

Processo: 1088771

Natureza: MONITORAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Procedência: Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMPU), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA) do Município de Belo Horizonte

Interessados: Genedempsey Bicalho Cruz (superintendente da Superintendência de Limpeza Urbana - SLU); Cláudio Chaves Beato Filho (secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE)); Maria Fernandes Caldas (secretária Municipal de Políticas Urbanas - SMPU); e João Antônio Fleury Teixeira (secretário Municipal de Fazenda - SMFA)

Processo referente: 1066626, Auditoria Operacional

Procuradores: Castellar Modesto Guimarães Filho, procurador-geral do município, OAB/MG 21.213

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 25/11/2021

MONITORAMENTO. AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. CONTROLE E MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL. APROVAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO APRESENTADOS.

Na medida em que os Planos de Ação da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMPU), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e da Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA) do Município de Belo Horizonte contemplam as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações aprovadas por este Tribunal, impõe-se a sua aprovação, com vistas ao aperfeiçoamento da política de gestão dos resíduos sólidos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) aprovar os Planos de Ação apresentados pela SLU, SMPU, SMDE e SMFA, uma vez que atendem às recomendações/determinações do Tribunal, nos termos do art. 8º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 16/11, e excluir os itens 8.d e 8.f da recomendação 8, nos termos da fundamentação desta decisão;
- II) determinar aos atuais gestores da SLU, SMPU, SMDE e SMFA, nos termos do art. 8º, § 4º, da Resolução nº 16/11, que, no prazo de 30 dias, apresentem ao Tribunal o primeiro relatório parcial de monitoramento em que deverão constar informações sobre os benefícios efetivamente atingidos, o estágio atual de implementação das ações propostas, as metas cumpridas, as que estão em andamento e as que ainda não foram atingidas, destacando, também, as ações já realizadas e os registros que proporcionem o acompanhamento periódico, bem como eventuais justificativas para o descumprimento

ou atraso e, a partir desse, enviem, a cada 180 (cento e oitenta) dias, relatórios parciais, a fim de demonstrar a implementação das medidas propostas no plano de ação;

- III) determinar à Secretaria da Segunda Câmara que cientifique, nos termos do art. 166, §1º, do Regimento Interno, por via postal, os atuais gestores da SLU, SMPU, SMDE e SMFA de que, nos termos do art. 13 da Resolução nº 16/11, a ausência injustificada da apresentação de cada relatório de acompanhamento, dentro dos prazos estipulados, poderá ensejar a aplicação de multa pessoal no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais);
- IV) determinar à Secretaria da Segunda Câmara que cientifique, ainda, por via postal, os atuais gestores de que, consoante o disposto no art. 15 da Resolução nº 16/11, a inexecução total ou parcial dos planos de ação, injustificadamente, ou a protelação no cumprimento dos compromissos acordados que os tornem inviáveis, poderá ensejar a aplicação de multa ao responsável no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), além de comunicação do fato ao relator do processo de prestação de contas do órgão ou entidade auditada e ao Ministério Público de junto ao Tribunal de Contas para adoção das providências legais cabíveis, sem prejuízo do ressarcimento ao erário no caso de dano;
- V) determinar à Secretaria da Segunda Câmara que, com as intimações, deverão ser enviadas cópias do relatório técnico de auditoria (peça nº 44), bem como do acórdão referente a esta deliberação;
- VI) determinar, por fim, à Secretaria da Segunda Câmara que digitalize e disponibilize no sítio eletrônico do Tribunal os planos de ação apresentados, bem como o acórdão relativo a esta deliberação e encaminhe os autos à CAOP, para fins do disposto no art. 11 da Resolução nº 16/11, após recebidos os primeiros relatórios parciais de monitoramento.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Substituto Telmo Passareli.

Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de novembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 25/11/2021

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento das recomendações/determinações feitas pelo Tribunal por ocasião da apreciação dos resultados da auditoria operacional, Processo nº 1.066.626, realizada no Município de Belo Horizonte com o objetivo de: i) avaliar a qualidade dos serviços de coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU); ii) avaliar a coleta domiciliar, diferenciada e seletiva de materiais recicláveis, papel, metal, plástico e vidro, e o transporte dos resíduos provenientes destas atividades para a Central de Tratamento dos Resíduos (CTR), para a Estação de Transbordo da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos (CTRS) e para os Galpões de Processamento e Triagem de Recicláveis, em todas as fases: do planejamento (interna), do procedimento licitatório, do(s) contrato(s) e aspectos gerais da sua execução; e iii) avaliar a sustentabilidade financeira da prestação dos serviços de coleta de resíduos domiciliares a partir da arrecadação com a taxa de coleta de resíduos.

A Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP, após manifestação dos gestores, apresentou, nos autos do Processo nº 1.066.626, seu Relatório Final de Auditoria com as recomendações/determinações que entendeu pertinentes.

Na sessão do dia 07/11/19, a Segunda Câmara acolheu na íntegra os apontamentos da equipe técnica, emitindo aos gestores responsáveis as recomendações/determinações, especificadas no Relatório Final de Auditoria, visando contribuir para a melhoria/aperfeiçoamento da política municipal de gestão de resíduos sólidos.

Por fim, em atenção ao art. 8º e anexo I da Resolução nº 16/11, foi determinado aos gestores responsáveis que apresentassem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, planos de ação que contemplassem as medidas que seriam adotadas para o cumprimento das recomendações/determinações constantes da decisão.

Após o envio dos planos de ação e a autuação do processo de monitoramento de auditoria operacional, a CAOP, conforme § 1º do art. 8º da Resolução n. 16/11, procedeu à análise dos referidos planos, oportunidade em que frisou que, embora a maioria das recomendações e determinações, feitas em razão do Processo de Auditoria nº 1.066.626, tenha sido contemplada pelas ações propostas, elas não foram apresentadas na forma prevista no art. 8º e do Anexo I da Resolução nº 16/11, com destaque para a ausência de indicação dos responsáveis pelas ações.

Registrou que considerava pertinentes os argumentos e justificativas apresentados pelos gestores acerca da inviabilidade/impossibilidade de cumprimento dos itens 8.d e 8.f da recomendação 8, de tal forma que tais itens deveriam ser excluídos, e que havia ações para as quais não foram apresentados prazos para o cumprimento. Ao fim, propôs no item ‘Conclusão e Proposta de Encaminhamento’ que a SLU deveria encaminhar no primeiro relatório parcial de monitoramento as informações e soluções que ficaram pendentes (peça nº 30)

Tendo em vista a manifestação da Unidade Técnica, encaminhei os autos à Secretaria da Segunda Câmara a fim de que intimasse os titulares da SLU, da SMPU, da SMDE e da SMFA para que apresentassem os respectivos planos de ação na forma prevista no art. 8º e do anexo I da Resolução nº 16/11, conforme, inclusive, ficara deliberado na sessão da Segunda Câmara do dia 07/11/19.

Determinei, ainda, a intimação do atual superintendente da SLU para que, no mesmo prazo, encaminhasse as informações e soluções que ficaram pendentes, conforme proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica, bem como, considerando a relevância da recomendação constante no item 8.d do relatório elaborado pela equipe de auditoria do

Tribunal, contemplese no plano de ação, a ser apresentado, prazo e responsáveis pela realização de estudos para alteração da legislação da Taxa de Coleta de Resíduos (TCR), visando analisar a possibilidade de estabelecer reduções/descontos na referida taxa para os usuários que contribuem com a reciclagem e compostagem (peça nº 31).

Devidamente intimados, os gestores apresentaram suas manifestações (peças nºs 38/41), após o que a CAOP realizou então o cotejo entre as recomendações/determinações do Tribunal e as propostas de ações formuladas pelos gestores responsáveis, analisando-as e emitindo o relatório técnico final, oportunidade em que opinou pela aprovação dos Planos de Ação apresentados (peça nº 44).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a referida auditoria teve por objetivo avaliar a qualidade dos serviços de coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU); de coleta domiciliar, diferenciada e seletiva de materiais recicláveis; e a sustentabilidade financeira da prestação dos serviços de coleta de resíduos domiciliares a partir da arrecadação com a Taxa de Coleta de Resíduos (TCR)

Em sua fase preliminar, a auditoria identificou áreas de atuação consideradas relevantes à análise do desempenho da política pública de gestão dos resíduos sólidos urbanos no município de Belo Horizonte. Assim, diante dos levantamentos iniciais realizados, a auditoria delimitou seu escopo a partir das questões listadas a seguir:

- Questão 1: Em que medida a gestão da SLU mitiga os riscos associados ao planejamento, licitação, fiscalização e controle dos contratos de coleta de RSU?

