nos capítulos 3 a 8, sobre os quais foram analisados diversos aspectos relativos ao seu escopo, quais sejam: regularização ambiental; fiscalização ambiental; sustentabilidade dos empreendimentos; recuperação ambiental de áreas degradadas; planejamento da gestão dos resíduos sólidos urbanos; e reutilização, reciclagem, compostagem e recuperação dos resíduos sólidos urbanos.

Passo a expor os temas tratados pela equipe de auditoria em seu Relatório Final de Auditoria Operacional:

### **1. Regularização Ambiental (capítulo 3 – fls. 518 a 524v)**

Neste tema a equipe de auditoria buscou analisar a questão 1 e a subquestão 1.1 inicialmente levantadas:

Logo, a questão de auditoria – Em que medida os sistemas de disposição final de RSU implantados estão contribuindo para a preservação do meio ambiente e da saúde pública? – teve como objetivo avaliar as lacunas na atuação do Sisema que contribuem para que a destinação final dos RSU seja realizada sem o devido controle, causando graves impactos ambientais e na saúde da população.

Quando questionados sobre o motivo para que os RSU continuem sendo depositados em lixões e aterros controlados, 38% dos gestores municipais consideraram a falta de recursos financeiros, 18% dificuldade na formação de consórcio, 17% falta de apoio do governo do estado; 12 % dificuldades para encontrar uma área adequada e 8% dificuldades no licenciamento.

Desse modo, a primeira subquestão de auditoria visou esclarecer se: Os procedimentos de regularização ambiental têm contribuído para o adequado funcionamento dos empreendimentos para o tratamento e disposição final de RSU?

Para tanto, buscou-se identificar inicialmente se o modelo de licenciamento adotado em Minas Gerais carece de mudanças para que seja mais eficiente quanto à redução de impactos ambientais ocasionados pela disposição inadequada dos RSU.

A regularização ambiental é o ato pelo qual o empreendedor atende às precauções que lhe foram requeridas pelo poder público referentes a Licenciamento Ambiental, Autorização Ambiental de Funcionamento, Outorga de Direito de uso de Recursos hídricos, Cadastro de Uso Insignificante, Supressão de Vegetação Nativa e Intervenção em Área de Preservação Permanente.

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

### **1.1 Morosidade no processo de licenciamento**

Nesse tópico a equipe de auditoria verificou, quanto à média de tempo para análise dos processos de licenciamento de empreendimentos destinados aos RSU, que os prazos variavam em função de cada Supram e do tipo de licença, ficando entre 2 meses e 4 anos, extrapolando o prazo legal em muitos casos.

Como causas para a morosidade nos processos de licenciamento a equipe de auditoria identificou:

- a) Necessidade de ajustes nos termos de referência que deveriam ser mais claros e objetivos;
- b) Estrutura inadequada das Suprams, abrangendo infraestrutura, material, equipamentos e recursos humanos;
- c) Insuficiência do sistema de informação, considerado desatualizado, não realizando a integração com importantes informações sobre licenciamentos, o que contribuiria para a deficiência no processo de regularização;
- d) Demora na manifestação do Comando Aéreo Regional (Comar). Apontada por alguns municípios como uma das causas da lentidão no licenciamento de sistemas de disposição final de RSU, pois, em razão da atração que os aterros sanitários e UTC's despertam em aves, faz-se necessária a intervenção da aeronáutica em áreas de Gerenciamento de Riscos Aeroviários (AGRA) dos aeródromos brasileiros.

### **1.2 Precariedade da autorização ambiental de funcionamento (AAF) para empreendimentos destinados aos resíduos sólidos urbanos (RSU)**

A equipe de auditoria verificou que, devido à condição precária como é concedida a AAF, sendo um processo que envolve basicamente análise documental quanto às obrigações de natureza ambiental, pode haver a regularização de empreendimentos sem controle ambiental, implicando, até mesmo, em repasses indevidos de ICMS-Ecológico.

De trechos de entrevistas obtidas junto a superintendentes e analistas das Suprams, a equipe de auditoria destacou algumas causas deste problema, apontando que a AAF seria ineficiente por ser emitida sem o adequado critério técnico, baseando-se em informações dos pretendentes, sem visita prévia de pessoal técnico que pudesse comprová-las.

## **2. Fiscalização Ambiental (capítulo 4 – fls. 525 a 532)**

Neste tema a equipe de auditoria buscou analisar a subquestão 1.2 inicialmente levantada:

As fiscalizações nos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU são realizadas por diversos setores do Sistema e têm diversas finalidades como, atender denúncias, acompanhar condicionantes e pós-licenciamento, acompanhar o passivo ambiental, dentre outras.

(...)

Dessa forma, a segunda subquestão de auditoria teve por objetivo verificar *Se os procedimentos de fiscalização têm contribuído para o controle ambiental dos empreendimentos utilizados para o tratamento e disposição final de RSU*. Para tanto, procurou-se analisar como ocorre a fiscalização dos empreendimentos utilizados para o tratamento e destinação final dos RSU licenciados ou não, utilizando-se como base os relatórios da fiscalizações realizadas em 2013, 2014 e 2015, encaminhados a este Tribunal.

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

## 2.1 Número reduzido de fiscalizações pós licença

Considerando-se um sistema de fiscalização ambiental composto por diversos órgãos, cada qual com suas competências, a equipe de auditoria constatou a baixa participação das Suprams no volume total de fiscalizações, correspondendo a apenas 4%, identificando as seguintes causas:

- a) Grande passivo de processos nas Suprams decorrente de falta de pessoal, seja para atender à demanda, seja para eliminar o passivo existente;
- b) Necessidade de remodelar o processo de automonitoramento, visto que, como cabe ao empreendedor a coleta, registro e interpretação de dados sobre seu desempenho, seguindo diretrizes do órgão ambiental, assim como a elaboração de relatórios periódicos, a fiscalização se mostra pouco efetiva, na medida em que somente se dá quando da revalidação da licença de operação, o que pode demorar alguns anos.
- c) Deficiências nos sistemas de informação, em razão de o relatório do Programa de Automonitoramento ser encaminhado para a Supram para ser anexado ao processo, ficando os laudos de análise e relatórios de ensaios que fundamentam o relatório arquivados na sede do empreendedor para serem futuramente verificados quando de inspeção para revalidação da licença de operação. A disponibilização destes dados no sistema poderia agilizar os procedimentos de fiscalização.

## 2.2 Pouca efetividade na fiscalização de empreendimentos irregulares

Neste tópico a equipe de auditoria trata da situação dos municípios que não cumpriram os prazos legais para a eliminação dos lixões, inclusive daqueles que assinaram TACs e permaneceram inadimplentes, identificando problemas que levaram à pouca efetividade na fiscalização:

- a) Dificuldade na aplicação de sanções, especialmente devido ao baixo valor das multas, o que torna sua cobrança, muitas vezes, segundo informação de gestores estaduais, mais cara do que anistiar o município infrator. Somente no caso de reincidência a cobrança do valor da multa passa a ser viável.
- b) Falta de estrutura dos órgãos do sistema para a fiscalização, na medida em que a competência abrange outras tipologias além da destinação final de RSU, o que remete ao problema da falta de servidores, equipamentos, etc. Relatam, ainda, que grande parte das fiscalizações, aproximadamente 90%, são feitas para atenderem demanda do Ministério Público.

## 3. A Sustentabilidade dos Empreendimentos (capítulo 5 – fls. 532v a 543v)

Neste tema a equipe de auditoria buscou analisar a subquestão 1.3 inicialmente levantada:

As deficiências enfrentadas pelos municípios em vários aspectos, tais como técnico, financeiro, infraestrutura, administrativo e até mesmo legal, para gerenciar a coleta e a destinação adequada de RSU foram consideradas relevantes na auditoria realizada. Assim, a 3ª subquestão de auditoria buscou identificar *Em que medida a Semad/Feam/Sedru atuam para promover o apoio financeiro, técnico e a capacitação dos municípios para a implantação e operação dos sistemas de RSU?*

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

### 3.1 Apoio técnico e capacitação

Neste ponto, a equipe de auditoria constatou “*que grande parte das prefeituras não possuem estrutura adequada, com carência de servidores para o gerenciamento dos RSU, dificuldades em efetuar a cobrança pelos serviços, bem como para a implementação de consórcios públicos*”, e ainda, “*a insuficiência do apoio prestado aos municípios, especialmente os de pequeno porte*”, dividindo a apresentação de seus achados por questões internas e externas ao município.

