

AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO FINAL

Avaliar a eficiência, eficácia e resultados obtidos na implementação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

(Processo nº 00600-00008064/2022-02)



Brasília, 2023



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

RESUMO EXECUTIVO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada no SLU¹, na Adasa², e na SODF³, em cumprimento ao Plano Geral de Fiscalização (PGF)⁴ para o exercício de 2022, aprovado pela Decisão nº 58/2021 com base em Requerimento nº 28/2019⁵ formulado pelo então deputado distrital Rodrigo Delmasso, conforme determinado pela Decisão nº 1788/2019⁶, para avaliar a Política Distrital de Resíduos Sólidos (PDRS)⁷.

Considerando a relevância social da matéria, o escopo da auditoria abrangeu os resíduos domiciliares e de limpeza urbana, haja vista a importância dada ao tema pelas Políticas Nacional⁸ e Distrital⁹ de Resíduos Sólidos¹⁰. Ademais, considerou-se o impacto direto do gerenciamento desse tipo de resíduos na população.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Visou-se avaliar a eficiência, a eficácia e os resultados obtidos na implementação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

QA 1: O DF cumpriu com os dispositivos legais, no que tange à elaboração e à revisão dos planos previstos na Política Distrital, bem como atuou conforme as competências legais definidas para os atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos?

QA 2: A atuação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), referente à gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), está em conformidade com os dispositivos legais?

QA 3: O GDF adota medidas efetivas para a disposição e destinação final ambientalmente adequada e cumpre as metas estabelecidas no PDGIRS?

¹ Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.

² Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.

³ Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal.

⁴ Processo e-TCDF nº 10355/2021.

⁵ Processo e-TCDF nº 10349/2019, peça 3, e-DOC E0BB501A.

⁶ Processo e-TCDF nº 10349/2019, peça 10, e-DOC 0273FBE7.

⁷ A Política Distrital de Resíduos Sólidos estabelece, dentre os planos de resíduos sólidos do Distrito Federal, o Plano Distrital de Resíduos Sólidos (equivalente aos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos preconizados na Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS) e o PDGIRS (similar aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos previstos na PNRS), todavia, dada a não elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos, analisou-se o PDGIRS.

⁸ Lei nº 12.305/2010: Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⁹ Lei Distrital nº 5.418/2014: Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

¹⁰ Lei nº 14.026/2020: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

O que o Tribunal constatou

Não foi elaborado o Plano Distrital de Resíduos Sólidos. Além disso, apurou-se que o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não contém o conteúdo mínimo previsto na Lei nº 5.418/2014, além de ter descumprido o prazo para sua revisão, em prejuízo à transparência e ao planejamento das ações públicas afetas ao serviço de gestão de resíduos sólidos e ao efetivo gerenciamento de determinados tipos de resíduos.

A Portaria Conjunta nº 4/2019, elaborada pelas Secretarias do Meio Ambiente, de Saúde, de Proteção da Ordem Urbanística e pelo Instituto Brasília Ambiental não delimitou claramente as competências para análise dos Planos de Gerenciamento Resíduos Sólidos no Distrito Federal, sobrecarregando os órgãos afetos à atividade e dificultando a fiscalização e o gerenciamento de grandes geradores de resíduos.

A Adasa não editou normativos específicos visando dispor acerca de indicadores de qualidade referentes a resíduos sólidos, avaliação de desempenho do serviço prestado pelo SLU e elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de resíduos Sólidos, com impactos negativos na tempestiva tomada de decisões e impedindo o DF de alcançar o máximo de sua potencialidade na gestão de resíduos sólidos.

O Distrito Federal não tem avançado no atingimento das metas relativas à destinação final ambientalmente adequada como, por exemplo, recuperabilidade de resíduos, valorização de resíduos por reciclagem e compostagem e coleta seletiva, em prejuízo da vida útil do aterro sanitário.

Por fim, identificou-se que o SLU demonstra atuação deficiente na priorização da coleta seletiva no DF. Todavia, não se pode olvidar que segue o caminho rumo à priorização das cooperativas e associação de catadores na prestação do serviço de coleta seletiva. No que refere aos prestadores do mencionado serviço, observou-se que as cooperativas possuem melhores indicadores de aproveitamento do que as empresas e que há exigência de rejeito máximo de 30% aplicado somente às cooperativas.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de fiscalização?

Entre as proposições formuladas destacam-se:

- I. determinação ao Serviço de Limpeza Urbana para que:
 - a. apresente estudos acerca de formas de incentivo ao maior aproveitamento dos resíduos;
 - b. avalie melhores alternativas operacionais à coleta de modo a permitir melhoria nos índices de aproveitamento dos resíduos;
 - c. preveja, no instrumento licitatório, cláusulas de ajustamento dos contratos, diante da possível expansão dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- serviços prestados pelas cooperativas de catadores e consequente impacto às empresas contratadas;
- d. apresente estudos acerca de alternativas de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito ao aproveitamento energético dos resíduos;
- II. determinação à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) para que:
- a. avalie os serviços executados com periodicidade alinhada à publicação do relatório de atividades do SLU;
- b. estabeleça indicadores específicos relacionados a resíduos sólidos no plano estratégico vigente (2018 – 2025) e nos subsequentes, a exemplo dos instituídos para a área de recursos hídricos no plano estratégico atual;
- c. publique os resultados das ações estabelecidas na agenda regulatória, especialmente os referentes à área de resíduos sólidos; e
- III. determinação à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal (SODF) e à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do DF (SEMA) para que:
- a. realizem os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil; e
- b. observem na revisão do PDGIRS (em andamento), o conteúdo mínimo previsto nos arts. 13 e 14, da Lei nº 5.418/2014;
- IV. determinação à Casa Civil do Distrito Federal (CACI) para que coordene ações com o fim de promover a revisão da Portaria Conjunta nº 04/2019, ou outra que venha a substituí-la, de modo a normatizar claramente as competências dos atores responsáveis pela análise dos PGRS e pela fiscalização de resíduos sólidos;
- V. determinar à SEMA que catalogue e contabilize as iniciativas de destinação final ambientalmente adequadas existentes no DF, de forma a contribuir para a análise e composição dos indicadores do PDGIRS.

Cabe ressaltar que essas e outras proposições apresentadas neste relatório ainda carecem de deliberação do Plenário do TCDF.

Quais são os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas, ocorra o devido cumprimento da Lei nº 5.418/2014, especialmente quanto à elaboração de todos os Planos previstos no art. 12 da Política Distrital de Resíduos Sólidos, a fim de promover a transparência e o controle social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

No que tange à atuação da Adasa, aspira-se uma atuação normativa e fiscalizatória mais célere, no sentido de agir de forma concomitante à execução dos serviços pelo SLU.

Por derradeiro, almeja-se a melhoria nos serviços prestados pelo SLU, especialmente àqueles visando à destinação final ambientalmente adequada, com o intento de obter maior atingimento das metas estabelecidas no PDGIRS e, conseqüentemente, promover redução do impacto ambiental e ampliação da vida útil do aterro sanitário de Brasília.



Sumário

1. Introdução	7
1.1. Apresentação	7
1.2. Identificação do Objeto.....	7
1.3. Objetivos	13
1.3.1. Objetivo Geral.....	13
1.3.2. Objetivos Específicos	13
1.4. Escopo	14
1.5. Montante Fiscalizado	15
1.6. Metodologia.....	16
1.7. Critérios de Auditoria.....	16
1.8. Avaliação de Riscos e Controles.....	17
2. Resultados da Auditoria	19
2.1. QA 1 – O DF cumpriu com os dispositivos legais, no que tange à elaboração e à revisão dos planos previstos na Política Distrital, bem como atuou conforme as competências legais definidas para os atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos?	19
2.1.1. Achado 1.1 – O DF não cumpre integralmente a Política Distrital de Resíduos Sólidos	19
2.1.1. Achado 1.2 – Conflito de competência na gestão de resíduos sólidos	42
2.2. QA 2 – A atuação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), referente à gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), está em conformidade com os dispositivos legais?	53
2.1.2. Achado 2.1 – Adasa não desempenha integralmente seu papel regulatório no acompanhamento, controle e desenvolvimento da qualidade do serviço de resíduos sólidos.	53
2.2. QA 3 – O GDF adota medidas efetivas para a disposição e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e cumpre as metas estabelecidas no PDGIRS?	69
2.2.1. Achado 3.1 – O GDF apresenta discreta evolução na destinação ambientalmente adequada dos RSU.	69
2.2.2. Achado 3.2 – Atuação deficiente do SLU na priorização da coleta seletiva	78
3. Conclusão	88
4. Proposições	89



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria de Operacional realizada no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) e da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal (SODF) e, em cumprimento ao Plano Geral de Fiscalização para o exercício de 2022 (Decisão nº 58/2021).

A execução da presente auditoria se deu no período compreendido entre 05/09/2022 e 10/02/2023.

1.2. Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria é o **Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PDGIRS)**.

3. Seguem elencados os principais gestores dos jurisdicionados vinculados ao objeto da fiscalização, cujas competências encontram-se delineadas no PT_10¹¹:

Tabela 1 – Partes Responsáveis: principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização.

Identificação do Gestor	Cargo/Função	Jurisdicionada
Silvio de Moraes Vieira	Diretor-Presidente	SLU
Julinha Batista Borges	Chefe da Unidade de Auditoria Interna	SLU
Álvaro Henrique Ferreira	Diretor de Limpeza Urbana	SLU
Paulo Ribeiro Lemos	Diretor Técnico	SLU
Raimundo da Silva Ribeiro Neto	Diretor-Presidente	Adasa
Elen Dânia Silva dos Santos	Superintendente de Resíduos Sólidos, Gás e Energia	Adasa
Luciano Carvalho de Oliveira	Secretário de Estado de Obras e Infraestrutura do DF	SODF
Valéria Cavalcante Amorim Luz	Chefe da Unidade de Controle Interno	SODF

Fonte: Sítios eletrônicos do SLU - <http://www.slu.df.gov.br/>, da ADASA - www.adasa.df.gov.br/ e da SODF- <https://www.so.df.gov.br/>.

1.2.1 Contextualização

4. A Política Distrital de Resíduos Sólidos¹² dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre os procedimentos, as normas e os critérios referentes à geração, ao acondicionamento, ao armazenamento, à coleta, ao transporte, ao tratamento e à destinação final dos

¹¹ e-DOC 0AA17B6F-e, associado.

¹² Estabelecida pela Lei nº 5.418, de 24 de novembro de 2014.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

resíduos sólidos no território do Distrito Federal, visando ao controle da poluição e da contaminação e à minimização de seus impactos ambientais.

5. Nesse contexto, a PDRS prevê no art. 12 os seguintes planos de resíduos sólidos:

- I) Plano Distrital de Resíduos Sólidos;
- II) Planos Regionais de Resíduos Sólidos;
- III) Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- IV) Planos de Gerenciamentos de Resíduos Sólidos.

6. A fiscalização em apreço tem origem no Requerimento nº 28/2019, de autoria do então deputado distrital Rodrigo Delmasso, em que solicitou a realização de Auditoria Operacional no Plano Distrital de Resíduos Sólidos. Dessarte, haja vista a não elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos, esta Corte determinou, por intermédio da Decisão nº 1788/2019, “à Segem/TCDF que realize auditoria operacional para avaliar a eficiência e a eficácia do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de que trata a Lei Distrital nº 5.418/2014, aprovado pelo Decreto Distrital nº 38.903/2018, aferindo os resultados obtidos com o referido plano...”.

7. Considerando a relevância social dos serviços executados e a materialidade orçamentária envolvida, a auditoria ora planejada foi apresentada no Plano Geral de Fiscalização (PGF), para o exercício de 2022, aprovado pela Decisão nº 58/2021.

1.2.2 Fiscalizações Anteriores

8. Conforme detalhado no PT_2¹³, após consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), apresentam-se, a seguir, os principais processos de fiscalizações realizadas no âmbito das jurisdicionadas e decisões correlatas e embasadoras desta auditoria:

Tabela 2 – Fiscalizações anteriores

Processo TCDF nº 00600-00007944/2022-53-e
Denúncia recebida na Ouvidoria do Tribunal na qual, em linhas gerais, o demandante alega possíveis ilegalidades praticadas pelos dirigentes do Serviço de Limpeza Urbana – SLU quanto à administração da coleta de lixo no DF, visto que, apesar de grande parte da população já ter aderido à separação de seus resíduos para reciclagem, o destino do lixo continua sendo os aterros sanitários.
<p><i>Decisão nº 182/2022</i></p> <p>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)</p> <p>IV – autorizar: (...) b) seja o feito em exame apensado ao Processo nº 00600-00008064/2022-02-e;”</p>

¹³ eDOC BDBCBA6B-e, associado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Principais pontos abordados na Denúncia:

- *Aterro de Samambaia com esgotamento capacidade de 2 das 4 etapas, reduzindo a vida útil do aterro estimada inicialmente em 25 anos;*
- *Falta de conscientização da população em separar adequadamente o lixo;*
- *96% do lixo gerado seria enterrado.*

Processo TCDF nº 00600-00003667/2022-18-e

Requerimento nº 3151/2022, de autoria do Deputado Rodrigo Germano Delmasso, aprovado pelo Gabinete da Mesa Diretora da CLDF, que solicita consulta a este Tribunal sobre a possibilidade dos condomínios do Distrito Federal contratarem livremente associações e cooperativas visando a coleta seletiva de lixo, conforme dispõe a Lei nº 6.615/2022.

Decisão nº 917/2023

“III – informar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU e à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa que o acompanhamento da atualização normativa (Instruções Normativas nºs 2/2020 e 10/2020 e outras que entenderem necessárias) se dará no contexto do Processo nº 00600-00008064/2022-02-e, que trata de auditoria operacional “com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia da aplicação do Plano Distrital de Resíduos Sólidos, bem como os resultados obtidos”

Processo TCDF nº 00600-00005035/2021-08-e

Representação apresentada pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, em face da Política Nacional de Resíduos Sólidos, referente à Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, com o propósito de dar **melhor destinação ao lixo** produzido diariamente nas cidades brasileiras, impondo metas e objetivos a pessoas físicas e jurídicas, sejam de direito público ou privado, que tenham relação com a geração de resíduos sólidos. Em especial, questionam-se os critérios de contratação dos serviços de coleta seletiva, que têm levado o Serviço de Limpeza Urbana a proceder a contratações de empresas em detrimento das cooperativas de trabalhadores e, eventualmente, determinar a priorização dos serviços prestados pelas cooperativas e associações de catadores de resíduos sólidos no Distrito Federal.

Decisão nº 685/2023

“III – alertar o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF para que observe as disposições legais em relação à priorização das cooperativas e das associações de catadores nas contratações alusivas à coleta seletiva de resíduos sólidos, considerando, em especial, a Lei Federal n.º 12.305/2010, a Lei Distrital n.º 5.418/2014, a Lei Distrital n.º 6.615/2020, a Lei Distrital n.º 7.095/2022 e o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, aprovado pelo Decreto Distrital n.º 38.903/2018, o que será apreciado pelo Tribunal no âmbito do Processo n.º 00600-00008064/2022- 02-e”

Processo TCDF nº 10349/2019-e

Requerimento nº 28/2019, de autoria do então deputado distrital Rodrigo Delmasso, solicitando a realização de Auditoria Operacional no Plano Distrital de Resíduos Sólidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

<p><i>Decisão nº 1788/2019</i></p> <p><i>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)</i></p> <p><i>II – determinar à Segem/TCDF que realize auditoria operacional para avaliar a eficiência e a eficácia do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de que trata a Lei Distrital nº 5.418/2014, aprovado pelo Decreto Distrital nº 38.903/2018, aferindo os resultados obtidos com o referido plano, e considerando os aspectos mencionados no Requerimento nº 28/2019, encampado pelo Gabinete da Mesa Diretora da CLDF, autorizando que a fiscalização seja inserida no Plano Geral de Ação de 2020, caso o titular da unidade instrutiva responsável conclua que a realização da auditoria em comento ainda em 2019 inviabilizará a consecução de outras fiscalizações de igual relevo que já se encontram programadas;”</i></p>
<p>Processo TCDF nº 14498/2018-e</p>
<p>Auditoria de regularidade, prevista no PGA 2018, com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos serviços de coleta de resíduos domiciliares.</p>
<p><i>Decisão nº 3985/2022</i></p> <p><i>O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)</i></p> <p><i>IV – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal-SLU/DF que, na hipótese de firmar aditivo contratual para operacionalização dos contêineres semienterrados instalados no Setor Noroeste, realize nova pesquisa de preços para o serviço de adaptação dos caminhões coletores, de modo a ampliar o número de orçamentos;</i></p> <p><i>V – alertar a Companhia Imobiliária de Brasília-TERRACAP e ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal-SLU/DF de que, doravante, ao elaborar termos de referência certifiquem-se de que contemplem adequadamente todos os aspectos da contratação (definição do objeto, viabilidade técnica e econômica, planejamento de instalação, métodos e prazos de execução, entre outros) (...).</i></p>
<p>Processo TCDF nº 13947/2018-e</p>
<p>Decisão nº 1635/2018, exarada no âmbito do Processo nº 1009/2014</p> <p><i>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)</i></p> <p><i>III – autorizar: (...) c) o acompanhamento, em autos específicos, dos resultados advindos do Grupo de Trabalho instituído pelo GDF, por intermédio do Decreto Distrital nº 36.741/2015, com o objetivo de “propor medidas para solucionar problemas relacionados à fiscalização ambiental, em cumprimento à Decisão nº 2107/2015-TCDF”.</i></p> <p>Decisão nº 1857/2020</p> <p><i>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)</i></p> <p><i>II – considerar satisfatórias as justificativas apresentadas pela Casa Civil do Distrito Federal – Caci/DF em atenção ao item II da Decisão nº 2.794/2019, informando as ações levadas a cabo para implementação das medidas necessárias à solução das questões apontadas na Decisão nº 2.107/2015; notadamente, a edição da Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL, de 30.09.2019;”.</i> (destacamos)</p>
<p>A Portaria em destaque atribui competência aos atores responsáveis pela fiscalização de resíduos sólidos.</p>
<p>Processo TCDF nº 13947/2018-e</p>
<p>Acompanhamento, em autos específicos, dos resultados advindos do Grupo de Trabalho instituído pelo GDF, por intermédio do Decreto Distrital nº 36.741/2015 (Item III-c da Decisão nº 1635/2018).</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Decisão nº 1635/2018, exarada no âmbito do Processo nº 1009/2014

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

III – autorizar: (...) c) o acompanhamento, em autos específicos, dos resultados advindos do Grupo de Trabalho instituído pelo GDF, por intermédio do Decreto Distrital nº 36.741/2015, com o objetivo de “propor medidas para solucionar problemas relacionados à fiscalização ambiental, em cumprimento à Decisão nº 2107/2015-TCDF”.

Decisão nº 1857/2020

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

*II – considerar satisfatórias as justificativas apresentadas pela Casa Civil do Distrito Federal – Caci/DF em atenção ao item II da Decisão nº 2.794/2019, informando as ações levadas a cabo para implementação das medidas necessárias à solução das questões apontadas na Decisão nº 2.107/2015; notadamente, a edição da **Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL**, de 30.09.2019;”. (destacamos)*

A Portaria em destaque atribui competência aos atores responsáveis pela fiscalização de resíduos sólidos.

Processo TCDF nº 1009/2014

Auditoria de Desempenho/Operacional realizada na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (SEMARH) e demais órgãos indicados no escopo da fiscalização, em cumprimento ao Plano Geral de Ação (PGA) para o exercício de 2014, com objetivo de avaliar a atuação dos órgãos distritais encarregados de definir, planejar, executar, controlar e fiscalizar as políticas ambientais locais, conforme aprovado pelas Decisões Ordinária nº 5802/2013 e Administrativa nº 63/2013.

Decisão nº 2107/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

*II – determinar à Adasa que implemente medidas efetivas com vistas à: (...) b) **regulação dos serviços públicos** de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil;*

III – determinar à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal que, (...)

*b) constitua Grupo de Trabalho com os órgãos/entidades elencados no Achado 01 com o objetivo de **propor soluções para: (ii) o conflito de competências**, a exemplo da fiscalização das Unidades de Conservação (TERRACAP e IBRAM) e das atribuições de Saúde Ambiental (SES/DIVAL, IBRAM e SEMARH);*

*c) adote medidas com vistas à: i) **consolidação tanto da coleta seletiva quanto da inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis**, nos termos previstos na Lei nº 12.305/2010, tendo em vista a responsabilidade, pela coordenação do Comitê Gestor Intersetorial, para a Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal;*

*IV – determinar ao CORSAP DF/GO¹⁴ que adote medidas com vistas à **elaboração e execução do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.305/2010”.*

¹⁴ Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás.



1.2.3 Normas aplicáveis

9. Os normativos que interessam ao objeto da fiscalização constam do quadro que segue.

Tabela 3 - Normas Aplicáveis

Ato normativo	Ementa
Portaria SODF nº 111/2022	Revoga a Portaria 112/2021 – Composição da Comissão Técnica para propor a revisão do Plano Distrital de Saneamento Básico (PDSB) e do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos sólidos (PDGIRS).
Lei Distrital nº 6.615/2020	Dispõe sobre a coleta de resíduos sólidos nos condomínios horizontais pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU e dá outras providências.
Lei Federal nº 14.026/2020	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.
Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA¹⁵/SES¹⁶/DF LEGAL¹⁷/BRASÍLIA AMBIENTAL¹⁸	Estabelece diretrizes para a fiscalização de resíduos sólidos e para a análise de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Distrito Federal, objetivando dinamizar a execução das ações e evitar sobreposição de competências.
Decreto Distrital nº 38.859/2018	Dispõe sobre a estrutura administrativa do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências.
Resolução nº 21/2016 – Adasa	Estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal.
Lei Distrital nº. 5.418/2014	Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
Decreto Distrital nº 35.972/2014	Aprova o Regimento Interno do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU, e dá outras providências.

¹⁵ Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

¹⁶ Secretaria de Estado de Saúde.

¹⁷ Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal.

¹⁸ Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Ato normativo	Ementa
Decreto Distrital nº 34.329/2013	Institui o Comitê Gestor Intersetorial para a Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei Distrital nº. 7.095/2022	Dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto Distrital nº32.922/2011	Institui o Comitê Intersetorial para elaborar e acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências.
Lei Federal nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
Decreto Distrital nº 7.217/2010	Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
Lei Distrital nº. 4.285/2008	Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – Adasa/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.445/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico.
Decreto Distrital nº 23.719/2003	Aprova o Regimento da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei Federal 9.984/2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)
Lei Distrital nº 5.610/2016	Dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências.

