

## DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O estudo sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei 12.305/2010, apresenta um panorama amplo dividido em duas partes. Primeiro evidencia a atuação da União sobre o tema, iniciando com dados do Plano Nacional de Saneamento Básico sobre os investimentos necessários para eliminar os lixões e implantar a disposição final ambientalmente adequada, ou seja, os aterros sanitários. Ademais, o estudo faz um contraponto com a análise dos investimentos realizados pela União para efetivar a PNRS.

A segunda parte mostra as consequências do baixo investimento da União nos últimos 10 anos para a área de resíduos sólidos, onde apresenta o resultado de uma pesquisa feita com 75% dos Municípios brasileiros, cujo diagnóstico com relação às obrigações municipais é preocupante. De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, as principais obrigações municipais diretamente ligadas à gestão de resíduos sólidos local são: planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; coleta seletiva, compostagem e aterros sanitários.

Nesse sentido, considerando os consórcios como forma de viabilizar os aterros sanitários em pequenos Municípios, os consórcios foram incluídos na pesquisa da CNM para produzir um diagnóstico completo da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos.

### 1. DIAGNÓSTICO DA ATUAÇÃO DA UNIÃO SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS

#### 1.1. Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)

Considerando que limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são serviços relacionados a saneamento básico, a CNM ressalta que, de acordo com o art. 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios a promoção de melhorias das condições de saneamento básico. Nesse contexto, por razões de ordem técnica e financeira, cabe a atuação primária dos Entes maiores com relação à infraestrutura e ao apoio técnico, uma vez que são os Entes que mais arrecadam do ponto de vista do “bolo tributário”. São de responsabilidade dos Municípios a operação dos serviços de saneamento básico, justamente por serem tema de interesse local e, portanto, de titularidade municipal exclusiva, o que não significa promover sozinho toda a melhoria necessária para o serviço ser prestado.

Dessa forma, com base em dados do Plano Nacional de Saneamento Básico evidenciados na auditoria realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a

Política Nacional de Resíduos Sólidos, a CNM destaca que “seriam necessários R\$ 23,4 bilhões em investimentos, entre 2014 e 2033, para garantir a destinação final adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), sendo R\$ 11,4 bilhões até 2018” (CGU<sup>1</sup>, 2017, p. 20).

Assim sendo, seria necessário um investimento de R\$ 1,17 bilhão por ano durante 20 anos para que em 2033 não existisse mais nenhum lixão, implantando aterros sanitários com investimentos públicos e privados. Porém, cabe ressaltar que em abril de 2019 a União propôs revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico.

De maneira simplificada, o que ocorreu foi uma inversão na distribuição dos recursos prevista na versão original do Plansab, com os investimentos de agentes federais situando-se no patamar dos 40% e de outros agentes, incluindo Estados, Municípios e iniciativa privada, na casa dos 60%. Na versão original estavam previstos 59% (R\$ 299,9 bilhões) dos recursos provenientes de agentes federais e R\$ 208,6 bilhões de agências internacionais, prestadores de serviços, orçamentos estaduais e municipais e setor privado, na forma de investimentos diretos ou de contrapartidas.

## 1.2. Execução Orçamentária da União em Resíduos Sólidos

Antes de apresentar a pesquisa da CNM, cabe destacar informações das auditorias do TCU e da CGU sobre a execução orçamentária da União para resíduos sólidos resgatando dados importantes que evidenciam as razões pelas quais 10 anos depois de sancionada a lei ainda não foi cumprida em sua totalidade pelos Municípios. No que diz respeito à Fundação Nacional da Saúde (Funasa), a auditoria realizada em 2016 buscou verificar a atuação da União sobre a implementação de deliberações de auditorias passadas referentes à implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em Municípios de até 50.000 habitantes. Ou seja, o TCU buscou analisar a atuação da Funasa em relação à construção/operação de aterros sanitários em pequenos Municípios.

Além de destacar o não cumprimento total ou parcial de deliberações que a União deveria cumprir por meio da Funasa para o incentivo à adoção e à formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos, à transparência na seleção de Municípios, dentre outras ações, a auditoria do TCU evidenciou que a Funasa “apresenta execução orçamentária e financeira incipiente, com baixo percentual de empenhos, de liquidação e de pagamento no transcorrer do exercício financeiro,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9805.pdf>>.

mantendo alto índice de inscrição em restos a pagar não processados”<sup>2</sup> (TCU, 2016).

