



**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL**  
**PROGRAMA RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (8007)**

TC n.º 004.987/2006-9

Fiscalis n.º: 324/2006

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

Modalidade: Avaliação de Programa

Ato originário: Plano de Auditoria, aprovado pela Acórdão n.º 879/2005-Plenário

Objetivo: Realizar auditoria de natureza operacional no Programa Resíduos Sólidos Urbanos (8007)

Ato de designação: Portaria de Fiscalização Seprog/TCU n.º 652, de 24/05/2006

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2000 a 2005

Período de realização da auditoria: planejamento: 13/03 a 28/04/2006  
execução: 05 a 16/06/2006  
relatório: 16/06 a 07/07/2006

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Analista	Matrícula	Lotação
Cristiane Maria Costa P. Coutinho	5627-8	Seprog
Flávia Monken Mascarenhas	5667-7	Seprog
Hiram Carvalho Leite (coordenador)	3876-8	Seprog
Renato Kanemoto	4591-8	Seprog
Patrícia Maria Corrêa (supervisora)	2485-6	Seprog

Unidade: Fundação Nacional de Saúde – Funasa

Vinculação ministerial do programa: Ministério da Saúde  
Ministério do Meio Ambiente  
Ministério das Cidades

Vinculação no TCU: 4ª SECEX

Gerente Executivo do Programa Resíduos Sólidos Urbanos

Victor Zular Zveibil – CPF: 935.980.928-49

Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente. Período: 25/10/2004 a 12/03/2007.

Resposável pela Ação 11KO

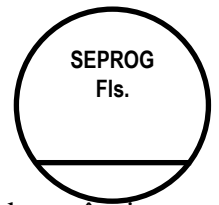
Paulo de Tarso Lustosa da Costa – CPF: 000.445.123-68

Presidente da Fundação Nacional da Saúde – Funasa. Período: 20/07/2005 a 28/03/2007



## Resumo

1. O objeto da auditoria é a Ação 11KO - *Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue*, que está sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão vinculado ao Ministério da Saúde – MS.
2. A Funasa executa a ação por meio de convênios com os municípios, com a previsão, também, de prestar orientação técnica. Os critérios de seleção estão definidos na Portaria Funasa nº 151/2006. A análise técnica das propostas encaminhadas pelos municípios é realizada pelas coordenações regionais da Fundação, que possuem autonomia para deliberar sobre todos os projetos submetidos, notificando a área financeira central quando aprovados.
3. A auditoria teve por objetivo avaliar se os critérios de seleção dos municípios a serem beneficiados pela Ação 11KO são suficientes e adequados, bem como se há oferta de orientação técnica e capacitação com vistas a favorecer a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implementados com recursos federais. Investigou-se também se os projetos são adequados e sistematicamente acompanhados e fiscalizados e se geram impactos positivos para a sociedade nas áreas de saúde e de meio ambiente.
4. A metodologia utilizada na auditoria consistiu em análise de documentação e realização de pesquisa em bancos de dados da Funasa, dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de ONG como o Fórum Nacional de Lixo e Cidadania e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae.
5. Foram realizadas, também, visitas de estudo aos municípios de Itapajé/CE, Teresópolis de Goiás/GO e Alagoa Grande/PB, bem como pesquisas postais, telefônicas e por meio eletrônico com todos os órgãos estaduais de meio ambiente e todas as coordenações estaduais da Funasa. Foram consultados, ainda, os responsáveis pelas áreas de saneamento, saúde e meio ambiente de todos os 476 municípios que celebraram convênios com a Fundação e receberam recursos do programa, entre os anos de 2000 e 2005. Dos 476 municípios consultados o percentual de resposta da área de saúde foi de 46%, da área de meio ambiente, 40% e de infra-estrutura, 35%. Com relação aos questionários enviados às coordenações regionais da Funasa e aos órgãos estaduais de meio ambiente, os percentuais de resposta foram de 50% e 22%, respectivamente.
6. A auditoria constatou a baixa sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de lixo implementados pelos municípios com recursos da ação ora em análise. Mediante pesquisa com municípios e coordenações estaduais da Funasa, estimou-se que 56% dos aterros sanitários financiados mediante convênios assinados em 2000 e 2001 foram abandonados ou funcionam como lixão, caracterizando desperdício de recursos públicos.
7. A Funasa celebra convênios sem que municípios apresentem a licença ambiental prévia nem projeto básico ou pré-projeto. Essa falha caracteriza uma análise deficiente da



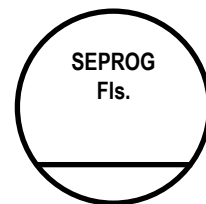
capacidade dos convenentes em administrar os projetos e pode gerar prejuízos em decorrência da mudança intempestiva de projetos ou mesmo o cancelamento do convênio.

8. Outra falha identificada concerne à intempestividade e fragilidade das ações de educação ambiental e em saúde. Por fim, notou-se que os critérios epidemiológicos considerados para a seleção de municípios que serão beneficiados com os recursos da ação pouco influenciam a seleção dos municípios a ser beneficiados.

9. Com a finalidade de melhorar a execução da ação, foram feitas determinações e recomendações para a Funasa, com o objetivo de fortalecer os procedimentos de fiscalização da execução dos convênios e a manutenção dos projetos implementados, inclusive após a prestação final de contas. Visou-se, também, à otimização de oferta de capacitação e apoio técnico, incrementando o trabalho integrado com os Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades. Recomendou-se, ainda, a priorização das ações de educação ambiental e em saúde executadas pelos municípios em consonância com a implementação dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos financiados com recursos federais.

10. Com a implementação das recomendações espera-se, sobretudo, diminuir a perda de recursos públicos, por meio da redução dos problemas de baixa sustentabilidade, bem como do fortalecimento da fiscalização exercida pela Funasa.

11. Vale lembrar que a Funasa, por meio da Ação 11kO, liquidou em 2006 R\$ 21,4 milhões, enquanto que o orçamento de 2007 é de R\$ 40,7 milhões. Considerando a média de abandono dos projetos, há risco de se perder 56% dos recursos federais alocados para a Ação 11KO. Isso representaria R\$ 34,8 milhões no período 2006-2007. Outrossim, a determinação para que a Funasa realize o levantamento da situação dos projetos implementados por meio da Ação 11KO possibilitará a identificação de casos de abandono ou de não alcance dos objetivos dos projetos e, quando for o caso, a recuperação dos valores desperdiçados. Considerando-se a mesma média estimada de perda dos projetos (56%) e, tendo em vista que a Funasa liquidou R\$ 71,7 milhões no período de 2000-2005, existe a possibilidade de recuperar cerca de R\$ 40,1 milhões.

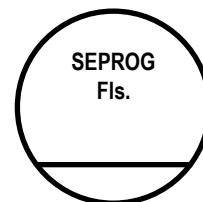


### **Lista de siglas**

**ABES** - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
**ABM** - Associação Brasileira de Municípios  
**ACE** - Analista de Controle Externo  
**ANOp** - Auditoria de Natureza Operacional  
**ART** - Anotação de Responsabilidade Técnica  
**Assemae** - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento  
**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CEF** - Caixa Econômica Federal  
**Conama** - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
**Codefasf** - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
**CORE** - Coordenação Regional da Funasa  
**COSO** - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*  
**CREA** - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia  
**DAB/MS** - Departamento de Atenção Básica – Ministério da Saúde  
**Datusus** - Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde  
**Funasa** - Fundação Nacional de Saúde  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano  
**MMA** - Ministério do Meio Ambiente  
**MS** - Ministério da Saúde  
**ONG** - Organização Não-Governamental  
**OPAS** - Organização Pan-Americana de Saúde  
**PACS** - Programa de Agentes Comunitários de Saúde  
**PCRS** - Plano de Coleta de Resíduos Sólidos  
**Pesms** - Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social  
**PGIRS** - Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos  
**PGRS** - Plano de Gestão de Resíduos Sólidos  
**PNMA II** Programa Nacional de Meio Ambiente II  
**PNSB** - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  
**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PPA** - Plano Plurianual  
**PSF** - Programa Saúde da Família  
**Resol** - Instituto para a Democratização de Informações sobre Saneamento Básico e Meio Ambiente  
**Secex** - Secretaria de Controle Externo  
**Seprog** - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

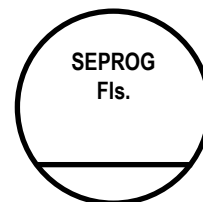


**SIAB** - Sistema de Informação da Atenção Básica  
**SIA/SUS** - Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS  
**SIGESAN** - Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento  
**SIH/SUS** - Sistema de Informações Hospitalares do SUS  
**SISNAMA** - Sistema Nacional de Meio Ambiente  
**SNIS** - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
**SNSA** - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
**SMCQ** - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental  
**SUS** - Sistema Único de Saúde  
**SVS/MS** - Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde  
**TCE** - Tomada de Contas Especial  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**UF** - Unidade da Federação  
**UFPE** - Universidade Federal de Pernambuco  
**UnB** - Universidade de Brasília



## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>8</b>
Antecedentes .....	8
Identificação do objeto de auditoria .....	8
Objetivos e escopo da auditoria .....	9
Metodologia .....	10
Organização do relatório .....	11
<b>2. Visão Geral .....</b>	<b>11</b>
Relevância .....	11
Responsáveis e execução .....	14
Beneficiários.....	14
Aspectos orçamentários.....	15
<b>3. Sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos.....</b>	<b>17</b>
Sustentabilidade dos sistemas .....	17
Fiscalização e acompanhamento da implantação dos projetos .....	22
Boas práticas identificadas .....	25
Celebração de convênios pela Funasa sem a aprovação dos projetos dos municípios e sem a licença ambiental prévia.....	27
<b>4. Importância dos critérios epidemiológicos na seleção dos municípios .....</b>	<b>35</b>
Intempestividade e fragilidade das ações de educação ambiental e em saúde.....	39
<b>5. Análise dos comentários dos gestores.....</b>	<b>44</b>
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>46</b>
<b>7. Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>49</b>
<b>Apêndice A – Situação de projetos implementados por meio de convênios no Estado do Espírito Santo, incluindo situação da prestação de contas .....</b>	<b>52</b>
<b>Referências .....</b>	<b>54</b>
<b>Glossário.....</b>	<b>56</b>



### **Lista de Gráficos**

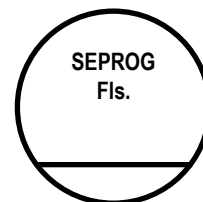
Gráfico 1 - Qualidade do apoio técnico para elaboração de projetos, segundo os municípios que firmaram convênios com a Funasa no período de 2000 a 2005. ....	20
Gráfico 2 – Qualidade da capacitação para operacionalização dos aterros sanitários, segundo os municípios que firmaram convênios com a Funasa no período de 2000 a 2005. ....	20
Gráfico 3 – Grau de dificuldade para cumprir as etapas de implantação de aterros sanitários, com recursos repassados pela Funasa. ....	21
Gráfico 4 – Importância dos benefícios gerados para os municípios por sua atuação em consórcios para a gestão dos resíduos sólidos, de acordo com a opinião de 119 gestores de secretarias municipais de infra-estrutura. ....	26
Gráfico 5 – Médias das taxas de detecção de dengue, no período de 1998 a 2001, nos municípios contemplados com recursos da Ação 11KO em 2000 e 2001. ....	37
Gráfico 6 – Médias das taxas de detecção de dengue nos municípios contemplados com convênios da Ação 11KO em 2000 e 2001 e nas respectivas regiões. ....	37
Gráfico 7 – Periodicidade das ações ou campanhas de educação e conscientização para a população na área de resíduos sólidos. ....	40
Gráfico 8 – Percentual de municípios beneficiados com recursos da Funasa para resíduos sólidos onde as Coordenações dos Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde participam da promoção de ações do Pesms. ....	40
Gráfico 9 – Agentes que executam ações de educação ambiental nos municípios beneficiados por convênios de resíduos sólidos da Funasa. ....	41
Gráfico 10 – Freqüência do treinamento de agentes comunitários de saúde, na área de resíduos sólidos, nos municípios beneficiados por convênios de resíduos sólidos da Funasa. ....	42
Gráfico 11 – Controle social nas áreas de saúde e de meio ambiente, nos municípios respondentes à pesquisa postal enviada às Secretarias Municipais de Infra-Estrutura/ Saneamento. ....	42
Gráfico 12 – Atuação dos Conselhos Municipais de Saúde nas questões relativas a doenças e agravos decorrentes da disposição inadequada dos resíduos sólidos. ....	43

### **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Produção média <i>per capita</i> de lixo, por tamanho da cidade. ....	11
Tabela 2 – Composição gravimétrica do lixo de alguns países (%). ....	12
Tabela 3 – Histórico orçamentário e financeiro das Ações 3984 e 11KO, de 2000 a 2006. ....	16
Tabela 4 – Municípios que celebraram convênios com a Funasa nos anos de 2000 e 2001 e que informaram abandono do aterro sanitário financiado pela Ação 11KO. ....	18
Tabela 5 – Municípios que celebraram convênio com a Funasa em 2004 e 2005, financiado pela Ação 11KO, e não apresentaram projeto. ....	28
Tabela 6 – Municípios que celebraram convênio com a Funasa em 2004 e 2005, financiado pela Ação 11KO, sem ter licença ambiental prévia. ....	30
Tabela 7 – Histórico orçamentário e financeiro das Ações 3984 e 11KO, de 2001 a 2006, em R\$. ....	33
Tabela 8 – Decretos autorizativos para inscrição de restos a pagar a pagar pela Funasa – 2001 a 2005. ....	34
Tabela 9 – Municípios prioritários da dengue no Brasil, por tamanho da população. ....	38

### **Lista de Figuras**

Figura 1 - Aterro sanitário de Itapajé/CE: operacionalização inadequada e disposição de lixo a céu aberto. ....	19
Figura 2 - Aterro controlado no município de Teresópolis de Goiás/GO: disposição de lixo a céu aberto. ....	19
Figura 3 – Poço de monitoramento da qualidade da água – aterro sanitário de Alagoa Grande /PB. ....	44



## **1. Introdução**

### *Antecedentes*

1.1. O Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU) para o período de 2003 a 2007, aprovado pela Portaria TCU nº 59, de 20/01/2003, define, como um de seus objetivos estratégicos, “contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos” e como uma de suas estratégias, “fortalecer as ações de controle voltadas para a melhoria do desempenho da gestão pública”.

1.2. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, com o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, desenvolve auditorias de natureza operacional (ANOp) em um conjunto previamente selecionado de programas governamentais constantes do Orçamento Geral da União (OGU). Com base nessas avaliações, são formuladas recomendações visando ao aperfeiçoamento da gestão dos programas.

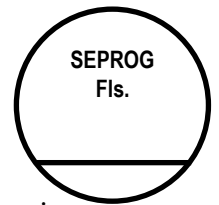
1.3. O Programa Resíduos Sólidos Urbanos foi objeto de levantamento, motivado pela relevância do tema, tendo em vista sua repercussão na saúde da população, por meio do controle de endemias e epidemias que se propagam em meio ao acúmulo de lixo armazenado de forma inadequada. Considerando a continuidade da baixa execução financeira do programa pelo segundo ano consecutivo, entendeu-se necessário a realização de estudo de viabilidade para verificar as potenciais dificuldades de desempenho a ser examinadas mediante a realização de ANOp pelo TCU.

1.4. Assim, submetida a proposta de fiscalização ao Exmº Sr. Ministro-Relator, Ubiratan Aguiar, foi autorizada a realização de trabalho de natureza operacional, com fundamento no art. 239, inciso II do RITCU, na Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão vinculado ao Ministério da Saúde – MS, com vistas a avaliar a implementação do Programa Resíduos Sólidos Urbanos.

### *Identificação do objeto de auditoria*

1.5. O Programa Resíduos Sólidos Urbanos, integrante do Plano Brasil de Todos – Plano Plurianual (PPA) – 2004/2007, unifica e substitui os antigos Programas Resíduos Sólidos Urbanos do Ministério das Cidades, Brasil Joga Limpo do Ministério do Meio Ambiente e a Ação Resíduos Sólidos, do Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde – Funasa. Atualmente, o Programa mantém ações nesses órgãos, e sua gerência está sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMCQ.

1.6. O objetivo do programa é aumentar a cobertura e a eficiência dos serviços municipais de limpeza urbana, considerando as perspectivas da universalização e da sustentabilidade. Visa, ainda, a redução da geração de resíduos em áreas urbanas e rurais, bem como a adoção de sistemas de gestão e planejamento ambientais.



1.7. Considerando as informações preliminares levantadas durante o planejamento de auditoria, bem como a relevância do tema e sua materialidade orçamentária, determinou-se como foco da auditoria a Ação **11KO** - *Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue*, que está sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão vinculado ao Ministério da Saúde – MS.

### ***Objetivos e escopo da auditoria***

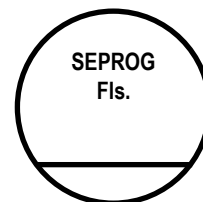
1.8. A auditoria teve por objetivo avaliar se os critérios de seleção dos municípios a serem beneficiados pela Ação 11KO são suficientes e adequados e se há oferta de orientação técnica e capacitação com vistas a favorecer a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implementados com recursos federais. Investigou-se também se os projetos são adequados e sistematicamente acompanhados e fiscalizados e se eles estão gerando impactos positivos para as comunidades nas áreas de saúde e de meio ambiente.

1.9. Para nortear o trabalho, a análise baseou-se em duas questões de auditoria. A primeira questão buscou avaliar se a sistemática de implementação da ação tem contribuído para a sustentabilidade dos sistemas para tratamento e destino final de resíduos sólidos. Pretendeu-se avaliar se o modelo de seleção de municípios, bem como os mecanismos de controle e de monitoramento da execução da Ação contribuem para a sustentabilidade dos projetos.

1.10. Um dos objetivos foi identificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios para cumprir os pré-requisitos de acesso ao programa, bem como para efetuar a manutenção dos aterros sanitários. Além disso, foi analisado se os consórcios entre municípios podem favorecer a execução da ação, potencializar os recursos e racionalizar os custos envolvidos na implantação e administração dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos. Foram analisadas, ainda, as medidas que o governo federal tem implementado com o objetivo de fomentar e incentivar a formação de consórcios.

1.11. Verificou-se, também, se existe integração entre Funasa, Ministério das Cidades e Ministério do Meio Ambiente, visando dirigir o apoio técnico e a capacitação, preferencialmente, aos municípios que serão beneficiados. Investigou-se se a forma de monitoramento adotada garante a fiscalização da execução do programa durante a vigência do convênio e a continuidade do funcionamento da obra após a prestação de contas final. Por fim, buscou-se averiguar se a Funasa fiscaliza aplicação dos recursos públicos federais sob os aspectos legal e de efetividade, com o objetivo de prevenir e identificar danos ao erário e adotar tempestivamente as medidas necessárias a resguardar o interesse público.