Subquestão 1.1: Em que medida o planejamento dos serviços de coleta domiciliar, diferenciada e seletiva tem contribuído para a eficiência em sua prestação?

Subquestão 1.2: Os procedimentos adotados para contratação dos serviços de coleta têm favorecido a minimização dos custos dos serviços, bem como a celeridade das contratações?

Subquestão 1.3: Os mecanismos utilizados para a gestão dos contratos têm contribuído para a eficiência da execução contratual?

- Questão 2: De que maneira a gestão da SLU tem gerenciado os riscos associados à insustentabilidade financeira da autarquia com o manejo dos RSU?

- Questão 3: Em que medida a gestão da SLU tem priorizado ações para a redução da quantidade de RSU aterrados?

Subquestão 3.1: A abrangência da Coleta Seletiva condiz com as necessidades do município e os recursos da SLU?

Subquestão 3.2: De que maneira as ações de educação ambiental têm contribuído para a redução da quantidade de RSU aterrados?

Subquestão 3.3: Como tem sido a atuação do município quanto à logística reversa?

Realizados os trabalhos de auditoria, a equipe técnica, visando contribuir para a melhoria/aperfeiçoamento da política municipal de gestão de resíduos sólidos, propôs uma série de recomendações/determinações, que, após colhidas as manifestações dos gestores, restaram aprovadas pela Segunda Câmara desta Corte de Contas na sessão do dia 07/11/19, emitindo-se aos gestores responsáveis a determinação para que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhassem os respectivos planos de ação que contemplassem as medidas que seriam adotadas para o cumprimento da decisão.

Em cumprimento à determinação contida no acórdão, a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMPU), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e a Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA) do Município de Belo Horizonte apresentaram os respectivos planos de ação, contemplando as medidas a serem adotadas para o cumprimento das recomendações/determinações do Tribunal.

A CAOP, então, manifestou-se acerca das ações apresentadas, concluindo ao final pelo atendimento das recomendações e determinações feitas em razão do Processo nº 1.066.626, cujas medidas principais, que deixo aqui de reproduzir, encontram-se bem detalhadas no substancioso e extenso estudo elaborado pela equipe técnica (peça nº 44).

Na oportunidade, a Unidade Técnica, diante dos argumentos e justificativas apresentadas pelos gestores para a inviabilidade/impossibilidade de cumprimento dos itens 8.d e 8.f da recomendação 8, concluiu pela exclusão desses dois itens. A recomendação 8 encontra-se assim redigida,

Recomendação 8:

Visando à sustentabilidade econômica e financeira da SLU com a coleta, destinação e tratamento dos RSU no município, recomendou-se à Secretaria Municipal de Fazenda e à SLU, realizar estudos para alteração da legislação da Taxa de Coleta de Resíduos de Belo Horizonte (TCR):

Referidos itens dizem respeito a:

- (a) analisar a possibilidade de estabelecer reduções/descontos na TCR para os usuários que contribuem com a reciclagem e compostagem e;
- (b) visando a redução das elevadas inadimplências e a pouca transparência para a população dos valores cobrados pela TCR, que é apresentada na mesma guia do IPTU, recomenda-se cobrança da TCR em guia própria, desvinculada do IPTU.

Os argumentos e justificativas apresentados pelos gestores acerca da inviabilidade/impossibilidade de cumprimento dos referidos itens foram os seguintes:

Ações propostas pela SMFA quanto ao item 8.d: A SMFA considerou praticamente impossível realizar a apuração da ação individualizada do comportamento de cada contribuinte, e argumentou que haveria grande aumento dos custos para o município com despesas operacionais e de pessoal. Ponderou que seria muito interessante do ponto de vista da cidadania; entretanto, a implantação seria difícil e muito onerosa, além de gerar redução da arrecadação e aumento de gastos para fiscalização e verificação.