Quando a União apenas executa restos a pagar, os Municípios não conseguem avançar com a implementação da PNRS em tempo viável, uma vez que não existe orçamento novo para resíduos. Não obstante, a CNM alerta que em maio de 2019, por meio da Portaria 4.794/2019, a União cancelou mais de R\$ 1 bilhão de investimento em 849 convênios de saneamento da Funasa, sendo R\$ 446,63 milhões inscritos em Restos a Pagar, em razão de ausência de recursos. Os convênios abrangem todas as áreas do saneamento, incluindo resíduos sólidos.

Cabe ressaltar que quase 90% dos Municípios brasileiros possuem menos de 50 mil habitantes, os quais possuem baixa capacidade financeira e dependem da Funasa para o fechamento dos lixões e implantação de aterros sanitários. Não obstante essa situação com a Funasa, a qual atende Municípios abaixo de 50 mil habitantes, a CNM reitera dados da auditoria da CGU referente ao antigo Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional). Dentre os objetivos da auditoria, a CGU buscou analisar o apoio da União para Municípios acima de 50 mil habitantes, verificando se o aporte de recursos contribuiu para a eliminação dos lixões e aterros controlados.

Segundo destaca a auditoria, o PPA 2012-2015 estabeleceu como meta investimentos de apenas R\$ 1,5 bilhão no período. Ademais, a auditoria revela que, além da baixa previsão orçamentária, a análise da execução apresenta o baixo índice de investimentos realizados no período.

De acordo com a CGU, “entre 2007 e 2015, segundo dados disponibilizados pelo MCidades, foram aportados recursos na ordem de R\$ 779,7 milhões” (CGU, 2017, p. 20), recursos muito aquém do necessário. Além disso, a CNM ressalta que o período analisado na auditoria da CGU foi justamente o período no qual os Municípios brasileiros mais necessitavam de apoio financeiro da União, uma vez que os prazos para implantar aterros sanitários venceram em agosto de 2014, antes da prorrogação da Lei 14026/2020.

Apesar disso, a CGU evidencia na auditoria que os projetos apoiados pelo Ministério das Cidades no período de 2007 a 2015, com recursos não onerosos, foram concentrados em obras de infraestrutura para a construção de galpões de triagem, elaboração de projetos e estudos de gestão integrada de resíduos sólidos. Já para projetos com recursos onerosos, empréstimos, o foco também foi concentrado em obras de infraestrutura para construção de galpões de triagem e também para construção de unidades de transbordo, bem como para a ampliação e a construção de aterros.

Dessa maneira, apesar de serem dados já divulgados em anos anteriores, a CNM busca alertar para o fato de que a maior parte dos recursos onerosos foi destinada para a construção de galpões de

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-sobre-residuos-solidos.htm>>.

triagem e de unidades de transbordo no período em que mais cobravam dos gestores municipais os aterros sanitários.

Ainda assim, a CNM evidencia que a situação orçamentária da União para a área de resíduos sólidos não melhorou desde as auditorias do TCU e CGU. Pelo contrário, desde 2016 inexistem recursos novos para a área de resíduos sólidos. O que a União tem executado corresponde somente aos restos a pagar de outros anos anteriores a 2016. Essa situação prejudica os Municípios de forma direta e se os lixões ainda persistem, uma das grandes causas é a ausência de apoio efetivo da União nos últimos 10 anos para os Municípios conseguirem cumprir com essa obrigação.

### *1.2.1. Pesquisa da CNM sobre execução orçamentária da União para resíduos sólidos*

O estudo utilizou dados do SIGA Brasil para verificar a atuação da União sobre o tema de resíduos sólidos, especificamente o Programa 2067 e Programa 8007. O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

Cabe reiterar que o Plano Nacional de Saneamento Básico (MDR, 2019) prevê que até 2033 deverão ser investidos R\$28,7 bilhões, sendo 40% da União e 60% demais agentes (setor privado, Estados e Municípios) para a área de resíduos sólidos. Isso significa que em 14 anos (2019 a 2033), o governo federal deveria investir aproximadamente R\$800 milhões por ano para contribuir para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, os dados do orçamento federal revelam que essa meta está longe de ser cumprida.