#### 3.1.1 Estrutura municipal inadequada para executar e/ou fiscalizar os serviços

Considerando os problemas enfrentados pelos municípios para a adequada execução e/ou fiscalização dos serviços relacionados aos RSU, com base em trabalho realizado pela Auditoria Geral do Estado em 2010, denominado “Projeto Estruturador de Resíduos Sólidos”, entrevistas a servidores/funcionários municipais responsáveis pelos empreendimentos, de estudos técnicos especializados e de entrevistas com superintendentes das Suprams, a equipe de auditoria identificou as seguintes causas:

- a) Insuficiência de capacitação de gestores e servidores/funcionários, tanto por falta de suporte do Estado quanto dos próprios municípios, comprometendo a qualidade dos serviços, até mesmo para a contratação de serviços terceirizados, na medida em que os responsáveis não detêm todo o conhecimento necessário para realizar contratações técnico e financeiramente adequadas. A falta de conhecimento e qualificação técnica por parte de servidores municipais acarreta na contratação terceirizada de responsáveis técnicos, que, muitas vezes, fazem serviços de acompanhamento à distância, com visitas esporádicas.
- b) Dificuldade das prefeituras para efetuar a cobrança pelos serviços, seja pelos altos índices de inadimplência do IPTU, quando a taxa de lixo está a ele vinculada, seja pela falta de vontade política para implementar a cobrança da taxa, devido à possibilidade de desgaste com o eleitorado.
- c) Dificuldade na implementação de consórcios intermunicipais, tendo como principais motivos a falta de tradição dos entes federativos em adotarem práticas de cooperação visando ao atendimento de interesses comuns; a falta de interesse de municípios de maior porte em se consorciarem a municípios menores, por razões de ordem financeira, administrativas e operacionais; e, quanto aos consórcios já implantados, constatou-se dificuldades no custeio, com inadimplência de alguns municípios consorciados, e dificuldades na manutenção de mão de obra especializada.

### **3.1.2 Insuficiência do apoio prestado aos municípios para a implantação de aterros sanitários de pequeno porte - ASPP**

Considerando que pela legislação vigente aterros controlados, em razão da pequena quantidade de RSU (até 20 t/dia) e das características dos resíduos gerados, podem ser transformados em ASPPs, minimizando impactos ao meio ambiente e à saúde pública; a equipe de auditoria constatou que, em função de termo de parceria firmado entre o Estado e a Fundação Israel Pinheiro (FIP), *“dois municípios receberam apoio em 2012, dois em 2013, cinco em 2014 e três receberam apoio em 2015 para implantação de ASPP, totalizando apenas doze municípios apoiados . Desses, apenas três municípios tiveram o ASPP implantado, segundo informações do Órgão Ambiental: Açucena, Rio Vermelho e Verdelândia”*, sendo que *“é muito expressivo o número de municípios que possuem aterros sanitários controlados e lixões em Minas Gerais quando comparado aos que recebem apoio para implantar ASPP até o momento”*.

Para este achado, a equipe de auditoria apontou as seguintes causas:

#### a) Deficiências no planejamento e operacionalização das ações realizadas pela Feam/FIP

Da análise das metas estabelecidas para apoio aos municípios nos exercícios de 2012 a 2015, constatou-se que em nenhum dos períodos as metas foram alcançadas, destacando-se que:

Dentre os critérios utilizados para a seleção dos municípios que recebem apoio para a implantação do ASPP está o interesse da administração municipal. Em contrapartida, cabe ao município executar as obras para a implantação do ASPP, arcando com os ônus e obrigações (despesas com análises laboratoriais, ensaios e estudos de campo; obtenção de licenças, autorizações, alvarás e similares porventura exigíveis) inerentes às fases de caracterização do local escolhido, preparação do terreno e implantação e operação do aterro propriamente dito.

Em que pese a vontade de alguns gestores municipais em buscar uma solução para a disposição final dos RSU, entende-se que é necessário que os municípios recebam informações prévias e detalhadas sobre os prováveis custos envolvidos, bem como o cronograma de desembolso para a viabilização do ASPP.

Verificou-se que a escassez de recursos financeiros ocasionou demora na contratação dos serviços técnicos necessários ao andamento dos trabalhos inviabilizando o prosseguimento das ações em vários municípios apoiados. Em outros, a implantação do ASPP foi inviabilizada pela necessidade de impermeabilização complementar na área escolhida, tendo em vista o coeficiente de permeabilidade do solo. A execução de impermeabilização complementar, bem como de outros elementos de proteção ambiental implicam aumento de gastos na implantação e operação do empreendimento, tornando-o muitas vezes inviável para o município.

b) Lacunas na legislação, especialmente quanto a alteração que se tinha em curso relativa à DN Copam n.º 74/04 no que tange à “*necessidade de definir de forma mais específica as unidades de tratamento e/ou disposição final de RSU passíveis de regularização ambiental descrita no Anexo Único*”, que teve sua votação interrompida em razão de pedido de vista na Câmara Normativa e Recursal (CNR) em 21/9/2011, devido a questionamentos do Ministério Público sobre emissão de AAF para aterro sanitário.

### **3.2 Apoio financeiro**

Neste ponto, a equipe de auditoria buscou avaliar os resultados decorrentes de repasses feitos pela Sedru para disposição final adequada de RSU, “*considerando que 38% dos gestores municipais consideraram que a falta de recursos financeiros é o maior obstáculo a uma gestão de resíduos efetiva*”, bem como a “*situação dos convênios para implantação de sistemas de disposição final realizados pela Sedru e os municípios, no período de 2009 a 2015. O objetivo dessas análises perpassa pela identificação do montante de desperdício e da efetividade no uso dos recursos públicos*”.

#### **3.2.1 Desperdício de recursos públicos**

A equipe de auditoria cita o Relatório de Monitoramento do Programa de Resíduos Sólidos realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2011, para alertar sobre os riscos de “*desperdício de recursos públicos na pulverização de recursos para o financiamento de aterros de pequeno porte ou para aquisições isoladas ou mal dimensionadas*”. Relatório do qual extraiu:

(...) no caso de aterros pequenos, os custos per capita de operação são sensivelmente mais elevados do que os de aterros maiores, em função da escala de aproveitamento. Já as aquisições mal dimensionadas ou isoladas acabam sendo abandonadas ou viram sucata, em função da capacidade ociosa, dos altos custos de manutenção ou da impossibilidade de disposição final adequada de rejeitos.

Ressaltou, ainda, o fato apurado junto à Superintendente de Saneamento Básico da Sedru, de que, para a formalização de convênios para a disposição final/tratamento de RSU não se exigia análise técnica nem estudos técnicos prévios. Diante deste fato a equipe de auditoria apresentou entendimento de que “*o apoio financeiro para a implantação de empreendimentos deveria estar condicionado ao atendimento de diversos quesitos, como apresentação de licença ambiental prévia e de estudos de viabilidade técnica e econômica a serem analisados e aprovados pela Sedru de forma a proporcionar maior efetividade aos recursos estaduais destinados aos RSU*”.

### **4. Recuperação Ambiental de Áreas Degradadas (capítulo 6 – fls. 544 a 546v)**

Neste tema a equipe de auditoria buscou analisar a subquestão 1.4 inicialmente levantada:

Não basta implantar aterros sanitários, é necessário que esses empreendimentos operem de forma correta, e depois de encerrados tais empreendimentos precisam ser monitorados durante décadas, uma vez que mesmo após o encerramento haverá produção de chorume. Além disso, é extremamente relevante a eliminação de passivos ambientais decorrentes da existência de lixões e aterros controlados. O simples abandono e fechamento dessas áreas são procedimentos equivocados, devendo serem utilizadas técnicas corretas, que minimizem os impactos ambientais.

(...)

O tempo necessário para encerramento de um lixão é variável, dependendo do grau de comprometimento da área, dos recursos financeiros disponíveis e da concepção adotada. Cabe à Prefeitura a elaboração do respectivo Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), que deve definir as medidas técnicas e de controle ambiental necessárias, os custos e cronogramas de implementação (Feam 2010, fls. 31).

(...)