 Fonte: [http://www4.planalto.gov.br/legislacao/;](http://www4.planalto.gov.br/legislacao/)
<http://www.sinj.df.gov.br>
[http://www.tc.df.gov.br/sinj/;](http://www.tc.df.gov.br/sinj/)

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

10. Avaliar a eficiência, eficácia e resultados obtidos na implementação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

1.3.2 Objetivos Específicos

11. As questões de auditoria foram assim definidas:

QA 1: O DF cumpriu com os dispositivos legais, no que tange à elaboração e à revisão dos planos previstos na Política Distrital, bem como atuou conforme as competências legais definidas para os atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos?



QA 2: A atuação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), referente à gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), está em conformidade com os dispositivos legais?

QA 3: O GDF adota medidas efetivas para a disposição e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e cumpre as metas estabelecidas no PDGIRS?

1.4 Escopo

12. De modo a definir o escopo da Auditoria, adotou-se como parâmetros a representatividade quantitativa (volume de resíduos) e o custo das operações envolvidas na gestão dos tipos de resíduos sólidos elencados no art. 9º, I, da Política Distrital de Resíduos Sólidos¹⁹, consoante explanado no PT_9²⁰.

13. Assim, no que se refere ao aspecto quantitativo, verificou-se²¹ que os resíduos domiciliares e de limpeza urbana representaram, em 2019, **46% da massa total dos resíduos** coletados no DF, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Representatividade de cada tipo de resíduos sólidos na massa total coletada no DF em 2019.

	Massa Total Coletada (TON)	Percentual
Coleta de resíduos domiciliares e de limpeza urbana	1.323.195,40	46%
Coleta de Resíduos de Saúde	2.500	0,08%
Resíduos da Construção Civil (RCCs)	1.522.188	53%
Resíduos Industriais Perigosos	5,33	0,00019%
Resíduos Industriais não Perigosos	1.810,63	0,063%
Resíduos de Mineração	0,183	0,000006%
TOTAL	2.849.699,54	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SINIR²².

14. Para aspectos referentes aos custos das operações, identificou-se que os **valores gastos com o manejo de resíduos domiciliares e de limpeza urbana** corresponderam a **55%** dos custos totais no ano de 2021, a saber, **R\$ 409.755.702,96**, sendo que os dispêndios com a coleta dos resíduos acima mencionados corresponderam a **R\$ 227.020.734,90** (PT_9).

15. No que concerne aos **Resíduos da Construção Civil – RCCs**, verificou-se que os **dispêndios representaram, em 2021, apenas 5,2% dos**

¹⁹ Lei nº 5.418/2014, de 24 de novembro de 2014.

²⁰ e-DOC 0001F553-e.

²¹ Relatório Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos do Distrito Federal de 2019 do SINIR.

²² Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos.



custos totais da Autarquia. Desse modo, entendeu-se por não incluir esse tipo de resíduo no escopo desta Auditoria (PT_9).

16. Todavia, cabe ressaltar que, devido à grande representatividade dos RCCs na totalidade da massa total coletada no DF, esta Secretaria sugeriu a inclusão do tema no Plano Geral de Ação de 2023, para tratá-lo em Auditoria específica.

17. Para além das supramencionadas razões, esta equipe optou por abranger no escopo da auditoria os resíduos domiciliares e de limpeza urbana, haja vista a importância dada ao tema pelas Políticas Nacional e Distrital de Resíduos Sólidos e pelo Novo Marco do Saneamento Básico²³. Ademais, incluiu-se nas justificativas aqui apresentadas o impacto direto que o devido gerenciamento desse tipo de resíduo gera na vida da população do Distrito Federal.

18. No que se refere ao período de exame, dado que o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos²⁴ foi elaborado em 2018 para um horizonte de 20 (vinte) anos, com revisão a cada 4 (quatro) anos, o escopo desta Auditoria abrangerá dados disponibilizados pelos jurisdicionados do período compreendido entre 2018 e 2021.

19. Por fim, cabe justificar que, apesar de a PDRS classificar os resíduos sólidos (RS), quanto à origem, em onze tipos²⁵, verificou-se que os resíduos domiciliares e de limpeza representaram, em 2019, 46% da massa total dos resíduos coletados no DF. Ademais, observou-se que, em 2021, estes resíduos perfizeram 55% dos custos totais dos serviços prestados pela Autarquia. Tendo em vista a representatividade e os custos envolvidos, delimitou-se o escopo desta Auditoria a tal categoria de resíduo.

20. Salienta-se que se optou por utilizar dados do ano de 2019²⁶ para identificar a representatividade quantitativa de cada tipo de RS na coleta e no manejo de resíduos no DF, devido a maior disponibilidade de informações para o mencionado ano. Ademais, o ano de 2020 foi marcado pela pandemia de COVID-19, fato que pode ter influenciado o perfil e a massa total de resíduos sólidos urbanos coletada no DF no referido ano.

21. Os custos envolvidos nas operações, todavia, foram extraídos do Relatório da Autarquia de 2021, por se tratar do período em que há dados mais atuais disponíveis, uma vez que não há informações referente ao ano de 2022.

1.5 Montante Fiscalizado

22. O montante de despesa contratada para os serviços constantes na Tabela 5, considerando os exercícios de 2020 e 2021, haja vista a maior

²³ Lei 14.026/2020: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

²⁴ Aprovado por meio do Decreto nº 38.903/ 2018.

²⁵ Lei 5.418/2014, art. 9º.

²⁶ Relatório do SLU 2019. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/RELATORIO-ANUAL-2019.pdf>. Acessado em 26/05/2023.



disponibilidades de dados, conforme §21, para custeio dos serviços objeto da presente fiscalização, de acordo com informações obtidas nos relatórios anuais do SLU, totaliza **R\$ 472.860.218,03**, conforme Tabela a seguir:

Tabela 5 - Montante Fiscalizado

Serviços	Valor contratado (R\$)	
	2020	2021
Varrição manual de vias	105.875.959,39	112.464.607,10
Coleta seletiva	9.350.659,78	22.031.325,80
Coleta convencional	79.927.678,64	80.992.338,31
Varrição mecanizada	12.277.167,67	12.030.080,56
Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou resíduos	19.760.406,67	18.149.994,11
Total no período (R\$)	R\$ 227.191.872,15	R\$ 245.668.345,88

Fonte: PT_11 - Associado aos autos

1.6 Metodologia

23. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na matriz de planejamento (PT_05²⁷), merecendo destaque as técnicas de requisição formal de documentos, amostragem, exame documental, extração eletrônica de dados e cruzamento eletrônico de dados.

24. O detalhamento dos procedimentos levados a efeito consta da seção "Metodologia" dos respectivos papéis de trabalho de avaliação dos critérios (PTs 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39,40 ,41, 42, 43, 44, 45, 47 e 48).

1.7 Critérios de Auditoria

25. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos seguintes diplomas normativos e documentos:

- PDGRIS 2018 (DA_29²⁸);
- Lei Distrital nº 5.418/2014;
- Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL;
- Lei Distrital nº 4.285/2008;
- Lei Distrital nº 5.610/2016;
- Lei Federal nº 12.305/2010;
- Lei Distrital nº 6.615/2020;
- Lei Federal nº 11.445/2007;
- Contratos nº 18, 19 e 24/2019, do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal;
- Relatório 3º Trimestre SLU (DA_30²⁹);

²⁷ e-DOC DC776178-e.

²⁸ e-DOC 0410A1E2-e.

²⁹ e-DOC 0E65AE75-e.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- Relatório de Avaliação do PDGIRS elaborado pela Adasa, ano 2021 (DA_33³⁰);
- Termo de Referência e edital do Pregão Eletrônico nº 02/2018, do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (DA_31³¹);
- Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR);
- Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (SELURB).

1.8 Avaliação de Riscos e Controles

26. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno das jurisdicionadas³². Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente³³ e de Controle³⁴, conforme a seguinte definição:

Tabela 6 - Classificação do Risco

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$

Fonte: Manual de Auditoria e demais Fiscalizações

27. Para aferir o Risco Inerente ao objeto de auditoria, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade³⁵, urgência³⁶, tendência³⁷,

³⁰ e-DOC 56F4E123-e.

³¹ e-DOC 83DEE589-e.

³² PT_11, disponível na aba Associados do e-TCDF.

³³ Representa a suscetibilidade à ocorrência de falhas, pressupondo que não existam controles relacionados.

³⁴ Representa o risco de que uma distorção relevante não seja prevenida, detectada e corrigida – tempestivamente – pelos controles estabelecidos pelo auditado

³⁵ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

³⁶ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

³⁷ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: “Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”.



criticidade³⁸, relevância³⁹ e materialidade⁴⁰, relativas aos jurisdicionados e à matéria a ser auditada, conforme Tabela a seguir, tendo a avaliação resultado em um **risco elevado**:

Tabela 7 – Aferição do Risco Inerente

	SLU	PDGIRS
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		

Legenda:

●	Baixa
●	Média
●	Alta
●	N/A

Fonte: Elaboração própria (PT_11⁴¹)

28. Em relação ao Risco de Controle, foi preenchido o Formulário de Avaliação de Controles Internos⁴² (PT_11), estimando o Risco de Controle como **baixo**, conforme resumo apresentado a seguir:

Tabela 8 – Resumo das avaliações para estabelecimento do Risco de Controle

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2		
Ambiente Interno		6%
Definição de Objetivos		0%
Identificação de Eventos		0%
Avaliação de Risco		50%
Resposta ao Risco		8%
Atividades de Controle		0%
Informação e Comunicação		0%
Monitoramento		0%
Risco de Controle		8%

³⁸ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

³⁹ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

⁴⁰ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

⁴¹ Associado sem e-DOC.

⁴² Elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*.



Fonte: Elaboração própria (PT_11)

2. Resultados da Auditoria

2.1. QA 1 – O DF cumpriu com os dispositivos legais, no que tange à elaboração e à revisão dos planos previstos na Política Distrital, bem como atuou conforme as competências legais definidas para os atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos?

Parcialmente. Constatou-se que o DF não possui Plano Distrital de Resíduos Sólidos. Não obstante sua inexistência, verificou-se que parte de seu conteúdo mínimo, previsto na Política Distrital de Resíduos Sólidos (PDRS), está contido no PDGIRS, porém, não integralmente. Com relação ao PDGIRS, apurou-se que este não contém o conteúdo mínimo exigido pela Lei distrital nº 5.418/2014, bem como descumpriu o prazo previsto para sua revisão. Ademais, constatou-se que não há delimitação clara das competências para análise dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Distrito Federal.

2.1.1. Achado 1.1 – O DF não cumpre integralmente a Política Distrital de Resíduos Sólidos

Critério⁴³

29. A Política Distrital de Resíduos Sólidos, Lei distrital nº 5.418/2014, preconiza os planos de resíduos sólidos como seus instrumentos para promoção da gestão de resíduos no DF. Desse modo, o art. 12, inc. I a IV prevê a elaboração dos seguintes instrumentos:

- **Plano Distrital de Resíduos Sólidos** - equivalente ao Plano Estadual de Resíduos Sólidos;
- **Planos Regionais de Resíduos Sólidos (PRRS)** – Plano de elaboração facultativa que envolve o conjunto de municípios limítrofes à região envolvida;
- **Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos** – equivalente ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e
- **Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS)** – envolvem resíduos de grandes geradores e resíduos especificados no art. 15 da norma em destaque.

⁴³ **Critérios:** 1.1.1 - A Política prevê a elaboração dos planos de resíduos sólidos: I – o Plano Distrital de Resíduos Sólidos; II – os Planos Regionais de Resíduos Sólidos; III – o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; IV – os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. 1.2.1 - O Distrito Federal deve elaborar o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o Plano Distrital de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado, abrangência em todo o território do Distrito Federal, horizonte de atuação de 20 anos, revisão a cada 4 anos. Legislação aplicável: Lei Distrital nº 5.418/2014, art. 12, I a IV, e art. 14, inciso XIX e art. 13, caput.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

30. Especificamente com relação ao Plano Distrital de Resíduos Sólidos e ao PDGIRS, a lei estabeleceu os seus conteúdos mínimos, nos arts. 13 e 14, respectivamente.

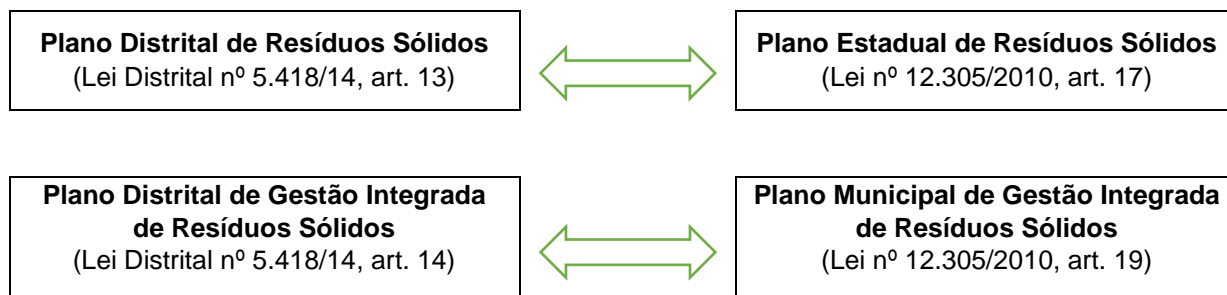
31. Ademais, o Plano Distrital de Resíduos Sólidos e o PDGIRS devem ser elaborados com horizonte de atuação de 20 anos e revisão a cada 4 anos.

Análises e Evidências

Plano Distrital de Resíduos Sólidos

32. Primeiramente, cumpre frisar que o DF não elaborou o Plano Distrital de Resíduos Sólidos, em que pese a obrigatoriedade de sua elaboração estar expressamente prevista em lei⁴⁴. Sobre o assunto, a Secretaria de Obras do DF e a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal alegaram⁴⁵ que o conteúdo mínimo do referido plano estaria amplamente contemplado no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos⁴⁶.

33. Todavia, destaca-se que o conteúdo mínimo exigido para elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos corresponde àquele requerido para os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, previsto no art. 17 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)⁴⁷. No mesmo sentido, o conteúdo exigido para o PDGIRS⁴⁸ é o mesmo estabelecido para formulação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, previsto no art. 19 da PNRS.



34. A respeito da não elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos, observa-se que os órgãos envolvidos na criação desse instrumento partiram de uma interpretação errônea da Lei distrital nº 5.418/2014, com entendimento de que o PDGIRS já contemplaria o conteúdo mínimo daquele plano⁴⁹.

⁴⁴ Lei nº 5.418/2014, art. 13.

⁴⁵ PT_6 (e-Doc A9E71296-e) e PT_14 (e-Doc B7CA8BCE-e).

⁴⁶ PDGIRS2018 DA_29 (e-Doc 0410A1E2-e).

⁴⁷ Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⁴⁸ Art. 14 da Lei nº 5.418/2014.

⁴⁹ Procedimento 1.1.1.3 (Parte 1) (PT_30, e-Doc 80783F92-e).



35. Neste ponto, impende transcrever o seguinte trecho da PDRS:

*Art. 14. O Distrito Federal **deve** elaborar o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com o seguinte conteúdo mínimo:*

*§ 1º O Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos **pode estar inserido no plano de saneamento básico** previsto no art. 19 da Lei federal nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do seu caput.*

36. Desse modo, verifica-se que, na situação em que o legislador autorizou a inclusão do conteúdo de um plano em outro, expressamente o fez no texto da lei, não se aplicando, portanto, o entendimento das jurisdicionadas.

37. **Logo, os conteúdos que compõem o Plano Distrital de Resíduos Sólidos e o PDGIRS não são os mesmos.** Não obstante todo o exposto e a falta de dispositivo legal ou normativo que autorize a inclusão de um plano em outro, verificou-se se o conteúdo mínimo⁵⁰ exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos está de fato contido no PDGIRS⁵¹, bem como o seu grau de atendimento.

38. Como resultado, **constatou-se a existência de apenas 58% do conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos, sendo o restante não atendido ou atendido parcialmente no PDGIRS**, conforme Tabela 9 e Tabela 10.

Tabela 9 - Grau de cumprimento do conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos.

	Quantidade de conteúdo mínimo exigido	Percentual
atendido	7	58%
atendido parcialmente	2	17%
não atendido	3	25%
TOTAL	12	100%

Fonte: Elaboração própria (PT_30, e-Doc 80783F92-e).

Tabela 10 - Conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos não atendido ou atendido parcialmente (art. 13 da Lei nº 5.418/2014).

⁵⁰ Art. 13, I a XII, da Lei nº 5.418/2014.

⁵¹ PDGIRS2018 DA_29 (e-Doc 0410A1E2-e).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Conteúdo mínimo exigido	Grau de atendimento	Página(s) do PDGIRS
I – diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Distrito Federal e seus impactos socioeconômicos e ambientais;	Atendido parcialmente (1)	(1) Não há análise de impacto socioeconômico. 69-73 (principais fluxos de resíduos) 311-314 (impacto socioambiental)
VII – normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Distrito Federal, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade distrital, quando destinados às ações e aos programas de interesse para os resíduos sólidos;	Não atendido	
IX – diretrizes para o planejamento e para as demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões administrativas;	Não atendido	
X – normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional e distrital;	Não atendido	
XI – previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, de: <ul style="list-style-type: none"> a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos; b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental; 	Atendido parcialmente (2)	(2) não há indicação de zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos. 311-314 (áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental)

Fonte: Elaboração própria (PT_30, e-Doc 80783F92-e).

39. **(1)** Em análise ao PDGIRS, constatou-se a existência de diagnóstico dos principais fluxos de resíduos no DF, bem como do impacto socioambiental. Todavia, não foi realizada a análise socioeconômica, a qual tem como objetivo analisar as desigualdades de volume de coleta e riscos na produção de resíduos nas diferentes Regiões Administrativas (RAs) do Distrito


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Federal e correlacioná-las com a classificação socioeconômica das RAs, a fim de verificar a existência de injustiça ambiental⁵².

40. **(2)** Embora conste no PDGIRS alusão a áreas degradadas em virtude de disposição inadequada, bem como a situação das unidades de tratamento e destinação final, no que tange às zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos, houve menção superficial a áreas fora do DF que podem ser alternativas para disposição final⁵³ e, ainda, sem avaliação de viabilidade técnica, social, econômica e ambiental relativa a tais áreas para fins de utilização futura, conforme indica o Manual de Orientação para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos⁵⁴. Tal avaliação seria de suma importância para atingir a meta estabelecida para o ano de 2021 no próprio PDGIRS de disposição final de 15% dos rejeitos em aterros sanitários fora do DF, a qual não foi cumprida⁵⁵.

Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

41. O PDGIRS, elaborado em março de 2018, configura instrumento de planejamento de gestão e de gerenciamento dos Resíduos Sólidos Urbanos gerados no DF, cuja elaboração deve estar em consonância com os requisitos preconizados no art. 14 da Lei 5.418/2014.

42. Nesse sentido, ao proceder à avaliação do PDGIRS, **constatou-se o atendimento de 75% do conteúdo mínimo exigido na Política Distrital de Resíduos Sólidos, sendo os outros 25% restantes parcialmente atendidos**, conforme Tabelas 11 e 12.

Tabela 11- Grau de cumprimento do conteúdo mínimo exigido para o PDGIRS.

	Quantidade de conteúdos atendidos	Percentual
atendido	15	75%
atendido parcialmente	5	25%
não atendido	0	-
TOTAL	20⁵⁶	100%

Fonte: Elaboração própria (PT_31, e-Doc BB4BDBBA-e).

Tabela 12- Conteúdo mínimo atendido parcialmente do PDGIRS (art. 14 da Lei nº 5.418/2014).

Conteúdo mínimo exigido	Grau de atendimento	Página(s) do PDGIRS ⁵⁷
		65-81 RSU

⁵⁷ Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos 2018 (DA_29, e-Doc 0410A1E2-e).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Conteúdo mínimo exigido	Grau de atendimento	Página(s) do PDGIRS ⁵⁷	
I – diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;	Atendido parcialmente (1)	144	Resíduos de Limpeza Urbana
		167	Resíduos Volumosos
		188	Resíduos de Grandes Geradores
		193	Resíduos da Construção Civil
		205	Resíduos de Serviços de Saúde
		214	Resíduos de Serviço de Transporte
		221	Resíduos de Saneamento
		228	Resíduos Agrossilvopastoris
		232	Resíduos de Mineração
II – identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observados o PDOT e o ZEE, se houver;	Atendido parcialmente (2)	69	
VII – regras para o transporte e para as outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 15, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS e as demais disposições pertinentes da legislação federal e distrital;	Atendido parcialmente (3)	188-189	Resíduos de Grandes Geradores
		196-197	Resíduos da Construção Civil
		206-209	Resíduos de Serviços de Saúde
		228-232	Resíduos Agrossilvopastoris
		232-236	Resíduos de Mineração
		220-221	Resíduos Industriais
XVI – meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização da implementação e da operacionalização dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de que trata o art. 15 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 26;	Atendido parcialmente (4)	24,32 (Anexo 3)	RCC
		27, 35 (Anexo 3)	Resíduos Públicos de Saneamento Básico, Industriais, de Mineração e Agrossilvopastoris
		31 (Anexo 3)	Resíduos de Serviços de Saúde
		38, 43, 46, 48, 50, 52,	Sistemas de Logística Reversa

⁵³ PDGIRS, páginas 80 e 81.

⁵⁴ Ministério do Meio Ambiente ICLEI – Brasil. Plano de Gestão de Resíduos Sólidos: manual de orientação. Brasília. Página 106.

⁵⁵ Procedimentos 3.2.1.3 e 3.2.1.4 (PT_48, e-Doc 34F1C7FC-e, página 13).

⁵⁶ Considerou-se os 19 (dezenove) incisos e o §3º do art. 14 da Lei nº 5.418/2014.

⁵⁷ Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos 2018 (DA_29, e-Doc 0410A1E2-e).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Conteúdo mínimo exigido	Grau de atendimento	Página(s) do PDGIRS ⁵⁷	
		54, 56, 59, 62 (Anexo 3)	
§ 3º Além do disposto nos incisos de I a XIX do caput deste artigo, o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deve contemplar ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito dos órgãos da administração pública, com vistas à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.	Atendido parcialmente (5)	318	

Fonte: Elaboração própria (PT_31, e-Doc BB4BDBBA-e).

43. **(1)** Com base nas Tabelas 12 e 13, sucede-se que apenas **36%**⁵⁸ dos tipos de resíduos sólidos presentes no PDGIRS possuem seu diagnóstico completo, por outro lado, o restante, **64%**, está com diagnóstico incompleto ou inexistente.