1.12. A segunda questão de auditoria teve como finalidade identificar os benefícios da correta implementação do programa e os riscos que a má administração gera para as áreas de saúde e de meio ambiente dos municípios atendidos pela Ação 11KO. A análise buscou avaliar se devem ser incluídos entre os critérios de elegibilidade e prioridade outros índices e parâmetros epidemiológicos e ambientais.



### *Metodologia*

1.13. A metodologia utilizada para realizar o estudo das questões de auditoria consistiu em analisar a documentação fornecida pelos gestores federais do programa e por outros atores consultados, como especialistas e ONG. Além disso, foi realizada pesquisa em bancos de dados da Funasa, dos Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de ONG, como o Fórum Nacional de Lixo e Cidadania e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae.

1.14. Para investigar a questão relacionada com os aspectos de implementação do Programa, foram realizadas, também, pesquisas postais, telefônicas e por meio eletrônico com todos os órgãos estaduais de meio ambiente e a todas as coordenações estaduais da Funasa. Foram consultados, ainda, os responsáveis pelas áreas de saneamento, saúde e meio ambiente de todos os 476 municípios que celebraram convênios com a Fundação e receberam recursos do programa de 2000 a 2005.

1.15. Dos 476 municípios consultados, o percentual de resposta da área de saúde foi de 46% (220 secretarias municipais de saúde), da área de meio ambiente, 40% (192) e de infra-estrutura, 35% (167). Com relação aos questionários enviados às coordenações regionais da Funasa e aos órgãos estaduais de meio ambiente, os percentuais de resposta foram de 50% (13) e 22% (5), respectivamente.

1.16. Foram realizadas visitas de estudo em municípios beneficiados pelo programa e que têm os sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos em funcionamento, com o objetivo de analisar casos de sucesso. Nesse sentido, foram selecionados dois municípios. O primeiro, Alagoa Grande, no Estado da Paraíba, apresenta população de cerca de 30 mil habitantes (IBGE, Censo 2000). Sua seleção deu-se em razão do sucesso na manutenção da operação do aterro sanitário.

1.17. O segundo município, Teresópolis de Goiás (GO), apresenta população de cerca de 6 mil habitantes (IBGE, Censo 2000). De acordo com informações colhidas na fase de planejamento, os municípios de Goiás apresentam dificuldades quanto à sustentabilidade dos aterros sanitários. As visitas foram realizadas no período de 05 a 09/06/2006.

1.18. Na oportunidade, foram entrevistados os gestores municipais responsáveis pela implementação do programa, bem como pelas áreas de meio ambiente e saúde. Entrevistaram-se, também, os técnicos das coordenações estaduais e dos órgãos estaduais de meio ambiente. Além disso, foi realizada requisição formal de documentos, observação direta e documentação fotográfica dos aterros.

1.19. A auditoria abrangeu o período de 2000 a 2005. De acordo com informações da Funasa, os projetos são finalizados em 2 anos e levam, no mínimo, dois anos para que haja reflexo na saúde da população em decorrência da implantação dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos. Assim, foram verificados os convênios firmados nos anos de 2000 e de 2001 quanto ao funcionamento dos aterros. Dos 476 convênios celebrados entre 2000 e 2005, 76 são de 2000 e 2001, sendo que 2 foram cancelados. Realizaram-se consultas às coordenações estaduais a fim de averiguar a situação



desses convênios. Dos 74 municípios beneficiados, obtiveram-se informações a respeito da situação de 52 e constatou-se que 23 encontravam-se em funcionamento, ou seja, 44%, enquanto os outros 29 estavam abandonados ou funcionando como lixão, o que representa 56%.

### *Organização do relatório*

1.20. Além da introdução, o presente relatório é composto por mais seis capítulos. O Capítulo 2 traça o panorama geral sobre a questão de resíduos sólidos, descreve aspectos da execução do programa, identifica os órgãos responsáveis por sua gerência e registra dado de sua execução orçamentária e financeira. O Capítulo 3 trata dos sistemas de gerenciamento dos resíduos sólidos. O Capítulo 4 apresenta análise sobre o emprego dos critérios epidemiológicos para a seleção dos municípios. O Capítulo 5 trata dos comentários dos gestores. Por fim, os Capítulos 6 e 7 apresentam a conclusão e a proposta de encaminhamento respectivamente.

## **2. Visão Geral**

### *Relevância*

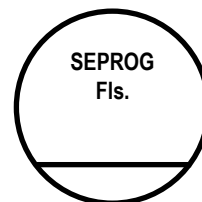
2.1. A gestão dos resíduos sólidos não tem merecido, ao longo dos anos, a devida atenção do poder público. Como conseqüência, tem-se inadequada disposição final do lixo, gerando poluição ambiental, especialmente do solo e dos recursos hídricos, e comprometimento da saúde humana, em decorrência da disseminação de doenças transmitidas por vetores que se aglomeram e multiplicam nas condições insalubres do lixo. É evidente, portanto, a relação do saneamento com meio ambiente e saúde (BRASIL, 2001).

2.2. Para avaliar a situação atual da ação de resíduos sólidos, faz-se necessário traçar um paralelo com a evolução da distribuição demográfica no Brasil. No início do século XX, mais de 80% da população vivia em áreas rurais. Na década de 90 a situação inverteu-se, quando esse mesmo percentual de pessoas passou a viver em áreas urbanas. Simultaneamente a essa mudança, houve concentração de pessoas em algumas cidades, particularmente nas capitais, especialmente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Com isso, ocorreu alteração no perfil de produção *per capita* de resíduos sólidos, que aumentou de 0,5 kg/hab./dia, em cidades de até 30 mil habitantes, para acima de 1 kg/hab./dia, em cidades com mais de cinco milhões de habitantes (BRASIL, 2001) (Tabela 1).

Tabela 1 – Produção média *per capita* de lixo, por tamanho da cidade.

Tamanho da cidade	Habitantes	Produção per capita (kg/hab./dia)
Pequena	Até 30 mil	0,5
Média	De 30 mil a 500 mil	De 0,5 a 0,8
Grande	De 500 mil a 5 milhões	De 0,8 a 1,0
Megalópole	Acima de 5 milhões	Acima de 1,0

Fonte: Brasil. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Manual Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 34.



2.3. Apesar de o Brasil ter composição demográfica predominantemente urbana, em cujo lixo se esperaria encontrar maior conteúdo inorgânico, seus resíduos sólidos apresentam elevado percentual de matéria orgânica, que representa 65% de sua composição gravimétrica<sup>1</sup>. Essa situação diverge da encontrada em outros países, como os Estados Unidos, que têm apenas 35% da constituição do seu lixo formada por matéria orgânica (Tabela 2).

Tabela 2 – Composição gravimétrica do lixo de alguns países (%).

Composto	Brasil	Alemanha	Holanda	EUA
Mat. Orgânica	65,0	61,2	50,3	35,6
Vidro	3,0	10,4	14,5	8,2
Metal	4,0	3,8	6,7	8,7
Plástico	3,0	5,8	6,0	6,5
Papel	25,0	18,8	22,5	41,0

Fonte: Brasil. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Manual Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 33.

2.4. A preocupação gerada pelo lixo orgânico decorre do ambiente propício ao desenvolvimento de microorganismos, que podem gerar doenças em seres humanos. Essa situação, associada à proliferação de ratos, mosquitos e outros vetores, cria panorama favorável à transmissão de doenças como leptospirose, dengue e leishmaniose.

2.5. Quanto ao lixo inorgânico, o maior receio decorre da demora para sua decomposição. Daí o grande interesse na reciclagem, que proporciona o reaproveitamento desse material para uso humano, evitando que ele fique no meio ambiente em sua forma inerte até sua completa degradação.

2.6. A solução, portanto, passa por uma política que agregue coleta, tratamento e disposição final adequados dos resíduos sólidos. Todas as etapas só podem funcionar em sua plenitude com a participação da população, que é promovida por um processo de educação, formando cidadãos mais conscientes de sua responsabilidade social e ambiental.

2.7. A Constituição Federal estabelece no artigo 23, incisos VI e IX, como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer das suas formas, bem como a melhoria do saneamento básico. Os serviços públicos de limpeza urbana são atribuídos aos municípios, uma vez que, de acordo com o artigo 30, incisos I e V, cabe a estes legislar sobre assuntos de interesse local.

2.8. O ciclo dos resíduos sólidos tem início com a coleta de lixo, que ocorre com seu recolhimento no local onde é produzido para, mediante transporte adequado, sofrer tratamento e disposição final apropriados. Esse procedimento é subdividido em: coleta domiciliar, coleta de resíduos sólidos públicos e coleta de resíduos de serviços de saúde (BRASIL, 2001).

<sup>1</sup> Representa o percentual de cada componente em relação ao peso total do lixo (Brasil. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Manual Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 34).



2.9. A coleta domiciliar tem em sua regularidade o principal instrumento de eficácia. A rotina induz os cidadãos ao hábito de colocar os recipientes e embalagens do lixo em local adequado e acessível para serem recolhidos. Dessa forma, evita-se a disposição de detritos nas ruas, a céu aberto, o que propiciaria atração de animais e vetores, os quais podem se tornar transmissores de doenças.

2.10. Quanto aos resíduos sólidos públicos, procede-se, inicialmente, à varrição. Posteriormente, faz-se a coleta, o acondicionamento e o transporte dos resíduos. A importância desse procedimento decorre dos resultados estéticos e de limpeza das vias públicas, evitando disposição de lixo nas ruas, o que também traria conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente.

2.11. Por fim, tem-se a coleta dos resíduos de serviços de saúde, que tem por premissa a redução de infecções, por meio da remoção de todo e qualquer material infectado com fluidos corporais. O transporte interno e o correto armazenamento, realizados pelo serviço de saúde, aliados a posterior coleta e transporte completam os procedimentos que devem ser realizados para reduzir infecções.

2.12. Após sua coleta, o lixo precisa sofrer um processo de tratamento, que nada mais é do que a redução da quantidade de resíduos sólidos ou do seu potencial efeito poluidor. Existem processos físicos e biológicos, tais como incineração, reciclagem e compostagem, que atuam na transformação dos resíduos em material inerte, não poluindo mais o ambiente. A incineração, apesar de ser um tratamento eficaz, tem aspectos negativos, como o elevado dispêndio financeiro, uma vez que se utilizam filtros e implementos tecnológicos sofisticados para reduzir a poluição do ar gerada pela queima do lixo.

2.13. A reciclagem e a compostagem, além de proporcionarem a redução da quantidade de resíduos, permitem economia de energia no processo de transformação da matéria-prima, já contida no próprio reciclado, geram emprego e renda e conscientizam a população para questões ambientais (BRASIL, 2001).

2.14. A última etapa é a disposição final do lixo. A forma mais adequada são os aterros, em especial, os sanitários. Existem aterros controlados, que, apesar de serem melhores do que o lixão, têm qualidade inferior aos aterros sanitários, uma vez que neles não se faz drenagem e queima de gases ou tratamento de chorume. Há, portanto, maior risco de contaminação do meio ambiente com a utilização desse tipo de aterro. Apesar disso, a colocação dos resíduos sólidos em aterro controlado é melhor do que em um lixão, já que neste se tem uma montanha de detritos exposta, contaminando lençóis freáticos, solo e ar, servindo como fonte de disseminação de doenças (BRASIL, 2001).

2.15. A questão dos resíduos sólidos vem chamando a atenção de diversos agentes: ONG, governo, população. As pessoas hoje se preocupam com o estado de limpeza de sua cidade. Elas têm consciência da necessidade de não se ter lixo nas ruas, uma vez que ele pode ser fonte de diversas doenças. Apesar da mudança na mentalidade da sociedade, que se encontra mais consciente a respeito de seu papel na definição das políticas de resíduos sólidos, sua função como agente catalisador de mudanças na gestão pública, ainda é incipiente quanto ao aspecto do destino final dos resíduos sólidos. Isso decorre, sobretudo, da baixa educação ambiental da população (BRASIL, 2001).



2.16. Enquanto a principal preocupação é manter o lixo distante de seu local de moradia e de circulação, não há consciência de que a poluição ambiental não se restringe apenas ao local do lixão, mas se dissemina pelo ar, pela água, pelo solo, pelos animais. Portanto, o papel do Estado não deve ficar restrito às ações relacionadas à coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, mas deve estar permeado por ações de educação ambiental, para criar uma sociedade mais consciente e apta a cobrar uma gestão mais adequada dos resíduos sólidos (BRASIL, 2001).

### ***Responsáveis e execução***

2.17. O Ministério do Meio Ambiente é responsável pela execução de sete ações do Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Os recursos destas ações equivalem a cerca de 19% do orçamento destinado ao Programa, enquanto as do Ministério das Cidades representam apenas 2%. Cabe destacar que estes dois Ministérios vêm sofrendo recorrentes contingenciamentos, levando-os a priorizar as ações de capacitação. A Funasa executa as ações 11KO e 02N, que representam, aproximadamente, 75% dos recursos do programa e não têm sofrido cortes orçamentários. Em 2006, essas ações receberam, respectivamente, cerca de R\$ 25 e R\$ 32 milhões.

2.18. A Ação 11KO corresponde à implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue.

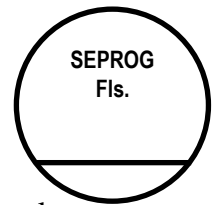
2.19. A Ação 02N tem a mesma finalidade, mas seu público-alvo é composto por municípios com população acima de 250 mil habitantes. Apesar de dispor de maior montante de recursos, foram executados 0,4% do total disponível em 2006. Por esse motivo e considerando que os municípios com até 30 mil habitantes representam cerca de 75% do total de municípios brasileiros, a Ação 02N não será avaliada no momento.

2.20. A Funasa executa a ação por meio de convênios com municípios, com a previsão, também, de prestação de orientação técnica. Os critérios de seleção estão definidos na Portaria Funasa nº 151, de 20/02/2006. A análise técnica das propostas encaminhadas pelos municípios é realizada pelas coordenações regionais (CORE) da Fundação, que possuem autonomia para deliberar sobre todos os projetos submetidos, notificando a área financeira central quando aprovados.

2.21. Os municípios, após obterem a licença ambiental, fornecida pelo órgão estadual de meio ambiente, encaminham o projeto às CORE, para ser analisado. Caso aprovado, a Funasa celebra convênio com o município e efetua o repasse dos recursos em três parcelas, com prestações de contas parciais e final.

### ***Beneficiários***

2.22. O público-alvo é composto por qualquer pessoa que resida em área urbana, sujeita aos efeitos da má disposição dos resíduos sólidos. Todos os municípios brasileiros que atendam aos critérios estabelecidos, observada a área de atuação de cada ministério e o tamanho da população, estão aptos a pleitear financiamento federal, para projetos de infra-estrutura e capacitação na área de resíduos sólidos.



2.23. A implementação da Ação 11KO segue diretrizes definidas pela Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde. Os recursos são aplicados, prioritariamente, em municípios com população de até 30 mil habitantes e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), observando-se também critérios epidemiológicos e sanitários, bem como naqueles municípios definidos como prioritários pelo Programa Fome Zero.

#### *Aspectos orçamentários*

2.24. A Ação Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios da até 30.000 Habitantes ou com Risco de Transmissão de Dengue (11KO), foi criada em 2005. Anteriormente, havia a Ação Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para a Prevenção e Controle de Agravos, sob o código 3984, com a mesma finalidade da ação 11KO.

2.25. Na Tabela 3 as ações 3984 e 11KO foram tratadas separadamente, embora essa tenha sucedido aquela, em virtude de constar na execução orçamentária de 2005 inscrições de restos a pagar sob o código de ambas ações. Contudo, a ação 3984, em 2005, não recebeu dotações orçamentárias. Os restos a pagar, na linha de 2005, da ação 3984 (R\$ 14.953.786,00) são referentes a “restos a pagar a pagar” de 2004.

2.26. Verificou-se que os recursos destinados à ação 3984, posteriormente 11KO, cresceram cerca de 160%, entre os anos de 2000 e 2005, enquanto a baixa execução orçamentária e financeira vem sendo recorrente desde o ano de 2000. O melhor resultado de execução financeira (41%) foi obtido em 2003. No entanto, a média da execução financeira dos exercícios de 2001 a 2005 foi de 16%.

2.27. Entre os exercícios de 2005 e 2006, a ação 11KO teve redução de créditos consignados de 40%. Constatou-se também que, no orçamento de 2002, a execução financeira foi maior do que a orçamentária. Naquele exercício, foram destinados R\$ 34 milhões para a ação, sendo que a execução orçamentária foi de 5%, enquanto a financeira foi de 14%. O fenômeno ocorre em razão da inscrição de recursos em “restos a pagar a pagar” pela Funasa, que será abordado no capítulo 3, o qual trata da sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos.

2.28. De acordo com dados fornecidos pela Funasa, o valor total dos recursos dos convênios de 2004 é quase cinco vezes maior que a média daqueles relativos aos exercícios de 2001, 2002 e 2003. Em 2005, os valores totais dos convênios celebrados equivale a 62% dos recursos dos convênios firmados em 2004.

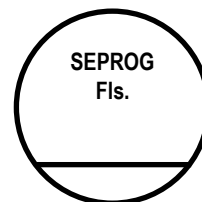


Tabela 3 – Histórico orçamentário e financeiro das Ações 3984 e 11KO, de 2000 a 2006.

(R\$)

Ação	Ano	Créditos consignados (A) <sup>(1)</sup>	Execução orçamentária (B) <sup>(2)</sup>	Execução financeira (C) <sup>(3)</sup>	Percentual de Execução Financeira (C)/(A)	Percentual de Execução Orçamentária (B)/(A)
3984	2000	15.600.000	1.777.229	14.673	0,09%	11,39%
	2001	15.771.014	6.769.091	1.953.292	12,39%	42,92%
	2002	34.320.552	1.704.789	5.029.517	14,65%	4,97%
	2003	28.948.335	12.217.479	11.954.126	41,29%	42,20%
	2004	33.970.580	19.866.231	1.829.072	5,38%	58,48%
	2005 <sup>(4)</sup>	0	-166	-11.870.413	-	-
11KO	2005	40.569.493	29.396.319	994.223	2,45%	72,46%
	2006 <sup>(5)</sup>	22.569.978	21.368.153	1.227.615	5,44%	94,67%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

- (1) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.
- (2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) e cancelados no exercício (X+1).
- (3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.
- (4) A ação 3984 não recebeu dotações orçamentárias em 2005 e, portanto, não apresentou valores liquidados nesse exercício. Dessa forma, os resultados de execução orçamentária e financeira dessa ação referem-se a restos a pagar inscritos, pagos e cancelados. Em 2005, ocorreu nova inscrição dos restos a pagar a pagar de 2004 em restos a pagar. Ademais, não foram calculados os percentuais de execução orçamentária e financeira por não haver créditos consignados para a ação em 2005.
- (5) Valores atualizados de execução orçamentária e financeira até setembro de 2007.

2.29. Ressalte-se, também, que, em 2001, 65% dos recursos dos convênios foram originados de emendas parlamentares à LOA, que destinaram montantes específicos para determinados municípios. Durante o período de 2000 a 2005, em média, 47% dos recursos financiados pela ação 11KO foram originários de emendas parlamentares.