Considerando que o RPS<sup>1</sup> não havia sido elaborado até o final desta auditoria e que um planejamento deficiente pode comprometer a proposição de medidas a serem aplicadas em áreas degradadas em razão da disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos, a 4ª subquestão de auditoria teve por objetivo analisar – *Em que medida as ações para a recuperação ambiental das áreas degradadas por RSU estão sendo eficientes?*

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

#### **4.1 Número reduzido de áreas de RSU cadastradas**

A equipe de auditoria constatou, com base no Inventário de Áreas Contaminadas do Estado de Minas Gerais de 2015, que somente 3 (três) áreas de depósito de RSU haviam sido cadastradas como área contaminada sob investigação, de um total de 617 (seiscentas e dezessete) cadastradas pela introdução de quaisquer substâncias ou resíduos.

Dentre as possíveis causas a equipe de auditoria apontou:

- Priorização por parte da Feam do cadastramento e recuperação de áreas que recebam, além dos resíduos domiciliares, resíduos industriais;
- Desativação de áreas ocupadas por lixões/aterros sem critérios técnicos, “*realizando-se apenas o encerramento da deposição de resíduos no local, fechamento e abandono da área*”
- Quando do processo de licenciamento de novo local para disposição final ou tratamento dos RSU as Suprams exigem a recuperação da antiga área, impondo condicionantes. Entretanto, diante da ineficiência da fiscalização na fase pós-licença, a verificação do cumprimento das condicionantes fica prejudicada.

#### **5. Planejamento da Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (capítulo 7 – fls. 547 a 557v)**

Neste tema a equipe de auditoria buscou analisar a questão 2 inicialmente levantada, estendendo seu alcance, além dos consórcios intermunicipais para gestão dos RSU, aos municípios:

O objetivo deste capítulo é verificar em que medida o apoio da Semad/Feam/Sedru ao planejamento da gestão dos RSU nos municípios tem sido efetivo. Buscou-se identificar o nível de implementação dos planos municipais e intermunicipais e dos consórcios de resíduos sólidos urbanos no Estado.

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

#### **5.1 Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS**

Neste tópico a equipe de auditoria identificou dificuldades no planejamento da gestão dos RSU, constatando:

##### **5.1.1 80% dos municípios de Minas Gerais não possuem PMGIRS**

A equipe de auditoria verificou que, até 2015, apenas 18% dos municípios mineiros tinham seus planos aprovados nos termos da Lei n.º 12.305/10, citando, ainda, comparativo de dados do Ministério do Meio Ambiente, do mesmo ano, abrangendo todas as unidades da federação, no qual se apontou que “*as maiores dificuldades de elaboração dos PMGIRS encontram-se nos municípios de até 20 mil habitantes*”.

---

<sup>1</sup> RPS (Plano Estadual de Resíduos Sólidos). A teor do artigo 17 da Lei n.º 12.305/10, “*o plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, ...*”

Para o baixo índice de implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, a equipe de auditoria apontou as seguintes causas:

a) Quadros municipais despreparados para elaboração dos PMGIRS

Constatada a capacitação de 193 alunos entre os anos de 2011 a 2014 em cursos EAD realizados pela Feam em parceria com a Oscip FIP objetivando auxiliar os gestores municipais no acompanhamento e elaboração dos PMGIRS, observou-se que os participantes consideraram que os cursos tiveram sua aplicabilidade comprometida por serem muito teóricos. Além disso, os gestores entrevistados citaram a falta de dados anteriores e o levantamento dos dados como as maiores dificuldades para elaboração dos PMGIRS.

b) Ausência de Plano Estadual de Resíduos Sólidos

A ausência de um Plano Estadual de Resíduos Sólidos, na forma determinada pela Lei n.º 12.305/10, colabora para a falta de implementação de PMGIRS em vários municípios, na medida em que poderia ser um balizador para a elaboração dos planos municipais.

## **5.2 Consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos**

Neste ponto a equipe de auditoria identificou que Minas Gerais possui poucos consórcios com atuação efetiva na gestão do RSU.

### **5.2.1 Poucos consórcios com atuação efetiva na gestão de RSU**

A equipe de auditoria concluiu que Minas Gerais *“possui apenas 5 consórcios em atividade (23 municípios) compartilhando aterro sanitário ou UTC, com sede nos municípios de Cristiano Ottoni, João Monlevade, Itajubá, São Miguel do Anta e Senador Firmino”*, apontando as seguintes causas:

a) Dificuldade na implementação dos ATOs

A Feam, em 2016, descreve o PRE-RSU (Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos) como *“uma proposta de divisão do Estado em Arranjos Territoriais Ótimos (ATOs) que são ‘agrupamentos de municípios que possuem viabilidade técnica para a formação de consórcios intermunicipais. Esse estudo constituiu-se em uma referência para os municípios que desejam adotar soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos’*.

Deste plano resultaram 285 agrupamentos e 51 ATOs, sendo que, apenas em 7 (sete) casos, os ATOs serviram de auxílio para a formação de consórcios.

Por meio de entrevistas com gestores municipais, a equipe de auditoria apontou como principais entraves à formação de consórcios, nos termos propostos pelos ATOs, questões político-partidárias entre os municípios e a necessidade de autorização prévia pelas Câmaras Municipais.

b) Complexidade do processo formal para constituição de um consórcio

Diante de toda organização e documentação exigida para a implantação e funcionamento dos consórcios municipais, a equipe de auditoria, com base em resposta da Semad, diagnosticou que, de 22 consórcios que cooperaram com a análise, *“somente 5 consórcios possuem documentada a forma como serão realizados os serviços de gestão de RSU, bem como será feita a cobrança pelos mesmos”*.

c) Deficiência no planejamento das ações de apoio aos consórcios de RSU

A equipe de auditoria, em visitas *in loco*, observou o *“desconhecimento dos gestores municipais quanto as várias possibilidades finalísticas dos consórcios públicos e do ganho em escala da gestão compartilhada de RSU”*.

Segundo MMA, em estudos feitos em parceria com o CETEC/MG e a Caixa Econômica Federal, *“os investimentos per capita para a instalação de unidades de destinação final dos resíduos sólidos são inversamente proporcionais ao porte populacional”*, o que demonstra a importância da escala na prestação desses serviços.

d) Dificuldade de articulação entre a Semad/Feam e a Sedru como os municípios

A equipe de auditoria constatou que a Semad/Feam e a Sedru “*solicitaram os mesmos dados aos consórcios intermunicipais em datas bastante próximas*” para subsidiar estudos distintos, fato que corrobora o achado no qual se identificou insuficiência de articulação do Estado e dificuldade no apoio aos municípios.

e) Necessidade de maior participação do Estado na implementação de uma solução conjunta com os Municípios

Segundo a equipe de auditoria “*restou comprovado que a implantação de consórcios intermunicipais para a gestão dos RSU não está avançando na velocidade necessária em Minas Gerais, seja por dificuldades políticas na articulação entre municípios para formação de consórcios ou pela complexidade do processo formal para a constituição desses consórcios*”.

E conclui que “*a dificuldade dos municípios para fazer a gestão adequada dos RSU sem o apoio do Estado e da União é enorme, daí a importância do custeio compartilhado. Além disso os ganhos de escala proporcionados pela regionalização da disposição final favorecem a redução dos custos. Cabe ao Governo de Minas avaliar os modelos que possam ser implementados em cada caso*”.

**6. Reutilização, Reciclagem, Compostagem e Recuperação dos Resíduos Sólidos Urbanos (capítulo 8 – fls. 558 a 570)**

Neste tema a equipe de auditoria, tomando por base a questão 3 de auditoria inicialmente levantada buscou:

(...) verificar a atuação da Semad/MG quanto às ações para implantar ou melhorar a coleta seletiva e reutilização dos resíduos recicláveis, o incentivo às cooperativas e associações formadas por catadores de materiais recicláveis, a compostagem de resíduos orgânicos, a implementação de programas de educação ambiental, bem como avaliar o apoio que a Secretaria tem disponibilizado aos municípios mineiros.

A partir das análises realizadas pela auditoria, em especial no programa Bolsa Reciclagem e no ICMS Ecológico, constatou-se deficiências nesses instrumentos econômicos que têm por objetivo incentivar a reciclagem e a comercialização dos materiais triados pelos catadores e a construção de unidades de triagem e compostagem com a implantação de programas de coleta seletiva.

Constatou-se, ainda, que os resultados das ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis por intermédio do Plano Estadual de Coleta Seletiva (PECS) não alcançaram as metas planejadas e constantes do contrato firmado com a FIP.

Verificou-se, também, deficiências nas ações de incentivo à compostagem, bem como deficiências nas ações de redução, reaproveitamento e reutilização de RSU, o que retrata as falhas nos programas de educação ambiental, que seriam a base para uma gestão eficaz dos resíduos sólidos urbanos.