Tabela 13 - Verificação do cumprimento do art. 14, inciso I, da Lei distrital nº 5.418/2014.

	Origem	Volume	Caracterização	Formas de destinação e disposição final adotadas	Diagnóstico
RSU	✓	✓	✓	✓	Completo
Resíduos de Limpeza Urbana	✗	✓	✗	✓	Incompleto
Resíduos Volumosos	✗	✗	✗	✗	Inexistente
Resíduos de Grandes Geradores	✗	✗	✗	✓	Incompleto
Resíduos da Construção Civil	✓	✓	✗	✓	Incompleto
Resíduos de Serviços de Saúde	✓	✓	✗	✓	Incompleto
Resíduos de Serviço de Transporte	✓	✓	✗	✓	Incompleto
Resíduos Industriais	✗	✗	✗	✗	Inexistente

⁵⁸ 4 (quatro) tipos de resíduos sólidos presentes no PDGIRS possuem seu diagnóstico completo (RSU, Resíduos de Saneamento, Agrossilvopastoris e de Mineração) e o restante, ou seja, 7 (sete), está incompleto ou inexistente.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

	Origem	Volume	Caracterização	Formas de destinação e disposição final adotadas	Diagnóstico
Resíduos de Saneamento	✓	✓	✓	✓	Completo
Resíduos Agrossilvopastoris	✓	✓	✓	✓	Completo
Resíduos de Mineração	✓	✓	✓	✓	Completo

Fonte: Elaboração própria (PT_31, e-Doc BB4BDBBA-e).

44. Salienta-se ainda que, em análise aos dados apresentados no PDGIRS, é possível verificar que comumente confundem-se os conceitos de caracterização e de classificação dos resíduos. A **caracterização** consiste em determinar os principais aspectos físico-químicos, biológicos, qualitativos e/ou quantitativos do resíduo⁵⁹. Em contrapartida, a **classificação** envolve a identificação do processo ou atividade que lhes deu origem, de seus constituintes e características, e a comparação destes constituintes com listagens de resíduos e substâncias cujo impacto à saúde e ao meio ambiente é conhecido⁶⁰.

45. (2) Para o art. 14, inciso II, da PDRS, verificou-se que o PDGIRS trouxe as áreas disponíveis e utilizadas atualmente para a disposição final de rejeitos⁶¹, a saber, *“Do total de resíduos domiciliares da coleta convencional, aproximadamente 42% dos resíduos são destinados diretamente para a disposição final no aterro do Jóquei e às unidades de Tratamento Mecânico Biológico e 58% passam preliminarmente nas unidades de transbordo”*. Trouxe, ainda, menção superficial a áreas fora do DF que podem ser alternativas para disposição final⁶², **porém, sem avaliação de viabilidade técnica, social, econômica e ambiental relativa a tais áreas para fins de utilização futura**, conforme descrito no §40, retro.

46. Ademais, não foram identificadas informações no Plano acerca da **disposição final de resíduos volumosos e industriais**, de acordo com a Tabela 13, acima.

47. (3) Acerca dos Resíduos de Construção Civil (**RCC**), o PDGIRS adverte⁶³ que *“Não há informações precisas sobre a geração e coleta de RCC no Distrito Federal, e este é um ponto crítico para muitas cidades no Brasil, em razão de inexistência de um melhor regramento e controle.”* e, corroborando a

⁵⁹ Ministério do Meio Ambiente ICLEI – Brasil. Plano de Gestão de Resíduos Sólidos: manual de orientação. Brasília. Páginas 148 e 151.

⁶⁰ Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR 10004: Resíduos Sólidos – Classificação. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

⁶¹ PDGIRS, página 69.

⁶² PDGIRS, páginas 80 e 81.

⁶³ PDGIRS, página 193.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

afirmação, as regras referentes às etapas de gerenciamento⁶⁴ trazidas no Plano estão incompletas, faltando, por exemplo, as relativas ao transporte do resíduo.

48. Os **Resíduos Agrossilvopastoris**, por seu turno, também foram apresentados sem menção às regras relativas às suas etapas de gerenciamento. Nesse viés, o PDGIRS ressalta⁶⁵ que “*Não há legislação específica para os resíduos agrossilvopastoris.*”.

49. Outros resíduos que carecem de informações sobre as regras relativas às etapas a que estão submetidos são os **Resíduos de Mineração**, conforme disposto no PDGIRS⁶⁶: “*Devido a falta de informações sistematizadas quanto à disposição final dos resíduos gerados no processo de mineração do Distrito Federal, foram identificadas as práticas das empresas CIPLAN e Votorantim Cimentos.*”.

50. Na mesma direção são apresentados os **Resíduos Industriais**. Desse modo, não há informações sobre as etapas de gerenciamento desse tipo de resíduo no Plano.

51. (4) No que se refere ao cumprimento do disposto no art. 14, inciso XVI⁶⁷, da PDRS, observou-se o estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazo a fim de monitorar os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos⁶⁸, bem como os projetos e ações para alcançá-las, porém, **não foram identificados os meios para controle e fiscalização** da implementação e da operacionalização de tais planos.

52. (5) Por fim, quanto ao atendimento do art. 14, § 3º, da mesma lei, ressalta-se que foi identificada somente ação específica acerca da coleta seletiva nos órgãos⁶⁹, sem menção à **existência de outras formas de utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração** de resíduos sólidos.

53. Com o intuito de tornar a análise mais completa, optou-se por utilizar a ferramenta elaborada pelo Departamento de Engenharias e Tecnologia da Universidade Federal do Espírito Santo, criada com o propósito de avaliar os Planos Municipais de Gestão Integrada e verificar se eles estão sendo elaborados em conformidade com a legislação⁷⁰.

⁶⁴ Etapas do gerenciamento dos resíduos: coleta, transporte, transbordo, tratamento, destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (Art. 2º, X, Lei 5.418/2014).

⁶⁵ PDGIRS, página 232.

⁶⁶ PDGIRS, página 236.

⁶⁷ XVI – meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização da implementação e da operacionalização dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de que trata o art. 15 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 26;

⁶⁸ PDGIRS2018, página 187.

⁶⁹ PDGIRS2018, página 318.

⁷⁰ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_32 – Avaliação do PDGIRS.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

54. O estudo é composto por 21 indicadores⁷¹ pautados nas exigências estabelecidas no art. 19 da PNRS⁷². Cada indicador, por sua vez, é avaliado por 3 critérios: atendimento⁷³, suficiência⁷⁴ e condição⁷⁵, os quais são quantificados por notas, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Notas atribuídas aos critérios.

Critério	Avaliação	
Atendimento (ATD)	Realizado	1
	Não realizado	0
Suficiência (SUF)	Abordagem suficiente	2
	Abordagem insuficiente	1
Condição (CON)	Ruim	1
	Regular	2
	Bom	3

Fonte: Elaboração Própria.

55. Ademais, o estudo apresenta índices complementares:

- o Índice de Atendimento do PMGIRS (IAP);
- o Índice de Qualidade do PMGIRS (IQP);
- o Índice de Complexidade do PMGIRS (ICP); e
- o Índice do Potencial do PMGIRS (IPP).

56. Dessa forma, o IAP tem a finalidade de avaliar os PMGIRS em função do atendimento ao conteúdo mínimo exigido pela PNRS. O IQP, por seu turno, busca avaliar a qualidade das informações presentes no seu conteúdo.

57. Já o ICP tem por objetivo avaliar o plano em função da complexidade, do tempo e dos recursos gastos com cada item durante a sua elaboração. Por derradeiro, o IPP tem a finalidade de avaliar o plano de acordo com o seu potencial na implementação e na continuidade das ações na troca da gestão política e gerencial do município, aspecto qualitativo igualmente importante.

⁷¹ Participação da sociedade, grupo de sustentação, divulgação do PDGIRS, comitê diretor do PDGIRS, diagnóstico dos resíduos, procedimentos gerenciamento de resíduos, áreas para disposição final, consórcios intermunicipais, elaboração de PGRS e logística reversa, compatibilidade com outros planos, revisão periódica do PDGIRS, desempenho operacional e ambiental, qualificação dos envolvidos com o PDGIRS, educação ambiental, inclusão de catadores, valorização dos resíduos, regulação do SLPMS, elaboração de metas, responsabilidades do poder público, passivos ambientais e ações de prevenção e correção.

⁷² Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⁷³ Avalia a existência do conteúdo.

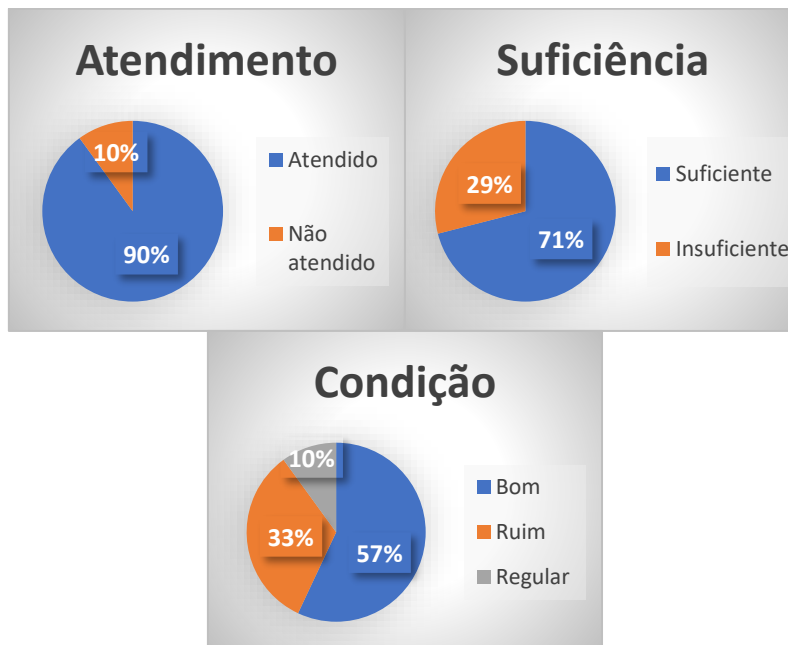
⁷⁴ Avalia se a abordagem é suficiente.

⁷⁵ Avalia se a condição da abordagem é ruim, regular ou boa.



58. Desta senda, a Figura 1 traz o grau de cumprimento dos critérios.

Figura 1- Análise percentual do cumprimento dos critérios.



Fonte: Elaboração própria.

59. Logo, com base em todo o exposto e na análise decorrente da avaliação de PDGIRS⁷⁶, tem-se que há 2 indicadores não atendidos, a saber, **qualificação dos envolvidos⁷⁷ com o PDGIRS e educação ambiental⁷⁸**.

60. No que se refere à suficiência, constata-se⁷⁹ que 71% dos indicadores satisfazem o critério. Contudo, 6 indicadores, ou seja, aproximadamente 29% deles apresentam abordagem insuficiente: diagnóstico dos resíduos, consórcios intermunicipais, qualificação envolvidos com o PDGIRS, Educação Ambiental, valorização dos resíduos e passivos ambientais.

61. Quanto à condição dos indicadores⁸⁰, tem-se que somente 57% deles estão classificados como **bons** (participação da sociedade; grupo de sustentação; divulgação do PDGIRS; comitê diretor do PDGIRS; elaboração de PGRS e logística reversa; compatibilidade com outros planos; revisão periódica do PDGIRS; desempenho operacional e ambiental; elaboração de metas; responsabilidades do poder público; passivos ambientais; ações de prevenção e correção).

62. Menos de 10% foram classificados como **regulares** (diagnóstico dos resíduos e áreas para disposição final) e o restante, 33%, identificados como em condição **ruim** (áreas para disposição final; consórcios intermunicipais;

⁷⁶ Avaliação do PDGIRS, (PT 32, e-Doc 79013AE8-e).

⁷⁷ Avaliação do PDGIRS (PT_32, e-Doc 79013AE8-e, página 13).

⁷⁸ Avaliação do PDGIRS (PT_32, e-Doc 79013AE8-e, páginas 13 e 14).

⁷⁹ Avaliação do PDGIRS (PT_32, e-Doc 79013AE8-e, páginas 21).

⁸⁰ Avaliação do PDGIRS (PT_32, e-Doc 79013AE8-e, páginas 21).



qualificação envolvidos com o PDGIRS; educação ambiental; inclusão de catadores; valorização dos resíduos; regulação do serviço de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos).

63. **Como resultado, de acordo com a Figura 1, observou-se que nenhum dos critérios⁸¹ alcançou nota máxima, o PDGIRS, portanto, não atende à totalidade dos requisitos exigidos por lei, pois, como se observa, possui abordagem insuficiente à garantia de implantação em atendimento aos objetivos da PNRS em 29% dos indicadores e condição de apresentação das informações ruim ou regular em 43% das exigências estabelecidas em lei.**

Tabela 15 - Notas atribuídas aos Índices.

Índices	Notas máximas (NM)	Notas atingidas	Percentual de alcance da NM
IAP	21	19	90%
IQP	126	83	66%
ICP	171	106,5	63%
IPP	195	127	65%

Fonte: Elaboração própria.

64. No que tange à análise dos índices, com base na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, verifica-se que, para o IAP, o DF não atendeu às exigências de conteúdo mínimo exigidas no art. 19 da Lei nº 12.305/2010, haja vista não ter obtido nota máxima. Assim, o estudo indica que o Plano somente é considerado com bom desempenho quando atingida a nota máxima de 21 pontos.

65. Para os demais índices, entretanto, o estudo aponta não ser necessária pontuação máxima para serem considerados com bom desempenho. Dessarte, o IQP, que identifica a qualidade das informações contidas no PDGIRS, alcançou apenas 66% da nota máxima permitida para o índice. Já o ICP, o qual avalia o plano em função da sua complexidade, do tempo e dos recursos gastos com cada item durante a sua elaboração atingiu 63% da nota máxima permitida. Por fim, o IPP, que avalia o plano de acordo com o seu potencial na implementação e na continuidade das ações na troca da gestão política e gerencial do município, teve alcance de somente 65% do valor máximo.

66. **Nesta senda, dado todo o exposto, observa-se a ausência de conteúdos mínimos exigidos pela lei no PDGIRS. Além disso, um dos pontos que merece atenção se refere aos índices relativos à qualidade e à complexidade das informações constantes no Plano, bem como ao potencial de implementação e continuidade das ações, os quais obtiveram percentuais de atendimento não superiores a 66%.**

⁸¹ atendimento, suficiência e condição.



67. Dessarte, com base no grau de atendimento alcançado⁸² em cada item de conteúdo mínimo exigido pela Lei nº 5.418/2014, art. 14, impende destacar os pontos que carecem de melhoras para o próximo PDGIRS:

Tabela 16 - Sugestões de melhoria na revisão do PDGIRS.

Lei 5.418/2014, art. 14	Sugestões
inciso I	Apresentar o diagnóstico completo da situação de todos os resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas.
inciso I	Apresentar os procedimentos operacionais e as especificações mínimas referentes às etapas de origem e caracterização dos Resíduos de Limpeza Urbana ⁸³ .
inciso II	Identificar as áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, com apresentação de avaliação de viabilidade técnica, social, econômica e ambiental para fins de utilização futura, bem como apresentar informações acerca da disposição final de resíduos volumosos e industriais.
inciso IV	Apontar as regras relativas às áreas de gerenciamento de resíduos sólidos, em especial as referentes aos RCCs, Resíduos Agrossilvopastoris, Resíduos de Mineração e Resíduos Industriais.
inciso XVI	Identificar os meios para controle e fiscalização da implementação e da operacionalização dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos referentes aos Resíduos Especiais e dos sistemas de logística reversa.
§ 3º	Relacionar as ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito dos órgãos da administração pública, especialmente as relativas à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.
inciso IX	Definir a realização de treinamentos e cursos para capacitação técnica dos envolvidos no processo de elaboração do PDGIRS, assim como o estabelecimento de capacitação técnica para os envolvidos do setor público, da sociedade civil organizada e do setor privado.
inciso X	Apresentar programas e projetos de educação ambiental a serem realizados, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, incluindo educação formal e informal. Estabelecer um modelo contendo estratégias, metas e ações para o desenvolvimento e acompanhamento dos programas e projetos de educação ambiental, que possibilite a verificação da eficácia dos programas e projetos, por meio de indicadores, e definir o agente promotor das ações ⁸⁴ .
inciso XI	Definir as ações voltadas a auxiliar no desenvolvimento das associações e cooperativas de catadores nas três fases de desenvolvimento: formalização, estruturação e ampliação e capacitação continuada ⁸⁵ .

⁸² PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, página 19-20).

⁸³ PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, página. 9).

⁸⁴ PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, página 15).

⁸⁵ PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, páginas 15 e 16).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Lei 5.418/2014, art. 14	Sugestões
inciso XII	<p>Apresentar medidas e ações estratégicas, tais como incentivos fiscais e investimentos, para fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados, identificando oportunidades relativas à comercialização e identificando potenciais parcerias com setor privado e instituições financeiras.</p> <p>Identificar, pelo menos, as quatro seguintes ações: ampliação da coleta seletiva, política pública para pagamento de serviços ambientais para coleta e triagem, identificação de oportunidades de formação de redes e política pública para desoneração fiscal dos recicláveis⁸⁶.</p>
inciso XIII	<p>No que tange à regulação dos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos sejam apresentadas as quatro seguintes ações: diferenciação social de taxas e/ou tarifas de cobrança, definição de lei distrital que regulamenta a tarifa social, definição de novas fontes de subsídios e definição de meios para que ocorra a transparência financeira⁸⁷.</p>
inciso XVIII	<p>Definir as medidas saneadoras cabíveis para erradicação dos passivos ambientais a serem executadas em cada área contaminada identificada.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Prazo para revisão do PDGIRS

68. O Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos⁸⁸ foi devidamente aprovado pelo Decreto nº 38.903/2018⁸⁹, em **06/03/2018**. Todavia, apesar da previsão para que fosse atualizado com periodicidade máxima de 4 anos, conforme disposto no item 13.2 desse documento⁹⁰, não foi encontrada a referida atualização, após buscas na *internet*.

69. Dessa forma, solicitou-se⁹¹ à SODF o encaminhamento de documentos que comprovassem a revisão do PDGIRS, com o respectivo cronograma de execução das atividades.

70. Em resposta à informação requerida⁹², a SODF esclarece que no ano de 2021 foi instituída comissão técnica⁹³, conforme publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) em 09/07/2021, e que posteriormente foram

⁸⁶ PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, página 17).

⁸⁷ PT_32 (e-Doc 79013AE8-e, página 18).

⁸⁸ PDGIRS2018 DA_29 (e-Doc 0410A1E2-e).

⁸⁹ Decreto nº 38.903. Disponível:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/06c9ef0946614f4481fb31822a6444ac/Decreto_38903_06_03_2018.html. Acessado 18/05/2023

⁹⁰ PDGIRS, página 393: “Assim como para o PDSB, o PDGIRS deverá ser objeto de **revisão com periodicidade máxima de 4 anos.**”

⁹¹ Nota de Auditoria nº 3 (e-DOC A9E71296-e, Peça 16).

⁹² Despacho – SODF/AJL (e-DOC 25B4F529, Peça 131).

⁹³ Mediante Portaria Conjunta nº 08, de 28 de junho de 2021 (e-DOC D1FF7687, peça 125).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

designados⁹⁴ representantes de cada entidade para participar da reunião da referida comissão.

71. Aduz, ainda, que foram realizadas três reuniões em 2021 visando o levantamento dos programas e indicadores que necessitam de atualização das metas referentes a resíduos sólidos, além de outras quatro reuniões em 2022, objetivando atualizar o termo de referência para futura contratação de consultoria especializada para revisão do plano. Acrescenta que, dando continuidade aos trabalhos, em setembro de 2022 foram realizadas três reuniões com grupos de trabalho setorizados por temática de saneamento básico.

72. Arremata que objetiva concluir o termo de referência para contratação de consultoria especializada para fins de elaboração e revisão do PDGIRS até o ano de 2023.

73. Nesse contexto, interessante mencionar a previsão contida no PDGIRS de que a revisão deve ocorrer com periodicidade máxima de **4 anos**, ou seja, trata-se de um prazo conhecido com antecedência pelos envolvidos. No entanto, apenas em **9 de julho de 2021** foi instituída a comissão técnica⁹⁵, que teria a designação dos membros no prazo de 30 dias, ficando tal incumbência a cargo da SODF.

74. A presidência da comissão é de responsabilidade da SODF, que deveria envidar todos os esforços necessários objetivando cumprir a legislação distrital e as atribuições elencadas para comissão, conforme estabelecido na Portaria Conjunta nº 08, de 28 de junho de 2021⁹⁶, que prevê expressamente:

*Art. 2º A Comissão Técnica será composta por um titular e dois suplentes dos seguintes órgãos e entidades:
§ 1º A Presidência da Comissão Técnica será exercida pelo representante titular e primeiro suplente da Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF.*

Art. 3º São atribuições da Comissão Técnica:

*XII - garantir que as propostas de revisão dos Planos - PDSB e PDGIRS sejam **elaboradas e finalizadas de forma a preencher todos os requisitos legais**, assim como atender às necessidades dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos e dos serviços públicos de saneamento básico do Distrito Federal;*

⁹⁴ Portaria nº 112, de 09 de agosto de 2021 (e-DOC 08D9358A, peça 126), atualizada pela Portaria nº 111, de 16 de setembro de 2022 (e-DOC BFC4F48E, peça 127).

⁹⁵ Portaria Conjunta nº 8 (e-DOC D1FF7687, Peça 125).

⁹⁶ Signatárias: Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal e Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

75. Cotejando a data de aprovação do PDGIRS (março/2018) com a previsão legal, observa-se que a revisão deveria ser finalizada em março de 2022. Todavia, até maio de 2023, data da elaboração deste relatório de auditoria, não se procedeu à referida revisão, o que vai de encontro aos requisitos impostos pela legislação, além de representar clara afronta às atribuições estabelecidas na portaria publicada pela própria SODF.

76. Outrossim, apesar de informações da SODF de que reuniões foram realizadas ao longo de 2021 e 2022, visando à revisão do plano, não foram enviados os documentos comprobatórios das referidas reuniões, tampouco o cronograma⁹⁷ dos trabalhos a serem realizados.

77. Sabe-se que, após a consultoria ser contratada e elaborada a minuta de revisão, ainda existem etapas importantes para a efetiva aprovação do plano, a exemplo do período de submissão ao controle social, fase de suma importância do processo e imprescindível à legitimação desse instrumento. A previsão é de o termo de referência ser concluído até o ano de 2023, conforme informações repassadas pela SODF⁹⁸. Portanto, considerando o cenário em comento, percebe-se uma injustificada demora na revisão do plano, uma vez que deveria ocorrer até março de 2022.