2.30. No período de 2000 a 2005 o estado com o maior número de municípios que firmaram convênios com a Funasa, no âmbito da ação em tela, e com recursos a ele destinados por meio de emendas parlamentares, foi Minas Gerais (44 municípios). Em seguida, estão São Paulo (33 municípios) e Goiás (28 municípios). Esses mesmos estados também foram os que mais celebraram convênios com a Fundação para receber recursos da referida ação, independentemente se oriundos de emendas parlamentares ou de seleção técnica realizada pela Funasa. No mesmo período, foram celebrados 70 convênios com municípios de Minas Gerais, 58 com de São Paulo e 48 com municípios de Goiás.

2.31. Os estados que receberam mais recursos dessa ação, no mesmo período, foram Pernambuco (R\$ 11 milhões), Minas Gerais (R\$ 8 milhões) e Pará (R\$ 8 milhões).

2.32. As análises anteriores foram realizadas sobre dados fornecidos pela Funasa em planilhas digitais. Vale mencionar que foram identificadas divergências entre o banco de dados do Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento – Sigesan e as planilhas fornecidas pela Funasa, contendo os convênios assinados no



período de 2000 a 2004. De acordo com informações dos gestores, o Sigesan nem sempre é preenchido pelas coordenações estaduais. Por essa razão existem convênios constantes das planilhas fornecidas pela Funasa que não estão registrados nesse sistema.

2.33. Identificaram-se, também, convênios registrados no Sigesan que não constam das planilhas fornecidas pela Funasa. Em 2000, há registro de 4 convênios no Sigesan que não constam da relação fornecida pela Funasa; em 2001, há 15 convênios nessa situação; em 2002, 2; em 2003, 1; e, em 2004, 54 convênios.

2.34. O fato aponta para a falta de confiabilidade das informações da Fundação sobre os projetos financiados com recursos da Ação 11KO, dificultando o controle de sua implementação e aumentando o risco de abandono de objetos implementados e conseqüente desperdício de recursos públicos, como apresentado no item 3.15 do presente relatório.

### **3. Sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos**

3.1. Neste capítulo são apresentados fatores que levam ao fracasso dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implantados mediante convênio com a Funasa. Os aterros sanitários são abandonados ou retornam ao estado de lixão, provocando o desperdício dos recursos federais aplicados nos projetos, causando contaminação ambiental e deixando de favorecer a melhoria das condições de saúde das comunidades.

#### *Sustentabilidade dos sistemas*

3.2. A Portaria Funasa nº 151, de 20/02/2006, estabelece os critérios e os procedimentos básicos para a aplicação de recursos financeiros da Fundação, baseados em dados de saneamento básico e indicadores de saúde. As ações de saneamento seguem as diretrizes definidas pela Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde.

3.3. Ademais, a Funasa publicou manual de orientações técnicas para a apresentação de projetos de resíduos sólidos urbanos que tem por objetivo disciplinar os procedimentos técnicos mínimos necessários para viabilizar as solicitações de estados e municípios. O manual foi confeccionado ante a inadequação dos projetos técnicos apresentados pelos proponentes.

3.4. Observa-se, portanto, que os procedimentos de aplicação de recursos estão normatizados e que os proponentes dispõem de orientações técnicas para elaboração de proposta. Apesar disso, há casos de abandono de objetos implantados com recursos federais repassados para municípios por meio de convênios firmados com a Funasa. Além do desperdício de recursos públicos, o fato causa, ainda, prejuízo social, considerando que não tem havido a efetiva aplicação dos recursos em benefício da sociedade, já que os projetos não prestam os serviços a que foram destinados.

3.5. Constatou-se que não existem informações sobre a atual situação dos projetos implementados com recursos repassados por meio dos convênios da Funasa. A exceção é o Estado do Espírito Santo, onde a coordenação regional da Fundação realizou levantamento de dados, em decorrência de recomendação do Acórdão 309/2003-TCU-P (TC nº 005.084/2002-0), referente à auditoria no Programa Saneamento Básico.



O trabalho aponta que, dos 21 aterros sanitários financiados com recursos da Funasa, 19 foram abandonados tornando-se lixões e 1 não está operando, representando prejuízo ao erário da ordem de R\$ 2.285.620. As informações sobre o relatório encaminhado pela CORE/ES constam do Apêndice A do presente relatório.

3.6. Identificou-se, ainda, por intermédio de pesquisa telefônica com as coordenações regionais da Funasa, que foram finalizadas as obras de 74 dos 92 convênios firmados nos anos de 2000 e 2001 com o objetivo de construção de aterros sanitários. Obtiveram-se informações sobre a situação de 52 das 74 obras finalizadas. Dessas, 44% estão funcionando e 56% foram abandonadas ou voltaram à condição de lixões. A Tabela 4 lista os municípios que informaram, mediante questionário, que os respectivos aterros sanitários financiados foram abandonados ou voltaram à condição de lixões.

Tabela 4 – Municípios que celebraram convênios com a Funasa nos anos de 2000 e 2001 e que informaram abandono do aterro sanitário financiado pela Ação 11KO.

UF	Município	UF	Município
AL	MESSIAS	RO	NOVA MAMORÉ
BA	CAETITÉ	RS	PORTO LUCENA
CE	AMONTADA	RS	TUCUNDUVA
CE	ITAPAGÉ	SC	ABELARDO LUZ
GO	ALTO PARAÍSO DE GOIÁS	TO	APARECIDA DO RIO NEGRO
MG	ARGIRITA	TO	COLINAS DO TOCANTINS
MS	BRASILÂNDIA	TO	FÁTIMA
MS	MUNDO NOVO	TO	FORMOSO DO ARAGUAIA
MS	SETE QUEDAS	TO	GOIATINS
MT	CÁCERES	TO	GURUPI
MT	DIAMANTINO	TO	MIRACEMA DO TOCANTINS
MT	MARCELÂNDIA	TO	DE MIRANORTE
PR	NOVA LONDRINA	TO	MONTE DO CARMO
RJ	PATY DO ALFERES	TO	PARAÍSO DO TOCANTINS
RN	JARDIM DE PIRANHAS		

Fonte – Pesquisa postal respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento ou equivalentes.

3.7. Ressalte-se que a situação do Estado do Tocantins é preocupante, pois apresenta índice de abandono de 67%. Dentre quinze convênios firmados no período entre 2000 e 2001, houve dez casos de insucesso na manutenção dos objetos Tabela 4, todos em razão de problemas com o licenciamento ambiental, conforme abordado nos parágrafos 3.43 a 3.65 deste relatório.

3.8. Uma das causas da baixa sustentabilidade dos sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos é a insuficiência de capacitação e apoio técnico prestado aos municípios conveniados.

3.9. As Fotos 1 e 2 apresentam exemplos de depósitos de lixo a céu aberto, onde, de acordo com informações da Funasa, deveriam existir aterros sanitários.



Figura 1 - Aterro sanitário de Itapajé/CE: operacionalização inadequada e disposição de lixo a céu aberto.

Fonte: Equipe de Auditoria

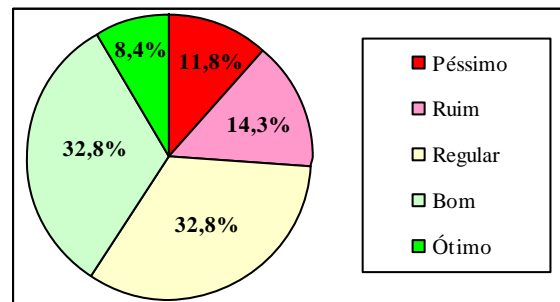


Figura 2 - Aterro controlado no município de Teresópolis de Goiás/GO: disposição de lixo a céu aberto.

Fonte: Equipe de Auditoria

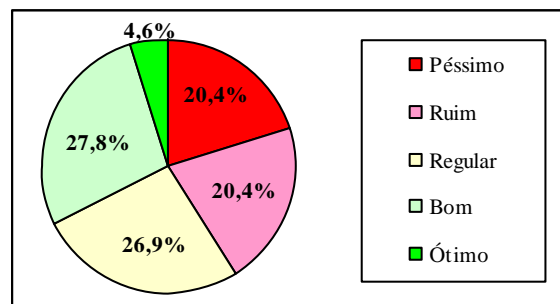
3.10. Segundo dados da pesquisa realizada com as Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento, dos 167 respondentes válidos, 12% informaram que o apoio técnico recebido para a elaboração dos projetos foi péssimo, 14% o consideraram ruim, e 33% o julgaram regular (Gráfico 1). Em relação à capacitação para operacionalização dos aterros financiados, 20% mencionaram que foi péssima, 20% informaram que foi ruim e 27% afirmaram que foi regular (Gráfico 2). Destes respondentes, 2% receberam da Funasa apoio técnico para elaboração do projeto e nenhum recebeu capacitação do MMA, Funasa ou Ministério das Cidades para operar os aterros.

Gráfico 1 - Qualidade do apoio técnico para elaboração de projetos, segundo os municípios que firmaram convênios com a Funasa no período de 2000 a 2005.



Fonte: Pesquisa postal respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento ou equivalentes.

Gráfico 2 – Qualidade da capacitação para operacionalização dos aterros sanitários, segundo os municípios que firmaram convênios com a Funasa no período de 2000 a 2005.



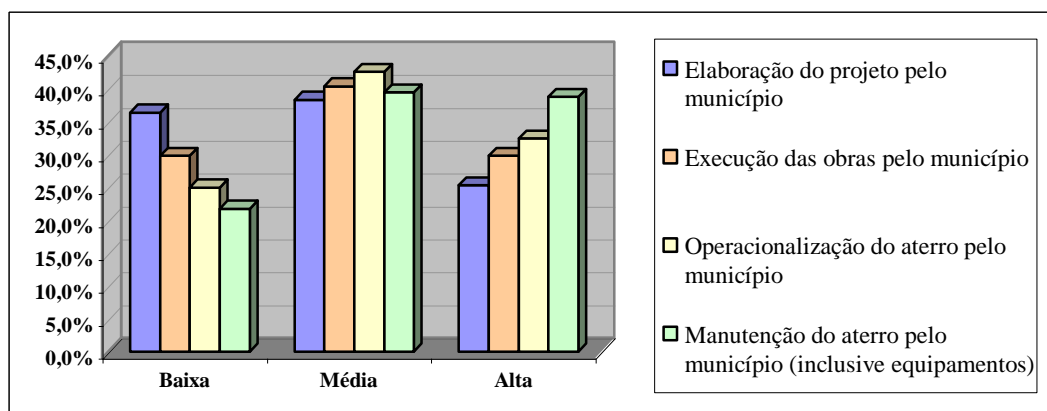
Fonte: Pesquisa respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-estrutura / Saneamento ou equivalentes.

3.11. Ainda de acordo com pesquisa postal, 25% das Secretarias de Infra-estrutura respondentes ponderaram que os municípios enfrentam elevado grau de dificuldade para elaborar o projeto dos sistemas de tratamento e destino final de resíduos sólidos, para fins de financiamento junto à Funasa. As dificuldades na execução das obras, na operacionalização do aterro pelo município e na manutenção do sistema financiado foram também consideradas altas por 30%, 32% e 39%, respectivamente (Gráfico 3).

3.12. A Fundação reconhece a deficiência dos municípios para a formulação de projetos em seu manual de orientação técnica para a implementação de sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos. O manual foi publicado em decorrência da constatação da inadequação dos projetos apresentados por estados e municípios. Além disso, não há integração entre o trabalho desenvolvido pelos Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e a Funasa, o que prejudica a oferta de cursos de capacitação e prestação de apoio técnico voltados para a implementação dos projetos municipais.



Gráfico 3 – Grau de dificuldade para cumprir as etapas de implantação de aterros sanitários, com recursos repassados pela Funasa.



	Baixa	Média	Alta
Elaboração do projeto pelo município	36,4%	38,3%	25,3%
Execução das obras pelo município	29,8%	40,4%	29,8%
Operacionalização do aterro pelo município	25,0%	42,6%	32,4%
Manutenção do aterro pelo município (inclusive equipamentos)	21,8%	39,5%	38,8%

Fonte: Pesquisa postal respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento ou equivalentes.

3.13. O prejuízo ao erário decorrente do abandono dos aterros são causados, sobretudo, pela baixa capacidade técnica e financeira dos municípios para manter os aterros sanitários em funcionamento. Além disso, não há previsão legal para o acompanhamento dos sistemas financiados pela Funasa após o término dos convênios, o qual acontece somente durante a vigência desse instrumento, conforme o artigo 23 da IN STN 01/97.

3.14. Sobreleva destacar que durante a realização desta auditoria, ante os indícios de desperdício de recursos públicos decorrente do sucateamento, abandono e inoperância dos aterros sanitários financiados pela Funasa por meio da Ação 11KO, que voltaram à condição de lixão, foi solicitado àquela Fundação que procedesse ao levantamento da situação física atual dos objetos dos convênios, mediante os Ofícios SEPROG números 136, 194 e 310, de 20/04/2006, 24/04/2006 e 06/06/2006, respectivamente. As informações encaminhadas pela Funasa não responderam às questões formuladas nas diligências. Como justificativa, a Fundação alegou que as coordenações regionais não encaminharam os dados (fls. 272 a 274).

3.15. O fato ratifica os indícios de que a Funasa não acompanha os projetos implementados, não dispondo de informações atualizadas que possam garantir que os projetos implementados permaneçam em operação gerando os benefícios esperados para a sociedade.

3.16. Existe, assim, o risco de acontecer o mesmo que ocorreu no Estado do Espírito Santo, onde se perdeu cerca de 94% dos projetos (parágrafo 3.5). Na média, dos 52 convênios firmados em 2000-2001 dos quais se obteve informação sobre funcionamento, 56% foram abandonadas ou voltaram à condição de lixões, caracterizando desperdício de recursos públicos (parágrafo 3.6).



3.17. Dessa forma, as determinações e recomendações constantes da presente auditoria visam prevenir a ocorrência desse desperdício de recursos. Vale lembrar que a Funasa, por meio da Ação 11kO, liquidou em 2006 R\$ 21,4 milhões, enquanto que o orçamento de 2007 é de R\$ 40,7 milhões. Considerando a média de abandono dos projetos (parágrafo 3.16), há risco de se perder 56% dos recursos federais alocados para a Ação 11KO. Isso representaria R\$ 34,8 milhões no período 2006-2007.

3.18. Outrossim, a determinação para que a Funasa realize o levantamento da situação dos projetos implementados no âmbito da Ação 11KO (parágrafo 3.30) possibilitará a identificação de casos de abandono e, quando for o caso, a recuperação dos valores desperdiçados. Considerando-se a mesma média de perda dos projetos (56%) e, tendo em vista que a Funasa liquidou R\$ 71,7 milhões no período de 2000-2005, existe a possibilidade de recuperar cerca de R\$ 40,1 milhões.

#### ***Fiscalização e acompanhamento da implantação dos projetos***

3.19. Segundo informações dos gestores da Funasa, a baixa capacidade operacional das CORE prejudica a alimentação dos sistemas informatizados com dados da execução dos convênios. Assim, não há dados gerenciais suficientes e atualizados que propiciem a realimentação de informações, necessária ao aperfeiçoamento da execução das ações da Funasa.

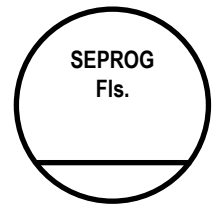
3.20. Os bens patrimoniais construídos, produzidos ou adquiridos com recursos transferidos pelos convênios, são considerados concedidos em doação pelo Ministério da Saúde, devendo ser necessariamente incorporados ao patrimônio do órgão ou entidade beneficiada. Cabe aos convenientes assumir a responsabilidade pela guarda e conservação desses bens. A hipótese de doação está prevista no artigo 17, I, b, da Lei 8.666/93.

3.21. Por sua vez, o parágrafo 1º do mesmo artigo prescreve a “reversão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora os imóveis doados de acordo com o artigo 17, I, b, quando cessadas as razões que justificaram a sua doação, sendo, inclusive, vedada a sua alienação pelo beneficiário”. Dessa forma, conclui-se que a doação dos ativos é condicionada, uma vez que ela é realizada para que o donatário utilize os bens para fins de interesse público. Ocorrendo sua utilização em finalidade diversa, o bem deve reverter ao patrimônio do doador<sup>2</sup>.

3.22. Entretanto, por força da liminar do STF na ADIN 927-3, foram suspensos os efeitos do parágrafo 1º do artigo 17 e da condição de exclusividade da doação para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Mesmo assim, não pode ser afastada a necessidade de vincular a utilização do bem doado à finalidade pública na qual se justificou a doação. Uma vez procedendo de forma diversa, o gestor torna o ato ilegítimo, por afronta aos princípios da indisponibilidade dos bens públicos e da continuidade dos serviços públicos.

3.23. No caso em análise, se o gestor municipal permitir que o sistema de resíduos sólidos transforme-se em lixão, estará dispondo do bem público sem satisfazer interesse público, além de não garantir a continuidade dos serviços de tratamento e dis-

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, São Paulo, p.322-323, 2005.



posição final do lixo. Dessa forma, observa-se a antijuridicidade do seu ato, uma vez que não foram respeitadas as bases principiológicas que fundamentam a Administração Pública. Neste caso, caberia à Funasa instaurar tomada de contas especial e, posteriormente, encaminhá-las ao Tribunal de Contas da União. Dessa forma, haveria possibilidade de se responsabilizar gestores que não garantem a operacionalização adequada do objeto conveniado, prestando efetivamente os serviços à sociedade.

3.24. O Tribunal tem firmado entendimento quanto à análise não somente da legalidade dos atos, mas também do alcance dos resultados esperados. Nesse sentido, consta do voto do Ministro-Relator proferido no Acórdão nº 810/2007-TCU - Plenário:

30. Deve ser sempre lembrado que o constituinte derivado, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incorporou o princípio da eficácia no corpo da Carta Política, elevando-o à categoria de princípio constitucional ao qual deve ser conferida a atenção e o relevo que esse *status* lhe imprime. Entendo que essa inovação, correlata à necessidade de que tal princípio seja observado pelo administrador, espria para o controle externo o poder-dever de transcender a mera análise da legalidade dos atos, devendo enfatizar a avaliação do real alcance da finalidade pública, ou seja, efetuar, também, o controle dos resultados alcançados pela administração.

31. Nesse contexto, se o procedimento de um gestor público é ineficiente e ineficaz, abre-se o caminho para que ele preste os devidos esclarecimentos sobre sua conduta, porque a sociedade não admite mais esse modo de agir. Ela espera não apenas que o gestor haja de modo irrepreensível, mas que ele consiga alcançar resultados máximos ainda que com recursos mínimos, especialmente porque se sabe que os recursos públicos são escassos.

3.25. Do entendimento manifestado pelo Tribunal, depreende-se que, para alcançar o objetivo a que se propõe, o recurso público repassado por meio de convênio vincula-se não apenas à adequada execução do objeto pactuado, mas principalmente, à efetiva geração de benefícios a ele relacionados. O aterro sanitário é uma parte (meio) no processo de tratamento e destinação final de lixo, necessária à disponibilização do serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos. A não oferta desses serviços, ou a sua inadequada implementação por si só gera prejuízos à sociedade, sendo esses agravados quando previstos e executados com recursos públicos, cuja inutilização ou má-utilização deve ser quantificada e responsabilizados aqueles que lhe deram causa.