A análise dos dados a seguir evidencia a gravidade da situação no que diz respeito à execução orçamentária da União para implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ao analisar os programas federais relacionados a resíduos sólidos (Programa 2067 e Programa 8007), a CNM alerta para o baixo índice de execução, pois se desconsiderarmos os restos a pagar, de 2010 a maio de 2020, temos que foram autorizados R\$ 415 milhões para ações de resíduos sólidos, entretanto, o que foi efetivamente pago corresponde a apenas R\$ 3,6 milhões. Esse valor corresponde a somente 0,8% do que foi autorizado. Valor irrisório diante do necessário para atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico.

O que é mais grave é a completa ausência de recursos novos desde 2016 para a área de resíduos sólidos. O que a União tem executado corresponde somente aos restos a pagar de anos anteriores a 2016.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO DE 2010 À MAIO DE 2020 RESÍDUOS SÓLIDOS (R\$)						
Ano	Dotação Inicial	Empenhado	Autorizado	Pago	RAP Pago	Total Pago
2010	80.328.894	83.306.581	86.264.681	160.955	11.728.264	11.889.219
2011	89.338.312	147.630.664	155.509.406	992.402	55.877.176	56.869.578
2012	72.290.000	23.289.187	94.277.964	1.627.964	76.594.690	78.222.654
2013	75.865.357	4.656.773	49.348.178	0	28.948.769	28.948.769
2014	11.775.000	4.182.138	4.311.501	623.427	15.320.874	15.944.301
2015	25.305.348	670.800	25.305.348	210.800	11.663.208	11.874.008
2016	0	0	0	0	6.181.751	6.181.751
2017	0	0	0	0	4.396.937	4.396.937
2018	0	0	0	0	2.940.567	2.940.567
2019	0	0	0	0	4.487.628	4.487.628
2020	0	0	0	0	601.430	601.430

A CNM evidencia que, mesmo se considerarmos os restos a pagar, de 2010 a maio de 2020, o total pago pela União para a área de resíduos sólidos corresponde a R\$ 222 milhões, o que corresponde a menos de 30% do que a União deveria investir anualmente até 2033, segundo determina o Plansab. Ou seja, em 10 anos de vigência da PNRS, a execução orçamentária federal evidencia uma situação muito aquém do necessário. Neste contexto, as consequências são também graves, pois, sem apoio da União, os Municípios não conseguirão cumprir os novos prazos advindos da Lei 14026/2020, que alterou os prazos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Sem dotação orçamentária federal, o que ocorre é o esforço do Ministério do Meio Ambiente em buscar recursos em fundos difusos, resultando em editais que, considerando a demanda, atendem poucos Municípios. Em 2019 o MMA conseguiu captar mais de R\$ 60 milhões do Fundo de Direitos Difusos (FDD), do Ministério da Justiça, para apoiar a gestão de resíduos sólidos por meio de editais de seleção de Municípios. Por este motivo, nos dados da execução orçamentária não consta a execução destes recursos do MMA, uma vez que não são de programas federais de resíduos sólidos, mas sim de outras fontes que compõem o FDD. Deste modo, a CNM reconhece o esforço do MMA em buscar meios de apoiar Municípios, buscando parcerias e recursos, mas alerta que sem dotação orçamentária federal as possibilidades de apoio efetivo ficam aquém da demanda. Neste



contexto, a CNM evidencia que em 2020 com a pandemia do COVID19, os recursos do FDD foram direcionados para combater o coronavírus no país e não será possível contar com esse apoio para a gestão de resíduos sólidos novamente.

Ante o exposto, a CNM evidencia a necessidade de maior apoio técnico e financeiro por parte dos Estados, uma vez que o artigo 23 da Constituição Federal determina como competência como da União, Estados e Municípios a promoção de melhorias no saneamento básico, o qual inclui resíduos sólidos. Dessa forma, a CNM reitera a importância da cooperação técnica e financeira entre os Entes, um dos princípios da PNRS, para que a lei seja implementada na íntegra, remediando lixões, implementando aterros sanitários, com coleta seletiva e compostagem.