78. Ademais, a Lei nº 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), sancionada em 15/07/2020, pretende universalizar e qualificar a prestação do serviço até 2033. Como o PDGIRS foi aprovado em 2018, a referida revisão supriria eventuais descompassos observados entre este e a lei, sancionada após sua aprovação. Além disso, as lacunas e ou inconsistências observadas no decorrer de sua execução, a exemplo de **metas subdimensionadas, superdimensionadas, ou inconsistentes poderiam ser revistas**, oportunidade em que se fariam os devidos ajustes.

79. Vale salientar que a Adasa emite constantes alertas, em seus relatórios anuais de avaliação do PDGIRS, acerca da necessidade de revisão de diversos indicadores⁹⁹, desde o primeiro relatório publicado em 2019 (referente ao exercício de 2018) - e reforçado nos anos subsequentes -, a fim de promover a **compatibilização do plano à realidade observada** no decorrer da execução deste.

80. Não havendo fato novo ou circunstância impeditiva que justifique o atraso, ao menos não que se tenha dada a devida publicidade, o plano deveria ser revisado em até 4 anos, contados de sua aprovação. Desse modo, deveriam

⁹⁷ Art. 3º São atribuições da Comissão Técnica: II - propor cronograma dos trabalhos para a elaboração do Termo de Referência para a proposta de revisão do PDSB e do PDGIRS; VI - estabelecer e fazer cumprir o cronograma de trabalho para a revisão dos Planos - PDSB e PDGIRS;

⁹⁸ Despacho - SODF/AJL (DA 04, e-DOC 25B4F529, peça 131).

⁹⁹ Relatório anual de avaliação do PDGIRS 2018, páginas 12, 45, 48 e 51; Relatório anual de avaliação do PDGIRS 2019, páginas 19, 51, 66 e 67; Relatório anual de avaliação do PDGIRS 2020, páginas 12, 14, 19, 50, 66; Relatório anual de avaliação do PDGIRS 2021, páginas 11, 12, 17, 42, 54, 56 (https://www.adasa.df.gov.br/pdgirs-srs/relatorio-avaliacao-pdgirs-srs?show_menu=1&menu_name=residuos-sol-gas-ene).



os gestores responsáveis por esta tarefa, sem de modo algum desconsiderar toda a complexidade e multidisciplinariedade envolvida em sua revisão, terem se programado de modo a cumprir o referido prazo.

Causas

81. Interpretação errônea dos órgãos e entidades envolvidos acerca da inclusão do Plano Distrital de Resíduos Sólidos no Plano Distrital de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos (PDGIRS), bem como desatenção quanto ao conteúdo mínimo exigido para o PDGIRS.

82. No que se refere ao descumprimento do prazo para revisão do PDGIRS, nota-se inércia administrativa e falta de planejamento dos órgãos e entidades envolvidos.

Efeitos

83. Existência de metas desatualizadas, bem como prejuízo à transparência, ao gerenciamento e ao planejamento das ações públicas afetas à gestão dos resíduos sólidos.

Considerações do gestor/terceiro interessado

84. Por meio do Despacho Singular nº 48/2023-GCPT¹⁰⁰, o Tribunal concedeu aos jurisdicionados e interessados oportunidade para manifestação.

85. Desse modo, com relação ao achado 1.1¹⁰¹, o SLU manifestou-se¹⁰² exemplificando as diferentes competências relativas à gestão ambiental e desenvolvimento sustentável do DF atinentes a sua atuação e a da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), sustentando que a cooperação entre os órgãos do DF é essencial para o cumprimento das diretrizes da PDRS. Além disso, afirmou que o SLU não é o único responsável pelo cumprimento das metas do PDGIRS.

86. Alegou também que, embora haja desafios relacionados à implementação dos instrumentos previstos na legislação, é possível afirmar que o Governo do Distrito Federal tem envidado esforços para cumprir integralmente a Política Distrital de Resíduos Sólidos, tendo o SLU, no âmbito de suas competências específicas, conseguido avançar fortemente no atingimento das metas estabelecidas.

87. A Adasa, por seu turno, informou¹⁰³ que sua atuação se restringe à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e que, portanto, não possui poder coercitivo sobre os demais atores responsáveis por ações necessárias à implementação do PDGIRS. Todavia, não houve manifestação específica quanto a não elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos e a não apresentação do conteúdo mínimo do PDGIRS exigido pela Política Distrital de Resíduos Sólidos.

¹⁰⁰ e-Doc F0D17CE6-e, peça 252.

¹⁰¹ O DF não cumpre integralmente a Política Distrital de Resíduos Sólidos.

¹⁰² Ofício Nº 480/2023 - SLU/PRESI/DIRAD (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272, páginas 31-39).

¹⁰³ Ofício Nº 336/2023 -ADASA/PRE (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272, página 26).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

88. No mesmo sentido, a SODF ratificou¹⁰⁴ a informação descrita no §32 alegando que o Distrito Federal se equipara à condição de Município e, desta forma, o conteúdo do Plano Distrital de Resíduos Sólidos encontra-se amplamente contemplado no PDGIRS.

89. Complementa ainda, no que se refere à gestão de resíduos da construção civil, a acordos de logística reversa e a outros temas relacionados às políticas de resíduos sólidos aplicados aos geradores privados, que foi encaminhado à SEMA o Processo 00110-00001691/2021-18 para que apresente as demandas relacionadas ao tema, de acordo com as metas prioritárias da pasta.

90. Por fim, ressalta-se que não houve manifestação específica da Casa Civil sobre o achado.

91. No que tange ao descumprimento do prazo para revisão do PDGIRS, em sua manifestação¹⁰⁵, a SODF iniciou informando que, a par das exigências constantes na Lei Federal nº 11.445/2007¹⁰⁶ e Lei Federal nº 12.305/2010¹⁰⁷, o Distrito Federal elaborou em 2017, por meio de Comissão Técnica, o PDGIRS.

92. Esclareceu que à época, a Comissão foi instituída sob a coordenação da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP, hoje Secretaria de Obras e Infraestrutura – SODF, além da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, responsável pela Política Distrital de Resíduos Sólidos. Ademais, participaram da Comissão o SLU, Adasa, dentre outros.

93. Ressaltou que realiza os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil. Ademais, afirmou que a minuta de Termo de Referência para contratação de consultoria especializada para revisão do Plano de Saneamento Básico (PDSB) e PDGIRS encontra-se em fase de contribuição final dos órgãos envolvidos, cabendo à SODF, no presente momento, apenas a consolidação das propostas apresentadas, com previsão de encerramento do processo de revisão e entrega do produto do Termo de Referência para contratação de PDSB e PDGIRS em julho de 2023.

94. Nesse sentido, apresentou cronograma contendo as datas em que se pretende realizar determinadas atividades, a saber:

Tabela 17 – Cronograma de atividades enviado pela SODF.

Data	Atividade
20/05/2023	Enviar Minuta atual aos órgãos responsáveis para que encaminhem as contribuições necessárias no prazo de 10 dias;

¹⁰⁴ Ofício Nº 813/2023 -SODF/GAB/ASSESP (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272, páginas 55- 56).

¹⁰⁵ Despacho - SODF/AJL (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272, páginas 52- 64).

¹⁰⁶ Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

¹⁰⁷ Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

30/06/2023	Entrega do Termo de Referência TR 2023 - Atualização PDSB/PDGIRS à Casa Civil e demais Titulares de Pasta membros da Comissão para definição de procedimentos de contratação
31/12/2023	Publicação de Edital de contratação de consultoria especializada para elaboração e apresentação
31/12/2024	Entrega pela consultoria contratada da Minuta dos Planos de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos PDSB/PDGIRS 2024 para publicação do Governador mediante aprovação da Câmara Legislativa.

Fonte: SODF.

95. Outrossim, em alusão à Lei Federal 14.026/2020, destacou as alterações inseridas no art. 19, da Lei 12.305/2010:

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

XIX - periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

96. Indicou o impacto da Pandemia de COVID-19 nas atividades de revisão e contratação da empresa especializada, impondo limitações práticas que implicariam em prejuízo nas atividades, especialmente para execução plena das etapas necessárias à consolidação do produto final.

97. Arrematou que tem atuado de forma contumaz na defesa do interesse público e em conformidade com sua competência no que se refere à elaboração e atualização do PDGIRS.

98. A Adasa, por sua vez, afirmou¹⁰⁸ que cabe ao titular dos serviços (DF) proceder à revisão do PDGIRS, devendo ocorrer a cada 4 anos, de acordo com a legislação regente. Enfatiza que a necessidade de revisão do Plano vem sendo reiterada por meio da publicação de seus relatórios de avaliação do PDGIRS desde 2018, a fim de promover a compatibilização do Plano à realidade observada.

99. O Ibram aduziu¹⁰⁹ que integraram a comissão para elaboração do PDGIRS, à época, a SODF, como coordenadora dos trabalhos, a SEMA, responsável pela Política Distrital de Resíduos Sólidos, assim como o SLU, Novacap, Caesb e Adasa.

Posicionamento da equipe de auditoria

¹⁰⁸ Nota Técnica N.º 7/2023 - ADASA/SRS/CORR, páginas 55- 56 (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272).

¹⁰⁹ Ofício N.º 959/2023 - IBRAM/PRESI, peça 272, e-DOC 4E9BFA32, página 79.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

100. Em análise as alegações dos jurisdicionados e interessados, verifica-se que não houve manifestação com relação a não elaboração do Plano Distrital de Resíduos Sólidos, previsto na PDRS¹¹⁰, salvo com relação à SODF, que exprimiu¹¹¹ as mesmas justificativas apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria (RPA), conforme explanado no §32, as quais não justificam alterações no conteúdo das proposições apresentadas, haja vista a ausência de embasamento legal para a inclusão de um plano em outro. Desse modo, permanece a necessidade de ajuste da Lei nº 5.418/2014, de modo que o conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos esteja legalmente contido no PDGIRS.

101. No que se refere à inobservância do conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos e para PDGIRS não houve argumentos com o intuito de refutar a análise empreendida neste Relatório. Assim, ratifica-se a necessidade de observância dos arts. 13 e 14, da Lei 5.418/2014, a fim de que na revisão do PDGIRS seja contemplada a totalidade dos conteúdos mínimos exigidos legalmente.

102. Em tempo, haja vista as competências administrativas dadas à SEMA¹¹², sua participação na Comissão Técnica destinada a propor a revisão do PDGIRS¹¹³, bem como seu papel de guardião do meio ambiente no Distrito Federal, entende-se necessária a inclusão do mencionado órgão nas proposições que se referem à revisão do PDGIRS.

103. Logo, opta-se por modificar a proposição direcionada à SODF para o seguinte: *Determinar à SODF/GAB e à SEMA que: realizem os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil para fins de cumprimento do art. 14, XIX; na revisão do PDGIRS, em curso, seja observado o conteúdo mínimo previsto nos arts. 13 e 14, com atenção às sugestões apresentadas na Tabela 16 deste relatório de auditoria;*

104. Cabe salientar que, com base na Tabela 13 e na análise depreendida nesse achado, nota-se que a maior parte dos resíduos especiais não possuem informações precisas sobre suas etapas de gerenciamento. Ademais, sobre tais resíduos, verifica-se fragilidade quanto à obrigação do poder público em designar órgão responsável por sua gestão, ou seja, a maior parte dos resíduos especiais não é gerenciada.

105. Desse modo, embora a responsabilidade pelo gerenciamento seja dos próprios geradores, é importante a atuação do ente público no viés de regular as etapas de gerenciamento e gestão dos resíduos especiais, conforme disposto no PDGIRS¹¹⁴: *“Os geradores de resíduos especiais são responsáveis pelo gerenciamento adequado dos seus resíduos, mas tal obrigação não isenta o poder público de ter responsabilidades sobre esses resíduos, principalmente no que se refere a gestão e verificação das ações visando assegurar a*

¹¹⁰ Lei nº 5.418/2014, art. 13.

¹¹¹ Ofício Nº 813/2023 -ADASA/PRE (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272, páginas 55- 56).

¹¹² Lei Distrital nº 41, art. 9º.

¹¹³ Portaria Conjunta nº 08, de 28 de junho de 2021 (peça 125, e-DOC D1FF7687).

¹¹⁴ PDGIRS2018, página 187.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e demais diretrizes e determinações estabelecidas pela PNRS.”.

106. Quanto à afirmação apresentada pela SODF de que atua em conformidade com suas competências, no que se refere à revisão e atualização do PDGIRS, bem como que realiza os trâmites administrativos em tempo hábil, observa-se contradição nestes argumentos. Isso porque a Portaria Conjunta nº 08, de 28 de junho de 2021¹¹⁵ prevê expressamente como atribuição¹¹⁶ da comissão garantir que a proposta de revisão dos PDGIRS seja elaborada e finalizada de modo a preencher todos os requisitos legais, o que de fato não foi feito. Porquanto o PDGIRS, por força da Política Distrital de Resíduos Sólidos, deveria ser aprovado em março de 2022, no entanto, até o presente momento, sequer houve a contratação da empresa de consultoria especializada responsável por elaborar a minuta de revisão do Plano.

107. Com base no cronograma informado Tabela 17, se tudo ocorrer dentro do esperado, a previsão é de que a minuta do Plano seja entregue para publicação do governador apenas em 31/12/2024, ou seja, quase dois anos de atraso em relação à data final estipulada para sua revisão.

108. Ainda assim, a SODF reitera que tem adotado as medidas cabíveis para cumprir, **de forma tempestiva**, as determinações legais relativas ao PDGIRS.

109. A propósito do cumprimento das determinações legais, em relação ao excerto colacionado referente ao art. 19, inciso XIX, Lei 12.305/2010, que versa acerca da **periodicidade máxima de 10 (dez) anos para revisão do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos**, com as alterações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento, cabe frisar, inicialmente, que se trata de Lei Federal instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

110. Impende assinalar que a PNRS se enquadra no âmbito da competência legislativa concorrente, englobando a União, os Estados e o Distrito Federal. Isso porque o art. 24 prevê em seu bojo diversas matérias cuja competência cabe aos citados entes federativos. Cita-se, por oportuno, as matérias inseridas nos incisos VI¹¹⁷ e VIII¹¹⁸, da Constituição Federal, que são as que guardam relação com os resíduos sólidos e que, portanto, interessam à análise ora realizada.

¹¹⁵Signatárias: Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal e Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.

¹¹⁶ Art. 3º São atribuições da Comissão Técnica: XII - garantir que as propostas de revisão dos Planos - PDSB e PDGIRS sejam **elaboradas e finalizadas de forma a preencher todos os requisitos legais**, assim como atender às necessidades dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos e dos serviços públicos de saneamento básico do Distrito Federal;

¹¹⁷ VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

¹¹⁸ VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

111. Nesse contexto, imperioso destacar que atuando com base na atribuição conferida pelo citado artigo, a **União limita-se a estabelecer normas gerais** sobre o tema, cabendo aos Estados e **Distrito Federal suplementarem a legislação federal**, observando as normas gerais, isto é, sem contrariá-las.

112. Nessa mesma linha, o art. 9º, § 2º¹¹⁹, da PNRS determina que as políticas de resíduos sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **serão compatíveis com as diretrizes dispostas na Lei Federal**.

113. Ante o exposto, verifica-se que os prazos constantes na Política Distrital de Resíduos Sólidos, notadamente o prazo máximo de 4 anos para revisão do PDGIRS, estão em harmonia às linhas gerais estabelecidas na PNRS. Isso porque nesta política é estabelecido o prazo máximo revisional, qual seja, 10 anos; já a legislação distrital estabelece um prazo inferior ao período máximo estabelecido na legislação federal, estando em absoluta consonância às diretrizes nacionais.

114. É perfeitamente possível, portanto, o prazo inserido na legislação distrital de até 4 anos para fazer a respectiva revisão do Plano. Por outro lado, não poderia aceitar, de modo algum, o estabelecimento de um prazo superior a 10 anos para revisão do PDGIRS, por afrontar claramente ao prescrito na norma geral a cargo da União.

115. À medida que o DF estabelece o prazo máximo, em conformidade às normas gerais definidas pela União, fica vinculado a ele. Não pode aplicar a Lei Federal ou a Lei Distrital, de acordo com a sua conveniência. Interessante observar que a legislação local deixa margem para atuação discricionária do administrador no que tange à revisão do PDGIRS. Isso porque o prazo máximo é de até 4 anos. Dessa forma, é válida a revisão ocorrida em três anos, por exemplo. Todavia, ilegal a que deixa extrapolar o prazo de 4 anos sem sua efetivação, tal qual a que se observa na revisão deste PDGIRS.

116. Importante destacar que tal conduta repercute, inclusive, na atuação de outros jurisdicionados, a exemplo da Adasa, que reconhece¹²⁰ a necessidade de elaboração do normativo norteador do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, previsto no Contrato celebrado com o SLU de Gestão e Desempenho. Todavia, condiciona a produção de tal documento à conclusão da revisão do PDGIRS. Ademais, a Agência verifica a necessidade de revisão do Plano, desde a publicação do relatório de avaliação referente ao ano de 2018, a fim de compatibilizá-lo à realidade observada. Portanto, existem indicativos sólidos o suficiente para demonstrarem que a revisão é imprescindível, tanto sob o aspecto legal, como também em busca da qualidade e da eficiência na prestação do serviço.

¹¹⁹ § 2º A Política Nacional de Resíduos Sólidos e as Políticas de Resíduos Sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão compatíveis com o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo e com as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei.

¹²⁰ Peça 272, página 19 (e-DOC 4E9BFA32).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

117. Insta frisar que, em virtude de a Adasa verificar indicadores distorcidos desde a publicação do primeiro relatório de avaliação¹²¹ do PDGIRS, tal fato poderia contribuir para que revisões ocorressem se não antes, ao menos dentro do prazo máximo estabelecido pela legislação distrital.

118. Diante do exposto, ratifica-se o Achado 1.1¹²², porquanto os jurisdicionados mantiveram-se inertes acerca da não elaboração do Plano Distrital de Resíduos sólidos. Ademais, os argumentos apresentados a respeito da inobservância do conteúdo mínimo exigido para o Plano Distrital de Resíduos Sólidos e para PDGIRS, assim como do prazo para sua revisão, não foram suficientes para elidir as análises e evidências empreendidas. Ao contrário, serviram para corroborá-las, visto que a Adasa, por exemplo, entende necessária a revisão, citando que à luz da legislação esta deve ocorrer no máximo a cada 4 anos.

119. Além disso, a própria SODF repassou cronograma no qual consta que o período previsto para envio da minuta do PDGIRS ao governador é dezembro de 2024. Isso se tudo ocorrer dentro do esperado (entrega do termo de referência, publicação do edital, contratação da consultoria e entrega do produto), contudo, o prazo máximo permitido na Lei Distrital para proceder à revisão do Plano esgotou-se em março de 2022, sem justificativa plausível para referida inércia, motivo pelo qual opina-se pela manutenção deste achado, devendo o cronograma informado pela SODF ser observado pelo TCDF em sede de monitoramento, para fins de verificação do cumprimento dos prazos informados.

Proposições

120. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar à SODF/GAB e à SEMA que, em atenção à Lei distrital nº 5.418/2014:
 - a. realize os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil para fins de cumprimento do art. 14, XIX;
 - b. na revisão do PDGIRS, em curso, seja observado o conteúdo mínimo previsto nos arts. 13 e 14, com atenção às sugestões apresentadas na Tabela 16 deste relatório de auditoria;
- II. recomendar ao Gabinete do Governador (GAG), tendo em vista a característica *suis generis* do DF, que reúne competências estaduais e municipais, e em respeito ao princípio da eficiência, que avalie a conveniência de ajuste da Lei 5.418/2014, de modo que o conteúdo mínimo exigido nos artigos 13 e 14 possa ser consolidado em único plano.

Benefícios esperados

¹²¹ Disponível em: https://www.adasa.df.gov.br/pdgirs-srs/relatorio-avaliacao-pdgirs-srs?show_menu=1&menu_name=residuos-sol-gas-ene. Acessado em 26/05/2023.

¹²² O DF não cumpre integralmente a Política Distrital de Resíduos Sólidos.



121. Redução do impacto ambiental, bem como a promoção de uma gestão adequada dos resíduos sólidos no DF.

2.1.1 Achado 1.2 – Conflito de competência na gestão de resíduos sólidos

Critério¹²³

122. O PDGIRS, item 4.4 - Participação das Instituições Públicas, elenca as competências das instituições públicas na gestão dos resíduos sólidos e limpeza urbana. Ademais, a Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL, art. 7º, dispõe sobre as competências para a análise dos Planos de Gerenciamento Resíduos Sólidos no Distrito Federal.

Análises e Evidências

123. Inicialmente, vale trazer à baila os seguintes excertos normativos:

Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.¹²⁴

Do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

Lei nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016¹²⁵

Art. 2º São equiparados aos resíduos sólidos domiciliares os resíduos não perigosos e não inertes que sejam produzidos por pessoas físicas ou jurídicas em estabelecimentos de uso não residencial e que **cumulativamente tenham:**

I - natureza ou composição similares àquelas dos resíduos sólidos domiciliares;

II - volume diário limitado a: (Inciso alterado(a) pelo(a) Lei 6484 de 14/01/2020)

a) 120 litros de resíduos sólidos indiferenciados, gerados por edificação constituída de uma única unidade imobiliária; (Alínea acrescido(a) pelo(a) Lei 6484 de 14/01/2020)

¹²³ **Critérios: 1.3.1** - O PDGIRS elenca as competências das instituições públicas na gestão dos resíduos sólidos e limpeza urbana. A Portaria Conjunta nº 4 dispõe sobre as competências para a análise dos Planos de Gerenciamento Resíduos Sólidos no Distrito Federal. Legislação aplicável: PDGRIS 2018, item 4.4 (Participação das Instituições Públicas); Portaria Conjunta 4 de 30/09/2019, Art. 7º.