3.26. No caso em tela, há desrespeito aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Isso se observa devido ao dispêndio de recursos públicos com objetivo de se fazer adequada disposição final dos resíduos sólidos, o que, por fim, não acontece devido à conversão da obra em lixão. Ademais, observa-se a afronta ao requisito finalidade, que deve estar presente em todo ato administrativo para ser considerado válido. Esse elemento está associado ao interesse público, que pode vir ou não expresso em lei. No caso em questão, a finalidade da obra é seu funcionamento adequado, para que se tenha apropriada disposição final dos resíduos sólidos, de modo a reduzir danos ambientais e à saúde humana. Como existem obras que estão se transformando em lixão, observa-se o desvio de finalidade, uma vez que não se alcançará o objetivo pretendido, gerando conseqüências negativas ao meio ambiente e à saúde da população.



3.27. Vale citar Celso Ribeiro Bastos, que por seu turno, assim preleciona:

...é extremamente mais grave a lesão a um princípio do que o ferimento a uma norma isolada. Esta pode significar um aspecto menor, secundário, do direito administrativo; entretanto, a lesão ao princípio consiste em ferir as próprias estruturas desse direito, a ossatura que compõe esse feixe normativo (BASTOS, 1996:23).

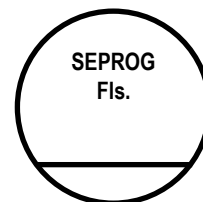
3.28. Sobre a inexistência de fiscalização na operacionalização dos aterros por parte da Funasa, importa citar que os órgãos estaduais e municipais de fiscalização ambiental, possuem competência para conceder licenças ambientais para obras de tratamento de resíduos sólidos. De acordo com o previsto na Lei nº 6.938, de 31/08/1981, cabe a esses órgãos fiscalizar todas as atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Assim, fica estabelecido certo nível de controle sobre as obras em questão, ainda que o foco seja exclusivamente a área ambiental.

3.29. A previsão desse controle, entretanto, não afasta a necessidade de monitoramento por parte da Funasa após a prestação de contas final dos convênios, uma vez que, por meio dele, é que se torna possível avaliar se as obras estão em adequada operação ou se, por negligência, transformaram-se em lixões. Esse monitoramento é o único meio de concluir sobre o resultado da ação de governo e a efetivação dos princípios constitucionais da eficácia, eficiência e economicidade.

3.30. Sendo assim, diante da grave situação encontrada, na qual não se tem garantia de que os aterros construídos com recursos repassados aos municípios são sustentáveis, cumpre determinar à Funasa que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VII, artigo 268 do Regimento Interno do TCU, levantamento da situação atual de todos os objetos implementados com recursos federais repassados aos municípios por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, informando o nome do responsável pelo convênio, o valor repassado, a situação do convênio (vigente ou encerrado e, nesse caso, se houve ou não a aprovação da prestação de contas final), situação do objeto do convênio (funcionando, abandonado ou funcionando como lixão), bem como as providências adotadas pela Fundação nos casos em que se identificar atingimento parcial dos objetivos avençados, como no caso de abandono dos projetos ou de seu funcionamento como lixão, ou ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 38 da IN STN nº 1/97.

3.31. Com o propósito de corrigir a falta de fiscalização da operacionalização das obras de resíduos sólidos após a prestação de contas dos convênios, propõe-se recomendar à Funasa que institua mecanismo que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados com recursos federais repassados mediante convênio financiado pela Ação 11KO, utilizando cláusula convenial, a exemplo da aplicada pelo MMA, como será relatado a seguir.

3.32. Por fim, sugere-se recomendar à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA e à Fundação Nacional de Saúde, que orientem os órgãos estaduais de Meio Ambiente a implementar trabalho integrado com as coordenações regionais da Funasa, com o objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação **11KO**, em especial no que tan-



ge à avaliação e monitoramento da qualidade da água dos lençóis freáticos, bem como outros existentes que se julgue adequados.

### *Boas práticas identificadas*

3.33. Em busca de solução para o problema da transformação das obras para tratamento e disposição final dos resíduos sólidos em lixões, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) inseriu cláusula nos termos de convênios firmados com recursos do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, estabelecendo, como uma das obrigações do conveniente, a comprovação do adequado funcionamento do aterro. Durante cinco anos, o município que recebeu recursos federais por meio de convênio com o MMA e concluiu a obra, estará obrigado a comprovar o adequado funcionamento por meio de encaminhamento semestral ao concedente de registro fotográfico e relatórios técnico e operacional, ambos apreciados pelo conselho municipal de meio ambiente ou similar, sob pena de devolução do valor total transferido.

3.34. Com o objetivo de disseminar boas práticas que possam fortalecer a sustentabilidade das obras de disposição final de resíduos sólidos, cabe mencionar os consórcios de municípios e o ICMS ecológico como dois instrumentos que, apesar de serem incipientes, vem auxiliando os municípios na gestão dos sistemas de resíduos sólidos.

3.35. Os consórcios entre municípios vêm surgindo como recurso gerencial alternativo que visa à união de esforços em busca de gestão associada de serviços públicos, a fim de solucionar o problema comum da destinação final de resíduos sólidos. Municípios que se encontram geograficamente próximos podem se reunir com o objetivo de resolver as dificuldades técnica e financeira que representam empecilho à garantia da manutenção e operacionalização das obras de tratamento e disposição final do lixo.

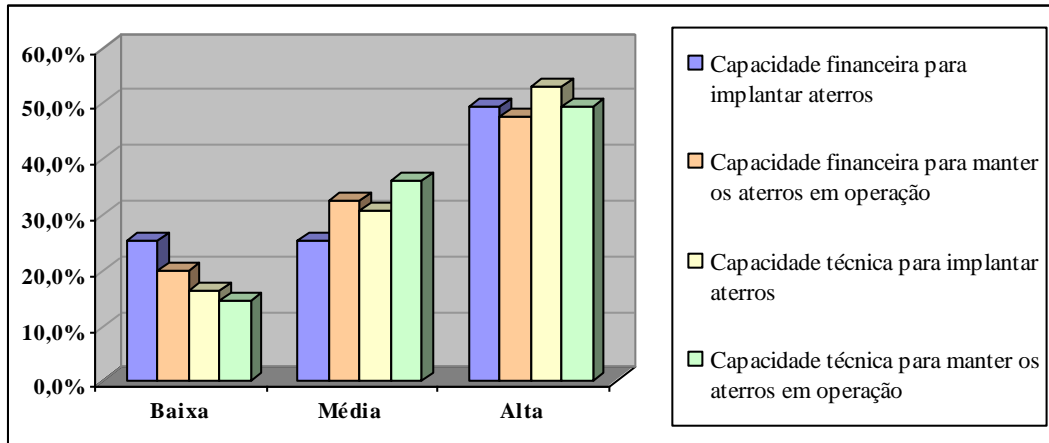
3.36. Utilizando-se dos consórcios, as administrações municipais, além de poderem ratear os custos de projeto, construção e operacionalização das obras de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, podem selecionar, dentre os consorciados, aquele que apresenta condições de subsolo mais apropriadas para depósito dos detritos. Dessa forma, o município que disponibilizar melhor situação de segurança ambiental e epidemiológica centralizará a obra e os demais participarão com recursos técnicos e financeiros de forma rateada para viabilizar a construção e o funcionamento do objeto do consórcio.

3.37. Portanto, os consórcios podem melhorar as condições de execução dos aterros sanitários tanto sob a ótica ambiental, já que proporcionam a seleção da área mais adequada, sob o aspecto econômico, uma vez que tendem a propiciar um custo unitário menor para os resíduos depositados devido à economia de escala. Os próprios municípios reconhecem esse instrumento como uma solução viável para os problemas relacionados à implementação e à sustentabilidade dos sistemas de tratamento e de disposição final de resíduos sólidos (Gráfico 4).

3.38. No que diz respeito ao ICMS ecológico, a Constituição Federal ao dispor sobre os critérios de repartição de receita pertencente aos municípios, previsto no parágrafo único do artigo 158, estabelece que os estados terão autonomia para determinar critérios de distribuição aos municípios de parcela de receita relativa ao produto de arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e

sobre prestação de serviços (ICMS). Desta forma, os estados, ao dispor dessa prerrogativa, e com vistas a fomentar o processo de desenvolvimento sustentável dos municípios, podem adotar critério ambiental para redistribuição do imposto e assim incentivar investimentos que propiciem a preservação ambiental, mediante, por exemplo, ações de saneamento e tratamento de resíduos sólidos.

Gráfico 4 – Importância dos benefícios gerados para os municípios por sua atuação em consórcios para a gestão dos resíduos sólidos, de acordo com a opinião de 119 gestores de secretarias municipais de infra-estrutura.



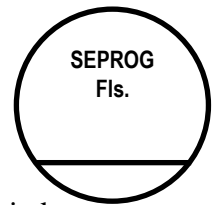
	Baixa	Média	Alta
Capacidade financeira para implantar aterros	25,2%	25,2%	49,5%
Capacidade financeira para manter os aterros em operação	19,8%	32,4%	47,7%
Capacidade técnica para implantar aterros	16,2%	30,6%	53,2%
Capacidade técnica para manter os aterros em operação	14,4%	36,0%	49,5%

Fonte: Pesquisa postal enviada às Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento ou equivalentes.

3.39. O primeiro estado a adotar o ICMS ecológico foi o Paraná, em 1991. Depois, outros estados também aprovaram leis instituindo o referido tributo (Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). A finalidade desse imposto varia de acordo com as necessidades de cada estado, podendo ser utilizado para ações de saneamento básico, manutenção de sistemas de disposição final de resíduos sólidos, manutenção de mananciais de abastecimento público de água, manutenção de redes de tratamento de esgoto, entre outros (Pires, 2001).

3.40. Como esse tributo é fonte originária de receita orçamentária para os municípios, a parcela do ICMS afetada pelas regras de incentivo à melhor gestão ambiental<sup>3</sup> não é suficientemente significativa para induzir o enquadramento dos municípios no ICMS ecológico. Importante também salientar o processo de conscientização ambiental gerado em todos os níveis de governo, produzindo investimentos na educação ambiental

<sup>3</sup> A Constituição Federal, em seu Artigo 158, VI, determina que 25% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, de competência Estadual, sejam repassados aos municípios da seguinte forma:  $\frac{3}{4}$  dos 25%, no mínimo, distribuídos na proporção do valor adicionado fiscal (VAF), disciplinado pela Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990.  $\frac{1}{4}$  dos 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual



da população. Com isso, formam-se cidadãos mais conscientes do seu papel na sociedade, apresentando-se aptos a exigir de seus governantes ações que garantam sustentabilidade do meio ambiente.

3.41. Esse tributo, portanto, é uma política de Estado voltada a incentivar o desenvolvimento sustentável, tendo por base a garantia da preservação ambiental. Dessa forma, pode-se assegurar a disponibilidade de recursos naturais que servirão de matéria-prima para a atividade industrial. Assim, mantém-se a continuidade do processo de produção, garantindo a sustentabilidade da economia.

***Celebração de convênios pela Funasa sem a aprovação dos projetos dos municípios e sem a licença ambiental prévia***

3.42. A Portaria do Ministério da Saúde nº 447, de 17/03/2004, aprovou as normas de cooperação técnica e financeira de programas e projetos, executados por meio de convênios com o Ministério, em substituição à Portaria nº 601/2003, também do MS. Um dos pontos principais inseridos na norma diz respeito à necessidade de apresentação de projetos para a celebração dos convênios, etapa que antecede a celebração do convênio.

3.43. Durante a auditoria identificou-se que a Funasa não tem observado a Portaria nº 447/2004, do Ministério da Saúde, ao formalizar convênios sem a prévia apresentação e aprovação dos projetos técnicos encaminhados pelos municípios, bem como sem as devidas licenças ambientais.

3.44. Além disso, é pré-requisito para a celebração do convênio a apresentação do plano de trabalho, que deve conter, entre outros itens, licença ambiental prévia. Por sua vez, para fins de celebração do convênio, deve ser apresentado projeto básico, admitindo-se sua apresentação sob a forma de pré-projeto, desde que do termo de convênio conste cláusula específica suspensiva que condicione a liberação da parcela única ou da primeira das parcelas de recursos do convênio à prévia apresentação do projeto básico na forma prevista nos §§ 1º ou 7º deste artigo, conforme o caso. (art. 2º da IN STN 1/97, com redação dada pela IN STN 4/2007)

3.45. Cabe à Funasa analisar a capacidade do proponente para celebrar o convênio, bem como o cumprimento dos pré-requisitos. Vale lembrar que a falta de adequado controle preventivo por parte de órgão repassador de recursos federais por meio de transferências voluntárias poderá ensejar a responsabilização dos gestores e responsáveis, conforme disposto nos Acórdãos do TCU nº 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário.

3.46. Apesar de não haver a liberação de recursos pela Funasa sem a aprovação dos projetos apresentados pelos municípios, segundo informações coletadas por meio da pesquisa postal realizada com os gestores municipais, os entes da federação listados na Tabela 5 assinaram convênio em 2004 e 2005 sem apresentar projeto, enquanto os elencados na Tabela 6 sequer possuíam a licença ambiental prévia prevista na legislação ambiental.



Tabela 5 – Municípios que celebraram convênio com a Funasa em 2004 e 2005, financiado pela Ação 11KO, e não apresentaram projeto.

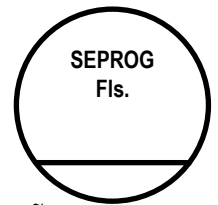
Ano	Tipo	Nº Conv	UF	Município	Data da assinatura	Valor R\$
2005	CV	1011/05	AL	MATA GRANDE	09.12.05	374.657,80
2005	CV	1736/05	AL	JARAMATAIA	14.12.05	214.900,00
2005	CV	0578/05	CE	CARIRIACU	09.12.05	206.350,00
2005	CV	1405/05	CE	PACOTI	09.12.05	100.000,00
2004	EP	1577/04	ES	PRESIDENTE KENNEDY	27.12.04	111.994,03
2005	CV	1030/05	ES	ALFREDO CHAVES	20.12.05	160.000,00
2004	EP	1572/04	ES	ICONHA	27.12.04	78.152,62
2005	CV	1073/05	GO	LAGOA SANTA	19.12.05	140.000,00
2005	EP	0339/05	GO	ALVORADA DO NORTE	20.12.05	100.000,00
2005	CV	0641/05	MG	GURINHATÁ	15.12.05	100.000,00
2005	EP	0374/05	MG	BICAS	15.12.05	40.000,00
2004	CV	0169/04	MG	CARAÍ	30.06.04	199.980,13
2004	CV	0169/04	MG	CARAÍ	30.06.04	199.980,13
2004	CV	1511/04	PB	MAMANGUAPE	24.12.04	1.143.922,51
2004	EP	1891/04	PE	SOLIDÃO	27.12.04	39.999,34
2005	CV	1908/05	PE	ANGELIM	19.12.05	200.000,00
2005	CV	2381/05	PI	HUGO NAPOLEÃO	19.12.05	200.000,00
2005	EP	0218/05	RJ	RIO DAS FLORES	19.12.05	100.000,00
2005	EP	0208/05	RJ	ITAPERUNA	19.12.05	280.000,00
2005	EP	0206/05	RJ	ITAOCARA	19.12.05	100.000,00
2004	CV	1599/04	RJ	CARAPEBUS	24.12.04	114.999,32
2005	CV	2353/05	RN	JANDAÍRA	15.12.05	140.000,00
2005	CV	2071/05	RR	MUCAJÁ	22.12.05	250.000,00
2004	CV	0426/04	RS	GETÚLIO VARGAS	30.06.04	149.772,50
2005	EP	2940/05	SC	FAXINAL DOS GUEDES	30.12.05	103.748,00
2005	EP	2937/05	SC	IRINEOPOLIS	30.12.05	103.748,00
2005	EP	2937/05	SC	IRINEOPOLIS	30.12.05	103.748,00
2004	EP	1890/04	SE	CAPELA	18.12.04	127.992,33
2005	EP	0263/05	SP	SERRANA	21.12.05	150.000,00
<b>Total</b>		<b>29</b>				<b>5.333.944,71</b>

Fonte - Funasa

3.47. De acordo com informações dos gestores, o processo de repasse de recursos federais da Ação 11KO ocorre na seguinte seqüência: a) formalização do pleito pelo município por meio da internet na página da Funasa; b) seleção dos municípios pela Presidência da Fundação; c) formalização do convênio. Para os convênios celebrados em 2005, a apresentação e aprovação dos projetos teve como prazo limite o dia 30/06/2006.

3.48. Em 2005, por exemplo, foram celebrados 171 convênios financiados pela Ação 11KO. Desses, de acordo com informações da Funasa, 35 não haviam apresentado projeto até o mês de abril de 2006, o que representa 20%. Sobre outros 118 convênios, não constavam informações sobre a apresentação dos projetos, o equivalente a 60% do total.

3.49. Fato peculiar que aponta a desvinculação entre a aprovação dos projetos e a assinatura dos convênios diz respeito à data de sua assinatura. Recorrentemente, as datas são próximas umas das outras, quando não a mesma. Em 2003, por exemplo, dos



70 convênios firmados pela Funasa, 68 foram assinados em 22/12/2003. As exceções foram os municípios de Dueré/TO e Coronel Fabriciano/MG.

3.50. Em 2005, por exemplo, de acordo com informações dos gestores, as rotinas do Sistema de Convênios – SISCON foram modificadas, no final do ano, para possibilitar a assinatura dos convênios antes da aprovação dos projetos, a fim de que o recurso orçamentário pudesse ser empenhado. Os gestores informaram, ainda, que o prazo para que as coordenações regionais da Funasa analisassem os projetos referentes a esses convênios se estendeu até 30/06/2006. Verificou-se, portanto, que os 170 convênios, assinados em 2005 foram celebrados no mês de dezembro e, até 06/04/2006, nenhuma parcela dos recursos relativos a eles havia sido liberada.

3.51. Sobre a questão ambiental, o art. 10 da Lei nº 6.938/81 estabelece que as licenças ambientais prévia, de instalação e de operação são exigíveis de empreendimentos considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de, sob qualquer forma, causar degradação ambiental.

3.52. De acordo com o art. 4º da Resolução Conama nº 237/97, de 19/12/97, compete ao Ibama licenciar empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental nacional ou regional. Segundo o § 2º do mesmo artigo, o Ibama pode delegar aos estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

3.53. A competência do órgão estadual e do Distrito Federal para licenciar, segundo o art. 5º da Resolução nº 237 do Conama, abrange os empreendimentos e atividades:

- I. localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
- II. localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15/09/1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
- III. cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
- IV. delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

3.54. Conforme previsto na Resolução Conama nº 237/97, art. 8º, inciso I, para obter a licença prévia, o município informa ao Ibama ou ao órgão estadual de meio ambiente as características do empreendimento, inclusive sobre os prováveis impactos ambientais. Isso deve ocorrer na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade. Ao conceder a licença prévia, o órgão ambiental aprova a concepção, a localização e a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelece os requisitos básicos e as condicionantes ambientais a serem atendidas nas próximas fases do processo de licenciamento.