(...)

A partir dos critérios definidos pela auditoria, verificou-se em que medida a Semad vem apoiando os municípios, promovendo ações relativas à redução, reaproveitamento e reutilização de RSU, com enfoque nos seguintes pontos: a) implementação de instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico; b) ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis; c) ações de incentivo à compostagem; d) ações de educação ambiental.

Feitas as análises, foram encontrados os seguintes achados de auditoria:

**6.1 Implementação dos instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico**

A equipe de auditoria identificou que “*os instrumentos econômicos adotados pelo Estado não têm alcançado os objetivos estabelecidos nas metas e na regulamentação normativa*”.

### **6.1.1 Deficiências na distribuição dos recursos financeiros do programa Bolsa Reciclagem**

Criada pela Lei Estadual n.º 19.823/11 e regulamentada pelo Decreto n.º 45.975/12, “o *Bolsa Reciclagem é um programa de incentivo financeiro para as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que fazem segregação, enfardamento e comercialização de produtos recicláveis*”.

Como causas na deficiência na distribuição dos recursos financeiros do programa Bolsa Reciclagem a equipe de auditoria apontou:

#### **a) Dificuldade na comercialização dos materiais recicláveis**

Constatou-se que as associações e cooperativas enfrentam problemas na comercialização de materiais recicláveis pelos seguintes motivos: baixa demanda da indústria mineira quanto ao vidro; baixa produção de alguns municípios; necessidade de utilização de atravessadores; falta de estrutura de transporte para escoar os produtos; oscilação nos preços dos produtos e dificuldade na negociação com os compradores.

Após a análise das informações coletadas a equipe de auditoria concluiu:

Além da inexistência da coleta seletiva na maioria dos municípios, há também o problema da quantidade de materiais recicláveis coletado, isto é, as organizações dos pequenos municípios não conseguem coletar um volume de material suficiente para a comercialização e, via de regra, vendem para os atravessadores. Tal situação pode ser minimizada com a implementação de consórcios, que ao integrar vários municípios na coleta seletiva poderá ter como resultado o aumento na quantidade total de materiais coletados, obtendo, assim, uma melhor economia de escala para as organizações comercializarem os produtos.

#### **b) Repasses do Bolsa Reciclagem são calculados pela quantidade de material comercializado**

A equipe de auditoria constatou que os “*recursos financeiros repassados às organizações de catadores pelo programa Bolsa Reciclagem são calculados a partir da quantidade de material comercializado, favorecendo as associações e cooperativas mais estruturadas, localizadas em municípios maiores, mais próximos dos centros consumidores de recicláveis*”.

### **6.1.2 Deficiência nos repasses do ICMS Ecológico**

Como causas na deficiência na distribuição nos repasses do ICMS Ecológico, cujos recursos “*auxiliam os municípios, nos primeiros 15 anos, na operação dos sistemas de tratamento de esgoto sanitário e disposição final de resíduos sólidos, com o objetivo de reembolsar parte do investimento que o município fez para implantação de um sistema ambientalmente adequado*”, a equipe de auditoria apontou:

#### **a) Falhas na verificação do desempenho operacional**

O Desempenho Operacional (DO) é uma variável da fórmula do Fator de Qualidade para Empreendimentos de RSU (FQrsu) que serve de base para a distribuição da parcela do ICMS Ecológico, tendo como função “*avaliar as condições de operação e eficiência do empreendimento, por meio de verificação em visita técnica e por meio dos relatórios de monitoramento*”.

Na análise da obtenção dos valores atribuídos a esta variável a equipe de auditoria verificou incompatibilidades entre a nota e a qualidade da operação do empreendimento “*porque o Órgão Ambiental utiliza somente a inspeção visual para atribuir a nota, sem analisar os relatórios de monitoramento previstos na Resolução Semad n.º 1.273/11*”, e ainda “*que a periodicidade do acompanhamento do responsável técnico não tem relevância na apuração da Nota Técnica dos empreendimentos. Dessa forma pode-se concluir que o critério de cálculo do desempenho operacional não contribui na efetividade das UTCs e aterros sanitários do Estado*”.

### **6.2 Ações de incentivo à coleta seletiva e reciclagem**

Neste tópico a equipe de auditoria apontou as seguintes causas da deficiência nas ações de incentivo à coleta seletiva:

Considerou-se como principais causas da deficiência nas ações de incentivo à coleta seletiva: deficiências no planejamento das ações da FIP assim como desconhecimentos do PECS (Plano Estadual de Coleta Seletiva) pelos gestores, e a poucas ações de educação ambiental que se tornaram insuficientes para estabelecer a continuidade da coleta seletiva nos municípios. A mudança cultural dos 3Rs (reduzir, reutilizar e reciclar) não se dará em 6 meses, é um trabalho de gerações, deve ser incorporada, conscientizada como algo importante para a nossa vida e para o meio ambiente.

A consciência coletiva, a preocupação em separar os resíduos para contribuir com a geração de emprego e renda, e a consciência ecológica, a população fazer a coleta seletiva por estar colaborando com o meio ambiente poderão de fato contribuir com uma gestão mais efetiva dos RS. A educação ambiental poderia engrandecer a consciência ambiental e a noção de responsabilidade compartilhada dos gestores e da população de forma a exigirem a realização de ações diretas de redução, reaproveitamento e reutilização dos RSU.

### **6.3 Ações de incentivo à compostagem**

A equipe de auditoria constatou que a *“maioria dos municípios mineiros que opera os serviços de compostagem, o fazem de forma ineficaz. Nos municípios visitados, a compostagem dos resíduos orgânicos ainda é incipiente e as UTCs visitadas encontravam-se em condições precárias de funcionamento”*.

#### **6.3.1 Deficiência das ações de incentivo à compostagem**

Como causas para a deficiência das ações de incentivo à compostagem, a equipe de auditoria apontou:

O Estado não tem priorizado ações de incentivo à compostagem nos municípios e conforme já mencionado o peso da compostagem na nota técnica referente aos repasses de ICMS Ecológico também não incentiva essa ação.

Insuficiência de campanhas de educação ambiental para conscientizar e sensibilizar a população para a adequada separação da fração orgânica dos resíduos gerados, uma vez que a qualidade final do composto é diretamente proporcional à eficiência na separação.

### **6.4 Ações de educação ambiental visando incentivar a redução, reaproveitamento e reutilização de RSU**

A equipe de auditoria identificou que *“as ações de educação ambiental têm se mostrado insuficientes na redução, reutilização e reaproveitamento de RSU no Estado”*.

#### **6.4.1 Número reduzido e descontinuidade das ações de educação ambiental**

Como causas para o número reduzido e descontinuidade das ações de educação ambiental, a equipe de auditoria apontou:

A ausência de uma estrutura específica na Semad para implementar as ações de educação ambiental foi uma das causas apontadas para as dificuldades na implantação de atividades e projetos e principalmente na manutenção e continuidade dos projetos já existentes.

Em Assema (2015, p13) os servidores estaduais destacam que o art. 20 do Decreto n. 46409/13 extinguiu a Diretoria de Educação e Extensão Ambiental e a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental – CIEA – MG, dessa forma, a principal ferramenta de gestão ambiental teria sido abandonada. Os gestores estaduais entrevistados também destacam a extinção da secretaria que cuidava da educação ambiental e ressaltaram que o CMRR tem realizado um trabalho de educação, mas que não é suficiente.

Verificou-se, como parte da reestruturação do Sisema, que nos termos do Decreto n. 47.042/16 a Assessoria de Educação Ambiental e Relações Institucionais integra o Gabinete da Semad (art. 5º, I), tendo por finalidade coordenar a elaboração e

implementação da Política Estadual de Educação Ambiental, promover a participação da sociedade na definição das políticas públicas de proteção ao meio ambiente e na aplicação de instrumentos delas decorrentes e promover a articulação com instituições federais, estaduais e internacionais, visando a assegurar a gestão ambiental integrada no Estado, com foco no desenvolvimento sustentável (art. 7º). Torna-se necessário portanto, colocar em prática um programa de educação ambiental efetivo no Estado de Minas Gerais.