Análise técnica: Diante do exposto, esta unidade técnica opina pela aceitação da justificativa e exclusão da recomendação.

Ações propostas pela SMFA quanto ao item 8.f: A SMFA considerou que o índice de inadimplência com a cobrança da TCR na guia de IPTU é baixo, 13,7%, e que não haveria garantia de redução da inadimplência com a cobrança em guia específica. Acrescentou ainda o custo elevado para a cobrança individualizada, de R\$ 0,27 para impressão e de R\$ 1,65 para envio da guia.

Análise técnica: Diante do exposto, esta unidade técnica opina pela aceitação da justificativa e exclusão da recomendação.

Acorde com a Unidade Técnica, também entendo que as justificativas apresentadas são suficientes para demonstrar a inviabilidade de cumprimento dos referidos itens, de tal forma que os excluo do rol de recomendações.

Feitas essas considerações, importante resgatar que, com o atendimento das recomendações e determinações propostas, espera-se melhoria no monitoramento e controle dos contratos e dos

dados de produção; otimização das ações de fiscalização dos serviços de coleta; minimização de prejuízos advindos das deficiências nos estudos para a implantação do empreendimento; realização permanente de obras de reparo e manutenção preventiva na estrutura; garantir a boa utilização dos recursos sem afetar o grau de qualidade que a cidade requer quanto à prestação dos serviços; diminuição do número de caminhões e da quantidade de viagens ao sistema de destino final, além de melhorar a produtividade das equipes coletoras (redução de custos); melhoria da mobilidade urbana; maior economicidade das contratações; facilidade da fiscalização operacional e na localização dos distritos de coleta; obtenção de maior segurança jurídica nas contratações (redução número de aditivos, solicitações de reequilíbrio econômico financeiro etc); participação de maior número de interessados na licitação, o que aumenta a possibilidade de se obter melhores ofertas, em virtude do aumento da competitividade; inserção de catadores na coleta seletiva e/ou realização dos serviços diretamente pela SLU, com a consequente diminuição dos custos; e redução do volume de resíduos aterrados em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Além desses benefícios pode-se ter como resultados a redução dos custos com coleta e destinação de resíduos da logística reversa arcados atualmente pela prefeitura, mas que são de responsabilidade da indústria; cumprimento das metas do PMGIRS; melhoria dos serviços de coleta seletiva no município; melhoria da eficiência e produtividade das cooperativas e associações de catadores; melhoria das condições de trabalho nas cooperativas; aumento da adesão da população à coleta seletiva ponto a ponto e porta a porta, bem como, a melhoria da segregação dos resíduos; melhoria das condições de trabalho e segurança nas URPVs; aferição dos resultados dos investimentos feitos em educação ambiental e mobilização social e assim melhor direcionamento dessas ações e ganho de eficiência e efetividade; proteção do meio ambiente, em especial do solo e dos recursos hídricos, e assim proteção e manutenção da saúde pública no município; taxa de coleta, destinação e tratamento mais isonômica, coerente com o volume produzido e o nível de renda dos usuários e assim incentivar a redução da produção de lixo, a reciclagem e compostagem; melhoria da arrecadação a possibilitar a realização de maiores investimentos na coleta e destinação dos resíduos.

O monitoramento, nos termos do art. 290 do Regimento Interno, é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. Especificamente nas auditorias operacionais, esse instrumento assume maior relevância, já que é por meio dele que o órgão de controle analisará o impacto de suas recomendações e/ou determinações nas políticas públicas e, também, atestará se houve melhorias nas ações e/ou programas auditados em relação ao cenário inicialmente encontrado.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União – TCU, o principal objetivo do monitoramento é aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor.