3.55. Com o intuito de estabelecer definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impactos ambientais, o Conama editou a Resolução nº 01/86, que, em seu art. 2º, dispõe que o licenciamento de atividades que modifiquem o meio ambiente depende da elaboração de estudos de im-

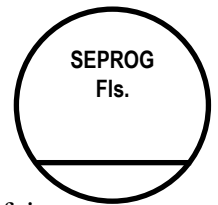


pactos ambientais que deverão ser submetidos à apreciação do órgão ambiental competente.

Tabela 6 – Municípios que celebraram convênio com a Funasa em 2004 e 2005, financiado pela Ação 11KO, sem ter licença ambiental prévia.

Ano	Tipo	Nº Conv.	UF	Município	Data	Valor Conv. (R\$)
2005	EP	0017/05	AC	CAPIXABA	15.12.05	80.000,00
2005	CV	1736/05	AL	JARAMATAIA	14.12.05	214.900,00
2005	CV	2846/05	AM	MANACAPURU	30.12.05	126.900,00
2005	EP	0312/05	BA	GUARATINGA	20.12.05	150.000,00
2005	EP	0313/05	BA	PIATÃ	19.12.05	150.000,00
2004	EP	1699/04	BA	CAMPO FORMOSO	28.12.04	79.987,92
2004	EP	1700/04	BA	MIGUEL CALMON	27.12.04	1.319.926,21
2004	EP	1790/04	BA	PINDAÍ	27.12.04	87.995,54
2004	EP	2052/04	BA	RIBEIRÃO DO LARGO	23.12.04	149.987,94
2005	CV	2057/05	BA	SOUTO SOARES	19.12.05	250.000,00
2005	CV	2064/05	BA	JANDAÍRA	19.12.05	250.000,00
2005	CV	1397/05	CE	GUARAMIRANGA	09.12.05	100.000,00
2004	EP	1628/04	CE	PARAIPABA	27.12.04	80.000,00
2001	EP	3235/01	CE	SÃO BENEDITO	31.12.01	80.000,00
2004	CV	0123/04	ES	MONTANHA	30.06.04	200.000,00
2002	CV	0238/02	GO	ITABERAÍ	04.07.02	120.000,00
2005	EP	0339/05	GO	ALVORADA DO NORTE	20.12.05	100.000,00
2004	EP	1490/04	MA	MONTES ALTOS	24.12.04	98.522,90
2004	EP	1779/04	MA	CONCEIÇÃO DO LAGO AÇU	27.12.04	99.997,57
2004	CV	0169/04	MG	CARAÍ	30.06.04	199.980,13
2005	EP	0375/05	MG	JOANÉSIA	15.12.05	40.000,00
2005	CV	0641/05	MG	GURINHATÃ	15.12.05	100.000,00
2005	CV	1420/05	MG	GURINHATÃ	15.12.05	50.000,00
2001	EP	1780/01	MG	SERRANÓPOLIS DE MINAS	31.12.01	122.970,00
2005	CV	2460/05	MG	ENGENHEIRO CALDAS	15.12.05	130.000,00
2001	EP	3833/01	MG	GLAUCILÂNDIA	31.12.01	75.000,00
2005	CV	2102/05	MT	CLAÚDIA	19.12.05	49.000,00
2002	EP	0219/02	PE	PAUDALHO	23.12.02	888.764,10
2004	EP	1891/04	PE	SOLIDÃO	27.12.04	39.999,34
2001	EP	2012/01	PI	ELESBÃO VELOSO	31.12.01	80.000,00
2002	CV	1477/02	PR	PAIÇANDU	19.12.02	120.000,00
2004	CV	1982/04	PR	JURANDA	22.12.04	125.633,86
2004	CV	1982/04	PR	JURANDA	22.12.04	125.633,86
2005	EP	0208/05	RJ	ITAPERUNA	19.12.05	280.000,00
2004	EP	1614/04	RJ	VARRE SAI	24.12.04	114.994,56
2005	EP	2937/05	SC	IRINEOPOLIS	30.12.05	103.748,00
2004	EP	1890/04	SE	CAPELA	18.12.04	127.992,33
2004	EP	1894/04	SE	MOITA BONITA	15.12.04	88.000,00
2005	EP	0258/05	SP	PARANAPUA	21.12.05	185.000,00
2005	EP	0259/05	SP	PAULISTANIA	21.12.05	100.000,00
2005	CV	0781/05	SP	JUQUITIBÁ	21.12.05	185.000,00
2004	EP	1462/04	SP	CANAS	30.12.04	27.493,97
2004	CV	0483/04	TO	COLINAS DO TOCANTINS	01.07.04	99.961,33
<b>Total</b>		<b>43</b>				<b>7.197.389,56</b>

Fonte - Funasa



3.56. Cabe lembrar que obras contratadas com base em projetos básicos feitos sem a devida consideração dos impactos ambientais pela licença prévia geram a possibilidade de ocorrência de danos ao erário. Como exemplo, vale citar caso ocorrido no projeto de irrigação elaborado para o Município de Barreiras, Estado da Bahia, implantado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, detectado em auditoria operacional realizada pelo TCU (TC nº 003.859/96-7). O perímetro de irrigação teve o seu projeto básico realizado ao custo aproximado de um milhão de dólares. Com base nesse projeto básico, foram contratadas a execução das obras e a elaboração do projeto executivo.

3.57. Ocorreu que o órgão estadual de meio ambiente da Bahia interveio, exigindo que a Codevasf cumprisse as exigências ambientais, o que implicou mudança na localização do perímetro de irrigação. Em consequência, a Codevasf teve que contratar novo projeto básico e reajustar os contratos da elaboração do projeto executivo e da execução das obras, causando prejuízos ao erário. Além disso, houve necessidade de pagamento de taxa de compromisso ao agente financiador, como consequência do atraso no cronograma do empreendimento, custeado com recursos do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD.

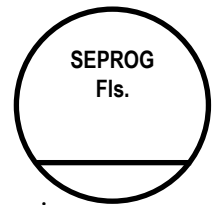
3.58. Em face de tal constatação, o TCU determinou à Codevasf que apenas contratasse a elaboração de projetos básicos de irrigação e assemelhados quando dispusesse de perspectivas concretas de implantação e dos elementos indispensáveis à sua consistência, tais como estudos de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente, definição das áreas de abrangência, definição dos critérios de ocupação e exploração futura, entre outros (subitem 2.2 da Decisão nº 545/96 – TCU – Plenário, Ata nº 34/96).

3.59. Também, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 516/2003-TCU-P, o fato de o art. 10 da Lei nº 6.938/81 estabelecer que as licenças ambientais prévia, de instalação e de operação somente são exigíveis de empreendimentos considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como aqueles capazes de, sob qualquer forma, causar degradação ambiental, induz ao entendimento de que a não existência de qualquer uma dessas licenças, aumenta o risco de ocorrência de poluição e degradação ambiental. Vale lembrar que tanto a poluição como a degradação ambiental geram prejuízo para a sociedade, haja vista ser o meio ambiente bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida da população, conforme art. 225 da Constituição Federal, caput.

3.60. Sobre o assunto, o Tribunal, no item 8.1 da Decisão nº 489/2000-TCU-Plenário, decidiu pela paralisação de obras por falta de licença ambiental, quando determinou ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem que:

... não dê continuidade às obras, não celebre convênios e não contrate empresas executoras sem que sejam em todos os casos previstos na Resolução Conama nº 001/86, precedidas do competente estudo de impacto ambiental e respectivos relatório (RIMA) e licenças ambientais, bem como que atenda as exigências do art. 225, caput e §1º, inciso IV da CF; à Lei 6.938, de 31.8.91 e à Resolução do Conama nº 237, de 19.12.97.

3.61. Também, por meio do Acórdão nº 516/2003 – TCU – Plenário, o Tribunal determinou que fosse incluído no Sistema de fiscalização de Obras Públicas – Fis-



obras, como indício de irregularidade grave, a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme previsto no art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97, o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação, com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87.

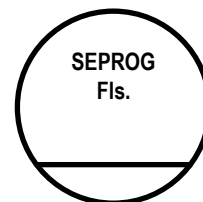
3.62. Por meio do convênio nº 2.855/2005, celebrado entre a Funasa e o Município de Pacaraima/RR, em 30/12/2005, está previsto o repasse de R\$ 108.700,00 provenientes da Ação 11KO. Ocorre que o TCU, em auditoria de natureza operacional realizada no ano de 2005 (TC nº 012.484/2005-6), identificou ocorrência de degradação ambiental no local do aterro. Segundo informações de servidores da Fundação Nacional do Índio – Funai em Roraima, a situação do município é considerada como crítica. A unidade da federação foi criada dentro da Terra Indígena de São Marcos e durante a fiscalização pode-se observar a existência de lixão localizado sobre as nascentes dos rios que banham as terras indígenas, causando impactos ambientais. Além disso, segundo os gestores, a criação do município está sendo questionada na Justiça e os problemas ambientais que vêm ocorrendo já foram denunciados ao Ibama, sem que se tenha tido solução.

3.63. De acordo com informações coletadas por intermédio da pesquisa postal com a CORE/RR, o município de Pacaraima não havia apresentado a licença ou o projeto técnico até o mês de junho de 2006, apesar de ter assinado o convênio em dezembro de 2005.

3.64. Vale ressaltar que, agindo à margem da lei, o administrador público incorre em infração punível com multa na forma prevista na Lei nº 9.605/1998, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

3.65. Constatou-se que a assinatura de convênios pela Funasa sem a apresentação das licenças ambientais e sem a aprovação dos projetos técnicos encaminhados pelos municípios é prática recorrente destinada a assegurar os recursos orçamentários de cada exercício. Sendo assim, sugere-se determinar à Funasa que abstenha-se de empenhar recursos à conta de convênios que não tenham os devidos projetos técnicos e licenças ambientais prévias aprovados, sob pena de aplicação de multa por descumprimento de determinação do Tribunal, conforme previsto no artigo 268, inciso VII, do RI/TCU, bem como de responsabilização dos gestores e responsáveis, conforme disposto nos Acórdãos do TCU nº 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário.

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



12.273.547,75 empenhados nos convênios em 2002, não foram e não serão mais repassados.

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

3.68. Trata-se de procedimento vedado pelo artigo 68 do Decreto 93.872/86. De acordo com o referido Decreto, os restos a pagar inscritos, no encerramento do exercício financeiro, terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente, quando serão cancelados. Em princípio, portanto, a prorrogação dos restos a pagar, inscritos em restos a pagar a pagar, estaria desrespeitando norma regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária.

3.69. Essa questão já foi tratada pelo TCU, chegando-se à conclusão de que, “quando os restos a pagar não processados não forem liquidados de acordo com a lei 4.320/64, nem ocorrer prorrogação dos mesmos por meio de Decreto, fica valendo o cancelamento determinado pelo Decreto 93.872/86” (Decisão nº 1530/2002–TCU – Plenário). Portanto, conforme jurisprudência do TCU, para haver prorrogação dos restos a pagar, é necessária edição de Decreto autorizativo durante a vigência dos restos a pagar.

3.70. No caso da falta ou intempestividade do decreto autorizativo, cabe imputação de multa de acordo com o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, uma vez que há infração à norma regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária. Apesar da sanção, os efeitos dos decretos autorizativos não podem ser suspensos pelo TCU, pois é competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, inciso V, CF/88). Portanto, se o Congresso Nacional não sustar os referidos atos normativos, os mesmos continuarão tendo efeitos no mundo jurídico, permitindo ressuscitar os restos a pagar já cancelados em 31 de dezembro do exercício anterior, efetuados de acordo com o Decreto 93.872/86.

3.71. A Tabela 7 apresenta o percentual de inscrição de recursos em restos a pagar a pagar em relação àqueles inscritos em restos a pagar, nos exercícios de 2000 a 2005.

Tabela 7 – Histórico orçamentário e financeiro das Ações 3984 e 11KO, de 2001 a 2006, em R\$.

Exercício	RP a pagar	RP inscritos	RP a pagar/RP inscritos
<b>2001 (Ação 3984)</b>	2.106.399	6.667.514	31,59%
<b>2002 (Ação 3984)</b>	0	8.892.556	0,00%
<b>2003 (Ação 3984)</b>	1.199.738	1.199.738	100,00%
<b>2004 (Ação 3984)</b>	14.953.786	21.137.610	70,74%
<b>2005 (Ação 3984)</b>	15.491.410	14.402.091	107,56%
<b>2005 (Ação 11KO)</b>	27.095.498	28.402.901	95,40%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).



3.72. Diante disso, analisando-se as publicações dos Decretos que autorizaram a prorrogação dos restos a pagar, no período de 2000 a 2005 (Tabela 8), detectou-se que, nos exercícios de 2001 e de 2005, houve atraso de 82 e 79 dias, respectivamente, entre a data de vencimento dos restos a pagar e a edição dos Decretos. Importante assinalar que, no exercício de 2001, não havia ainda entendimento do TCU no sentido de que o Decreto deveria ser editado no período de vigência dos restos a pagar. É importante mencionar também que o Decreto nº 4.949, referente ao exercício de 2003, foi publicado apenas em 04/01/2004. Portanto, a inscrição de recursos em restos a pagar a pagar somente ocorreu em conformidade com a determinação do TCU no exercício de 2004.

Tabela 8 – Decretos autorizativos para inscrição de restos a pagar a pagar pela Funasa – 2001 a 2005.

Nº dos Decretos	Exercício	Data de Publicação	Situação
<b>3.778</b>	2001	23/03/2001	Atraso de 82 dias
Não houve decreto	2002	Não houve inscrição em RP a pagar	-
<b>4.949</b>	2003	04/01/2004	Atraso de 4 dias
<b>5.329</b>	2004	30/12/2004	Dentro do prazo
<b>5.729</b>	2005	20/03/2006	Atraso de 79 dias

Fonte – Página oficial da Presidência da República na internet, legislação – [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

3.73. Apesar de não constar inscrição de recursos em restos a pagar a pagar no banco de dados da Câmara dos Deputados para o acompanhamento da execução orçamentária e de restos a pagar da União, verificou-se, por meio do Siafi, que em 2002, houve a inscrição de R\$ 596.000,00. Além disso, o Decreto 4.561, de 31/12/2002 que excepciona algumas dotações do cumprimento do Decreto 4.526, de 18/12/2002, o qual determina o cancelamento até 31/12/2002 de restos a pagar inscritos em 2001, assim como em exercícios anteriores, não faz menção à ação 3984. Portanto, a inscrição de R\$ 596.000,00 em restos a pagar a pagar, no exercício de 2002, foi irregular.

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

3.75. A inscrição de restos a pagar pela Funasa teve reflexos nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2005, fato que suscitou a realização, pelo TCU, de auditoria de conformidade na Funasa (TC nº 021.208/2006-0, em tramitação na Semag desde 14/11/2006).

3.76. A auditoria examinou 66 processos de convênios, cujos objetos são, principalmente, realização de obras de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e construção de módulos sanitários, celebrados com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos. O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 166.138.547,26, que representava em fevereiro de 2007, 17% dos valores registrados em restos a pagar processados na Funasa, relativos a convênios.



3.77. Dados preliminares da mencionada auditoria indicam que uma das causas para a existência de saldos alongados em restos a pagar é a falta de exame dos pré-requisitos para celebração dos convênios, conforme já comentado neste subtítulo, com o objetivo de reservar créditos orçamentários.

3.78. Sendo assim, tendo em vista o trabalho específico em andamento no TCU sobre os restos a pagar inscritos pela Fundação, o tema não será tratado no presente relatório.

3.79. A assinatura de convênios entra a Funasa e municípios que não apresentam os projetos nem as licenças ambientais, além de afrontar a IN STN 01/97, acarreta risco para a sustentabilidade dos projetos financiados pela Ação 11KO. A fiscalização deficiente da implementação dos objetos conveniados, agrava a situação e gera desperdício de recursos públicos. A observância dos critérios para celebração de convênios pela Fundação reduziria o risco de ocorrência dos problemas descritos nesse capítulo. A importância dos critérios na seleção dos municípios é tratada no capítulo 4.

#### **4. Importância dos critérios epidemiológicos na seleção dos municípios**

4.1. O presente capítulo reserva-se à análise da seleção dos projetos e a influência da utilização do único critério epidemiológico – infestação por dengue – de elegibilidade e prioridade na escolha dos municípios contemplados.

4.2. Os critérios epidemiológicos de elegibilidade e prioridade (infestação pelo *Aedes aegypti* e transmissão de dengue) para a implantação de sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos não têm influenciado a seleção dos municípios de forma relevante, a despeito da reconhecida associação da doença às más condições de saneamento em geral.

4.3. A aplicação dos critérios em pauta está prevista na Portaria Funasa nº 151, de 20/02/2006 e vem sendo sistematicamente mantida desde a Portaria nº 176, de 28/03/2000.

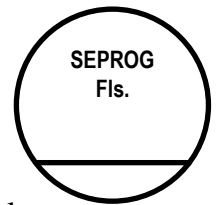
4.4. Os mencionados normativos da Fundação, o próprio título da ação<sup>4</sup> e a definição de seu objetivo<sup>5</sup> fornecem elementos indicativos da necessidade de critérios de natureza epidemiológica que norteiem a seleção dos municípios beneficiários.

4.5. Os critérios vigentes relacionados à dengue, definidos nas sucessivas portarias são os seguintes:

- a) elegibilidade: municípios com infestação por *Aedes aegypti*, cujos principais criadouros estejam relacionados ao acondicionamento e destinação final inadequada dos resíduos sólidos;

<sup>4</sup> Implantação e Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para **Controle de Agravos**” (grifo nosso).

<sup>5</sup> Controle de endemias e epidemias que encontram, nas deficiências dos sistemas públicos de limpeza urbana, condições ideais de propagação de doenças e outros agravos à saúde.



- b) prioridade: municípios com maior índice de infestação predial por *Aedes aegypti* e municípios com presença de transmissão autóctone de dengue clássico e ocorrências de febre hemorrágica da dengue, com transmissão persistente e com circulação simultânea ou sucedânea de mais de um sorotipo.

4.6. Dentre os municípios com menos de 30 mil habitantes que celebraram convênios com a Funasa em 2005, 15% estão na relação geral de prioritários para a dengue<sup>6</sup>. Tal percentual é pouco superior à proporção de municípios brasileiros considerados prioritários para a dengue: 663 de 5.571 (12%). Assim, se a seleção de municípios para ser beneficiados pelos convênios fosse realizada de forma aleatória, possivelmente se atingiria um percentual próximo dos referidos 12% ou 15%. Essa situação indica a reduzida influência dos critérios epidemiológicos na definição dos municípios contemplados.