Cotejando os achados de auditoria com a proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de auditoria após a apreciação dos comentários dos gestores, acolho esta última, integralmente, para propor as recomendações a seguir apresentadas, que deverão ser avaliadas pelos gestores, inclusive quanto a eventuais alterações fáticas ou legais que porventura tenham ocorrido entre a apresentação do Relatório Final de Auditoria e a presente decisão, a fim de subsidiar a elaboração de Plano de Ação para o cumprimento destas recomendações a ser oportunamente apresentado a esta Corte para futuro monitoramento.

Em razão de reforma administrativa ocorrida no Estado após a apresentação do Relatório Final de Auditoria, foi extinta a Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional, de forma que, atendendo à solicitação da Coordenadoria de Auditoria Operacional adequo as recomendações apresentadas na proposta de encaminhamento e destinadas à Secir “*para a Semad, Sede, Seinfra e Sedese, no que couber a competência de cada Secretaria*”.

Assim:

**Recomenda-se ao Secretário da Semad/Feam que:**

**a)** Visando maior agilidade no processo de licenciamento e diminuição dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos irregulares, e considerando a reestruturação do Sisema e a implementação do novo modelo de licenciamento nos termos da Lei n. 21.972/16 e seus decretos regulamentadores:

1. Efetive a Gestão Territorial Ambiental em consonância com a Diretiva Copam n. 02/09 e elabore novos termos de referência;
2. Aperfeicue os critérios para o Licenciamento Ambiental Simplificado para empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU a fim de corrigir as falhas do instrumento AAF, tendo em vista a necessidade de maior controle ambiental desses empreendimentos;
3. Celebre termos de cooperação técnica com órgãos intervenientes no processo de licenciamento, em especial o Comar;
4. Promova a revisão/elaboração das normas relativas à disposição final dos RSU, em especial para disciplinar a destinação dos rejeitos das UTCs, bem como os ASPP.
5. Promova as descentralizações previstas na nova legislação com a criação e/ou ampliação e estruturação de unidades regionais, de forma que propicie a realização de trabalhos conjuntos entre os diversos órgãos do Sisema, em especial Feam e Suprams;

**b)** Visando o fortalecimento da fiscalização dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU, principalmente evitando-se repasses de ICMS Ecológico para empreendimentos que não operam em conformidade com a legislação ambiental:

1. Crie programas de fiscalização com a participação dos vários órgãos do Sisema (Feam, IEF, Semad, Igam, Polícia Militar Ambiental), aproveitando a capilaridade e o poder de polícia da PMMG, com vistas a maior eficiência dessas atividades;
2. Implante estrutura adequada para a atuação dos órgãos fiscalizadores de forma a corrigir as deficiências quanto aos recursos humanos, veículos e equipamentos, dentre outras;
3. Crie mecanismos para possibilitar a contraprova das análises apresentadas em laboratório referentes aos programas de automonitoramento dos empreendimentos;

4. Crie índices que possibilitem monitorar os municípios quanto às ações relacionadas à gestão dos RSU, tais como coleta seletiva, educação ambiental, disposição adequada dos resíduos, capacitações etc;

5. Realize parcerias e alinhamentos com o MPEMG com relação ao atendimento das demandas de fiscalização: à celebração e cumprimento de TACs e de transações nos termos da Lei n. 21.735/15, bem como quanto à aplicação de sanções e responsabilização de gestores, quando for o caso.

c) Visando a melhoria na gestão da informação e conferindo maior agilidade e eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização ambiental, e, considerando a Ação Civil Pública n. 2500927-09.2013.8.13.0024, procedente do MPEMG, bem como as recomendações efetuadas nos Relatórios de Auditoria Operacional referente às Unidades de Conservação de Proteção Integral (Processo n. 872.163) e A Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro (Processo n. 951.431, ainda em tramitação neste Tribunal de Contas):

1. Apresente cronograma com previsão de entrega do sistema informatizado de auxílio ao licenciamento e fiscalização ambiental, implementando a IDE Sisema e a Plataforma Web de apoio à análise técnica.

2. Apresente cronograma com previsão de entrega do Sistema de gestão de informações sobre RSU homologado pelo Órgão Estatal Parceiro (OEP) informando as ações e prazo para: a) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial; b) Homologação do sistema pelo OEP; c) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial.

d) Visando garantir a saúde e a segurança da população exposta à contaminação em áreas degradadas por RSU, mediante a elaboração de planos para a desativação dos empreendimentos, bem como a implementação e fiscalização dos procedimentos adotados:

1. Aprimore as ações para a recuperação de áreas degradadas por RSU observando aspectos como a idade do depósito de lixo, quantidade e tipos de resíduos depositados, população exposta, proteção dos recursos hídricos, dentre outros, com vistas a aumentar o número de áreas cadastradas; agilizar a elaboração dos PRADs pelos responsáveis, bem como a análise e aprovação desses planos; instituir procedimentos de fiscalização que visem o cumprimento das ações de recuperação das áreas degradadas por RSU.

e) Visando à capacitação e apoio técnico, com o objetivo de reduzir a baixa capacidade operacional e a dificuldade de sustentabilidade financeira dos empreendimentos nos municípios mineiros:

1. Desenvolva ações de capacitação e apoio técnico aos municípios, especialmente aos de pequeno porte, por meio de parcerias com outros órgãos e instituições (CREAs, Associações de Municípios, Universidades), que tenham por objetivo 150 promover a operação adequada dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final dos RSU;

2. Apoie os municípios de pequeno porte para a elaboração de projetos e estudos ambientais de qualidade e/ou contratação de consultores capacitados;

3. Divulgue na página das Secretarias na internet informações detalhadas de forma a apoiar, fortalecer e estimular as ações dos municípios na gestão dos RSU em especial sobre custos, taxas e boas práticas.

4. Aperfeiçoe o planejamento e a operacionalização das ações de apoio para implantação de ASPP para que alcancem resultados concretos e auxiliem o maior número de municípios possível.

5. Crie mecanismos de comunicação eficiente com o CREA/MG a fim de corrigir deficiências porventura encontradas na atuação dos profissionais de engenharia contratados como responsáveis técnicos pelos empreendimentos de RSU.

6. Realize periodicamente encontros técnicos, fóruns regionais, seminários, dentre outros eventos, que promovam o intercâmbio de experiências vivenciadas pelos gestores e

operadores de empreendimentos de RSU, em especial para que sejam replicadas as experiências municipais exitosas.

7. Promova ações de apoio e incentivo para que as prefeituras implementem um mecanismo de cobrança pela gestão dos resíduos sólidos.

**Recomenda-se aos Secretários da Semad, Sede, Seinfra e Sedese, no que couber a competência de cada Secretaria:**

a) Visando à redução do desperdício de recursos públicos com obtenção de maior eficiência e racionalidade na alocação de recursos destinados a empreendimentos de RSU:

1. Dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Semad/Secir por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e daqueles que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página das Secretarias na internet.

2. Condicione a liberação de recursos dos convênios à apresentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e à exigência de estruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão nos municípios.

3. Implemente mecanismos que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados, bem como dos projetos elaborados, com os recursos estaduais repassados para que sejam objeto de fiscalização.

4. Condicione a emissão de empenhos para os convênios à apresentação de licenças ambientais prévias, bem como à aprovação dos projetos, por equipe técnica da(s) 151 Secretaria(s), privilegiando os municípios que detiverem condições efetivas de garantir a sustentabilidade do empreendimento a ser realizado, por meio de estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica.

5. Estabeleça critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de RSU, 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.

6. Condicione a celebração de convênios que tenham por objeto a elaboração de projetos de engenharia 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 Estadual, em que o município se comprometa a construir e operacionalizar o empreendimento, de forma a evitar que, mesmo com a elaboração de um projeto, a solução adequada para o tratamento e/ou destinação final adequada não venha a ocorrer.

b) Visando ao aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos:

1. Promova o aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos, utilizando-se as associações municipais regionais e/ou a participação do Governo Estadual na gestão desses consórcios.

2. Incentive os consórcios para compartilhamento de técnicos, manutenção de aterros, extensão, treinamento, pesquisa e demais possibilidades, de forma a contribuir com a gestão de RSU.

3. Realize encontros para a realização de trocas de experiências, orientações e apoio aos consórcios públicos que tratam do gerenciamento de RSU.

4. Divulgue aos municípios utilizando, inclusive, a página das Secretarias informações técnicas necessárias para a formação dos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos e as boas práticas de gestão.

5. Elabore e divulgue para os municípios estudos sobre custos da gestão compartilhada de RSU pelos consórcios utilizando-se, preferencialmente, os agrupamentos definidos pelos ATOs, como referência.