¹²⁴ Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

¹²⁵ Dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

*I - **grandes geradores**: pessoas físicas ou jurídicas que produzam resíduos em estabelecimentos de uso não residencial, incluídos os estabelecimentos comerciais, os públicos e os de prestação de serviço e os terminais rodoviários e aeroportuários, cuja natureza ou composição sejam similares àquelas dos resíduos domiciliares e cujo **volume diário de resíduos sólidos indiferenciados, por unidade autônoma, seja superior ao previsto no art. 2º, II;***

III - resíduos sólidos domiciliares indiferenciados: aqueles não disponibilizados para triagem com vistas à reciclagem ou para compostagem;

Art. 6º Sem prejuízo das demais responsabilidades, o grande gerador deve:

I - cadastrar-se junto ao SLU, na forma e no prazo do regulamento, e informar o prestador de serviços responsável por cada uma das etapas do gerenciamento dos resíduos gerados;

II - elaborar e disponibilizar ao Poder Público, sempre que solicitado, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos da Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, do Decreto federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, e das demais normas pertinentes;

**Portaria Conjunta nº 04/2019 - SEMA/SES/DF
LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL**¹²⁶

Art. 7º Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS serão analisados conforme a legislação vigente:

I - Diretoria de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado de Saúde:

a) analisar planos de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde;

b) analisar PGRS da indústria, serviço e comércio de alimentos;

II - à Superintendência de Licenciamento Ambiental do IBRAM:

a) analisar os planos de gerenciamento de resíduos sólidos de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental;

b) excetuam-se os PGRS analisados pela Diretoria de Vigilância Sanitária.

III - Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística - DF Legal:

a) analisar PGRS de grandes geradores;

b) analisar PGRS da construção civil;

c) analisar PGRS que não são analisados em I e II.

(grifo nosso)

¹²⁶ Estabelece diretrizes para a fiscalização de resíduos sólidos e para a análise de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Distrito Federal, objetivando dinamizar a execução das ações e evitar sobreposição de competências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

124. Dito isto, impende ressaltar que a Portaria Conjunta nº 04/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL estabelece diretrizes para a fiscalização de resíduos sólidos e para a análise de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Distrito Federal, objetivando dinamizar a execução das ações e evitar sobreposição de competências. O artigo 7º da citada norma prevê os órgãos competentes para análise dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, a saber:

- Diretoria de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado de Saúde (inciso I);
- Superintendência de Licenciamento Ambiental do Brasília Ambiental - Ibram (inciso II); e
- Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística - DF Legal (inciso III).

125. Dessa forma, solicitou-se¹²⁷ aos órgãos mencionados os Planos de Gerenciamento sob sua responsabilidade.

126. O Ibram¹²⁸ informou, por meio da Comissão Gestora da Agenda Ambiental A3P, que não tem conhecimento acerca da criação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deste órgão, tampouco da contratação de consultoria especializada para elaborá-lo, ressaltando que este documento requer a assinatura de um responsável técnico. Reconheceu que, apesar de aproximadamente 80% do seu efetivo de servidores ter aderido ao teletrabalho, o instituto, como órgão ambiental, deve efetivar a construção do documento solicitado, momento em que requereu prazo de 90 dias para a respectiva elaboração.

127. Em razão de a resposta não atender o pedido efetivamente realizado, foi encaminhado novo questionamento¹²⁹, de modo a obter informação mais assertiva acerca dos Planos de Gerenciamento sujeitos à sua análise. Desta feita, o órgão esclareceu¹³⁰ que não é possível acessar tais documentos sem que haja o levantamento de todos os estudos ambientais existentes no órgão.

128. Isso porque não há procedimento apartado para análise dos planos de gerenciamento das atividades abrangidas pela sua competência, de modo que o respectivo conteúdo desses planos é aprovado ou reprovado de acordo com uma avaliação completa dos estudos ambientais em trâmite no Brasília Ambiental. Dessa forma, observa-se dificuldade de acesso aos Planos que o Ibram tem a responsabilidade de analisar.

¹²⁷ Notas de auditoria nº 04 (IBRAM), 05 (DF-Legal) e 06 (SES).

¹²⁸ Peça 134 (e-DOC 4A2423F1).

¹²⁹ DA_21 (e-DOC B8C06E36-e em resposta à nota de auditoria nº 15).

¹³⁰ Peça 186 (e-DOC F786D959).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

129. Por sua vez, a SES¹³¹ relacionou uma série de planos de gerenciamento de hospitais públicos sujeitos à sua fiscalização¹³². Entretanto, não foram colacionados os planos de gerenciamento dos hospitais particulares, que se sujeitam à fiscalização dessa Secretaria, via Diretoria de Vigilância Sanitária¹³³.

130. Acerca dos PGRS da indústria, serviço e comércio de alimentos, cuja competência para análise, a teor da alínea “b” do mesmo dispositivo, é também da SES, ante a ausência de respostas a esse respeito, foi encaminhada a Nota de Auditoria 16/2022¹³⁴.

“A SES manifestou-se esclarecendo que a aprovação do PGRSS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Serviços de Saúde, bem como a fiscalização interna dos estabelecimentos caberia à **vigilância sanitária do DF**¹³⁵. No que tange à fiscalização externa, que compreende o acondicionamento e destinação correta dos resíduos, segundo esclareceu a Pasta, caberia à Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos do **DF Legal**. A SES ressaltou, ainda, que não realiza análise dos planos de gerenciamento dos estabelecimentos da indústria, serviço e comércio de alimentos, frisando **inexistir normativo ou regulamento obrigando estabelecimentos como os citados a elaborar PGRS**. Ademais, enfatizou que execução do plano de gerenciamento de grandes geradores é de responsabilidade de **outros órgãos**, aludindo à multicitada portaria conjunta.”

131. Dito isto, interessante observar inicialmente que, a despeito de a SES informar não existir normativo que obrigue empresas do setor alimentício a elaborarem plano de gerenciamento, cotejando a legislação vigente, observa-se que, conforme dispõe a Lei nº 5.610/2016, art. 2º, II, a, os estabelecimentos da indústria, serviço e comércio de alimentos que gerem mais de 120 litros diários de resíduos indiferenciados¹³⁶ se sujeitam à elaboração de tal plano.

132. Assim sendo, insta salientar que as competências relacionadas às análises dos planos de gerenciamento **não estão suficientemente claras na Portaria Conjunta nº 04/2019**, uma vez que quando o PGRS envolver indústria, serviço e comércio de alimentos a responsabilidade pelo exame deveria ser da Vigilância Sanitária, que relatou não fazer tal análise, sendo de responsabilidade da DF-Legal sua execução.

¹³¹ Peça 162 (e-DOC E7E81DA4 em resposta à Nota de Auditoria nº 06).

¹³² As peças 153 e 154 são reprodução das peças 162 e 163, contudo foram encaminhadas por protocolos diversos.

¹³³ Art. 7º, I, “a”, da Portaria Conjunta nº 04/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL

¹³⁴ Peça 173 (e-DOC 91887EE7).

¹³⁵ Ofício nº 8122/2022, Peça 164 (e-DOC 003A44CD).

¹³⁶ Aqueles não passíveis de reciclagem ou de compostagem.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

133. Apesar da resposta da SES, acredita-se que, pelo fato de o setor alimentício ser tratado de forma específica na portaria, por mais que a análise dos grandes geradores recaia sobre o DF Legal, a competência neste caso seria atraída pela Vigilância Sanitária, conforme depreendido da portaria conjunta supracitada. Além disso, o art. 7º, III, “c”, desse normativo, corrobora tal afirmação, visto que exclui da análise do DF-Legal os planos analisados pela SES e pelo Ibram.

134. No que tange a outros serviços e comércios não relativos a alimentos, caso sejam enquadrados como grandes geradores, a análise dos planos caberia ao DF Legal, conforme interpretação literal da norma.

135. Desse modo, observa-se que a Portaria Conjunta nº 4/2019 - SEMA/SES/DF LEGAL/BRASÍLIA AMBIENTAL não foi suficiente para delimitar as competências de modo claro, acarretando órgãos sobrecarregados com atividades que não seriam de sua incumbência, como o entendimento de que o DF Legal estaria desempenhando atividades de responsabilidade da SES, §132. Assim, verifica-se o descumprimento das atribuições inicialmente estabelecidas pela norma, a exemplo da SES.

136. Em relação ao DF-Legal, cabe dizer que o Órgão¹³⁷ reconhece sua competência quanto à análise dos planos dos grandes geradores, esclarecendo que são fiscalizados de acordo com a Política Distrital de Resíduos Sólidos. Ademais, informa que nas ações de fiscalização verifica se o estabelecimento possui Plano de Gerenciamento e, caso não o possua, emite notificação para a devida apresentação. Não foi esclarecido o prazo concedido para tal elaboração.

137. A planilha¹³⁸ encaminhada pelo DF Legal contém apenas 143 estabelecimentos, número diminuto se comparado a todos os grandes geradores do DF cadastrados no SLU. Acrescentou ainda que caso sejam grandes geradores, esses são orientados a procederem cadastro junto ao SLU, conforme determina a legislação, contudo, ao consultar site da autarquia, no qual é disponibilizada relação de grandes geradores, observa-se cerca de 1280 cadastros deferidos¹³⁹.

Tabela 18 - Grandes Geradores

Cadastro de Grandes Geradores	Quantidade
DF Legal	143
Cadastro deferido no SLU	1280
Constam no DF Legal e estão deferidos no SLU	27
Constam no DF Legal e não estão deferidos no SLU	116
Constam deferidos no SLU e não estão no DF Legal	1253

¹³⁷ Em resposta à NA 05, reiterada pela NA 11/2022, por meio do ofício 5411/2022.

¹³⁸ Peça 218 (e-DOC 199FAC9C).

¹³⁹ PT_37, associado sem e-DOC


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Fonte: Elaboração própria (PT_37, associado sem e-DOC)

138. Dessa forma, é possível inferir não haver troca de informações sobre essa matéria entre o DF Legal e o SLU, uma vez que os dados informados pela Secretaria não convergem com os dados acessados no banco de dados da autarquia, estando em absoluta discrepância, conforme números apresentados anteriormente.

139. Sobre o cadastramento dos grandes geradores (GG), observa-se que se trata de obrigação autodeclaratória¹⁴⁰ e, em que pese a quantidade de GG cadastrados no SLU ser quase 9 vezes superior aos cadastrados no DF Legal, ainda assim torna-se difícil conceber que 1253 seja a quantidade real de grandes geradores existentes no DF.

140. Observa-se, portanto, a fragilidade do sistema de autodeclaração dos grandes geradores, já que o próprio gerador do resíduo deve proceder ao cadastramento no SLU e, em outro momento, realizar a entrega do seu PGRS junto ao DF Legal.

141. Partindo do pressuposto de que o plano de gerenciamento é um dos documentos exigidos pelo SLU para que o grande gerador realize o cadastro, conforme Figura 2 extraída da página eletrônica do SLU, poderia se imaginar que ao menos os **1280** grandes geradores com cadastro deferido pela autarquia fizessem parte da listagem enviada pelo DF Legal, contendo os grandes geradores cujos planos estão sujeitos à sua análise.

Figura 2 - Requisitos para o cadastramento de grandes geradores no SLU.

2/04/18 às 23h31 - Atualizado em 3/01/23 às 15h36

CADASTRAMENTO DE GRANDES GERADORES

DESCRIÇÃO DO SERVIÇO:

Processo de cadastramento de pessoas jurídicas que produzam **mais de 120 litros diários** de resíduos indiferenciados em estabelecimentos comerciais, públicos, de prestação de serviço, terminais rodoviários e aeroportuários, conforme a **Lei nº 5.610**, de 16 de fevereiro de 2016.

USUÁRIO:

Estabelecimentos comerciais que produzam mais de 120 litros diários – Grandes geradores de resíduos

REQUISITOS:

- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS);
- Contratação de empresa autorizada pelo SLU a prestar os serviços de coleta e transporte de resíduos;
- Indicação do local para destinação final dos resíduos que possua autorização ambiental;
- Os resíduos devem ser separados por tipo (orgânico/reciclável) em sua origem e devem ser devidamente acondicionados;
- Identificação do tipo de resíduo, origem e volume;
- Observar Instrução Normativa IN nº89/2016 do SLU.

Fonte SLU¹⁴¹.

¹⁴⁰ Instrução Normativa nº 10/2022, art. 3º, I.

¹⁴¹ Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/grandes-geradores/>. Acessado em 26/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

142. O fato de haver estabelecimentos cujos planos foram analisados pelo DF Legal, mas não constam cadastrados no site do SLU leva a crer que os resíduos estão sendo recolhidos de forma indevida pela autarquia, porquanto a despeito da coleta seletiva ser feita pelo SLU de forma gratuita, no que tange aos resíduos indiferenciados dos grandes geradores, estes devem ser recolhidos mediante a celebração de contrato do grande gerador com um transportador particular, devidamente cadastrado junto ao SLU, que os disporá em aterro sanitário ou unidade de tratamento¹⁴².

143. Dessa forma, cotejando a listagem enviada pelo DF Legal com a relação de Grandes Geradores cadastrados no SLU, observa-se a existência de número significativo de estabelecimentos sem fiscalização e gerenciamento adequados, cuja responsabilidade é do DF Legal, conforme art. 7º, III da Portaria Conjunta nº 04/2019.

Causas

144. Entende-se que a Portaria Conjunta nº 4/2019 não foi suficiente para delimitar as competências dos agentes responsáveis pela análise e fiscalização dos PGRS.

145. Com relação ao conflito quantitativo na listagem de estabelecimentos responsáveis pela elaboração de seus PGRS, conforme explanado na Tabela 17, observa-se deficiência de comunicação e compartilhamento de informações entre os órgãos.

146. Observa-se, ainda, a fragilidade no sistema de autodeclaração dos grandes geradores, já que o próprio gerador do resíduo deve proceder ao cadastramento no SLU e, em outro momento, realizar a entrega do seu PGRS junto ao DF-Legal.

Efeitos

147. Constata-se que alguns dos órgãos responsáveis pela gestão dos RSU, no que tange ao PGRS, não estão cumprindo suas competências estabelecidas na Portaria Conjunta nº 4/2019, e outros, por seu turno, estão sobrecarregados com atividades que não seriam de sua competência inicial.

148. Ademais, observa-se que parte dos grandes geradores não apresentam PGRS aos órgãos competentes, propiciando ausência de fiscalização e gerenciamento.

149. Adicionalmente, menciona-se o impacto ambiental causado pela carência de fiscalização e gerenciamento dos PGRS, bem como prejuízo ao erário haja vista que o poder público se torna responsável pelo recolhimento e transporte do resíduo de responsabilidade do grande gerador.

Considerações do gestor/terceiro interessado

¹⁴² Lei 5.610/2016, Art. 6º, I: Sem prejuízo das demais responsabilidades, o grande gerador deve: cadastrar-se junto ao SLU, na forma e no prazo do regulamento, e informar o prestador de serviços responsável por cada uma das etapas do gerenciamento dos resíduos gerados;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

150. Quanto às proposições constantes do achado 1.2¹⁴³, o SLU informou¹⁴⁴ que, visando adotar medidas para aprimorar o compartilhamento de informações, foi disponibilizado acesso ao Sistema de Gestão Integrada – SGI para os Auditores e Fiscais do DF Legal. No que tange à proposição para que assegure a apresentação do PGRS pelos grandes geradores, esclarece que tornou obrigatório o campo referente ao *upload* do citado documento, no momento do cadastro destes no sistema. A despeito do exposto, cita que conforme Decreto 37.568/2016 o PGRS não consta no rol de documentos a serem apresentados pelo grande gerador ao SLU, mas que após o recebimento do relatório prévio, tomou esta providência.

151. O IBRAM, por sua vez, aduziu¹⁴⁵ que busca contribuir para soluções que possibilitem uma melhoria do compartilhamento de informações. Ademais, comunica que está em avaliação, no momento, proposta para implementação de uma plataforma online, na qual ficarão registrados os planos de gerenciamento analisados pelo Brasília Ambiental. Esclareceu que a referida ação é encabeçada pela SEMA.

152. No que se refere à recomendação objetivando garantir fácil acesso à listagem dos PGRS sob sua responsabilidade, argumentou que há tratativa em andamento (em fase de customização), para implementação de peticionamento eletrônico do requerimento e respectivos documentos e estudos ambientais que são apresentados dentro dos processos de licenciamento ambiental.

153. O órgão entende que atenderá as determinações do Tribunal, após a implementação das soluções em curso. Ademais, ressaltou que estudos ambientais são disponibilizados para acesso via a Biblioteca Digital¹⁴⁶ do Instituto. Mencionou, ainda, que grande parte dos planos apresentados ao Brasília Ambiental de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental já estão incluídos no cadastramento e podem ser acessados por meio do Serviço de Limpeza Urbana (SLU). Concluiu que não vislumbra prejuízo ou conflito de atribuições em relação às suas competências descritas a Portaria nº 4/2019.

154. Ato contínuo, a SES se manifestou¹⁴⁷ no sentido de que a elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) é de responsabilidade dos geradores. Nesse contexto, insere-se na competência da Diretoria de Vigilância Sanitária do DF - DIVISA- que fiscaliza e licencia, bem como aprova, os **PGRSS dos estabelecimentos geradores de resíduos de serviços de saúde**, para fins de concessão de Licença Sanitária. Finaliza informando que realiza inspeções objetivando desenvolver ações no DF, no âmbito público e privado, fazendo cumprir o que preceitua a Resolução da

¹⁴³ Conflito de competência na gestão de resíduos sólidos.

¹⁴⁴ Nota Técnica nº 1/2023 – SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (páginas 39-40), encaminhada por intermédio do Ofício nº 480/2023- SLU/PRESI/DIRAD.

¹⁴⁵ Ofício nº 1019/2023 - IBRAM/PRESI (peça 275, e-DOC EED675E9).

¹⁴⁶ Disponível em: http://sophia.ibram.df.gov.br/sophia_web/. Acessado em: 26/05/2023.

¹⁴⁷ Despacho - SES/SVS/DIVISA/GEAF, página 11 (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272), encaminhada por intermédio do Ofício nº 2953/2023-GP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Diretoria Colegiada ANVISA nº 222/2018¹⁴⁸ e preservar as diretrizes estabelecidas pela PNRS.

155. O DF Legal, por seu turno, não se manifestou sobre o conteúdo do RPA¹⁴⁹ e a Casa Civil se resumiu a encaminhar¹⁵⁰ as respostas dos demais jurisdicionados, não entrando no mérito das proposições a ela destinadas.

Posicionamento da equipe de auditoria

156. Preliminarmente, vale observar as medidas empreendidas pelo SLU, juntamente com os demais órgãos, sobretudo com o DF legal, com o fim de fomentar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos. Em atendimento à proposição que versa acerca da melhoria na troca de informações, o SLU franqueou acesso ao seu Sistema de Gestão Integrada (SGI) aos auditores do DF Legal. Entende-se que tal ação possibilita intensificar a articulação entre os agentes, de modo a preencher as lacunas observadas no RPA.

157. Destaca-se que essas ações precisam continuar, razão pela qual propõe-se alterar a redação da determinação I.a¹⁵¹ referente ao Achado 1.2, constante da proposta de encaminhamento do RPA de “adote medidas visando (...)” para “continue adotando medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o DF Legal, IBRAM e SEMA”.

158. Ademais, entende-se que ações do SLU no sentido de tornar obrigatório o campo relativo à apresentação do PGRS pelos grandes geradores, que antes da proposição era facultativo, demonstra postura antecipatória e proativa da autarquia.

159. O Ibram, por sua vez, não apresentou contraposições relativas ao teor das evidências e demais elementos deste Achado. Pelo contrário, em concordância com os apontamentos, anunciou que adotará medidas que se coadunam com o prescrito pela equipe de auditoria. Nesse sentido, entende-se necessária a adoção de medidas pelo Ibram visando cumprimento das falhas apontadas. Portanto, mantêm-se válidas as evidências e demais elementos pertinentes ao Achado 1.2, conforme descrito no RPA.

160. Ademais, levando em consideração que a SEMA desenvolve atualmente plataforma na qual ficarão registrados os planos de gerenciamento do IBRAM, sugere-se adicionar nova proposição, a fim de que a citada Secretaria também participe dos esforços envidados na melhoria do compartilhamento de informações juntamente com os demais órgãos envolvidos na gestão de RS. Ao contínuo, propõe-se ajustar a redação das proposições que versam acerca do

¹⁴⁸ Regulamenta as Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde e dá outras providências.

¹⁴⁹ Encaminhado por intermédio do Ofício nº 5384/2023-GP (e-Doc D989ADC5-e).

¹⁵⁰ Ofício Nº 366/2023 - CACI/GAB, peça 272, página 1 (e-DOC 4E9BFA32).

¹⁵¹ I. determinar ao SLU que: a. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o DF Legal e IBRAM;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

compartilhamento de informações entre os órgãos de modo a fazer constar, dentre os participantes, de igual modo a SEMA.

161. Embora não tenha sido direcionada nenhuma proposição específica à SES, que será impactada com ações a cargo da Casa Civil, sobretudo as que visem à revisão da Portaria Conjunta nº 04/2019, depreende-se de sua resposta que a referida Secretaria não reconhece sua competência acerca da análise dos PGRS da indústria, serviço e comércio de alimentos. Isso porque em sua manifestação, aludiu que na esfera de sua competência encontra-se apenas PGRSS dos estabelecimentos de saúde, permanecendo silente a respeito dos PGRS do ramo alimentício. Portanto, a despeito da citada Portaria prever¹⁵² expressamente a análise desses planos pela SES, restou evidenciado conflito de competência dos Órgãos constantes no supracitado documento, corroborando as análises contidas no RPA.

162. Como não houve manifestação específica da Casa Civil acerca deste Achado, mantêm-se inalteradas as proposições a ela destinadas, embora infira-se que este Órgão esteja participando de ações com a finalidade de melhorar o compartilhamento de informações, conforme resposta apresentada pelo SLU.

163. No mesmo sentido, haja vista não ter havido manifestação tempestiva do DF Legal acerca das análises empregadas no presente achado, mantêm-se inalterada a proposição II.a, resguardada a observação indicada no §160, com o fim de incluir a SEMA entre os órgãos envolvidos no compartilhamento de informações.

Proposições

164. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao SLU que:
 - a. continue adotando medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o DF Legal, IBRAM e SEMA;
 - b. até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, assegure a apresentação dos PGRS pelos Grandes Geradores;
- II. determinar ao DF Legal que:
 - a. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão

¹⁵² Portaria Conjunta nº 04/2019 - Art. 7º Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS serão analisados conforme a legislação vigente: I - Diretoria de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado de Saúde: b) analisar PGRS da indústria, serviço e comércio de alimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, IBRAM e SEMA.