4.7. Na relação de beneficiários fornecida pela Funasa, dos 107 municípios com população inferior a 30 mil habitantes que celebraram convênios em 2005, 27 apresentam taxa de detecção de dengue<sup>7</sup> maior que a média nacional naquele ano (1,16 casos/1000 hab.)<sup>8</sup>. Isto é, 25% dos convenientes apresentavam situação epidemiológica mais grave do que a média brasileira. Esse percentual é baixo, tendo em conta a prioridade de atendimento da ação.

4.8. Considerando os municípios beneficiados em 2000 e 2001 e com sistemas de resíduos sólidos, contabilizou-se que apenas 13% estavam entre os 738 prioritários para ações de controle da dengue, revelando perfil de beneficiários pouco compatível com a proposta da ação.

4.9. Constatou-se que as médias das taxas de detecção de casos novos de dengue de 1998-2001 (período antes da celebração dos convênios e anterior à operação dos projetos) nos municípios contemplados com recursos para a construção de aterros sanitários de 2000-2001, por região, foram inferiores à média do país (2,08 casos/ 1000 hab.)<sup>9</sup> no período analisado, com exceção dos municípios da Região Nordeste (Gráfico 5).

<sup>6</sup> Memória de cálculo:

Nº total de municípios que celebraram convênios em 2005: 176.

Nº de municípios com menos de 30 mil habitantes que celebraram convênios em 2005: 107.

Nº de municípios com menos de 30 mil habitantes prioritários para a Dengue: 16.

Taxa de priorização de municípios com menos de 30 mil habitantes em 2005 = (nº de municípios com menos de 30 mil hab e prioritários para a Dengue em 2005 / nº de municípios com menos de 30 mil hab que celebraram convênios em 2005) X 100 = (16/107) X 100 = 14,95%.

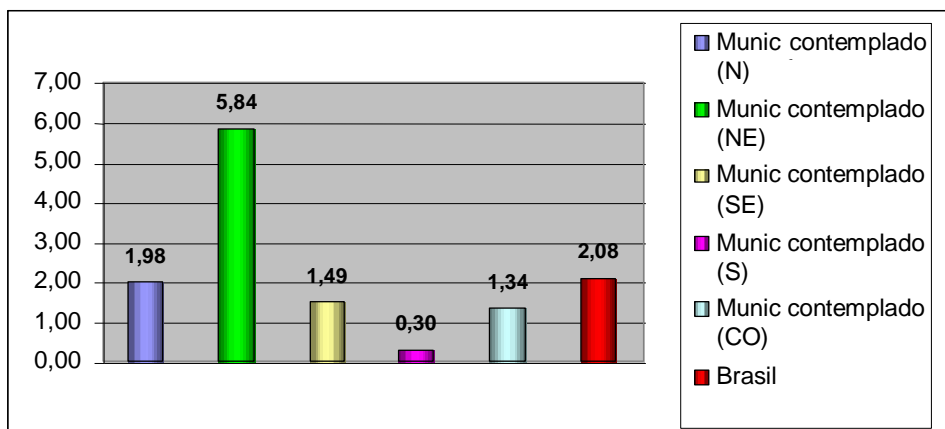
<sup>7</sup> Fórmula de cálculo da taxa de detecção de casos novos de Dengue: [(Número de casos novos diagnosticados no ano / população no ano) x 1000].

<sup>8</sup> Taxa de detecção de casos novos de Dengue: (214.216 casos / 184.184.264 hab) X 1000 = 1,16. (BRASIL, 2006a).

<sup>9</sup> Sistema de Informação de Agravos de Notificação/Sinan; Programa Nacional de Controle da dengue/PNCD/MS; Densp/Funasa/MS; IBGE



Gráfico 5 – Médias das taxas de detecção de dengue, no período de 1998 a 2001, nos municípios contemplados com recursos da Ação 11KO em 2000 e 2001.

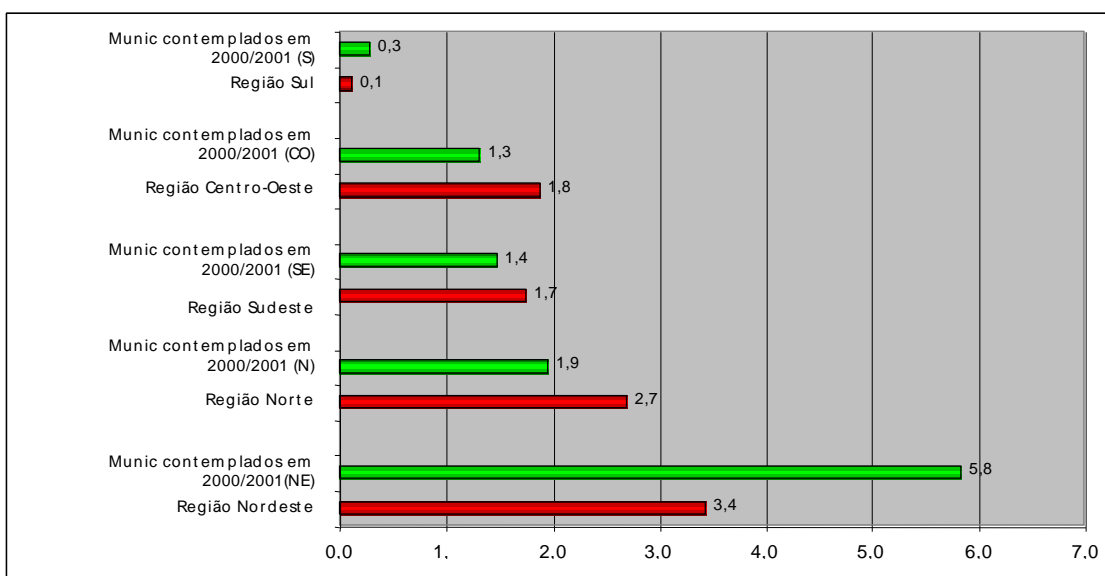


Fontes: Sistema de Informação de Agravos de Notificação/Sinan; Programa Nacional de Controle da dengue/PNCD/MS; Densp/Funasa/MS; IBGE.

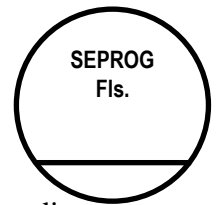
4.10. Ao estabelecer comparação regionalizada (Gráfico 6), verificou-se que nos municípios contemplados das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, as médias das taxas municipais foram inferiores às das respectivas regiões. Embora constituam exceção, os municípios da Região Nordeste representam apenas 11% dos convênios firmados no período.

4.11. Em complemento, cabe registrar que os municípios das Regiões Norte e Centro-Oeste, contempladas com maior número de convênios para a construção de aterros (58%), apresentam médias de taxas de detecção inferiores às médias das respectivas regiões, indicando, mais uma vez, a não prevalência dos critérios epidemiológicos na definição dos municípios beneficiários dos convênios.

Gráfico 6 – Médias das taxas de detecção de dengue nos municípios contemplados com convênios da Ação 11KO em 2000 e 2001 e nas respectivas regiões.



Fontes: Sistema de Informação de Agravos de Notificação/Sinan; Programa Nacional de Controle da dengue/PNCD/MS; Densp/Funasa/MS; IBGE.



4.12. Uma das causas da baixa focalização na aplicação desses recursos diz respeito à divergência parcial entre o público alvo da ação 11KO (municípios com menos de 30 mil habitantes) e os critérios de priorização estabelecidos pelo Programa Nacional de Controle da Dengue – PNCD (que contempla preferencialmente municípios com mais de 50 mil habitantes). A Tabela 9 mostra que há 176 municípios com menos de 30 mil habitantes na relação de prioridade do PNCD, isto é, 26% do total (BRASIL, 2006a). Por sua vez, no período de 2000 a 2005, a Funasa firmou convênios com 394 municípios com população inferior a 30 mil habitantes.

Tabela 9 – Municípios prioritários da dengue no Brasil, por tamanho da população.

População	Nº de municípios
Até 30 mil	176
De 30 a 50 mil	91
Mais de 50 mil	396

Fonte: Ministério da Saúde – PNCD (Saúde, 2006).

4.13. De acordo com dados fornecidos pela Funasa, dentre os 476 municípios que celebraram convênios com a Funasa para receber recursos da ação 11KO no período de 2000 e 2005, existem 82 municípios com população superior a 30.000 habitantes. Desses, 39 (47,56%) não fazem parte da lista de municípios prioritários para o Programa de Controle da Dengue, sendo que 19 firmaram convênios por indicação de emendas parlamentares e receberam, no total, cerca de R\$ 5 milhões. Os 20 municípios restantes receberam da Funasa cerca de R\$ 6,5 milhões, mas não se enquadram nos principais critérios da Portaria nº 151/2006.

4.14. Conclui-se que os recursos da Ação 11KO são aplicados em municípios nominalmente identificados por emendas parlamentares (47% em 2005) ou segundo parâmetro populacional, em prejuízo dos critérios epidemiológicos. Em consequência, observa-se o descompasso entre a aplicação de parte dos recursos e o objetivo da ação de controlar endemias e epidemias. Apesar disso, o entendimento da Fundação é de que os critérios elencados pela Portaria nº 151/2006 têm objetivo de priorizar e não de serem exclusivos. Além disso, segundo informações dos técnicos da Funasa, como há dificuldade em se repassar todo o recurso orçamentário previsto para a ação, a Fundação não exclui os municípios que apresentam projetos mas não se enquadram nos critérios.

4.15. Sobre a questão das emendas para municípios que não estão incluídos nos critérios da Portaria nº 151/2006, recomenda-se que a Fundação envie a lista de municípios elegíveis para receberem recursos da Ação 11KO aos presidentes das Comissões de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal e da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de elaboração orçamentária.

4.16. Outro ponto identificado na auditoria diz respeito ao fato de a Funasa não divulgar os resultado do processo seletivo dos municípios que serão contemplados com os recursos para a área de resíduos sólidos, nem a lista de unidades da federação que pleitearam os recursos e as que foram selecionadas. A falta de transparência na seleção dos municípios a serem beneficiados com os recursos da Ação 11KO prejudica a efetiva aplicação da Portaria Funasa nº 151/2006, além de ferir o princípio da publicidade, que rege a administração pública.



4.17. Sendo assim, sugere-se recomendar que à Funasa dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Fundação, com recursos da Ação 11KO, por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e dos que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página da Fundação na internet.

***Intempestividade e fragilidade das ações de educação ambiental e em saúde***

4.18. As ações de educação ambiental e em saúde, apesar de previstas para serem desenvolvidas em conjunto com as obras de resíduos sólidos, por vezes não são executadas ou não estão integradas ao convênio, o que limita sua contribuição para a sustentabilidade dos projetos. Além disso, o controle social na área de meio ambiente é insipiente e pouco atua em questões relacionadas a resíduos sólidos.

4.19. Desde 2000, a apresentação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – Pesms, integrando o projeto da obra financiada, é exigida como condição para a celebração de convênios na área de resíduos sólidos (anexo da Portaria Funasa nº 176, de 28/03/2000). Ademais, o Manual de Apresentação de Projetos de Resíduos Sólidos Urbanos, publicado pela Funasa em 2006, no item Projeto de Engenharia, estabelece que “a proposta técnica deverá, obrigatoriamente, conter as diretrizes básicas de um projeto de educação ambiental e mobilização e participação comunitária (...)”.

4.20. O objetivo do Pesms, segundo o Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (BRASIL, 2005), é o seguinte:

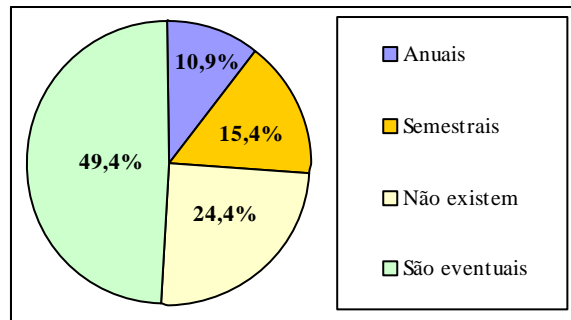
(...) fomentar a participação e a organização comunitária, por intermédio de ações permanentes de Educação em Saúde, quando da implantação das diversas ações previstas na Portaria número 106/2004, proporcionando o acesso da população a instalações, habitações e sistemas de saneamento ambiental saudáveis, além de contribuir para a sustentabilidade dessas ações.

4.21. O mesmo documento determina que as ações de educação em saúde devem estar integradas às ações de saneamento, em trabalho conjunto e complementar, de forma a aumentar a efetividade dos resultados e otimizar a aplicação de recursos. Estabelece também que o Pesms seja parte integrante da proposta de convênio para os projetos na área de resíduos, a ser elaborado em formulário padrão próprio, e que seja financiado com recursos destinados à contrapartida do conveniente, no montante de 1% a 3% do valor total da obra a ser financiada.

4.22. Constatou-se então que o Pesms estava vinculado ao termo e ao período do convênio porque os recursos para sua execução advinham da contrapartida do município e a verificação da execução delas estava atrelada à prestação de contas do município. Dessa forma, verifica-se, nos convênios celebrados até 2005, que a realização das ações educativas ocorria antes do início do funcionamento das obras de resíduos sólidos. Entretanto, não há continuidade das ações de educação após o fim do convênio, nem tampouco a Funasa realiza qualquer tipo de fiscalização ou cobrança a fim de garantir a sua continuidade.

4.23. A pesquisa postal realizada com as secretarias municipais de saúde evidencia deficiências na execução do Pesms, ao demonstrar que 17% dos 207 respondentes declaram que não havia ações integradas de educação referentes a resíduos sólidos nos respectivos municípios. O Gráfico 7 demonstra que 24% das secretarias municipais de saneamento ou equivalentes afirmam que não existem ações ou campanhas de educação e conscientização para a população na área de resíduos sólidos, e 49% respondem que essas ações são eventuais. Verifica-se, pois, que um número relevante de municípios, os quais firmaram convênios com a Funasa na área de resíduos sólidos, não está realizando ações integradas de educação referentes ao tema.

Gráfico 7 – Periodicidade das ações ou campanhas de educação e conscientização para a população na área de resíduos sólidos.

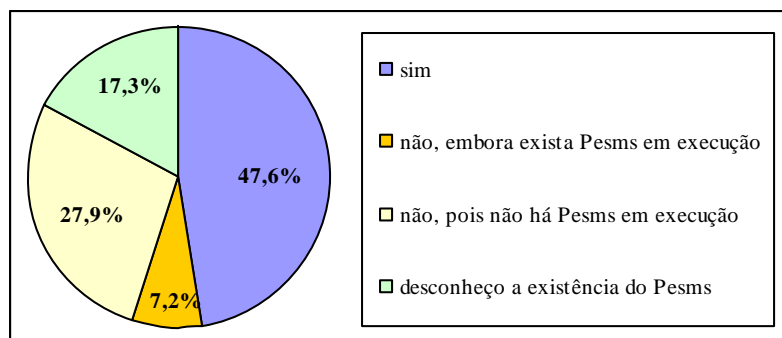


Fonte: Pesquisa postal respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-estrutura/Saneamento ou equivalentes.

4.24. Apesar de as ações do Pesms serem voltadas à educação em saúde, com foco no tema da ação objeto do projeto de financiamento, existem gestores das secretarias de saúde de municípios conveniados que ignoram a existência do Pesms. Segundo dados da pesquisa postal, 17% dos gestores responsáveis pela área de saúde desconhecem o Pesms (Gráfico 8).

4.25. Por sua vez, 48% dos respondentes da área de infra-estrutura afirmaram que as coordenações dos Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde participam da promoção das ações do Pesms (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Percentual de municípios beneficiados com recursos da Funasa para resíduos sólidos onde as Coordenações dos Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde participam da promoção de ações do Pesms.



Fonte: Pesquisa postal respondida por 220 Secretarias Municipais de Saúde.



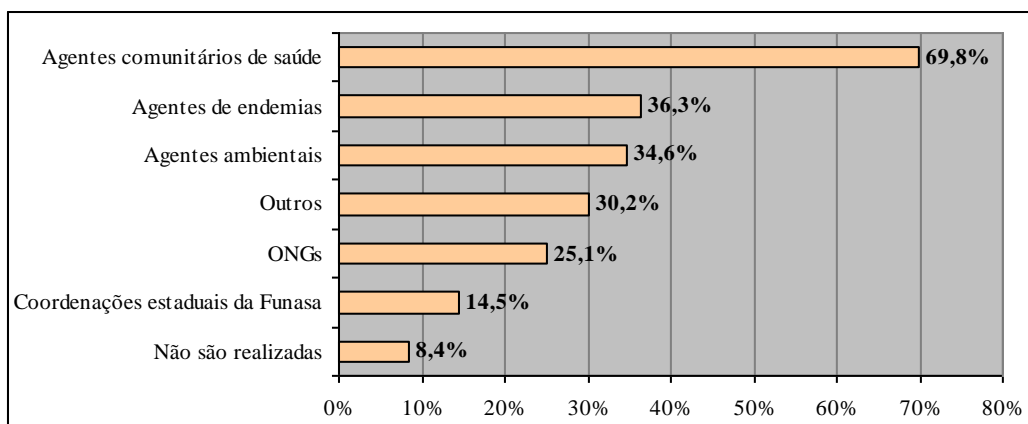
4.26. Entre os 177 municípios que responderam ao questionário destinado às secretarias municipais de meio-ambiente e que executam ações de educação ambiental, 69% afirmaram que os agentes comunitários de saúde são os responsáveis por esse trabalho (Gráfico 9). Além disso, 23% das 220 secretarias municipais de saúde respondentes informam que os agentes comunitários de saúde não recebem capacitação ou educação continuada na área de resíduos sólidos, e 10% informam que essas capacitações acontecem sem frequência definida (Gráfico 13). Sendo assim, apesar de os agentes comunitários de saúde serem um dos principais responsáveis pela execução das ações educativas, eles nem sempre recebem treinamento nessa área (Gráfico 9).

4.27. Verificou-se, ainda, que as ações educativas integradas, desenvolvidas na área de resíduos sólidos e dirigidas à comunidade, têm focado mais a área de saúde que a área ambiental. Segundo a pesquisa postal, 75% secretarias municipais de saúde respondentes indicam que há atividades de educação em saúde relacionadas a resíduos sólidos nos respectivos municípios e 41%, que há atividades de educação ambiental referentes ao mesmo assunto.

4.28. Além disso, 74% dos municípios informam que as atividades de educação em saúde são permanentes e 12%, que são eventuais. Em relação às atividades de educação ambiental, 19% afirmam que as atividades são permanentes e 26%, que são eventuais. Assim, constata-se que as atividades de educação em saúde são mais frequentes que as atividades de educação ambiental, nos municípios pesquisados.