## 2. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Em 2019, a Confederação Nacional de Municípios realizou pesquisa junto às prefeituras municipais de todo o país para diagnosticar a situação dos Municípios brasileiros em relação às obrigações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei 12.305/2010.

A pesquisa é feita por manifestação espontânea. Foram consultados 75% dos Municípios brasileiros (4.175 cidades), como foco nas obrigações municipais referentes à PNRS. De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, as principais obrigações municipais diretamente ligadas à gestão de resíduos sólidos local são:

- elaborar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- implantar coleta seletiva;
- fazer compostagem;
- dispor apenas os rejeitos em aterros sanitários.

Considerando que os consórcios de resíduos sólidos são alternativas recomendadas para minimizar os custos da gestão de resíduos sólidos municipais, esta informação foi inserida na pesquisa da CNM a fim de verificar quantos Municípios atendem a essa recomendação. Entretanto, a Confederação ressalva que há regiões em que os consórcios são inviáveis em razão da distância entre Municípios, como é o caso da região Norte e do semiárido nordestino (em alguns casos), por exemplo.

UF	MUNICÍPIOS	RESPOSTAS	% RESPOSTAS
Centro-Oeste	466	447	95,9%
Norte	450	194	43,1%
Sudeste	1.668	1.580	94,7%
Sul	1.191	1.182	99,2%
Nordeste	1.793	772	43,1%
<b>BRASIL</b>	<b>5.568</b>	<b>4.175</b>	<b>75,0%</b>

Conforme a tabela acima evidencia, os dados da CNM são capazes de produzir um diagnóstico nacional da situação dos Municípios com relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos, evidenciando os principais desafios enfrentados pelos gestores. Apesar de as informações consistirem em um excelente banco de dados em nível nacional, no que se referem às regiões Norte e Nordeste, a pesquisa necessitaria de maior tempo, uma vez que há dificuldade em se conseguir contato com as prefeituras nessas regiões. A tabela a seguir evidencia a porcentagem de resposta por região.

Já o quadro 1 apresenta o Diagnóstico da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos, o qual evidencia que desde 2015 os Municípios avançaram muito pouco em relação às obrigações da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A crise financeira vivenciada no Brasil reflete diretamente na gestão local e impede avanços no que diz respeito ao fechamento dos lixões e implantação de aterros sanitários, por exemplo.

Desde 2015 até 2019, a quantidade de Municípios que conseguiu fazer a disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários cresceu 3.9%, dados que evidenciam a necessidade de apoio técnico e financeiro aos gestores municipais para que a gestão de resíduos sólidos avance no país, mas que revelam que o esforço dos gestores em buscar meios de cumprir com a lei.

#### Quadro 1. Diagnóstico da Política Nacional de Resíduos Sólidos

	DIAGNÓSTICO DA GESTÃO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS					
	Lixão / Aterro Controlado	Aterro Sanitário	PMGIRS Finalizado	Coleta Seletiva	Compostagem	Consórcios de Resíduos Sólidos

BRASIL	2015	50,6%	48,3%	36,3%	49,1%	13,6%	29,4%
	2017	48,1%	47,5%	38,3%	48,3%	12,2%	29,5%
	2019	47,7%	52,2%	44,5%	52,6%	11,7%	29,5%
OBS: Pesquisa de 2019 com dados de 4.175 Municípios (75% dos 5.568 Municípios brasileiros)							

Fonte: CNM.

A pesquisa da CNM revela ainda que, desde 2015, os dados relativos aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) foram os que apresentaram melhor crescimento: 8,2%. Os planos são condições de acesso a recursos do governo federal, o que significa que, desde agosto de 2012, quando venceu o prazo, apenas Municípios que finalizaram os planos conseguem acessar recursos da União para resíduos sólidos. Deste modo, em um cenário onde a União consiga aportar recursos para impulsionar a PNRS, Municípios sem os planos não conseguiriam, por exemplo, acessar recursos para remediar os lixões e implantar aterros sanitários.