- III. determinar à Casa Civil do DF que:
 - a. coordene ações com o fim de promover a revisão da Portaria Conjunta nº 04/2019, ou outra que venha a substituí-la, de modo a normatizar claramente as competências dos atores responsáveis pela análise e fiscalização dos PGRS;
 - b. adote medidas que assegurem a apresentação dos PGRS por aqueles relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014 como, por exemplo, exigir o PGRS para fins de concessão de licença de funcionamento;
 - c. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos como, por exemplo, cadastro único de PGRS daqueles geradores relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014;
- IV. determinar à SEMA que:
 - a. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, IBRAM e DF Legal;
- V. determinar ao IBRAM que:
 - a. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, DF Legal e SEMA;
- VI. recomendar ao IBRAM que, até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, organize listagem dos PGRS sob sua responsabilidade, garantindo fácil acesso aos documentos, de modo a fortalecer os mecanismos de transparência e melhorar a efetividade dos controles social e externo;
- VII. orientar o IBRAM que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Magna Carta, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde



que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribunal.

Benefícios esperados

165. Redução do impacto ambiental. Promoção de uma gestão adequada dos resíduos sólidos por meio da presença fiscalizatória do Estado.

2.2. QA 2 – A atuação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), referente à gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), está em conformidade com os dispositivos legais?

Parcialmente. Constatou-se que a Adasa não editou normativos específicos visando dispor acerca de indicadores de qualidade referentes a resíduos sólidos, avaliação de desempenho do serviço prestado pelo SLU e elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos. Ademais, a ausência de atuação concomitante da Agência Reguladora com vistas a aprimorar os serviços prestados pelo SLU com base nos dados apresentados nos relatórios trimestrais apresentados pelo prestador, restringindo-se à análise anual dos indicadores, prejudica a tomada de decisão tempestiva e faz com que o DF não alcance o máximo da sua potencialidade na gestão dos resíduos sólidos.

2.1.2 Achado 2.1 – Adasa não cumpre integralmente seu papel regulatório no acompanhamento, controle e desenvolvimento da qualidade do serviço de resíduos sólidos.

Critério¹⁵³

166. A Adasa, nos termos da legislação de regência, deverá editar normas¹⁵⁴ relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os

¹⁵³ **Critério: 2.1.1** - A ADASA editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; III – metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos. Legislação aplicável: Lei Distrital nº 4.285/2008, art. 9º, §2º, I e III.

2.2.1 - A ADASA editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados. Legislação aplicável: Lei Distrital nº 4.285/2008, art. 9º, §2º, VII.

2.3.1 - Cabe ainda à ADASA exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras: II – estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos; VI – promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços. Legislação aplicável: Lei Distrital nº 4.285/2008, art. 10, II, VI e IX.

¹⁵⁴ Lei Distrital nº 4.285/2008.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

seguintes aspectos: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços, metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados.

167. Além disso, cabe à Adasa exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras: estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos e promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços.

Análises e Evidências

168. Inicialmente, cabe observar que a Adasa não editou normas específicas, visando regular o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, notadamente versando acerca da avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, bem como de padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços. A respeito do assunto, a autarquia aponta que celebrou, em 2016, o Contrato nº 22/2016¹⁵⁵ com a empresa de Serviços de Engenharia Consultiva SS LTDA – SERENCO, a fim de apoiar a elaboração do PDGIRS. Aduz, ainda, que o citado plano foi aprovado em março de 2018¹⁵⁶. Prossegue esclarecendo que, no capítulo 13 do supramencionado plano¹⁵⁷, encontram-se os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência, eficácia e efetividade das ações programadas. Além disso, salienta que neste capítulo foram definidos os indicadores referentes aos resíduos de responsabilidade pública.

169. No que tange à avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados que envolvam os Resíduos Sólidos Urbanos, a autarquia informa¹⁵⁸ que vem realizando **verificações anuais** acerca do cumprimento dos planos por parte do prestador de serviços, desde a publicação do PDGIRS até a disponibilização dessas informações ao Governo do Distrito Federal e à sociedade em geral por meio de seu sítio eletrônico¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Disponíveis em:

https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/Contratos_Adasa/2016/contrato_22_2016.pdf, e Primeiro Termo Aditivo: https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/Contratos_Adasa/2016/contrato_22_2016_1_ADT.pdf. Acessado em 26/05/2023.

¹⁵⁶ Decreto Distrital nº 38.903/2018.

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.so.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/03/PDGIRS.pdf>. Acessado em 26/05/2023.

¹⁵⁸ Com base na Lei Federal nº 11.445/2007, art. 20. (VETADO). Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://www.adasa.df.gov.br/pdgirs-srs/relatorio-avaliacao-pdgirs-srs>. Acessado em: 26/05/2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

170. Afirma, ainda, que o Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016 – Adasa/SLU¹⁶⁰, celebrado com o SLU, em sua cláusula 10.1, estabelece que as **metas gerais** a serem observadas pelo SLU serão definidas no PDGIRS. Dessa forma, a Adasa utiliza os indicadores e metas estabelecidas no PDGIRS para acompanhar o desempenho dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no tocante à cobertura dos serviços, eficiência operacional e sustentabilidade econômico-financeira.

171. Em que pese os argumentos apresentados pela Adasa, a Lei Distrital nº 4.285/2008, em seu art. 9º, § 2º, incisos I e VII, traz expressa previsão de que a **Adasa editará normas especificamente** relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, abrangendo pelo menos os seguintes aspectos: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados.

172. Vale frisar, ainda, o disposto na Resolução nº 21/2016¹⁶¹ (Adasa), que assim dispõe:

“Art. 90 A avaliação da eficiência e eficácia da prestação dos serviços será feita por meio de indicadores de qualidade que permitam aferir o cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas em normas legais e de regulação, bem como no PDSB e PDGIRS.”

173. Como se vê, as metas são estabelecidas tanto em normas de regulação como também no PDGIRS, ou seja, faz-se necessária a regulação da Adasa sobre este assunto, não sendo suficiente, embora indispensável, que as metas constem no PDGIRS.

171. Ainda no que tange à ausência de norma específica relacionada à avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, vale destacar o fato de não ter sido localizado o prazo para que a Adasa publique os seus relatórios de avaliação, que são elaborados a partir de dados disponibilizados pelo SLU. Impende assinalar, contudo, que existe prazo para o prestador de serviços enviar relatórios trimestrais¹⁶² (até o dia 20 do mês subsequente ao encerramento do trimestre) e anual (no mês de março do exercício subsequente ao que se referir) à Adasa, conforme Resolução Adasa nº 21/2016¹⁶³. Em contrapartida, a

¹⁶⁰

Disponível

em:

https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/residuos_solidos_gas_energia/Contrato_de_Gestao_e_Desempenho_n_01_2016_Adasa_SLU.pdf. Acessado em: 26/05/2023.

¹⁶¹ Estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal.

¹⁶² Art. 87 O Relatório Trimestral de Serviços Executados (RTSE) deve ser entregue à Adasa até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao encerramento do trimestre, em meio digital e em formato a ser estipulado pela Adasa.

¹⁶³ Art. 88, Parágrafo único, O Relatório Anual deverá ser encaminhado à Adasa no mês de março do exercício subsequente àquele a que se referir.

Art. 87 O RTSE deve ser entregue à Adasa até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao encerramento do trimestre, em meio digital e em formato a ser estipulado pela Adasa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Resolução Adasa nº 08/2016¹⁶⁴ dispõe sobre os prazos, tanto para o **prestador de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário** encaminhar o relatório de atividades, como também para a Adasa fazer a devida avaliação¹⁶⁵.

172. Ante a existência de relatórios publicados trimestralmente pelo SLU, a Adasa dispõe dos insumos necessários para verificar se os percentuais das metas propostas no PDGIRS estão evoluindo para o atingimento delas. Dessa forma, atuações concomitantes da agência são de suma importância, a fim de que decisões sejam tomadas tempestivamente, de modo a corrigir eventuais desvios identificados.

173. A emissão do relatório final se presta a consolidar resultados já consumados do exercício objeto da avaliação. Portanto, a avaliação por parte da Adasa dos serviços executados com periodicidade alinhada à publicação do relatório de atividades do SLU, oportuniza que o prestador aprimore o desempenho no curso do exercício, de modo a aumentar a possibilidade de atingir os resultados propostos.

174. Oportuno mencionar que, em homenagem ao princípio da transparência, norteador da atividade da Administração Pública, a Adasa deve publicar os resultados da agenda regulatória referente ao biênio 2021-2022. Destarte, com respaldo na Portaria da Agência nº 169/2018¹⁶⁶ cabe promover também a divulgação da agenda correspondente ao período 2023-2024, que deve ser aprovada até o final do exercício anterior à sua vigência, de acordo com citado documento.

175. Ademais, vale frisar que, embora a jurisdicionada afirme que as metas gerais estão definidas no PDGIRS, com fulcro no Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016 - Adasa/SLU, cláusula 10.1, tal argumento por si só, não elide a responsabilidade da autarquia editar normas específicas visando à regulação do serviço de limpeza urbana, no que tange à eficiência e eficácia dos serviços. Advogando em prol desta tese, vale observar o que fez a Agência no âmbito do serviço de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Distrito Federal, por meio da Resolução Adasa nº 08/2016¹⁶⁷ e seus anexos I e II. Portanto, embora no PDGIRS também constem metas a serem observadas pela Caesb, existem normas robustas editadas pela Adasa acerca da avaliação de

¹⁶⁴ Dispõe sobre a instituição da metodologia de avaliação de desempenho da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Distrito Federal e sobre os procedimentos gerais de comunicações oficiais realizadas entre a Adasa e o prestador de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá outras providências

(https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/legislacao/Res_ADASA/2016/Resolucao08_2016.pdf).

¹⁶⁵ Art. 12 O processo de avaliação de desempenho observará os seguintes marcos anuais: I - O reporte de dados, por meio do informe anual, e de fatores explanatórios por parte do Prestador até o dia 31 de maio de cada ano; VII - A emissão do Relatório Final, contendo a avaliação de desempenho, até o dia 30 de setembro de cada ano.

¹⁶⁶ Portaria da Agência nº 169/2018, art. 11 c/c 13, §2º.

¹⁶⁷

Disponível

em:

https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/abastecimento_agua_esgotamento_sanitario/regulacao/manual_avaliacao_desempenho/Resolucao08_2016.pdf.

Acessado em: 26/05/2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

desempenho deste serviço, devendo os de limpeza urbana serem normatizados de modo análogo.

176. Outrossim, o supracitado Contrato de Gestão e Desempenho 01/2016, celebrado entre Adasa e SLU, prevê¹⁶⁸ a elaboração de **Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos**, condicionando sua apresentação à resolução específica a ser emitida pela Adasa, estabelecendo o formato e os prazos a serem observados pelo prestador de serviço. Em que pese não haver prazo estabelecido para edição da referida norma, não parece razoável que, transcorridos mais de 4 anos da vigência do PDGIRS, ainda não tenha sido editada resolução por parte da Adasa. O plano de exploração a ser publicado pelo prestador de serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos sólidos tem, dentre outras finalidades, a de contribuir para melhoria da qualidade dos serviços.

177. Por meio da Resolução Adasa nº 15/2019¹⁶⁹, foram estabelecidas as diretrizes e procedimentos para elaboração e apresentação do **Plano de Exploração dos Serviços**, destinada ao **Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário** do Distrito Federal, de responsabilidade da CAESB.

178. Contudo, o normativo equivalente à área de resíduos sólidos não fora editado, reforçando a falta de simetria regulatória entre as normas editadas para as áreas de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Causas

174. A inércia administrativa e a falta de planejamento da Agência culminaram na ausência de normativos e de indicadores estratégicos específicos (planejamento estratégico Adasa 2018 – 2025) relativos à área de resíduos sólidos.

175. Ademais, ressalta-se a periodicidade de avaliação dos serviços por parte da Adasa em descompasso com os relatórios publicados pelo SLU, bem como falta de cronograma de execução das atividades normativas.

Efeitos

176. A falta de cronograma, contendo as datas em que serão editados os normativos previstos pela legislação referentes à área de resíduos sólidos, acarreta prejuízo à transparência.

177. A ausência de avaliação com periodicidade alinhada aos relatórios parciais publicados trimestralmente pelo SLU, em comparação às

¹⁶⁸ 5.3. Sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares pertinentes, são deveres do SLU: II – elaborar e manter atualizado o Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos sólidos, no formato e prazos estabelecidos em resolução específica emitida pela ADASA e em consonância com o Plano Distrital de Saneamento Básico e PDGIRS, contemplando as seguintes peças de gestão: Plano de Operação e Manutenção: estratégias de operação e manutenção dos sistemas e das ações previstas para melhoria da qualidade da prestação dos serviços

¹⁶⁹alterada pela Resolução Adasa nº 13/2022, de 19/12/2022, https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/legislacao/resolucoes_adasa/2019/Resolucao_15_2019_Plano_de_Exploracao.pdf.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

metas previstas no PDGIRS, prejudica a tomada de decisão, assim como eventuais desvios remanescem sem a atenção devida pela Adasa de forma tempestiva. Ademais, o prestador carece de parâmetros qualitativos acerca da prestação do serviço executado. Por fim, o DF não alcança o máximo de sua potencialidade na gestão de resíduos sólidos.

Considerações do gestor/terceiro interessado

178. Após ciência do Relatório Prévio¹⁷⁰, a Adasa, inicialmente, discorreu¹⁷¹ a respeito das características inerentes às agências reguladoras, enfatizando a independência decisória. Destacou, ademais, que o exercício da regulação pode ser realizado por meio da regulação contratual, assim como foi feito em relação ao Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016-Adasa/SLU, ou por meio da regulação discricionária, fundamentada na edição de normas de regulação.

179. Frisou que a edição de normas depende da análise de vários fatores. Ressaltou, ainda, que diferente dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a regulação da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal é uma atividade recente, pois, estava condicionada à celebração do Contrato de Gestão e Desempenho com o SLU, conforme estabelecido pelo art. 65 da Lei nº 4.285/2008.

180. Quanto ao critério 2.1.1¹⁷², acerca dos padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços, reportou-se aos itens 10.1¹⁷³ e 10.2¹⁷⁴ do Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016-ADASA/SLU. Julgou que as metas e os indicadores definidos no PDGIRS são adequados, visando mensurar o cumprimento das metas de qualidade da prestação dos serviços, para o momento e o contexto vivenciado pelo Distrito Federal.

181. Segunda a Adasa, utilizou da regulação discricionária para editar a Resolução nº 21, de 25 de novembro de 2016, que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no DF. Cita os artigos 45, 51 e 91 da resolução:

*“Art. 45 capacidade de processamento das instalações de universalização das coletas seletivas estabelecidas no PDSB e PDGIRS, **bem como nas normas de regulação da Adasa.***

Art. 51 O prestador de serviços públicos deverá atender às metas progressivas para redução da disposição de resíduos

¹⁷⁰ Despacho Singular n.º 482023 – GCPT, peça 252, e-DOC F0D17CE6

¹⁷¹ Nota Técnica N.º 7/2023 - ADASA/SRS/CORR, páginas 15- 30 (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272), encaminhada por intermédio do Ofício nº 336/ADASA/PRE.

¹⁷² A ADASA editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; III – metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos.

¹⁷³ 10.1. As metas gerais a serem observadas pelo SLU serão definidas no Plano Distrital de Saneamento Básico e no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

¹⁷⁴ 10.2. A ADASA poderá estabelecer metas específicas para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos por meio de resoluções específicas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

sólidos em aterros sanitários, definidas no PDSB, PDGIRS e em resoluções da Adasa.

Art. 90 A avaliação da eficiência e eficácia da prestação dos serviços será feita por meio de indicadores de qualidade que permitam aferir o cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas em normas legais e de regulação, bem como no PDSB e PDGIRS."

(grifo nosso)

182. Assinalou que como as metas e indicadores definidos para o setor estão definidos no PDGIRS - sendo considerados suficientes para o momento -, concentrou esforços na construção de instrumentos regulatórios que não existiam e que eram fundamentais para a atuação da Agência na regulação e fiscalização do setor, a exemplo da elaboração de estudos e edição de normativos.

183. No que tange às metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos, outro inciso vinculado ao critério 2.1.1, afirma que no relatório prévio foram rejeitadas suas alegações.

184. Ato contínuo, a respeito da simetria regulatória desejada entre os serviços de limpeza urbana e serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, esclarece que a regulação destes possuem uma maturidade muito maior do que o daqueles. Isso porque os serviços prestados pelo SLU começaram a ser regulados em 2016, enquanto os de competência da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) tiveram início nos idos de 2006.

185. Ademais, argumentou que em virtude das distinções relacionadas aos prestadores de serviço (Caesb e SLU), a exemplo da forma de recebimento de recursos do orçamento público, da remuneração pelo serviço prestado, entre outros, a regulação pela Adasa dos diversos serviços não pode ser puramente simétrica, pois, para que a regulação seja efetiva, faz-se necessário respeitar as peculiaridades de cada serviço e aplicar os instrumentos regulatórios cabíveis a cada realidade.

186. Ressalvou que apesar de a opção regulatória da Adasa ter sido a de adotar, na sua maioria, as metas e os indicadores do PDGIRS, o estabelecimento de outros indicadores, por meio de resolução, poderá ser avaliado futuramente, com vista ao aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios utilizados para avaliar e fomentar a melhoria contínua na qualidade dos serviços.

187. Informa que na edição de normas reguladoras¹⁷⁵ deve-se observar as normas gerais a serem publicadas pela ANA que, conforme agenda regulatória¹⁷⁶, pretende editar tal norma de referência ainda no biênio 2023/2024.

¹⁷⁵ Previstas no art. 23, da Lei 11.445/2007, conforme redação dada pelo Novo Marco do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020).

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria>. Acessado em: 26/05/2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Entende prudente, aguardar a publicação da norma pela ANA, a fim de proceder uma avaliação sobre a necessidade de edição de norma para estabelecer outros indicadores de desempenho, além dos já constantes no PDGIRS, de modo a realizar adequações identificadas. **Pugna que seja revisada a conclusão empreendida para o critério 2.1.1, a fim de considerá-la integralmente cumprida, ao invés de parcialmente.**

188. Quanto ao critério 2.2.1¹⁷⁷, enfatiza a cautela necessária no sentido de aguardar a publicação de normas de referência por parte da ANA, a fim de que uma provável resolução da Adasa que trate do tema seja o mais convergente possível com as diretrizes estabelecidas. Diante disso, requer reavaliação sobre o atendimento do critério em apreço.

189. Em relação ao critério 2.3.1¹⁷⁸, a Agência **converge com o relatório prévio quanto à necessidade de edição de normativo estabelecendo diretrizes para elaboração do Plano de Exploração**, informando que tal ação deverá ser acrescentada aos projetos a serem desenvolvidos pela Adasa em 2024. Menciona, todavia, que para a elaboração do plano de exploração é necessário que a revisão do PDGIRS seja concluída. Destaca que é necessário também uma definição clara do titular dos serviços, ou seja, do Distrito Federal, em relação à concessão ou não das atividades de transbordo, tratamento e disposição final à entidade que não integre a administração do titular. Esclarece, por derradeiro, que caso essas atividades sejam concedidas, o plano de exploração relativo a elas deverá ser elaborado pelo prestador de serviços privado, ou seja, pela Concessionária responsável.

190. No que tange à avaliação dos relatórios trimestrais do SLU, argumenta que as ações e o monitoramento realizado pela Adasa em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos não se restringem à avaliação do PDGIRS, sendo realizadas fiscalizações periódicas às instalações do SLU. Portanto, no que diz respeito à recomendação de que a Adasa utilize os relatórios trimestrais publicados pelo SLU para o acompanhamento do alcance das metas ao longo do ano, entende-se que o tema deve ser estudado, a fim de que se possa promover o aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento dos resultados intermediários alcançados pelo prestador de serviços, ao longo do ano.

191. Sendo assim, entende a agência que a recomendação de aperfeiçoar o monitoramento da prestação dos serviços por meio da análise dos relatórios periódicos adequa-se à forma de atuação da Adasa de realizar suas

¹⁷⁷ "A Adasa editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados."

¹⁷⁸ Critério 2.3.1 - Cabe ainda à ADASA exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras: II – estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos; VI – promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços.



atividades de forma a estimular a melhoria contínua dos serviços. Por isso, a reguladora **planeja construir e implementar um sistema de informações que possibilite um melhor monitoramento da prestação dos serviços e de seus indicadores.**

192. No que diz respeito a estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, a Adasa entende que está cumprindo tal competência adequadamente, visto os diversos normativos publicados. Em relação à promoção de estudos, argumenta que tem exercido de forma plena tal competência, destacando estudos disponibilizados ao TCDF (peças 27 a 40). Diante disso, solicita que a conclusão referente ao critério 2.3.1 seja reavaliada, a fim de considerar que a Adasa está cumprindo satisfatoriamente o referido critério.

193. Relativamente à aplicação de sanções ao prestador de serviços pelo descumprimento de metas, frisa que o PDGIRS foi o primeiro a ser elaborado no DF, possuindo informações que precisam ser corrigidas. Informa que de acordo com o relatório de avaliação da Adasa de 2021, dos 19 indicadores, 9 estão abaixo da meta. Dessa forma, entende que **as metas relativas a esses indicadores foram mal dimensionadas e superestimadas, sendo primordial que ocorra a revisão do PDGIRS.**

194. Assinalou que a aplicação de sanções pecuniárias para compelir o prestador de serviços a cumprir metas, que, sabidamente, apresentam-se inadequadas ou superestimadas se mostraria desprovida de efeitos práticos nas circunstâncias atuais. Todavia, ressaltou que realiza fiscalizações regulares para avaliar a qualidade do serviço¹⁷⁹.

195. Outrossim, foram emitidos dois Termos de Notificação (TN), com 11 (onze) providências a serem acudidas pelo prestador do serviço¹⁸⁰, em que a Superintendência de Resíduos Sólidos concluiu pelo atendimento parcial do TN nº 355 – SRH/SRS, tendo permanecido “Não Atendido” o encaminhamento **do plano de contingência e emergência** a ser observado no caso do incidente (art. 76, Res. 18/18 – Adasa).

196. A Adasa ressalta que a ação empreendida no ASB contribuiu superar a meta referente ao IQR – Índice de Qualidade de Disposição Final em Aterro Sanitário nos anos de 2020 e 2021.

197. Enfatiza que a proposta da agenda regulatória da Adasa referente ao período 2023 a 2024 está em processo de consulta pública, conforme aviso publicado no DODF, no dia 05 de maio de 2023, com período de envio das contribuições entre 09 de maio a 12 de junho de 2023. A agenda regulatória somente é aprovada após a participação dos diversos atores da sociedade em processo de consulta pública, por isso, não pode ser resultado de imposição.