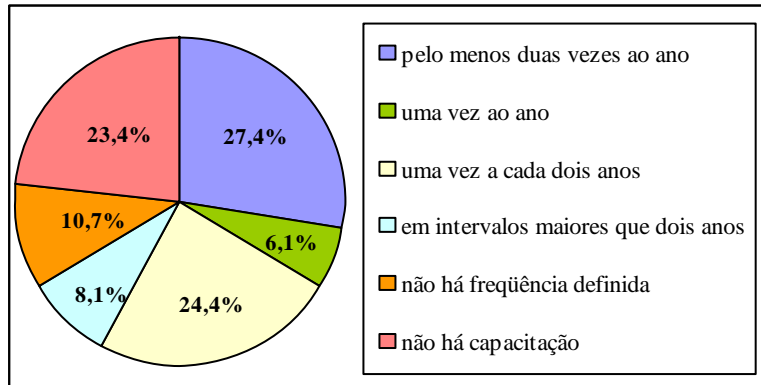
4.29. Ademais, de acordo com a mesma pesquisa postal, o conteúdo mais frequente das ações integradas, referentes a resíduos sólidos, são “informações sobre prevenção e controle de doenças relacionadas ao lixo”, conforme informado por 75% dos municípios respondentes. O tema “educação da população quanto à disposição final do lixo” foi mencionado por 57% dos municípios respondentes.

Gráfico 9 – Agentes que executam ações de educação ambiental nos municípios beneficiados por convênios de resíduos sólidos da Funasa.



Fonte: Pesquisa postal respondida por 192 secretarias municipais de meio ambiente.

Gráfico 10 – Frequência do treinamento de agentes comunitários de saúde, na área de resíduos sólidos, nos municípios beneficiados por convênios de resíduos sólidos da Funasa.

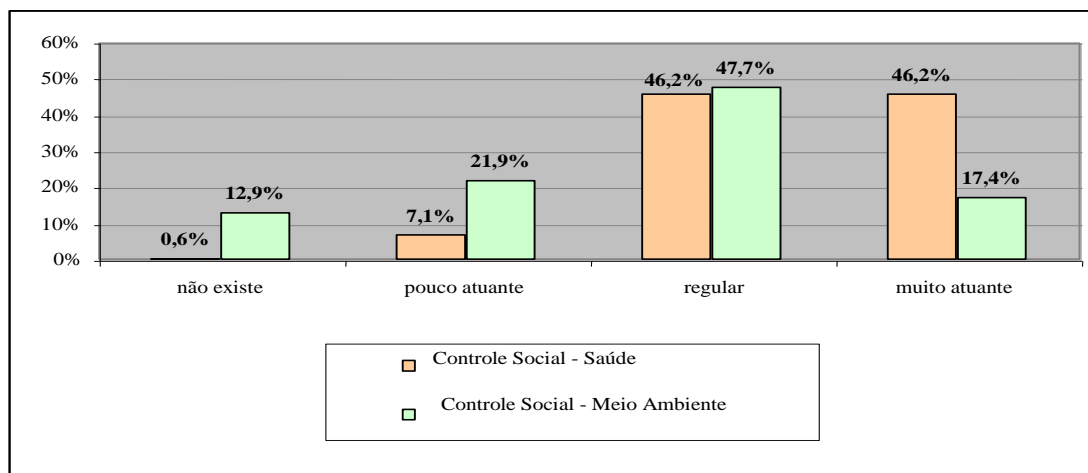


Fonte: Pesquisa postal respondida por 220 Secretarias Municipais de Saúde.

4.30. Esse enfoque predominante na área de saúde é evidenciado também no que se refere ao controle social. Segundo dados do Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001 (IBGE, 2001), enquanto 98% dos municípios brasileiros informaram possuir conselhos municipais de saúde, apenas 29% afirmaram dispor de conselhos municipais de meio-ambiente. Constatam-se, com isso, indícios de que o controle social na área de saúde estava mais consolidado e operante que o controle social na área ambiental.

4.31. Corroborando essa última constatação, 12% das secretarias municipais de saneamento ou equivalente respondentes à pesquisa confirmam a inexistência de controle social na área de meio-ambiente, 21% afirmam que esse controle é pouco atuante e 17% que o controle social nessa área é muito atuante. Na área de saúde, 0,6% dos municípios afirmaram não ter controle social e 46% afirmam haver controle muito atuante nessa área (Gráfico 11).

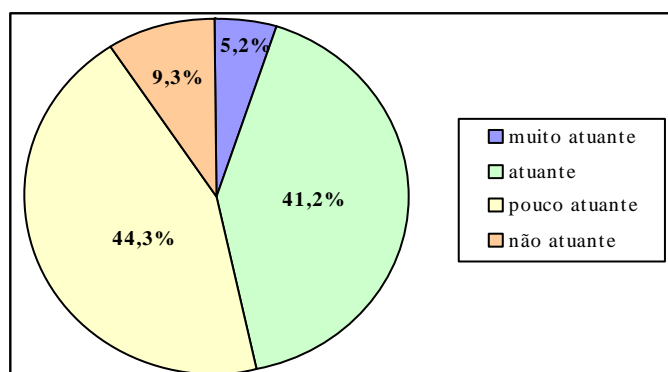
Gráfico 11 – Controle social nas áreas de saúde e de meio ambiente, nos municípios respondentes à pesquisa postal enviada às Secretarias Municipais de Infra-Estrutura/Saneamento.



Fonte: Pesquisa postal respondida por 167 Secretarias Municipais de Infra-Estrutura/Saneamento.

4.32. Além disso, dos 194 municípios que declararam possuir conselho municipal de saúde, 44% informaram que ele é pouco atuante nas questões relativas a doenças e agravos decorrentes da disposição inadequada dos resíduos sólidos, 5% informaram que ele é muito atuante e 9% responderam que ele não atua nessa área (Gráfico 12). Dessa maneira, como o controle social na área ambiental é incipiente e o controle social na área de saúde é pouco atuante nas questões relativas aos agravos decorrentes da disposição inadequada de resíduos sólidos, observa-se a carência de participação social, nos municípios beneficiados com os recursos da Funasa, em relação ao tema abordado no presente trabalho.

Gráfico 12 – Atuação dos Conselhos Municipais de Saúde nas questões relativas a doenças e agravos decorrentes da disposição inadequada dos resíduos sólidos.



Fonte: Pesquisa postal respondida por 220 Secretarias Municipais de Saúde.

4.33. Por fim, verificou-se que a Portaria nº 151/2006 substituiu o Pesms por ações de educação em saúde e de mobilização social, como condições específicas para a celebração dos convênios, mas sem a obrigação de que integrem o projeto da obra a ser financiada. Ademais, o desenho dessas ações, bem como a origem dos recursos para a sua execução, ainda não foram regulamentados pela Funasa. Concomitantemente, houve mudanças organizacionais na estrutura da Assessoria de Comunicação Social e Educação em Saúde da Presidência da Funasa – Ascom, que era responsável por assessorar tecnicamente os municípios, aprovar projetos e acompanhar sua execução, no que se refere ao Pesms. A área de educação em saúde que fazia parte da Ascom foi transferida para a Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGERH.

4.34. Observa-se, pois, a partir de 2006, o enfraquecimento na cobrança, pela Funasa, da execução das ações de educação em saúde e de mobilização social pelos municípios, o que deverá provocar sua redução. Há então indícios de desestruturação dessas ações que faziam parte das atividades dos convênios de resíduos sólidos.

4.35. Ao contrário do que é sinalizado pela Funasa, as ações educativas deveriam ser aperfeiçoadas, pois são de grande importância para orientar a população a utilizar as obras financiadas e para fomentar o controle social em relação à operacionalização desses sistemas. De um lado, a reduzida participação e controle sociais, principalmente na área de meio-ambiente, levam à maior tolerância da população com a situação precária de grande parte dos sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos financiados pela Funasa. De outro, a falta de cobrança da execução das ações educativas na área de resíduos sólidos, pela Funasa, pode desestimular os gestores municipais a capacitarem os agentes comunitários de saúde e os agentes ambientais sobre o tema.



4.36. Apesar do cenário descrito, há exemplos de boas práticas de ações educativas para a população no tema resíduos sólidos e de fomento ao controle social. Em Alagoa Grande/PB, um dos municípios visitados em que o aterro sanitário financiado pela Funasa está funcionando adequadamente, o conselho municipal de saúde tem discutido assuntos da área de resíduos sólidos, o que se comprovou por meio das atas de suas reuniões. No mesmo município, há um grupo de teatro composto por agentes comunitários de saúde e da dengue, que promove palestras em escolas e concursos de peças teatrais.



Figura 3 – Poço de monitoramento da qualidade da água – aterro sanitário de Alagoa Grande /PB.

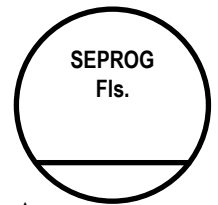
Fonte: equipe de auditoria

4.37. No Município de Terezópolis de Goiás/GO, está sendo realizada campanha intitulada “Terezópolis Cidade Limpa”, de iniciativa do Projeto Vale Vivo em parceria com a prefeitura municipal e com o apoio da ONG denominada Associação para a Recuperação e Conservação do Ambiente - Arca<sup>10</sup>, e com patrocínio da Petrobrás. A campanha contempla trabalho de educação ambiental desenvolvido nas escolas, com a finalidade de sensibilizar alunos e professores para a produção excessiva de lixo e sua destinação incorreta. Para isso, iniciaram mobilização pelo controle e reaproveitamento dos resíduos sólidos, a fim de manter a cidade limpa e proteger o principal manancial de abastecimento da região metropolitana de Goiânia, o ribeirão João Leite.

## 5. Análise dos comentários dos gestores

5.1. Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações da auditoria, bem como sobre as recomendações propostas, versão preliminar deste relatório foi enviada ao Presidente da Fundação Nacional da Saúde – Funasa

<sup>10</sup> A ARCA é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, formada por profissionais interessados em promover o conhecimento e contribuir na recuperação e conservação do ambiente com a promoção do desenvolvimento sustentável. Participa também de iniciativas que visam à melhoria da qualidade de vida das comunidades e à justiça social. (<http://www.arca.org.br/novo/arca.php>, acesso em 10/07/2006).



sa (Ofício Seprog nº 654, de 16 de outubro de 2006) e ao Secretário de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (Ofício Seprog nº 655, de 16 de outubro de 2006).

5.2. Em resposta, o Auditor-Chefe da Funasa encaminhou o Ofício COGIN/CGAUD/AUDIT/PRESI/FUNASA Nº 1.195, de 11 de dezembro de 2006, capeando Nota Técnica do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (fls. 272 a 274).

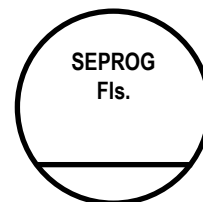
5.3. A Coordenação de Programas de Saneamento em Saúde, ligada à Coordenação Geral de Engenharia Sanitária daquela Fundação, considera que o Relatório retrata a situação das atividades executadas pelo Programa Resíduos Sólidos de forma fidedigna. Ressalta a riqueza de detalhes, tanto de natureza técnica como operacional e julga que os dados apresentados contribuirão para o acompanhamento e aperfeiçoamento das ações executadas.

5.4. O gestor confirma as dificuldades enfrentadas para implementar e acompanhar a execução dos projetos devido à baixa capacidade técnica e operacional dos estados e municípios, que não dispõem de infra-estrutura e equipe especializada. A fim de minimizar o problema a Funasa afirma promover ações de capacitação para os técnicos de seu quadro e das prefeituras, com a finalidade de aprimorar o planejamento, a execução e a sustentabilidade dos projetos. Ainda no que concerne à sustentabilidade dos projetos, também foi informado que a partir da publicação da Lei nº 11.107, de 06/10/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Funasa tem buscado formas de incentivar a criação de consórcios públicos de gestão dos sistemas de saneamento.

5.5. Em relação à solicitação do TCU para que àquela Fundação procedesse ao levantamento da situação física atual dos objetos dos convênios, realizada mediante os Ofícios SEPROG números 136, 194 e 310, de 20/04/2006, 24/04/2006 e 06/06/2006, o gestor comunica que tem envidado esforços para atender a demanda do Tribunal. Contudo, até 10/09/2007 somente 14 coordenações regionais haviam encaminhado as informações pertinentes. Apesar do esforço do Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa em conseguir as informações solicitadas pelo TCU, a demora em se obter as respostas de 13 unidades demonstra a falta de capacidade das coordenações acompanharem os projetos que estão sob sua responsabilidade, apontando a deficiência de informações confiáveis e atualizadas.

5.6. O Ministério do Meio Ambiente, em resposta ao Ofício 655, de 16/10/2006, enviou ao Tribunal o Ofício nº 675, de 17 de novembro de 2006 (fls. 265 a 267), por meio do qual o Secretário de Qualidade Ambiental do MMA cumprimentou o TCU pelo trabalho executado, acrescentando que o mesmo ocorreu em época oportuna, uma vez que estava em discussão formas de implementação de melhorias no Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Dessa forma, avaliou as considerações feitas pela equipe de auditoria de grande valia para o aperfeiçoamento do programa.

5.7. O MMA informou acerca da realização da Oficina de Avaliação do Programa, em 11 e 12 de setembro de 2006, com a participação de representantes das áreas de Meio Ambiente, da Saúde (Funasa), do Ministério das Cidades e do Ministério do Desenvolvimento Social. As conclusões do encontro indicam situação similar à relatada pela auditoria, como, por exemplo, a de que os recursos repassados aos municípios nos



anos de 2000 a 2002 não resultaram em ações concretas de melhoria das condições sócio-ambientais. Segundo o gestor, o relatório completo sobre a oficina será encaminhado ao Tribunal assim que finalizado.

5.8. O gestor comunicou que está em curso a reformulação do Programa, baseada em 4 premissas estruturantes: a) papel preponderante dos estados como articuladores e formuladores de política regionais; b) incentivo à gestão associada de serviços públicos, com base na Lei de Consórcios Públicos; c) oferta de planejamento e capacitação antecedendo o investimento em obras e equipamentos e d) perspectiva de sustentabilidade econômica, gerencial e ambiental da prestação do serviço.

5.9. Por fim, o Secretário salientou a importância de ter recebido a versão preliminar do relatório de auditoria e a oportunidade de tecer comentários a respeito do trabalho.

## **6. Conclusão**

6.1. A questão do lixo é cada vez mais grave, pois seu crescimento é proporcional ao aumento da população e ao crescimento das cidades, gerando dificuldade quanto à sua destinação. A destinação inadequada do lixo orgânico cria ambiente propício ao desenvolvimento de microorganismos, que podem gerar doenças em seres humanos. Essa situação, associada à proliferação de ratos, mosquitos e outros vetores, cria panorama favorável à transmissão de doenças como leptospirose, dengue, leishmaniose. Por sua vez, o longo período de tempo necessário para a decomposição do lixo inorgânico cria oportunidades de dano ambiental. Daí o grande interesse na reciclagem, que proporciona o reaproveitamento desse material para uso humano, evitando que ele fique no meio ambiente em sua forma inerte até sua completa degradação.

6.2. A solução passa por uma política que agregue coleta dos resíduos sólidos, tratamento e disposição final adequados. Todas as etapas só podem funcionar em sua plenitude com a participação da população. Essa participação é promovida por um processo de educação e conscientização, formando cidadãos mais conscientes de sua responsabilidade social e ambiental. Apesar da relevância do tema, no Brasil a gestão dos resíduos sólidos não tem merecido a devida atenção do poder público. Como consequência, ocorre a disposição final do lixo de forma e em locais inadequados, gerando poluição ambiental, especialmente do solo e dos recursos hídricos, e comprometimento da saúde humana.

6.3. No Governo Federal, desde 2004 o tema é tratado pelas ações do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, que unificou e substituiu os antigos Programas Resíduos Sólidos Urbanos do Ministério das Cidades, Brasil Joga Limpo do Ministério do Meio Ambiente e a Ação Resíduos Sólidos do Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde – Funasa. O novo programa mantém ações nesses órgãos, e sua gerência está sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMCQ.

6.4. O objetivo do programa é aumentar a cobertura e a eficiência dos serviços municipais de limpeza urbana, considerando as perspectivas da universalização e da sustentabilidade. Visa, ainda, a redução da geração de resíduos em áreas urbanas e ru-



rais, bem como a adoção de sistemas de gestão e planejamento ambientais. O trabalho teve como foco a Ação **11KO - Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue**, que está sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão vinculado ao Ministério da Saúde – MS.

6.5. Identificaram-se problemas quanto à baixa sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento e destinação final de resíduos sólidos financiados com recursos federais da Ação 11KO em razão, sobretudo, da baixa capacidade técnico-operacional e financeira dos municípios para manter os objetos conveniados. A falta de fiscalização pela Fundação agrava o problema, na medida em que não favorece a identificação de casos de insucesso, nem tampouco permite que se tenha um panorama da situação dos aterros sanitários em municípios que receberam os recursos.

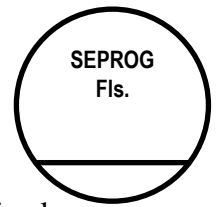
6.6. Observou-se a ocorrência de casos de abandono de objetos implantados com recursos federais repassados para municípios por meio de convênios firmados com a Funasa. Identificou-se que 74 das 92 obras referentes aos convênios firmados nos anos de 2000 e 2001, foram finalizadas. Dessas, obtiveram-se informações de situação de 52, das quais 44% estão funcionando 56% foram abandonadas ou voltaram à condição de lixões.

6.7. Identificou-se, também, que a Funasa tem celebrado convênios antes da apresentação dos projetos técnicos e sem a apresentação das devidas licenças ambientais prévias pelos municípios, em desrespeito ao previsto na Portaria do Ministério da Saúde nº 447/2004, bem como na legislação ambiental.

6.8. A desvinculação da assinatura dos convênios pela Funasa da apresentação das licenças ambientais e da aprovação dos projetos técnicos apresentados pelos municípios, ocorre, sobretudo, em razão de a Funasa necessitar assegurar os recursos orçamentários de cada exercício. Além de aumentar o risco de insucesso dos convênios firmados entre a Funasa e os municípios, considerando que sem o projeto técnico a avaliação da sustentabilidade fica prejudicada, a falha acarreta o cancelamento de convênios, o baixo índice de execução orçamentária. Essa situação acarreta longo interstício entre a assinatura do convênio e a liberação dos recursos financeiros, o cancelamento dos convênios em caso da não aprovação dos projetos, além da recorrente inscrição de recursos em restos a pagar e em restos a pagar a pagar.

6.9. Quanto aos critérios de seleção de municípios que serão beneficiados com recursos da Ação 11KO, observou-se que, em média, 47% dos municípios são nominalmente identificados por emendas parlamentares ou segundo parâmetro populacional, em prejuízo dos critérios epidemiológicos. Em consequência, observa-se o descompasso entre a aplicação de recursos e o objetivo da ação de controlar endemias e epidemias.

6.10. O principal efeito gerado por esse conjunto de fragilidades é o desperdício do dinheiro público, em decorrência do abandono e perda dos objetos implementados com recursos públicos federais repassados pela Funasa por meio de convênios firmados com recursos da Ação 11KO. Além disso, há de se ressaltar o prejuízo social, considerando que os benefícios à sociedade esperados com a efetiva prestação do servi-



ço de tratamento do lixo não foram alcançados. Não obstante o investimento realizado, há que se considerar também os efeitos negativos decorrentes da manutenção da situação encontrada, como por exemplo, os prejuízos ao meio ambiente e à saúde da população.