Não obstante, cabe destacar após 10 anos, a União colocou em consulta pública no dia 31 de julho o Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares. Esse deveria ter sido primeiro passo em 2010, com diagnóstico preciso da situação e meios de solucionar os problemas relacionados à resíduos sólidos no país. A previsão do MMA é que até o final do ano o Planares seja transformado em decreto, conforme determina a PNRS. Já sobre os planos estaduais, estima-se que cerca de 18 Estados possuem seus planos de resíduos sólidos. Isso significa que milhares de Municípios não dispõem de nenhuma referência, nenhuma base para planejar suas políticas municipais de resíduos sólidos, uma vez o planejamento adequado consiste em prever ações com base nas possibilidades de programas federais e estaduais de apoio aos Municípios para a gestão de resíduos sólidos nos planos locais.

Ademais, outro dado importante diz respeito ao avanço da coleta seletiva, com crescimento de 3,5% entre 2015 e 2019. Porém, um dado preocupante diz respeito à compostagem, uma vez que reduziu em 1,9% a quantidade de Municípios que informaram possuir iniciativas em compostagem de resíduos orgânicos desde 2015.

Não obstante o contexto de crise atual, Municípios enfrentam outros desafios para cumprir com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, desde a dificuldade em obter recursos, encontrar local adequado para construir o aterro sanitário, obter licenças ambientais, dentre outros fatores. Para agravar a situação, União e Estados não conseguem atender às demandas municipais de apoio técnico e financeiro. Diante dessa situação, não é surpresa que exista esse pequeno aumento de 3,9% de Municípios que conseguiram implantar aterros sanitários, uma vez que nenhum outro país promoveu a disposição final de forma ambientalmente adequada sem investir grandes recursos.



No que diz respeito aos consórcios públicos de resíduos sólidos, estes se mantiveram estáveis desde 2015, 2 anos, representam 29,5% até o momento. Entretanto, a pesquisa de 2019 da CNM alerta que apenas 38% dos Municípios consorciados possuem aterro sanitários, o que significa que apesar de os Municípios terem avançado em constituir o consórcio, ainda não conseguiram obter os recursos necessários para implantar aterro sanitário.

## CONSIDERAÇÕES DA CNM

A tramitação da Política Nacional de Resíduos Sólidos levou quase 20 anos no Congresso Nacional até se tornar a Lei 12.305/2010. No entanto, sua implementação poderá demorar muito mais do que 20 anos caso a União e os Estados não envides esforços para auxiliar os Municípios a fechar os lixões e implantar os aterros sanitários, promovendo a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com coleta seletiva e compostagem.

Ao analisar a execução orçamentária da União de 2012 a 2016, a auditoria do TCU alerta que:

[...] mantido o ritmo atual da Funasa no apoio aos municípios para construção/operação dos aterros sanitários – adotando- -se a premissa, confirmada pela Confederação Nacional dos Municípios, de que os municípios com menos de 50.000 habitantes não possuem, em sua grande maioria, recursos próprios disponíveis para execução dos projetos, dependendo, portanto, de recursos federais – seriam necessários, ao menos, 16,26 anos para se atingir a universalização da disposição final ambientalmente adequada. (TCU, 2016, p. 2)

Ademais, considerando a completa inexistência de recursos empenhados e autorizados entre 2016 e 2020 pela União, não há a menor previsão de quando os Municípios conseguirão encerrar os lixões e implantar aterros sanitários sem o devido apoio técnico e financeiro.

Apesar de a competência de promover melhorias no saneamento ser comum aos três Entes, apenas os gestores municipais estão sendo responsabilizados. Como bem evidencia a CGU, os Municípios e os gestores públicos locais estão sujeitos a ações de responsabilidade civil e criminal, uma vez que a Lei de Crimes Ambientais já positivava tais sanções, independente de culpa, para pessoas físicas ou jurídicas.

Dessa forma, a situação dos gestores municipais é grave e se a União e os Estados não envidarem

esforços e recursos técnicos e financeiros, cumprindo com a obrigação constitucional relacionada ao saneamento, não haverá melhoria nos índices de saneamento relacionados aos resíduos sólidos nos próximos anos, mesmo com as alterações de prazos previstas na lei 14026/2020.

Por fim, a CNM destaca que está atuando no Congresso para derrubar o veto que previa apoio técnico e financeiro dos Estados e da União aos Municípios para cumprirem com os novos prazos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de forma a evitar que a prorrogação se torne sem eficácia.