¹⁷⁹ A exemplo das fiscalizações ocorridas no Transbordo de Sobradinho (constatação de operações inadequadas) e no Aterro Sanitário de Brasília – ASB (extravasamento de chorume).

¹⁸⁰ Peça 272, página 26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

198. Requer, por derradeiro, seja modificada a redação do achado 2.1 para: A Adasa cumpre satisfatoriamente seu papel regulatório no acompanhamento, controle e desenvolvimento da qualidade do serviço de resíduos sólidos.

Posicionamento da equipe de auditoria

199. Inicialmente, impende assinalar que as agências reguladoras, mesmo tendo em lei asseguradas tanto sua independência administrativa, como suas autonomias financeira e funcional, enquadram-se nas unidades administrativas que devem ser fiscalizadas pelo TCDF. Para tanto, o artigo 70 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que o Controle Externo possa ser realizado por meio de fiscalização operacional das entidades, situação em que se enquadra a presente auditoria.

200. Dentre outros critérios a serem ponderados no curso da citada auditoria, convém destacar a economicidade, princípio vinculado ao desempenho dos órgãos públicos, considerando sua acepção mais ampla. Nesse sentido, deve-se analisar a relação custo-benefício entre as atividades realizadas e os resultados obtidos, tendo em mente ainda aspectos relacionados à eficiência e à eficácia, de modo a sopesar a obtenção dos melhores resultados em face dos recursos disponíveis. Dessa forma, observa-se que a atuação do TCDF, por intermédio das auditorias operacionais, objetiva avaliar as ações da Agência quanto a aspectos de economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, promovendo deliberações que visem aprimorar os procedimentos executados, assim como preencher as lacunas observadas. Com isso, busca-se a melhoria do desempenho desses entes frente às suas competências legais e regimentais.

201. Portanto, observa-se que o controle externo exercido pelo TCDF sobre a regulação e os entes reguladores não é uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas deriva de um dever legal (e até mesmo constitucional) da Corte de Contas, visto que a Lei Orgânica, tendo por base o princípio do paralelismo e simetria constitucional, reproduziu no bojo de seu art. 70, com os devidos ajustes aplicáveis à realidade local, o que há consignado no art. 70 da Carta Maior.

202. Superado este ponto, insta salientar que a Adasa reconhece que o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos tem uma **maturidade muito menor** que o de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso porque a regulação dos serviços prestados pelo SLU foi iniciada em 2016, enquanto os serviços relacionados à Caesb começaram a ser regulados 10 anos antes, com a assinatura do contrato de concessão em 2006.

203. De acordo com a Adasa, a regulação realizada é dividida em contratual ou discricionária. Ademais, o entendimento da Agência é no sentido de que as metas do PDGIRS são suficientes para mensurar o cumprimento da qualidade do serviço. Menciona, por fim, que utilizou a regulação discricionária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

para estabelecer condições gerais do serviço, citando os arts. 45, 51 e 91 da res. 21/16 - Adasa¹⁸¹.

204. Diante da relevância dos artigos à elucidação da análise empreendida, reproduz-se abaixo:

*“Art. 45 O tratamento de resíduos sólidos e a capacidade de processamento das instalações deverão adequar-se às metas de universalização das coletas seletivas estabelecidas no PDSB e PDGIRS, **bem como nas normas de regulação da Adasa.***

*Art. 51 O prestador de serviços públicos deverá atender às metas progressivas para redução da disposição de resíduos sólidos em aterros sanitários, definidas no PDSB, PDGIRS e **em resoluções da Adasa.***

*Art. 90 A avaliação da eficiência e eficácia da prestação dos serviços será feita por meio de indicadores de qualidade que permitam aferir o cumprimento das metas e diretrizes **estabelecidas em normas legais e de regulação, bem como no PDSB e PDGIRS.**”*

(grifo nosso)

205. Dito isto, contrapondo às argumentações da Adasa de que as metas do PDGIRS seriam suficientes para avaliar a qualidade do serviço, forçoso mencionar dois aspectos:

- 1) o primeiro se refere à aparente contradição da Agência em considerar que as metas do PDGIRS, no seu entender, seriam suficientes para analisar o cumprimento da qualidade do serviço. Isso porque, noutro momento¹⁹³, a própria agência afirmou categoricamente que existem metas mal dimensionadas e superestimadas, sendo salutar a revisão do PDGIRS. Observa-se, portanto, que **as metas constantes do Plano não são suficientes para avaliar o desempenho do prestador**, fato reconhecido implicitamente pela própria agência por dedução lógica de sua manifestação, uma vez que, como as metas não estão calibradas de modo fidedigno, resta prejudicada também a avaliação da qualidade do serviço prestado, ante a ausência de parâmetros que permitam balizar tal atuação;
- 2) o segundo aspecto articula-se aos artigos relacionados pela Agência (Resolução acima) como forma de refutar as conclusões empreendidas pelo Corpo Técnico para o critério 2.1.1¹⁸², alegando o suposto

¹⁸¹

Disponível

em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/49a5d5efd3bf450db0ecb52d69daef93/adasa_res_21_2016.html#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2021%2C%20DE%2025,res%C3%ADduos%20s%C3%B3lidos%20no%20Distrito%20Federal. Acessado em: 26/05/2023.

¹⁸² Critério 2.1.1 - A ADASA editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

cumprimento da legislação. Leitura atenta dos artigos colacionados permite depreender que, embora sejam necessárias metas constantes no PDGIRS, estas por si sós não são suficientes, tendo em vista que em todos os artigos há clara e expressa menção à necessidade de que estejam estabelecidas no PDGIRS, mas também em normas de competência da Adasa.

206. O fato de constarem no PDGIRS não exclui a necessidade de existirem metas dispostas nos normativos elaborados pela ADASA. Inclusive, revela-se oportuno mencionar o entrave observado por conta de as metas estarem dispostas apenas no PDGIRS. Em virtude de a Adasa não ser a titular do serviço, mas sim o DF, que detém responsabilidade acerca da elaboração e da revisão da citada peça, a Agência acaba por delegar a terceiros um papel que a legislação lhe impõe, atuando de forma secundária no processo, ao invés de atrair para si a responsabilidade de realização dos ajustes das metas que observa necessários.

207. Importante ressaltar que apesar de detectar diversas metas distorcidas, em sua maioria relacionadas à coleta seletiva, não é mencionado pela Agência qual seria a meta considerada adequada. Caso existissem metas disciplinadas por meio de suas resoluções, conforme prevê a legislação, tal fato viabilizaria os eventuais ajustes necessários, sem ficar na dependência de ações a cargo de terceiros, como ocorre com as metas constantes do PDGIRS, que precisam de impulso do DF para que sejam efetivadas.

208. A falta de normativos próprios no desiderato de estabelecer metas também repercute na ausência de apuração dos fatos, visando eventual punição do prestador de serviço. Embora exista expressa previsão em seu normativo¹⁸³, a Adasa recorre ao argumento de que as metas estão mal dimensionadas para justificar a não apuração dos fatos ensejadores do descumprimento das metas. Ocorre que são duas as repercussões de tal conduta: a primeira, e mais óbvia, é o fato de descumprimento da norma, diga-se de passagem, criada pela própria Agência; a segunda, e não menos importante, é que ao não apurar os fatos, alegando eventuais distorções da meta, perde-se a oportunidade de identificar os desvios ocorridos, de modo a preencher as lacunas identificadas.

209. Além disso, sem desconsiderar sobremaneira a independência e autonomia da agência, salutar ao desenvolvimento de suas atividades, tampouco os diversos fatores envolvidos na regulação de determinada norma, cabe enfatizar que a proposta deste Corpo Técnico, no sentido de que a regulação relacionada ao RSU tenha densidade e robustez desejadas se

urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; III – metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos.

¹⁸³ Resolução 04/2019 (Adasa). Art. 7º Sujeita-se à multa do Grupo III: II - deixar de realizar as obras necessárias à prestação adequada dos serviços ou de cumprir suas metas de qualidade e eficiência estabelecidas nas normas de regulação, do Contrato de Gestão e Desempenho, do Plano Distrital de Saneamento Básico e do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;



embasa nos normativos vigentes. Paralelamente, citou-se a regulação observada na área de esgotamento sanitário, que a despeito das observações quanto às peculiaridades inerentes a cada setor, pode servir de modelo para que ações empreendidas nesta área sejam aproveitadas para o setor de limpeza urbana, realizando os ajustes necessários face às especificidades de cada ramo de atuação.

210. Embora o prazo de dez anos que separa a regulação entre as duas áreas jamais possa ser reparado, tal fato não pode ser usado de subterfúgio permanente para justificar a disparidade observada entre a regulação dos serviços nos dois setores.

211. Pelo contrário, as experiências exitosas relacionadas ao setor de abastecimento servem de base e de insumo para que as pendências relacionadas ao RSU sejam sanadas, em que pese as peculiaridades inerentes a cada área. Isso acelerará o crescimento da regulação empreendida para o RSU, aproximando-o cada vez mais do arcabouço normativo destinado à área de abastecimento. Do contrário, um setor sempre estará à frente do outro, porque começou a ser regulado mais cedo e/ou por conta das singularidades que lhes são intrínsecas. Nota-se que já se transcorreu quase 10 anos desde o início da regulação do RSU e a distância referente à regulação entre as duas áreas é percebida com muita nitidez e intensidade.

212. Indo além, salienta-se que a justificativa acerca da maturidade regulatória entre os dois setores, deve ser vista como uma oportunidade de criar estratégias e desenvolver soluções que acelerem a regulação do RSU, e não como uma ameaça que amplia o abismo regulatório entre os dois setores. Isso não quer dizer, de modo algum, frear a regulação feita no âmbito do abastecimento. Pelo contrário, a realidade sempre impõe melhoria contínua. Espera-se que as presentes sugestões criem um cenário fértil para que a regulação do RSU se dê da forma mais célere possível, primando pelos valores que norteiam a atuação da agência.

213. Quanto ao critério 2.2.1¹⁸⁴, a Adasa entende que deve ter cautela antes de promover a resolução necessária, visto que cabe¹⁸⁵ à ANA estabelecer normas gerais acerca da qualidade de prestação de serviço. Todavia, salienta-se que a previsão para que a Adasa edite normas referentes a padrões de qualidade na prestação do serviço se impõe desde a sua Lei de reestruturação nº 4.285, que é de 2008, conforme critério em epígrafe. Assim, verifica-se o transcurso de 15 anos sem elaboração da referida norma. Por outro lado, entende-se razoável aguardar a edição de normas gerais, a fim de evitar duplicidade de esforços ou retrabalho por parte da Adasa.

¹⁸⁴ "A Adasa editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, que abrangerão pelo menos os seguintes aspectos: VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados."

¹⁸⁵ Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Art. 4º-A. § 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020); I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

214. Em relação ao critério 2.3.1¹⁸⁶, impende assinalar que a Adasa converge com o relatório prévio, quanto à necessidade de edição de normativo estabelecendo diretrizes para elaboração do Plano de Exploração, informando que tal ação deverá ser acrescentada aos projetos a serem desenvolvidos pela Adasa em 2024.

215. O relatório emitido pela Superintendência de Resíduos Sólidos (SRS) da Agência concluiu pelo atendimento parcial do TN nº 355 - SRH/SRS, tendo permanecido "Não Atendido" o encaminhamento, pelo prestador do serviço, do plano de contingência e emergência a ser observado no caso do incidente. Trata-se de exigência¹⁸⁷ imposta pela Res. 18/18 (Adasa)¹⁸⁸, que estabelece diretrizes e procedimentos para os aterros sanitários e dá outras providências.

216. Reconhecendo os benefícios advindos da citada fiscalização, não se pode olvidar que o plano de exploração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, previsto no citado contrato de gestão e desempenho contempla três peças, a saber: plano de operação e manutenção, plano de expansão e plano de contingência e emergência. Embora o plano de contingência e emergência não apresentado pelo SLU, que acarretou o atendimento parcial do Termo de Notificação expedido pela Adasa, refira-se ao ASB, vale ponderar que o plano a ser elaborado pelo SLU, que versa acerca da prestação do serviço de forma geral pode ter influência na elaboração do plano específico do aterro.

217. Caso já tivesse sido elaborado o plano de contingência geral, visto que o contrato de gestão e desempenho é de 2016 e a resolução de 2018, talvez o SLU não tivesse incorrido na falta de apresentação do plano do transbordo de sobradinho, citada no relatório da SRS. Mais um motivo pelo qual urge edição do normativo por parte da Adasa, dispondo acerca do formato e prazos para elaboração das referidas peças.

218. Quanto à promoção de estudos, visando o desenvolvimento dos serviços, este aspecto foi considerado atendido por este corpo técnico pela Adasa, conforme PT 33¹⁸⁹. Portanto, apesar dos argumentos trazidos, contendo

¹⁸⁶ Critério 2.3.1 - Cabe ainda à ADASA exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras: II – estimular a melhoria da qualidade e aumento de eficiência dos serviços e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos; VI – promover estudos e pesquisas, visando ao desenvolvimento dos serviços

¹⁸⁷ Art. 10 O prestador de serviços públicos deve elaborar os seguintes planos e programas: III. Plano de Contingência e Emergência; Parágrafo único. O prestador de serviços públicos deve encaminhar à Adasa, em até 30 (trinta) dias antes do início da operação e sempre que forem atualizados, os planos e programas previstos nos incisos I a VII do caput.

¹⁸⁸ Acessado em: https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/legislacao/resolucoes_adasa/2018/Resolucao_n_18_2018_Procedimentos_Aterros_Sanitarios.pdf. Disponível em: 26/05/2023.

¹⁸⁹ e-DOC 0942E934-e, associado aos autos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

listagem dos estudos realizados, mantém-se o entendimento anterior no sentido de cumprimento por parte da reguladora deste ponto.

219. Contudo, o critério é composto por 2 incisos, daí porque foi, e continua sendo **considerado parcialmente cumprido**, a despeito da promoção de estudos por parte da ausência. Entende-se que a falta de regulamentação específica pela Adasa, estabelecendo o formato e os prazos a serem observados pelo SLU na implementação do plano de exploração dos serviços **de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos sólidos**, impacta negativamente no estímulo à melhoria da qualidade e ao aumento da eficiência dos serviços.

220. No que tange às proposições que versam acerca da agenda regulatória, cabe frisar convergência com o argumento apresentado pela agência, no sentido que a referida agenda não pode jamais ser resultado de imposição. Corrobora-se o entendimento acerca da consulta pública ser um valioso instrumento de participação social na qual são coletadas e consolidadas as demandas sociais, de modo a atender os anseios da sociedade, na medida da reserva do possível e prioridades do poder público.

221. Interessante mencionar que das ações propostas para área de resíduos sólidos na agenda atual, duas constavam na agenda¹⁹⁰ anterior, biênio 21/22 (revisão das resoluções 18/18 e 21/16), e há apenas uma ação nova a ser empreendida. Depreende-se, portanto, que as ações previstas para agenda anterior como prioritária para agência não foram cumpridas. Dessa forma, embora os temas prioritários definidos pela agência possam ser alterados mediante participação popular, a Adasa pode indicar os temas que considera estratégicos para o biênio, assim como o fez em relação à agenda¹⁹¹ que está sob consulta pública. Nesse contexto, insere-se a referida determinação para que seja estabelecido e publicado o cronograma das ações regulatórias, contendo as normas previstas na legislação.

222. Pautada no valor organizacional da transparência que norteia suas ações regulatórias, deve-se dar publicidade dos resultados das ações que constaram na agenda do biênio anterior, sobretudo no tocante à área de resíduos sólidos, assim como de sua agenda regulatória (biênio 2023-2024), que de acordo com a portaria 169/2018¹⁹² deve ser aprovada até 30 de junho deste ano. Apesar de a publicação estar prevista logo após a aprovação, não é mencionada data para que tal evento ocorra, sendo não só desejável, como também essencial que conste o prazo de publicação da referida portaria.

223. Portanto, mantém-se as conclusões alcançadas para os critérios 2.1.1, 2.2.1 e 2.3.1, permanecendo inalteradas as proposições relacionadas a estes que fizeram parte do relatório prévio. Em que pese o exposto, entende-se

¹⁹⁰ Disponível em: https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/transparencia/Agenda_Regulatoria/Agenda_Regulatoria_2021-2022.pdf. Acessado em: 26/05/2023.

¹⁹¹ Disponível em: https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/consultas_publicas/CP_001-2023/Proposta%20Agenda%20Regulat%C3%B3ria.pdf. Acessado em: 26/05/2023.

¹⁹² Disponível em: https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/transparencia/Agenda_Regulatoria/Portaria_169_2018_Agenda_Regulatoria.pdf. Acessado em: 26/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

oportuna a mudança de redação do Achado 2.1¹⁹³ para “Adasa não **cumpre integralmente** (em lugar de desempenha satisfatoriamente) seu papel regulatório no acompanhamento, controle e desenvolvimento da qualidade do serviço de resíduos sólidos”.

Proposições

224. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) que:
 - a. avalie os serviços executados com periodicidade alinhada à publicação dos relatórios de atividades do SLU;
 - b. estabeleça e publique cronograma de execução das atividades normativas, tais como:
 - i) elaboração de indicadores de qualidade, de acordo com o art. 9º, § 2º, I, da Lei distrital 4.285/2008, observadas as diretrizes determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);
 - ii) definição de metas;
 - iii) avaliação de desempenho do serviço de resíduos sólidos (SLU), a exemplo da Resolução Adasa nº 08/2016 e seus anexos I e II, que dispõe acerca da metodologia de avaliação de desempenho dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal;
 - iv) definição de prazo para avaliação do relatório de atividades encaminhado pelo SLU, referente ao exercício anterior, visto não existir regulamentação a respeito da data em que a Adasa deve dar publicidade de tal informação à sociedade; e
 - v) estabelecimento de formato e prazo para elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, conforme previsão contida na cláusula 5.3, do Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016, celebrado entre Adasa e SLU (a exemplo da Resolução nº 15/2019, que estabelece diretrizes para elaboração do plano de exploração da área de abastecimento e esgotamento sanitário).
 - c. estabeleça objetivos e indicadores específicos relacionados a resíduos sólidos no plano estratégico vigente (2018 – 2025) e nos subsequentes, a exemplo dos instituídos para área de recursos hídricos no plano estratégico atual;

¹⁹³ ADASA não desempenha satisfatoriamente seu papel regulatório no acompanhamento, controle e desenvolvimento da qualidade do serviço de resíduos sólidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- d. publique:
- i. os resultados das ações estabelecidas na agenda regulatória, especialmente os referentes à área de resíduos sólidos (biênio 2021-2022);
 - ii. a agenda regulatória aprovada referente ao período de 2023 a 2024, conforme arts. 11 e 13, § 2º, da Portaria Adasa nº 169/2018.

Benefícios esperados

225. Atuação regulatória mais efetiva por parte da Adasa, no que se refere à área de resíduos sólidos, ensejando a consequente melhoria do serviço prestado.

226. Por fim, almeja-se que, implementadas as normas regulatórias previstas, ocorra redução do impacto ambiental.

2.2 QA 3 – O GDF adota medidas efetivas para a disposição e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e cumpre as metas estabelecidas no PDGIRS?

Parcialmente. Constatou-se que, embora o DF tenha cumprido o prazo para disposição final ambientalmente adequada, não tem avançado no atingimento das metas relativas à destinação final ambientalmente adequada. Especificamente acerca da prestação do serviço de coleta seletiva, observou-se que as cooperativas possuem melhores indicadores de aproveitamento do que as empresas. Além disso, contatou-se a existência de exigências contratuais às cooperativas, que preveem valor máximo de 30% de rejeito das coletas, todavia, não foram identificadas exigências no mesmo sentido para as empresas. Outrossim, o SLU demonstra atuação deficiente na priorização da coleta seletiva no DF. Todavia, não se pode olvidar que segue o caminho rumo à priorização das cooperativas e associação de catadores na prestação do serviço de coleta seletiva, de forma a cumprir a legislação.

2.2.1 Achado 3.1 – O GDF apresenta discreta evolução na destinação ambientalmente adequada dos RSU.

Critério¹⁹⁴

227. Conforme dicção do inciso I do art. 54 da Lei Federal nº 12.305/2010¹⁹⁵, o DF tinha o prazo de até 2 de agosto de 2021 para promover a **disposição final** ambientalmente adequada, definida como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros.¹⁹⁶

¹⁹⁴ **Critério: 3.1.1** - O Novo Marco do Saneamento prevê a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2 de agosto de 2021 para o Distrito Federal. A Política Nacional de Resíduos Sólidos define as ações voltadas para a destinação final ambientalmente adequada. (Legislação aplicável: Lei nº 12.305/2010, art. 54, I, com redação dada pela Lei 14.026/2020. Lei nº 12.305/2010, art. 3º, VII, e art. 9º. 3.2.1 - Metas estabelecidas no PDGIRS2018, aprovado pelo Decreto 38.903/2018).

¹⁹⁵ Com redação dada pela Lei 14.026/2020.

¹⁹⁶ Lei Federal nº 12.305/2010, art. 3º, VIII.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

228. Além disso, a PNRS define que as ações voltadas à promoção da **destinação final** ambientalmente adequada incluem a **reutilização**, a **reciclagem**, a **compostagem**, a **recuperação** e o **aproveitamento energético** ou outras destinações¹⁹⁷.

Análises e Evidências¹⁹⁸

229. A PDRS estabeleceu nos seus objetivos¹⁹⁹ as ações voltadas à destinação final ambientalmente adequada, preconizadas em primeiro plano, a saber: reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos. Por último, definiu a disposição final ambientalmente adequada, que visa à distribuição ordenada dos rejeitos em aterros. Logo, há uma ordem prioritária de alocação do resíduo: primeiro, **destina-se** adequadamente e, somente quando o resíduo não é mais passível de tratamento, é **disposto** em aterros sanitários.

Figura 3 - destinação e disposição final ambientalmente adequadas.



Fonte: Montagem a partir de imagens coletadas nos sites da CONTENCOM e da SAAE Oliveira.

230. Nesse contexto, até 20 de janeiro de 2018, o DF possuía²⁰⁰ o segundo maior lixão do planeta. Contudo, em decorrência da atuação conjunta e integrada de várias Secretarias, Autarquias, Agências e o Gabinete do Governador, seguindo o Plano de Intervenção de Lixão do Jóquei²⁰¹, realizou-se seu fechamento.

231. **Desse modo, o DF cumpriu o prazo previsto na Lei Federal nº 12.305/2010, art. 54, I, haja vista que toda disposição final de resíduos é feita em aterro sanitário.**

¹⁹⁷ Lei Federal nº 12.305/2010, art. 3º, VII.