**Recomenda-se aos Secretários da Seplag e da Semad/Feam, no que couber:**

**a)** Visando ao aprimoramento dos instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico/subcritério saneamento ambiental:

1. Reveja os critérios de repasse dos recursos do Bolsa Reciclagem de forma que auxilie as associações/cooperativas promovendo a inclusão social dos catadores das regiões mais carentes do Estado;
2. Aprimore o Bolsa Reciclagem, ampliando o pagamento para outras tipologias de recicláveis e assegurando fontes de recursos financeiros específicos para este fim;
3. Reveja os critérios de cálculo do fator de qualidade do ICMS Ecológico, promovendo as adequações necessárias para avaliação do Desempenho Operacional (DO) quanto à atribuição da Nota Técnica e análise dos relatórios de monitoramento, bem como a ampliação da cota parte do ICMS Ecológico de forma que os empreendimentos que operam de forma adequada sejam estimulados, assim como as UTCs que efetivamente realizam compostagem.

**b)** Visando ao incentivo a reciclagem, compostagem, coleta seletiva e educação ambiental:

1. Promova o incentivo para atividades de reciclagem de modo geral – atração de indústrias de reciclagem, adaptação de indústrias existentes para passarem a utilizar material reciclável paralelamente à matéria-prima virgem, concessão de incentivos tributários e creditícios para atividades de reciclagem etc. Em especial incentivo às indústrias de vidro e de materiais potencialmente recicláveis como, isopor, embalagens de biscoito e marmitex, cujo mercado ainda é deficiente em Minas Gerais.
2. Promova ações de incentivo à compostagem mediante a elaboração de manuais e cartilhas, bem como a realização de capacitação de gestores públicos, comunidade em geral, produtores rurais, associações etc. sobre a importância de uma adequada segregação na fonte geradora e tratamento dos resíduos orgânicos por compostagem, utilizando técnicas e processos mais adequados para cada caso, com vistas ao aproveitamento dos materiais dela decorrentes.
3. Quanto às ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis apresentadas no Plano Estadual de Coleta Seletiva (PECS) recomenda-se a revisão dessas ações visando sua ampliação e otimização.
4. Quanto às ações de educação ambiental recomenda-se promover melhorias no planejamento para que essas ações sejam permanentes, executadas de forma coordenada e nos diferentes espaços: escolas, igrejas, órgãos públicos, associações comunitárias, empresas etc, em articulação com as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios, as Secretarias de Saúde do Estado e dos Municípios, as Polícias Militares, dentre outros. Recomenda-se também estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com os elementos constantes da fundamentação e consoante disposto nos artigos 6º e 7º da Resolução TC n.º 16/2011, voto para que sejam feitas as recomendações listadas a seguir aos Secretários da Semad/Feam (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Fundação Estadual do Meio Ambiente), Sede (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico), Seinfra (Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade), Sedese (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social) e Seplag (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), fixando prazo de 90 dias, contados da publicação do Acórdão, para que encaminhem a esta Corte, Plano de Ação contemplando as ações que serão adotadas, no âmbito das competências de cada secretaria, para o cumprimento desta decisão:

**Recomenda-se ao Secretário da Semad/Feam que:**

**a)** Visando maior agilidade no processo de licenciamento e diminuição dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos irregulares, e, considerando a reestruturação

do Sisema e a implementação do novo modelo de licenciamento nos termos da Lei n. 21.972/16 e seus decretos regulamentadores:

- 1.** Efetive a Gestão Territorial Ambiental em consonância com a Diretiva Copam n. 02/09 e elabore novos termos de referência;
  - 2.** Aperfeiçoe os critérios para o Licenciamento Ambiental Simplificado para empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU a fim de corrigir as falhas do instrumento AAF, tendo em vista a necessidade de maior controle ambiental desses empreendimentos;
  - 3.** Celebre termos de cooperação técnica com órgãos intervenientes no processo de licenciamento, em especial o Comar;
  - 4.** Promova a revisão/elaboração das normas relativas à disposição final dos RSU, em especial para disciplinar a destinação dos rejeitos das UTCs, bem como os ASPP.
  - 5.** Promova as descentralizações previstas na nova legislação com a criação e/ou ampliação e estruturação de unidades regionais, de forma que propicie a realização de trabalhos conjuntos entre os diversos órgãos do Sisema, em especial Feam e Suprams;
- b)** Visando o fortalecimento da fiscalização dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU, principalmente evitando-se repasses de ICMS Ecológico para empreendimentos que não operam em conformidade com a legislação ambiental:
- 1.** Crie programas de fiscalização com a participação dos vários órgãos do Sisema (Feam, IEF, Semad, Igam, Polícia Militar Ambiental), aproveitando a capilaridade e o poder de polícia da PMMG, com vistas a maior eficiência dessas atividades;
  - 2.** Implante estrutura adequada para a atuação dos órgãos fiscalizadores de forma a corrigir as deficiências quanto aos recursos humanos, veículos e equipamentos, dentre outras;
  - 3.** Crie mecanismos para possibilitar a contraprova das análises apresentadas em laboratório referentes aos programas de automonitoramento dos empreendimentos;
  - 4.** Crie índices que possibilitem monitorar os municípios quanto às ações relacionadas à gestão dos RSU, tais como coleta seletiva, educação ambiental, disposição adequada dos resíduos, capacitações etc;
  - 5.** Realize parcerias e alinhamentos com o MPEMG com relação ao atendimento das demandas de fiscalização; à celebração e cumprimento de TACs e de transações nos termos da Lei n. 21.735/15, bem como quanto à aplicação de sanções e responsabilização de gestores, quando for o caso.
- c)** Visando a melhoria na gestão da informação e conferindo maior agilidade e eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização ambiental, e, considerando a Ação Civil Pública n. 2500927-09.2013.8.13.0024, procedente do MPEMG, bem como as recomendações efetuadas nos Relatórios de Auditoria Operacional referente às Unidades de Conservação de Proteção Integral (Processo n. 872.163) e A Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro (Processo n. 951.431, ainda em tramitação neste Tribunal de Contas):
- 1.** Apresente cronograma com previsão de entrega do sistema informatizado de auxílio ao licenciamento e fiscalização ambiental, implementando a IDE Sisema e a Plataforma Web de apoio à análise técnica.
  - 2.** Apresente cronograma com previsão de entrega do Sistema de gestão de informações sobre RSU homologado pelo Órgão Estatal Parceiro (OEP) informando as ações e prazo para: a) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial; b) Homologação do sistema pelo OEP; c) Treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial.
- d)** Visando garantir a saúde e a segurança da população exposta à contaminação em áreas degradadas por RSU, mediante a elaboração de planos para a desativação dos empreendimentos, bem como a implementação e fiscalização dos procedimentos adotados:

1. Aprimore as ações para a recuperação de áreas degradadas por RSU observando aspectos como a idade do depósito de lixo, quantidade e tipos de resíduos depositados, população exposta, proteção dos recursos hídricos, dentre outros, com vistas a aumentar o número de áreas cadastradas; agilizar a elaboração dos PRADs pelos responsáveis, bem como a análise e aprovação desses planos; instituir procedimentos de fiscalização que visem o cumprimento das ações de recuperação das áreas degradadas por RSU.

e) Visando à capacitação e apoio técnico, com o objetivo de reduzir a baixa capacidade operacional e a dificuldade de sustentabilidade financeira dos empreendimentos nos municípios mineiros:

1. Desenvolva ações de capacitação e apoio técnico aos municípios, especialmente aos de pequeno porte, por meio de parcerias com outros órgãos e instituições (CREAs, Associações de Municípios, Universidades), que tenham por objetivo 150 promover a operação adequada dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final dos RSU;

2. Apoie os municípios de pequeno porte para a elaboração de projetos e estudos ambientais de qualidade e/ou contratação de consultores capacitados;

3. Divulgue na página das Secretarias na internet informações detalhadas de forma a apoiar, fortalecer e estimular as ações dos municípios na gestão dos RSU em especial sobre custos, taxas e boas práticas.

4. Aperfeiçoe o planejamento e a operacionalização das ações de apoio para implantação de ASPP para que alcancem resultados concretos e auxiliem o maior número de municípios possível.

5. Crie mecanismos de comunicação eficiente com o CREA/MG a fim de corrigir deficiências porventura encontradas na atuação dos profissionais de engenharia contratados como responsáveis técnicos pelos empreendimentos de RSU.