Conforme deixei registrado por ocasião da apreciação dos resultados da auditoria operacional, Processo nº 1.066.626, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que veio substituir os objetivos de desenvolvimento do milênio – ODM, representa um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. É fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e nela estão contemplados um conjunto de 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS e 169 metas, que se tornaram vigentes por 15 anos, a partir de 1º de janeiro de 2016.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no que se refere ao ODS n. 11¹ (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) registra que:

Em 2014, 54% da população mundial vivia em áreas urbanas, com projeção de crescimento para 66% em 2050. Em 2030, são estimadas 41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes. Considerando que a pobreza extrema muitas vezes se concentra nestes espaços urbanos, as desigualdades sociais acabam sendo mais acentuadas e a violência se torna uma consequência das discrepâncias no acesso pleno à cidade. Transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas. O objetivo 11 está alinhado à Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Para o PNUD, tornar as cidades mais seguras e sustentáveis significa garantir o acesso a moradias adequadas e a preços acessíveis e melhorar a qualidade de áreas degradadas, principalmente das favelas. Também envolve investimento em transporte público, criação de espaços verdes e melhoria no planejamento urbano e no gerenciamento de forma participativa e inclusiva.

Dentre os objetivos do ODS n. 11 destaca-se:

- **11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.**

A chance de transformar o mundo em um melhor lugar – onde a melhoria/aperfeiçoamento da gestão dos resíduos sólidos reflita em garantia da saúde pública e preservação do meio ambiente - é grande se adotados os objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Isso posto, após a análise das medidas propostas pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMPU), pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e pela Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA), considero que elas atenderam às recomendações/determinações feitas pelo Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos termos do art. 8º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 16/11, considerando que as medidas propostas pela SLU, SMPU, SMDE e SMFA atendem às recomendações/determinações do Tribunal, voto, de acordo com a Unidade Técnica, pela aprovação dos Planos de Ação apresentados e pela exclusão dos itens 8.d e 8.f da recomendação 8.

Nos termos do art. 8º, § 4º, da Resolução nº 16/11, determino aos atuais gestores da SLU, SMPU, SMDE e SMFA, que, no prazo de 30 dias, apresentem ao Tribunal o primeiro relatório parcial de monitoramento.

No citado relatório parcial deverão constar informações sobre os benefícios efetivamente atingidos, o estágio atual de implementação das ações propostas, as metas cumpridas, as que estão em andamento e as que ainda não foram atingidas, destacando, também, as ações já realizadas e os registros que proporcionem o acompanhamento periódico, bem como eventuais justificativas para o descumprimento ou atraso.

¹ Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>. Acessado em: 04/11/21.

A partir da remessa do citado relatório, o gestor dever enviar ao Tribunal, a cada 180 (cento e oitenta) dias, relatórios parciais, a fim de demonstrar a implementação das medidas propostas no plano de ação.

Determino à Secretaria da Segunda Câmara que cientifique, nos termos do art. 166, §1º, do Regimento Interno, por via postal, os atuais gestores da SLU, SMPU, SMDE e SMFA de que, nos termos do art. 13 da Resolução nº 16/11, a ausência injustificada da apresentação de cada relatório de acompanhamento, dentro dos prazos estipulados, poderá ensejar a aplicação de multa pessoal no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

Os atuais gestores deverão ser cientificados, ainda, por via postal, de que, consoante o disposto no art. 15 da Resolução nº 16/11, a inexecução total ou parcial dos planos de ação, injustificadamente, ou a protelação no cumprimento dos compromissos acordados que os tornem inviáveis, poderá ensejar a aplicação de multa ao responsável no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), além de comunicação do fato ao relator do processo de prestação de contas do órgão ou entidade auditada e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para adoção das providências legais cabíveis, sem prejuízo do ressarcimento ao erário no caso de dano.

Com as intimações deverão ser enviadas cópias do relatório técnico de auditoria (peça nº 44), bem como do acórdão referente a esta deliberação.

Por fim, determino à Secretaria da Segunda Câmara que digitalize e disponibilize no sítio eletrônico do Tribunal os planos de ação apresentados, bem como o acórdão relativo a esta deliberação.

Recebidos os primeiros relatórios parciais de monitoramento, encaminhem-se os autos à CAOP para fins do disposto no art. 11 da Resolução nº 16/11.

* * * * *

ms/