## **7. Proposta de encaminhamento**

7.1. Ante o exposto, submete-se o presente relatório de auditoria à consideração superior, com as seguintes propostas:

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

- a) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VII, artigo 268 do Regimento Interno do TCU, levantamento da situação atual de todos os objetos implementados com recursos federais repassados aos municípios por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, informando o nome do responsável pelo convênio, o valor repassado, a situação do convênio (vigente ou encerrado e, nesse caso, se houve ou não a aprovação da prestação de contas final), situação do objeto do convênio (funcionando, abandonado ou funcionando como lixão), bem como as providências adotadas pela Fundação nos casos em que se identificar atingimento parcial dos objetivos avençados, como no caso de abandono dos projetos ou de seu funcionamento como lixão, ou ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 38 da IN STN n° 1/97, bem como encaminhar, quando for o caso, as ocorrências para instância competente do Ministério Público;
- b) abstenha-se de empenhar recursos à conta de convênios que não tenham os devidos projetos técnicos e licenças ambientais prévias aprovados, sob pena de aplicação de multa por descumprimento de determinação do Tribunal, conforme previsto no artigo 268, inciso VII, do RI/TCU, bem como de responsabilização dos gestores e responsáveis, conforme disposto nos Acórdãos do TCU n° 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário;
- c) remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCU, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedente: Acórdão TCU n° 1.784/2005 – Plenário, Ata n° 43/2005, Sessão de 9/11/2005).

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

- a) dê ampla publicidade ao processo seletivo dos interessados em firmar convênios com a Fundação, com recursos da Ação 11KO, por meio da publicação de lista de pleiteantes, dos selecionados para terem os projetos analisados e dos que firmaram convênios, utilizando, por exemplo, a página da Fundação na internet;
- b) envie a lista de municípios elegíveis para receberem recursos da Ação 11KO aos presidentes das Comissões de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal e da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de elaboração orçamentária;
- c) implemente mecanismo que obrigue os municípios a informar sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados com recursos federais repassados por meio



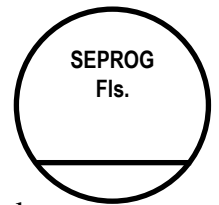
de convênios financiados pela Ação **11KO**, utilizando, por exemplo, cláusula convencional, a exemplo da aplicada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, na qual consta a obrigatoriedade de os municípios encaminharem, por cinco anos após a aprovação da prestação de contas, relatórios técnicos e fotográficos, ambos aprovados pelos conselhos municipais de saúde e meio ambiente, quando for o caso, comprovando a adequada e efetiva operação dos projetos;

- d) identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação **11KO**;
- e) divulgue para estados e municípios informações técnicas necessárias para a formação de consórcios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet;
- f) oriente, em conjunto com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA, as coordenações regionais da Funasa a implementar trabalho integrado com os órgãos estaduais de Meio Ambiente, com o objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação **11KO**;
- g) informe, anualmente, aos municípios com menos de 30 mil habitantes que detenham níveis significativos de infestação pelo *Aedes aegypti* e sejam considerados prioritários para a ação da possibilidade de serem beneficiados pela ação de resíduos sólidos.

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

IV. Recomendar à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA, à Secretaria de Sanamento Ambiental do Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que institucionalizem mecanismos que efetivem o trabalho de forma integrada na gestão da Ação 11KO, em especial para a seleção dos municípios que receberão recursos a fim de que sejam oferecidos capacitação e apoio técnico antes da celebração e durante a vigência dos convênios;

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



VI. Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser prolatados nesses autos, bem como do inteiro teor do presente relatório para:

- a) Ministro da Saúde;
- b) Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente;
- c) Secretaria de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;
- d) Presidente da Fundação Nacional de Saúde;
- e) Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;
- f) Subcomissão Temporária Sobre Gerenciamento de Resíduos Sólidos do Senado Federal;
- g) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;
- h) 4ª Secretaria de Controle Externo, em cuja clientela encontra-se a Fundação Nacional de Saúde, tendo em vista os fatos relatados quanto à inscrição de restos a pagar pela Fundação.

VII. Retornar os autos à Seprog para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005.

VIII. Arquivar o presente processo na Seprog.

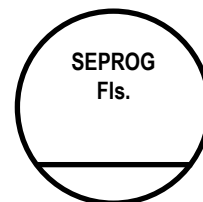
Seprog, 1ª D.T., em 12 de novembro de 2007.

**Cristiane Maria Costa Pereira Coutinho**  
ACE – mat. 5627-8

**Flávia Monken Mascarenhas**  
5667-7

**Hiram Carvalho Leite**  
ACE – mat. 3876-8  
Coordenador

**Renato Kanemoto**  
ACE – mat. 4591-8



## **Apêndice A – Situação de projetos implementados por meio de convênios no Estado do Espírito Santo, incluindo situação da prestação de contas**

Conforme os relatórios de visita juntados ao Ofício nº 739/GAB/CORE-ES/Funasa, de 13/12/2005, encaminhado ao TCU durante a execução da presente auditoria, a situação das obras realizadas mediante convênios celebrados com aquela Fundação, é a descrita a seguir. As informações incluem ainda as obras realizadas diretamente pela Funasa.

Convênio nº 193/98, de 03/07/1998, celebrado com o Município de Água Doce do Norte; tendo por objeto a implantação parcial de central de tratamento de resíduos sólidos. Aprovado: apesar da obra se encontrar concluída, ainda não estava em funcionamento e apresentava danos causados por vandalismo.

Convênios nº 197, de 03/07/1998, e 846, de 14/12/1999, celebrados com o Município de Barra de São Francisco; tendo por objetos a implantação parcial de central de tratamento de resíduos sólidos e a implantação do sistema de resíduos sólidos; ambos não aprovados (TCE concluída e TCE em andamento respectivamente): situação de abandono parcial; estava em operação apenas a separação de materiais inorgânicos; área destinada ao aterro com lixo disposto desordenadamente.

Convênio nº 209/98, de 03/07/1998, celebrado com o Município de Boa Esperança, tendo por objeto a construção de unidade de tratamento de resíduos sólidos. Aprovado: concluída há mais de quatro anos, não chegou a entrar em funcionamento e suas instalações estavam destruídas. A Funasa sugeriu que o município realizasse licitação para contratação da recuperação das instalações.

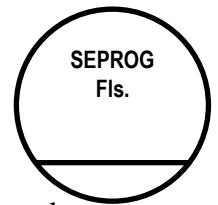
Convênio nº 294/98, de 29/06/1998, celebrado com o Município de Bom Jesus do Norte, tendo por objeto a implantação de usina de tratamento e aterro sanitário de resíduos sólidos. Aprovado: obra abandonada. A Funasa sugeriu que o município realizasse estudo para a recuperação das instalações.

Convênios nºs 280 e 846, de 02/07/1998 e 14/12/1999, celebrados com o Município de Ecoporanga, tendo por objetos a implantação de central de tratamento de resíduos sólidos e a implantação do sistema de resíduos sólidos. Ambos aprovados: atividades foram suspensas em dezembro de 2004; encontra-se em abandono; houve reativação do antigo lixão. A Funasa observou que a retomada da operação das centrais não demandaria maiores ajustes e correções.

Convênio nº 935, de 30/12/1999, celebrado com o Município de Ibitirama, tendo por objeto a construção da usina de lixo. Aprovado: não chegou a entrar em funcionamento e encontrava-se abandonada. De acordo com a Funasa, a sua operacionalização requer pequenos ajustes e correções.

Convênio nº 1881, de 07/07/1998, celebrado com o Município de Mimoso do Sul, tendo por objeto a construção de unidade de tratamento de resíduos sólidos. Não aprovado (Tomada de Contas Especial): a obra não foi executada na sua totalidade. Aterro sanitário teve a construção embargada pelo órgão ambiental; a área não comportava o tipo de aterro projetado.

Convênios nºs 1806 e 243, de 03/07/1998 e 22/12/2003 respectivamente, celebrados com o Município de Montanha, tendo por objetos a implantação parcial de cen-



tral de tratamento de resíduos sólidos e a complementação da mesma central. Aprovado e em andamento com parcela a liberar: obra em fase final de construção; de acordo com as normas técnicas e com boa qualidade, segundo a Funasa.

Convênio nº 185, de 03/11/1998, celebrado com o Município de Mucurici, tendo por objeto a implantação parcial de central de tratamento de resíduos sólidos. Aprovado: não estava em funcionamento e apresentava danos causados por vandalismo.

Contratação de obra diretamente pela Funasa em benefício do Município de Nova Venécia, tendo por objeto a construção de unidade de tratamento de lixo. Não estava em funcionamento, mas encontrava-se em processo de retomada; instalações físicas bem cuidadas.

Convênios nºs 287 e 846, de 03/07/1998 e 14/12/1999, celebrados com o Município de Pancas, tendo por objetos a implantação parcial de central de tratamento de resíduos sólidos e a implantação do sistema de resíduos sólidos. Aprovado e não aprovado (com TCE em andamento) respectivamente: não estava em funcionamento; o município alega não dispor dos recursos necessários; apresentava danos causados por vandalismo.

Convênios nºs 307 e 244, de 03/07/1998 e 22/12/2003, celebrados com o Município de Pinheiros, tendo por objetos a construção de usina de reciclagem e compostagem e a construção de um sistema de coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos. Aprovado e em andamento respectivamente: instalações destruídas por incêndio.

Convênios nºs 574 e 846, de 03/07/1998 e 14/12/1999, celebrados com o Município de Piuma, tendo por objetos a implantação parcial de central de tratamento de resíduos sólidos e a implantação do sistema de resíduos sólidos. Ambos aprovados: área destinada à construção fora interdita pelo órgão ambiental; em seguida, construiu-se em outra área de forma inadequada, sendo embargada pelo Ministério Público. Funasa sugeriu recuperação do local para evitar maiores danos ambientais e à população.

Convênio nº 795, de 30/12/1999, celebrado com o Município de Ponto Belo, tendo por objeto a construção parcial da central de tratamento de resíduos sólidos. Aprovado: instalações abandonadas e destruídas; de acordo com a Funasa, prevê-se demorada recuperação.

Convênio nº 289, de 03/07/1998, celebrado com o Município de São Domingos do Norte, tendo por objeto a implantação da central de tratamento de resíduos sólidos. Não aprovado (TCE em andamento – inadimplência suspensa): instalações abandonadas e destruídas desde a gestão municipal anterior (2001 a 2004).

Convênio nº 1880, de 03/07/1998, celebrado com o Município de São Gabriel da Palha, tendo por objeto a construção de central de tratamento de resíduos sólidos. Aprovado: em funcionamento; com baixa produtividade em razão de falhas no processo de coleta.



## Referências

**BASTOS**, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. 2a. ed., São Paulo: Saraiva, 1996

**BRASIL**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Realizado por “água e Vida” – Centro de Estudos de Saneamento Ambiental. Lixo e Cidadania – Guia de ações e programas para gestão de resíduos sólidos. Brasília, 2005.

**BRASIL**. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde – Funasa. **Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social**. Brasília, 2005.

**BRASIL**. Presidência da República. Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU. **Manual Gerenciamento integrado de Resíduos Sólidos**. 2ª edição. Brasília, 2001.

**BRASIL**. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Cartilha para subsidiar estados, municípios, Distrito Federal e outros órgãos interessados na elaboração de projetos para “Implantação e ampliação ou melhoria de sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos para o controle de agravos”. Informa os conceitos dos termos técnicos utilizados na Portaria que aprova os critérios e os procedimento básicos para aplicação de recursos financeiros. Detalha a documentação técnica exigida para a habilitação e seleção do projeto. Brasília, 2004.

**BRASIL**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa – STN nº 01, de 15/01/1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos e realização de eventos. Brasília, 1997.

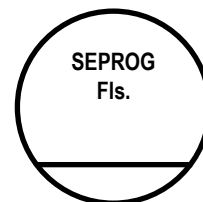
**BRASIL**. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Portaria nº 151, de 20/02/2006**. Aprova os critérios básico para aplicação de recursos financeiros no exercício. Brasília, 2006.

**BRASIL**. **Lei nº 6.938**, de 31/08/1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de regulação e aplicação. Brasília, 1981.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 308**, de 21/03/2002. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de sistemas de disposição final dos resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de pequeno porte. Brasília, 2002.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 237**, de 22/12/1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1997a.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 01**, de 23/01/1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Brasília, 1986.



BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 322**, de 08/05/2003. Dispõe sobre diretrizes para a implementação de ações de saneamento. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8666**, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 93872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Brasília, 1986.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 447**, de 17/03/2004. Aprova as normas de cooperação técnica e financeira de programas e projetos, executados por meio de convênios com o Ministério da Saúde. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Portaria nº 176**, de 28/03/2000. Aprova os critérios básico para aplicação de recursos financeiros no exercício. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Portaria nº 106, de 04/03/2004. Aprova os critérios básico para aplicação de recursos financeiros no exercício. Brasília, 2004<sup>a</sup>.

BUGARIN, Paulo Soares Bugarin. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 2ª edição. Brasília, 2004.

Di Pietro. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo 2ª. Edição. São Paulo, p.322-323, 2005.

IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001 – disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12112003munic2001html.shtm>> Acesso em 08/11/2007. Brasília, 2001.

PIRES. Éderson Pires. ICMS ecológico. Aspectos pontuais. Legislação comparada. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2328>. Acesso em 29/06/2006. 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde – Secretaria de Vigilância em Saúde – **Boletim Situação Epidemiológica da Dengue até dezembro de 2006 – semana epidemiológica nº 52** – disponível em <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/boletim\\_dengue\\_dez2006.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/boletim_dengue_dez2006.pdf)> - acesso em 06/11/2007. Brasília, 2006a.



## Glossário

**Aterro controlado** – método de disposição final de resíduos sólidos urbanos, sobre terreno natural, através do seu confinamento em camadas cobertas com material inerte, geralmente solo, segundo normas operacionais específicas, sem promover a coleta e o tratamento do chorume e a coleta e a queima do gás.

**Aterro sanitário** – método de disposição final semelhante ao do aterro controlado, procedendo-se, ao contrário deste último, à coleta e ao tratamento do chorume e à coleta e à queima do gás.

**Chorume** – Líquido venenoso que se forma na decomposição do lixo, podendo contaminar o ambiente, se não houver cuidados especiais; sendo 10 vezes mais poluente que o esgoto, já que dissolve substâncias como tintas, resinas e outras substâncias químicas e metais pesados.

**Compostagem** – transformação do lixo orgânico em adubo.

**Concedente** – será sempre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

**Convenente** – órgão da administração pública, direta ou indireta, dos Estados, Municípios ou Distrito Federal, ONG e UG, com os quais a Funasa pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

**Consórcio público intermunicipal** – instrumento de cooperação entre governos municipais localizados em uma determinada região ou microrregião e que tem como intuito resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera.

**Controle ambiental** – ação pública, oficial ou privada, destinada a orientar, corrigir e fiscalizar atividades que afetam ou possam afetar o meio ambiente; gestão ambiental.

**Convênio** – instrumento celebrado pela Fundação Nacional de Saúde, conforme modelo de Termo de Convênio, que visa disciplinar a transferência de recursos públicos consignados no Orçamento Geral da União à Funasa, para execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

**Disposição final adequada** – técnica de distribuição ordenada de rejeitos no solo, mediante confinamento das camadas cobertas com material inerte, geralmente solo, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais adversos.

**Economicidade** – em que pese a discricionariedade de que dispõem os gestores públicos para tomar aplicar os recursos da forma mais razoável e adequada para cada situação, há de se considerar o princípio constitucional da economicidade e que aquele não se sobrepõe a este. A minimização dos custos na execução das atividades inerentes ao órgão, sem o comprometimento da qualidade.

**Educação ambiental** – processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.



**Endemia** – é a presença contínua de uma enfermidade ou de um agente infeccioso em uma zona geográfica determinada; pode também expressar a prevalência usual de uma doença particular numa zona geográfica.

**Executor** – órgão da administração pública federal direta ou indireta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, responsável direta pela execução do objeto do convênio.

**Gestão integrada de resíduos sólidos** – tomada de decisões voltada aos resíduos.

sólidos de forma a considerar as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais, considerando a ampla participação da sociedade, tendo como premissa o desenvolvimento sustentável.

**Impacto Ambiental** – alteração provocada ou induzida pelo homem, com efeito temporário ou permanente das propriedades físicas, químicas e biológicas.

**Interveniente** – órgão da administração pública, direta autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

**Lençol freático** – lençol d'água subterrâneo que se encontra em pressão normal e que se formou em profundidade relativamente pequena.

**Licença Ambiental** – Certificado expedido pela CECA ou por delegação desta, pela FEEMA, a requerimento do interessado, atestatório de que, do ponto de vista da proteção do meio ambiente, o empreendimento ou atividade está em condições de ter prosseguimento. Tem sua vigência subordinada ao estrito cumprimento das condições de sua expedição. São tipos de licença: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO)" (Del. CECA nº 03, de 28.12.77).

**Lixão** – local onde há uma inadequada disposição final de resíduos sólidos, que se caracteriza pela simples descarga sobre o solo sem medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública.

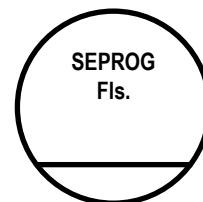
**Meio ambiente** – é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

**Operador dos sistemas** – responsável ou responsáveis pelo sistema limpeza pública, acondicionamento, coleta, disposição final e tratamento de resíduos sólidos.

**Prevenção** – termo que, em saúde pública, significa a ação antecipada, tendo por objetivo interceptar ou anular a ação de uma doença.

**Reciclagem** – processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração das propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas dos mesmos, tornando-os produtos ou insumos.

**Redução** – diminuição de quantidade, em massa ou grau de periculosidade, tanto quanto possível, de resíduos sólidos gerados, tratados ou dispostos.



**Rejeitos** – resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos acessíveis e disponíveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

**Resíduos sólidos** – resíduos no estado sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de limpeza pública.

**Resíduos sólidos urbanos** – resíduos sólidos produzidos em edificações residenciais, em estabelecimentos públicos, comércio em geral e os resultantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, sempre que não sejam considerados em legislação específica como resíduo especial ou diferenciado.

**Salubridade ambiental** – estado de higidez em que vive a população urbana e rural, tanto no que se refere a sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias ou epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como ao seu potencial para promover condições favoráveis de saúde e bem estar;.

**Saúde** – estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença segundo a OMS.

**Sistema de tratamento de resíduos sólidos** – conjunto de unidades, processos e procedimentos que alteram as características físicas, químicas ou biológicas dos resíduos e conduzem à minimização do risco à saúde pública e à qualidade do meio ambiente.

**Transmissão autóctone** – transmissão de determinada doença oriunda da própria área geográfica onde se encontra, sem resultar de imigração ou de importação.

**Vigilância epidemiológica** – conjunto de atividades que proporcionam a informação indispensável para conhecer, detectar ou prever qualquer mudança que possa ocorrer nos fatores condicionantes do processo saúde-doença, com a finalidade de recomendar, oportunamente, as medidas indicadas que levem à prevenção e ao controle das doenças.