6. Realize periodicamente encontros técnicos, fóruns regionais, seminários, dentre outros eventos, que promovam o intercâmbio de experiências vivenciadas pelos gestores e operadores de empreendimentos de RSU, em especial para que sejam replicadas as experiências municipais exitosas.

7. Promova ações de apoio e incentivo para que as prefeituras implementem um mecanismo de cobrança pela gestão dos resíduos sólidos.

**Recomenda-se aos Secretários da Semad, Sede, Seinfra e Sedese, no que couber a competência de cada Secretaria:**

a) Visando à redução do desperdício de recursos públicos com obtenção de maior eficiência e racionalidade na alocação de recursos destinados a empreendimentos de RSU:

1. Dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Semad/Secir por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e daqueles que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página das Secretarias na internet.

2. Condicione a liberação de recursos dos convênios à apresentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e à exigência de estruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão nos municípios.

3. Implemente mecanismos que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados, bem como dos projetos elaborados, com os recursos estaduais repassados para que sejam objeto de fiscalização.

4. Condicione a emissão de empenhos para os convênios à apresentação de licenças ambientais prévias, bem como à aprovação dos projetos, por equipe técnica da(s) 151 Secretaria(s), privilegiando os municípios que detiverem condições efetivas de garantir a sustentabilidade do empreendimento a ser realizado, por meio de estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica.

5. Estabeleça critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de RSU, 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.

6. Condicione a celebração de convênios que tenham por objeto a elaboração de projetos de engenharia 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 Estadual, em que o município se comprometa a construir e operacionalizar o empreendimento, de forma a evitar que, mesmo com a elaboração de um projeto, a solução adequada para o tratamento e/ou destinação final adequada não venha a ocorrer.

**b)** Visando ao aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos:

1. Promova o aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos, utilizando-se as associações municipais regionais e/ou a participação do Governo Estadual na gestão desses consórcios.

2. Incentive os consórcios para compartilhamento de técnicos, manutenção de aterros, extensão, treinamento, pesquisa e demais possibilidades, de forma a contribuir com a gestão de RSU.

3. Realize encontros para a realização de trocas de experiências, orientações e apoio aos consórcios públicos que tratam do gerenciamento de RSU.

4. Divulgue aos municípios utilizando, inclusive, a página das Secretarias informações técnicas necessárias para a formação dos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos e as boas práticas de gestão.

5. Elabore e divulgue para os municípios estudos sobre custos da gestão compartilhada de RSU pelos consórcios utilizando-se, preferencialmente, os agrupamentos definidos pelos ATOs, como referência.

**Recomenda-se aos Secretários da Seplag e da Semad/Feam, no que couber:**

**a)** Visando ao aprimoramento dos instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico/subcritério saneamento ambiental:

1. Reveja os critérios de repasse dos recursos do Bolsa Reciclagem de forma que auxilie as associações/cooperativas promovendo a inclusão social dos catadores das regiões mais carentes do Estado;

2. Aprimore o Bolsa Reciclagem, ampliando o pagamento para outras tipologias de recicláveis e assegurando fontes de recursos financeiros específicos para este fim;

3. Reveja os critérios de cálculo do fator de qualidade do ICMS Ecológico, promovendo as adequações necessárias para avaliação do Desempenho Operacional (DO) quanto à atribuição da Nota Técnica e análise dos relatórios de monitoramento, bem como a ampliação da cota parte do ICMS Ecológico de forma que os empreendimentos que operam de forma adequada sejam estimulados, assim como as UTCs que efetivamente realizam compostagem.

**b)** Visando ao incentivo a reciclagem, compostagem, coleta seletiva e educação ambiental:

1. Promova o incentivo para atividades de reciclagem de modo geral – atração de indústrias de reciclagem, adaptação de indústrias existentes para passarem a utilizar material reciclável paralelamente à matéria-prima virgem, concessão de incentivos tributários e creditícios para atividades de reciclagem etc. Em especial, incentivo às indústrias de vidro e de materiais potencialmente recicláveis como, isopor, embalagens de biscoito e marmitex, cujo mercado ainda é deficiente em Minas Gerais.

2. Promova ações de incentivo à compostagem mediante a elaboração de manuais e cartilhas, bem como a realização de capacitação de gestores públicos, comunidade em geral, produtores rurais, associações etc, sobre a importância de uma adequada segregação na fonte geradora e tratamento dos resíduos orgânicos por compostagem,

utilizando técnicas e processos mais adequados para cada caso, com vistas ao aproveitamento dos materiais dela decorrentes.

3. Quanto às ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis apresentadas no Plano Estadual de Coleta Seletiva (PECS) recomendase a revisão dessas ações visando sua ampliação e otimização.

4. Quanto às ações de educação ambiental recomenda-se promover melhorias no planejamento para que essas ações sejam permanentes, executadas de forma coordenada e nos diferentes espaços: escolas, igrejas, órgãos públicos, associações comunitárias, empresas etc, em articulação com as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios, as Secretarias de Saúde do Estado e dos Municípios, as Polícias Militares, dentre outros. Recomenda-se também estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** recomendar, aos Secretários da Semad/Feam (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Fundação Estadual do Meio Ambiente), Sede (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico), Seinfra (Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade), Sedese (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social) e Seplag (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), consoante disposto nos artigos 6º e 7º da Resolução TC n. 16/2011, que encaminhem a esta Corte, no prazo de 90 dias, contados da publicação do Acórdão, Plano de Ação contemplando as ações que serão adotadas para o cumprimento desta decisão, no âmbito das competências de cada secretaria, elencadas a seguir: ao Secretário da Semad/Feam que: **a)** visando maior agilidade no processo de licenciamento e diminuição dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos irregulares. e considerando a reestruturação do Sisema e a implementação do novo modelo de licenciamento nos termos da Lei n. 21.972/16 e seus decretos regulamentadores: **a.1.** efetive a Gestão Territorial Ambiental em consonância com a Diretiva Copam n. 02/09 e elabore novos termos de referência: **a.2.** aperfeiçoe os critérios para o Licenciamento Ambiental Simplificado para empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU a fim de corrigir as falhas do instrumento AAF, tendo em vista a necessidade de maior controle ambiental desses empreendimentos; **a.3.** celebre termos de cooperação técnica com órgãos intervenientes no processo de licenciamento, em especial o Comar; **a.4.** promova a revisão/elaboração das normas relativas à disposição final dos RSU, em especial para disciplinar a destinação dos rejeitos das UTCs, bem como os ASPP. **a.5.** promova as descentralizações previstas na nova legislação com a criação e/ou ampliação e estruturação de unidades regionais, de forma que propicie a realização de trabalhos conjuntos entre os diversos órgãos do Sisema, em especial Feam e Suprams; **b)** visando o fortalecimento da fiscalização dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final de RSU, principalmente evitando-se repasses de ICMS Ecológico para empreendimentos que não operam em conformidade com a legislação ambiental: **b.1.** crie programas de fiscalização com a participação dos vários órgãos do Sisema (Feam, IEF, Semad, Izam, Polícia Militar Ambiental), aproveitando a capilaridade e o poder de polícia da PMMG, com vistas a maior eficiência dessas atividades; **b.2.** implante estrutura adequada para a atuação dos órgãos fiscalizadores de forma a corrigir as deficiências quanto aos recursos humanos, veículos e equipamentos, dentre outras; **b.3.** crie mecanismos para possibilitar a contraprova das análises apresentadas em laboratório referentes aos programas de automonitoramento dos empreendimentos; **b.4.** crie índices que possibilitem monitorar os municípios quanto às ações relacionadas à gestão dos RSU, tais como coleta seletiva, educação ambiental, disposição adequada dos resíduos, capacitações etc; **b.5.** realize parcerias e alinhamentos com o MPENMG com relação ao atendimento das demandas de fiscalização: à celebração e cumprimento de TACs e de transações nos termos da Lei n. 21.735/15, bem como quanto à aplicação de

sancões e responsabilização de gestores, quando for o caso. **c)** visando a melhoria na gestão da informação e conferindo maior agilidade e eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização ambiental, e, considerando a Ação Civil Pública n. 2500927-09.2013.8.13.0024, procedente do MPEMG, bem como as recomendações efetuadas nos Relatórios de Auditoria Operacional referente às Unidades de Conservação de Proteção Integral (Processo n. 872.163) e A Gestão Estadual das Atividades de Extração do Minério de Ferro (Processo n. 951.431, ainda em tramitação neste Tribunal de Contas): **c.1.** apresente cronograma com previsão de entrega do sistema informatizado de auxílio ao licenciamento e fiscalização ambiental, implementando a IDE Sisema e a Plataforma Web de apoio à análise técnica; **c.2.** apresente cronograma com previsão de entrega do Sistema de gestão de informações sobre RSU homologado pelo Órgão Estatal Parceiro (OEP) informando as ações e prazo para: a) treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial; b) homologação do sistema pelo OEP; c) treinamento para servidores do OEP e entrega do manual de operação e do tutorial. **d)** visando garantir a saúde e a segurança da população exposta à contaminação em áreas degradadas por RSU, mediante a elaboração de planos para a desativação dos empreendimentos, bem como a implementação e fiscalização dos procedimentos adotados: **d.1.** aprimore as ações para a recuperação de áreas degradadas por RSU observando aspectos como a idade do depósito de lixo, quantidade e tipos de resíduos depositados, população exposta, proteção dos recursos hídricos, dentre outros, com vistas a aumentar o número de áreas cadastradas; agilizar a elaboração dos PRADs pelos responsáveis, bem como a análise e aprovação desses planos; instituir procedimentos de fiscalização que visem o cumprimento das ações de recuperação das áreas degradadas por RSU. **e)** visando à capacitação e apoio técnico, com o objetivo de reduzir a baixa capacidade operacional e a dificuldade de sustentabilidade financeira dos empreendimentos nos municípios mineiros: **e.1.** desenvolva ações de capacitação e apoio técnico aos municípios, especialmente aos de pequeno porte, por meio de parcerias com outros órgãos e instituições (CREAs, Associações de Municípios, Universidades), que tenham por objetivo 150 promover a operação adequada dos empreendimentos destinados ao tratamento e disposição final dos RSU; **e.2.** apoie os municípios de pequeno porte para a elaboração de projetos e estudos ambientais de qualidade e/ou contratação de consultores capacitados; **e.3.** divulgue na página das Secretarias na internet informações detalhadas de forma a apoiar, fortalecer e estimular as ações dos municípios na gestão dos RSU em especial sobre custos, taxas e boas práticas; **e.4.** aperfeiçoe o planejamento e a operacionalização das ações de apoio para implantação de ASPP para que alcancem resultados concretos e auxiliem o maior número de municípios possível; **e.5.** crie mecanismos de comunicação eficiente com o CREA/MG a fim de corrigir deficiências porventura encontradas na atuação dos profissionais de engenharia contratados como responsáveis técnicos pelos empreendimentos de RSU; **e.6.** realize periodicamente encontros técnicos, fóruns regionais, seminários, dentre outros eventos, que promovam o intercâmbio de experiências vivenciadas pelos gestores e operadores de empreendimentos de RSU, em especial para que sejam replicadas as experiências municipais exitosas; **e.7.** promova ações de apoio e incentivo para que as prefeituras implementem um mecanismo de cobrança pela gestão dos resíduos sólidos; aos Secretários da Semad, Sede, Seinfra e Sedese, no que couber a competência de cada Secretaria: **a)** visando à redução do desperdício de recursos públicos com obtenção de maior eficiência e racionalidade na alocação de recursos destinados a empreendimentos de RSU: **a.1.** dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Semad/Secir por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e daqueles que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página das Secretarias na internet; **a.2.** condicione a liberação de recursos dos convênios à apresentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e à exigência de estruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão nos municípios; **a.3.** implemente mecanismos que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados, bem como dos projetos elaborados, com os recursos estaduais repassados para que sejam objeto de fiscalização; **a.4.** condicione a emissão de empenhos para os convênios à apresentação de licenças ambientais prévias, bem como à aprovação dos projetos, por equipe técnica da(s) 151 Secretaria(s), privilegiando os municípios que detiverem condições efetivas

de garantir a sustentabilidade do empreendimento a ser realizado, por meio de estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica: **a.5.** estabeleça critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de RSU, 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: **a.6.** condicione a celebração de convênios que tenham por objeto a elaboração de projetos de engenharia 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 Estadual, em que o município se comprometa a construir e operacionalizar o empreendimento, de forma a evitar que, mesmo com a elaboração de um projeto, a solução adequada para o tratamento e/ou destinação final adequada não venha a ocorrer: **b)** visando ao aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos: **b.1.** promova o aprimoramento do apoio aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos, utilizando-se as associações municipais regionais e/ou a participação do Governo Estadual na gestão desses consórcios; **b.2.** incentive os consórcios para compartilhamento de técnicos, manutenção de aterros, extensão, treinamento, pesquisa e demais possibilidades, de forma a contribuir com a gestão de RSU; **b.3.** realize encontros para a realização de trocas de experiências, orientações e apoio aos consórcios públicos que tratam do gerenciamento de RSU; **b.4.** divulgue aos municípios utilizando, inclusive, a página das Secretarias informações técnicas necessárias para a formação dos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos e as boas práticas de gestão; **b.5.** elabore e divulgue para os municípios estudos sobre custos da gestão compartilhada de RSU pelos consórcios utilizando-se, preferencialmente, os agrupamentos definidos pelos ATOs, como referência: aos Secretários da Senlag e da Semad/Feam, no que couber: **a)** visando ao aprimoramento dos instrumentos econômicos: Bolsa Reciclagem e ICMS-Ecológico/subcritério saneamento ambiental: **a.1.** reveja os critérios de repasse dos recursos do Bolsa Reciclagem de forma que auxilie as associações/cooperativas promovendo a inclusão social dos catadores das regiões mais carentes do Estado; **a.2.** aprimore o Bolsa Reciclagem ampliando o pagamento para outras tipologias de recicláveis e assegurando fontes de recursos financeiros específicos para este fim; **a.3.** reveja os critérios de cálculo do fator de qualidade do ICMS Ecológico, promovendo as adequações necessárias para avaliação do Desempenho Operacional (DO) quanto à atribuição da Nota Técnica e análise dos relatórios de monitoramento, bem como a ampliação da cota parte do ICMS Ecológico de forma que os empreendimentos que operam de forma adequada sejam estimulados, assim como as UTCs que efetivamente realizam compostagem. **b)** visando ao incentivo a reciclagem, compostagem, coleta seletiva e educação ambiental: **b.1.** promova o incentivo para atividades de reciclagem de modo geral – atração de indústrias de reciclagem, adaptação de indústrias existentes para passarem a utilizar material reciclável paralelamente à matéria-prima virgem, concessão de incentivos tributários e creditícios para atividades de reciclagem etc. Em especial, incentivo às indústrias de vidro e de materiais potencialmente recicláveis como, isopor, embalagens de biscoito e marmite, cujo mercado ainda é deficiente em Minas Gerais; **b.2.** promova ações de incentivo à compostagem mediante a elaboração de manuais e cartilhas, bem como a realização de capacitação de gestores públicos, comunidade em geral, produtores rurais, associações, etc., sobre a importância de uma adequada segregação na fonte geradora e tratamento dos resíduos orgânicos por compostagem, utilizando técnicas e processos mais adequados para cada caso, com vistas ao aproveitamento dos materiais dela decorrentes; **b.3.** quanto às ações de incentivo à coleta seletiva e apoio aos catadores de resíduos recicláveis apresentadas no Plano Estadual de Coleta Seletiva (PECS) recomenda-se a revisão dessas ações visando sua ampliação e otimização; **b.4.** quanto às ações de educação ambiental recomenda-se promover melhorias no planejamento para que essas ações sejam permanentes, executadas de forma coordenada e nos diferentes espaços: escolas, igrejas, órgãos públicos, associações comunitárias, empresas, etc., em articulação com as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios, as Secretarias de Saúde do Estado e dos Municípios, as Polícias Militares, dentre outros. Recomenda-se também estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora.

2) determinar que seja encaminhada aos gestores cópia da Resolução n. 16/2011 e seu anexo para fins de orientação na elaboração do Plano de Ação e posterior instrução do processo de monitoramento a ser instaurado; 3) determinar a intimação dos responsáveis e cientificá-los de que a ausência injustificada da apresentação do Plano de Ação, no prazo assinado, poderá ensejar a imposição de multa pessoal, por descumprimento de determinação deste Tribunal, a teor do disposto nos arts. 83, inciso I e 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, c/c art. 13 da Resolução TC n. 16/2011.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de dezembro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

DURVAL ÂNGELO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

jc/kl

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**