¹⁹⁸ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_34 – Procedimentos 3.1.1.3 e 3.1.1.4.

¹⁹⁹ Lei Distrital nº 5.418/2014, art. 4º, II.

²⁰⁰ Relatório Anual do SLU 2018, página 3. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/RELATORIO-ANUAL-2018-1.pdf>. Acessado em 15/05/2023.

²⁰¹ Disponível em: https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/plano_intervencao.pdf. Acessado em 15/05/2023.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

232. No que concerne à destinação final ambientalmente adequada, obteve-se dados do indicador de recuperação de materiais recicláveis pertencente ao **Índice de Sustentabilidade de Limpeza Urbana (ISLU)** das seguintes fontes: SINIR²⁰², SELURB²⁰³ e Adasa. Com base nas médias do indicador das fontes supra indicadas, para o período compreendido entre 2018 e 2022, constatou-se que **o DF não avançou nos quesitos reutilização, reciclagem e recuperação de resíduos, haja vista que apresentou nenhuma ou pouca melhora nos índices de recuperabilidade de resíduos ao longo dos últimos 5 (cinco) anos**, conforme Tabela 19.

Tabela 19 - Resultados obtidos para o indicador de recuperabilidade dos resíduos frente às metas estabelecidas no PDGIRS.

Indicador de Recuperabilidade de resíduos	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)
Metas PDGIRS (%)	9	12	13	15	16
Fonte SINIR	1,35	2,37	x	x	x
Fonte SELURB	3,20	1,00	1,40	2,40	2,30
Fonte Adasa²⁰⁴	2,15	2,47	2,38	3,60	x
Média ISLU²⁰⁵ – SINIR, SELURB e Adasa	2,23	1,9	1,9	3,00	2,30

Fonte: PT_34 (e-Doc F8218FE1-e).

233. Neste ponto, ressalta-se que o DF tem obrigação legal²⁰⁶ de disponibilizar anualmente²⁰⁷ informações acerca dos resíduos sob sua competência ao órgão federal responsável pela coordenação do SINIR. Todavia, embora o Distrito Federal tenha apresentado a declaração referente ao ano de

²⁰² Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos: Instrumento da PNRS, que promove o acesso às informações referentes aos resíduos sólidos dos entes da federação, cuja coordenação e articulação estão sob a responsabilidade do Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente.

²⁰³ O Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana (SELURB) em cooperação técnica com a *PricewaterhouseCoopers* (PwC), elaboram, anualmente, o ISLU, cujo principal objetivo é mensurar o grau de aderência dos municípios brasileiros às diretrizes e metas da PNRS.

²⁰⁴ O último relatório disponível no sítio eletrônico da ADASA, até a presente data 18/05/2023, é do ano de 2021.

²⁰⁵ indicador de recuperação de materiais recicláveis coletados do ISLU.

²⁰⁶ Art. 11 da Lei 5.418/2014: Incumbe ao Distrito Federal fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SINIR todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento federal.

²⁰⁷ Art. 4º da Portaria nº 412, de 25 de junho de 2019.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

2020²⁰⁸, não consta no seu Relatório Estadual de Gestão de Resíduos no SINIR as informações referentes à recuperabilidade dos resíduos²⁰⁹. Ressalta-se ainda que não há dados dos resíduos de competência do DF relativos ao ano de 2021.

234. De modo ilustrativo, ano a ano, calculou-se a média do indicador das fontes mencionadas, concluindo-se que em nenhuma das comparações (3 fontes ou média destas) **o DF atingiu percentual que se aproximasse das metas estabelecidas, sendo o melhor resultado (3,6% em 2021) mais de 4 (quatro) vezes inferior ao objetivo estipulado (15%)**. Logo, constata-se que o DF não está atingindo as metas previstas no PDGIRS para o indicador de recuperabilidade de resíduos.

235. No mesmo sentido, conforme consta da Tabela 19 a seguir, tem-se o não atingimento das metas para **coleta seletiva e valorização dos resíduos**. Embora seja possível notar uma melhora percentual no atingimento dos seus fins, ainda mostra resultado bastante aquém do que foi previsto nas metas. Relevando-se o resultado do ano de 2020, em decorrência de possíveis interferências ocasionadas pela pandemia da COVID-19, verifica-se que nos demais anos foi atingido rendimento médio 3 (três) vezes menor que o estabelecido.

236. Quanto à **valorização dos resíduos**, que compreende a reciclagem do material orgânico por compostagem e a reciclagem do material seco²¹⁰, dentre as ações até aqui mencionadas, foi a que mais obteve resultados próximos às metas impostas, todavia, sempre inferiores ao proposto.

Tabela 20 - Análise temporal dos índices de recuperabilidade dos resíduos.

	2019 (%)		2020 (%)		2021 (%)		2022 ²¹¹ (%)	
	meta	resultado	meta	resultado	meta	resultado	Meta	resultado
Coleta seletiva	12	3,52	13	2,15	15	4,7	16	5,8 ²¹²
Valorização de resíduos²¹³	10,92	10,14	12,16	10,08	14,05	11,80	21,71	X

²⁰⁸ Lista da Situação das Declarações. Disponível em: <https://www.sinir.gov.br/paineis/declaracoes/>. Acessado em 15/05/2023.

²⁰⁹ Relatório Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos do DF 2020 – SINIR (DA_34, e-Doc CF1AB533-e).

²¹⁰ PDGIRS, páginas 74 - 79. Disponível em: <https://www.so.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PDGIRS.pdf>. Acessado em 15/05/2023.

²¹¹ Dados computados com base no relatório do SLU do ano de 2022, disponibilizados pelo SLU. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/RELATORIO-ANUAL-SLU-2022.pdf>. Acessado em 18/05/2023.

²¹² Cálculo próprio = (soma das massas de coleta seletiva coletadas das empresas (6.878,3 ton) e das cooperativas (33.761,43 ton)) / (total de resíduos domiciliares e comerciais coletados (696.995,94))..

²¹³ O relatório de avaliação dos indicadores pela ADASA não está disponível para o ano de 2022.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Recuperação dos materiais recicláveis	12	2,47	13	2,38	15	3,60	16	X
---------------------------------------	----	------	----	------	----	------	----	---

Fonte: PT_34 (e-Doc F8218FE1-e).

237. **Em conclusão, os baixos índices de recuperabilidade de resíduos apresentados, bem como o não atingimento das metas estabelecidas no PDGIRS para o indicador de recuperabilidade de resíduos do ISLU, da coleta seletiva e da valorização de resíduos, convergem para o entendimento de que o DF não está adotando medidas suficientes com vistas à promoção das ações estabelecidas pela PNRS referentes à destinação final ambientalmente adequada, tendo evoluído pouco ou quase nada no que se refere à adoção de tais medidas.**

238. Nota-se, ainda, a ausência de ações focadas na viabilização de novas formas de destinação ambientalmente adequadas como, por exemplo, o aproveitamento energético. Neste ponto cabe salientar que as metas estabelecidas no PDGIRS para a valorização energética, por meio da conversão de rejeitos para combustível derivado de resíduos, geração de energia pela biodigestão e utilização de gases do ASB e do Aterro do Jóquei, iniciam-se em 2023²¹⁴.

239. Para além de todos os fatos narrados, é imperioso destacar que o SLU promove o reaproveitamento de parte dos resíduos que chegam diariamente à Unidade de Recebimento de Entulho (URE), a qual se destina, exclusivamente, ao recebimento de resíduos de entulhos, galhadas e volumosos inservíveis. Entretanto, o quantitativo de material recuperado na URE não é computado nos cálculos do ISLU²¹⁵, **fato que poderia gerar impactos positivos nos indicadores do DF**, já que, somente no ano de 2021, foram produzidas mais de 300 mil toneladas de reciclados derivados deste material. Segundo a Adasa, a não inclusão dos Resíduos da Construção Civil (RCCs) na fórmula é em respeito ao definido durante o processo de elaboração dos indicadores do PDGIRS, submetido ao controle social por meio de consultas e audiências públicas.

240. Entretanto, no que se refere à composição do indicador, o PDGIRS indica que *“A base de dados para o cálculo do ISLU para o ano de 2015 foi o SNIS: Material recuperado, exceto material orgânico e rejeito (Cs009) e “quantidade total de resíduos coletados” (Co119).”*²¹⁶. Logo, assume-se que na elaboração do PDGIRS foram utilizadas as definições previstas no SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) para o cálculo do indicador em apreço.

²¹⁴ PDGIRS, página 106. Disponível em: <https://www.so.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PDGIRS.pdf>. Acessado em 15/05/2023.

²¹⁵ Resposta da Adasa à Nota de Auditoria nº 17 (DA_20, e-Doc 78E13890-e)

²¹⁶ PDGIRS, página 121 (DA_29, e-Doc 0410A1E2-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

241. Todavia, ao proceder à análise do Glossário de Indicadores do SNIS²¹⁷, observa-se a ausência de uma definição específica do que compõe a variável "materiais recicláveis recuperados (CS009)" para fins do cálculo do quantitativo de material recuperado. Logo, embora se utilize definições com base em indicadores nacionais para o cálculo da recuperabilidade de resíduos, faz-se importante adequação da fórmula à realidade do Distrito Federal.

242. Logo, em que pese a definição do indicador não englobar o tipo de recuperação realizada na URE, faz-se necessário que essa atividade **integre algum índice** de recuperação de resíduos, visto representar atividade de suma relevância, em consonância às disposições da PNRS. Isso porque o quantitativo de material recuperado deixa de ser aterrado, o que permite o prolongamento da vida útil do aterro, bem como possibilita o aproveitamento econômico e social da atividade.

Causas

243. Ausência de proatividade do SLU frente ao descumprimento das metas estabelecidas, ausência de ações focadas em novas destinações ambientalmente adequadas, como aproveitamento energético.

244. Além disso, inexistência de mecanismos que cataloguem todas as iniciativas voltadas à destinação final ambientalmente adequadas no DF

245. Por fim, o descumprimento das metas não acarreta nenhuma espécie de sanção aplicada pela Adasa ao SLU.

Efeitos

246. A falta de adoção de medidas voltadas a promover a disposição final ambientalmente adequada, bem como o não atingimento das metas estabelecidas no PGDIRS impactam diretamente na quantidade de resíduos destinadas ao Aterro Sanitário de Brasília (ASB), reduzindo, portanto, sua vida útil, além de potencializar impactos ambientais.

Considerações do gestor/terceiro interessado

247. A ADASA iniciou suas declarações²¹⁸ enunciando que o PDGIRS foi o primeiro plano do gênero no DF e, em que pese apresentar imperfeições que carecem de correções, trouxe grandes avanços além de ter servido de aprendizagem na definição de projeções e estabelecimento de metas.

248. Nesse contexto, a Autarquia alegou que as metas dos indicadores da coleta seletiva foram mal dimensionadas e superestimadas e entende como primordial a revisão do PDGIRS, para promover a atualização de tais metas ao contexto do DF. Como consequência, a aplicação de sanções se mostraria desprovida de efeitos práticos nas circunstâncias atuais.

²¹⁷ Glossário de Indicadores dos Resíduos Sólidos. Página 10. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/Glossario_Indicadores_RS2020.pdf. Acessado em 15/03/2023.

²¹⁸ Nota Técnica nº 7/2023 – ADASA/SRS/CORR, página 21 (DA_4E9BFA32-c, peça 272), encaminhada por intermédio do Ofício nº 336/ADASA/PRE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

249. Informou ainda que realiza fiscalizações regulares para avaliar a qualidade dos serviços postos à disposição da sociedade, incluindo a conformidade das instalações operacionais exigida pelas normas de regulação como, por exemplo, ações referentes à área de transbordo de Sobradinho e ao extravasamento de Chorume do maciço no ASB, em 2019.

250. O SLU, por sua vez, ponderou²¹⁹ que, desde a publicação do PDGIRS em 2018, houve relevante e considerável evolução na gestão dos resíduos sólidos do DF como, por exemplo, o fechamento do lixão, inauguração do Aterro Sanitário de Brasília, ampliação da coleta seletiva, construção e reforma de galpões de IRR²²⁰ e CTR²²¹, construção de pontos de entrega voluntária, implantação e operação da URE, incentivo ao mercado da compostagem, participação na operacionalização do Complexo Integrado de Reciclagem do DF, campanhas ambientais, modernização do monitoramento do órgão e tratamento do chorume.

251. Esclareceu que, quanto ao cálculo de índice de reciclagem não contemplar os avanços referentes ao reaproveitamento de parte dos resíduos de construção civil destinados à URE, o SLU instituiu²²² o Grupo de Trabalho (GT) nº 80 para discussão sobre a definição de índices de reaproveitamento de resíduos, atualizando a proposta de padronização dos índices de reciclagem do Distrito Federal, com recomendação da inclusão dos resíduos reaproveitados na URE no índice geral de reciclagem, que abarca tanto os recicláveis do RSU quanto os recicláveis de RCC.

252. Por derradeiro, salientou²²³ que há desafios relacionados aos índices, uma vez que não cabe apenas ao SLU o cumprimento integral das metas.

Posicionamento da equipe de auditoria

253. Primeiramente, salienta-se que o atingimento das metas de disposição e destinação final ambientalmente adequadas não são responsabilidades de um único órgão, no caso do SLU, mas sim trata-se de competência da unidade federativa como um todo, envolvendo diversos órgãos integrantes da estrutura do DF, como disposto na Lei 5.418/2014, art. 7º.

254. Desse modo, prezando pela melhor aplicabilidade das proposições advindas desta auditoria, entende-se salutar modificar a questão 3, de forma a retirar o SLU do seu enunciado, passando a ter a seguinte redação: *O **GDF** adota medidas efetivas para a disposição e destinação final ambientalmente adequada e cumpre as metas estabelecidas no PDGIRS?*

²¹⁹ Ofício nº 480/2023 – SLU/PRESI/DIRAD (DA_4E9BFA32-c, peça 272).

²²⁰ Instalações de Recuperação de Resíduos.

²²¹ Centrais de Triagem de Resíduos.

²²² Processo nº 00094-00001211/2022-45.

²²³ Nota Técnica nº 1/2023 – SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (página 44), encaminhada por intermédio do Ofício nº 480/2023- SLU/PRESI/DIRAD.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

255. No mesmo sentido, opta-se por modificar o achado 3.1 para: *GDF apresenta discreta evolução na destinação ambientalmente adequada dos RS.*

256. Com relação às proposições, as alegações apresentadas pela ADASA e pelo SLU não foram suficientes para alterá-las.

257. Em análise às manifestação das jurisdicionadas, verifica-se que, embora a ADASA entenda que os indicadores da coleta seletiva tenham sido mal dimensionados, superestimados e que a melhor solução seja a revisão do PDGIRS, recorda-se que a autarquia participou da Comissão Técnica²²⁴ responsável pela elaboração dos indicadores do PDGIRS e, ainda que se conclua pela má formulação dos indicadores, a ADASA tem obrigação normativa de fiscalizar e atuar de outras maneiras de modo a contribuir para o melhoramento da prestação do serviço.

258. Logo, torna-se prejudicial a espera pela revisão do PDGIRS para a tomada de providências por parte da autarquia com o fim de contribuir para o melhoramento dos indicadores, tendo em vista que não há data prevista para tal, em que pese a previsão inicial de 4 (quatro) para sua revisão.

259. Salienta-se, contudo, em resposta à menção da autarquia especificamente aos indicadores de coleta seletiva, que a análise empregada neste relatório não se restringe a tais métricas, mas também a outros indicadores relativos à destinação final ambientalmente adequada como os de recuperabilidade de resíduos e valorização de resíduos por reciclagem, vide §237.

260. Com relação ao entendimento da ADASA de que a aplicação de sanções pecuniárias se mostraria desprovida de efeitos práticos, cabe ressaltar que a Resolução nº 04/2019²²⁵ prevê a possibilidade de aplicação de outros mecanismos sancionatórios.

261. Entende-se, portanto, que outras ações podem ser tomadas com o fim de promover o melhoramento dos indicadores como, por exemplo, as fiscalizações descritas pela autarquia, realizadas na área de transbordo de Sobradinho e na ASB, em 2019, que geraram efeito positivo nos serviços objetos das fiscalizações²²⁶. Verifica-se, no entanto, que as mencionadas fiscalizações foram realizadas há 4 (quatro) anos. Nesse sentido, paira a dúvida se há algum planejamento ou um cronograma de ações da autarquia com o fim de fiscalizar os serviços prestados pelo SLU ou se as mencionadas fiscalizações se referiram a casos isolados.

262. Ademais, em contraposição às alegações da ADASA, verifica-se que há o que ser feito com o fim de melhorar o atingimento das metas estabelecidas no PDGIRS que não a aplicação de sanções pecuniárias como,

²²⁴ PDGIRS2018, página 3.

²²⁵ Resolução nº 4/2019 – tipifica as infrações e estabelece as penalidades a serem aplicadas ao SLU.

²²⁶ Nota Técnica nº 7/2023 – ADASA/SRS/CORR, páginas 21-26 (DA_4E9BFA32-c, peça 272).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

por exemplo, a criação do GT de iniciativa do SLU para discussão sobre a definição de índices de reaproveitamento de resíduos, mencionada no §251.

263. Quanto à manifestação do SLU, observa-se que o órgão tem trabalhado em busca do melhoramento dos serviços prestados, todavia, as ações empregadas ainda não têm sido suficientes para o atingimento dos indicadores do PDGIRS, relativos à destinação final ambientalmente adequada. Nota-se ainda que os resultados dos indicadores permanecem praticamente inalterados no período entre 2018 e 2022, como se verifica nas Tabela 19 e Tabela 20, e que não há ação proativa do órgão frente às metas a vencer como as relativas a novas formas de destinação ambientalmente adequadas como o aproveitamento energético.

264. Por fim, ressalta-se que os indicadores de destinação final ambientalmente adequada que servem de base para as avaliações do alcance das metas do PDGIRS decorrem tão somente de dados provenientes do SLU, todavia, é importante mencionar que há outras iniciativas no DF que poderiam influenciar nas métricas de recuperabilidade de resíduos que não são de responsabilidade do SLU como, por exemplo, a contratação de cooperativas para realização de coleta seletiva nos condomínios horizontais²²⁷; Projeto Vale Luz da Neoenergia²²⁸, que prevê benefícios com a troca de resíduos sólidos por descontos na conta de energia; coleta de eletroeletrônicos e eletrodomésticos para o sistema de logística reversa²²⁹, dentre outros.

265. Desse modo, embora haja outras iniciativas de destinação final ambientalmente adequada, elas não são contabilizadas e catalogadas por nenhum órgão. Assim, sendo a SEMA responsável pela gestão ambiental no DF, é de se esperar que o órgão reúna competências necessárias para catalogar as diferentes formas de destinação final ambientalmente adequadas existentes no DF, com o fim de subsidiar as análises e a composição dos indicadores de recuperabilidade de resíduos.

266. Logo, faz necessário incluir nas proposições determinação específica à SEMA para que envie esforços com o fim de promover a compilação das ações existentes no DF que possam impactar no resultado dos indicadores de recuperabilidade de resíduos.

Proposições

267. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao SLU que, diante da iminente exigência de metas relativas ao aproveitamento energético a partir de 2023, apresente estudos, em 180 dias, acerca de alternativas de destinação ambientalmente adequada dos

²²⁷ Lei nº 6.615, art. 2º, § 4º.

²²⁸ Regulamento Projeto Vale Luz. Disponível: https://www.neoenergiabrasilia.com.br/sobre-nos/Documents/vale-luz/regulamento_vale_luz_neoenergia_brasilia.pdf. Acessado: 19/05/2023.

²²⁹ Disponível em: <https://www.sema.df.gov.br/logistica-reversa-de-eletroeletronicos-e-eletrodomesticos/>. Acessado em: 19/05/2023.



resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito ao aproveitamento energético dos resíduos;

- II. determinar à Adasa que, sempre que for cabível, aplique as medidas sancionatórias ao SLU no caso de descumprimento das metas estabelecidas, conforme art. 7º, II, da Resolução Adasa nº 04/2019;
- III. determinar à SEMA que catalogue e contabilize as iniciativas de destinação final ambientalmente adequadas existentes no DF, de forma a contribuir para a análise e composição dos indicadores do PDGIRS.

Benefícios esperados

268. Redução do impacto ambiental, bem como a ampliação da vida útil do aterro.

2.2.2 Achado 3.2 – Atuação deficiente do SLU na priorização da coleta seletiva

Critério²³⁰

269. A PNRS estabelece a responsabilidade ao titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos o estabelecimento do sistema de coleta seletiva²³¹, bem como, em conjunto com a PDRS, estabelece como seus princípios²³², objetivos²³³ e instrumentos²³⁴ a participação dos catadores e associações de catadores na coleta seletiva de RSU.

Análises e Evidências

Celebração de contratos com cooperativas e associação de catadores

270. A partir de 2016, o SLU passou a realizar contratações com as organizações de catadores, em circuitos definidos para localidades específicas para a prestação dos serviços de coleta seletiva, além dos contratos já celebrados com as empresas privadas²³⁵.

271. Nesse ponto, cumpre salientar que há 2 modelos de contratos para prestação do serviço de coleta seletiva pelas cooperativas e associações no Distrito Federal: **a) porta a porta**, no qual a população dispõe o resíduo na porta de casa e as cooperativas contratadas recolhem o material; **b) triagem**,

²³⁰ **Critério: 3.3.1** - A PNRS e a Política Distrital de Resíduos Sólidos estabelecem princípios, objetivos e instrumentos que priorizam a coleta seletiva e a participação dos catadores e associações de catadores na coleta de RSU. Legislação aplicável: Art. 6º VIII, art. 7º XII, art. 8º III e IV, art. 36 II da Lei federal nº 12.305/2010; Art. 3º VIII, art. 4º XII, art. 5º III e IV da Lei distrital nº 5.418/2014. Art. 5º, §2, da Lei Distrital nº 6.615/2020. Lei 11.445/2007 PDGIRS.

²³¹ Lei Federal nº 12.305/2010, Art. 36, II.

²³² Lei Federal nº 12.305/2010, Art. 6º, VIII e Lei Distrital nº 5.418/2014, art. 3º, VIII.

²³³ Lei Federal nº 12.305/2010, Art. 7º, XII e Lei Distrital nº 5.418/2014, art. 4º, XII.

²³⁴ Lei Federal nº 12.305/2010, Art. 8º, III e IV e Lei Distrital nº 5.418/2014, art. 5º, III e IV.

²³⁵ Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, disponível em: <https://www.so.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/03/PDGIRS.pdf>. Página 73. Acessado em 16/05/2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

que compreende as atividades de recepção, triagem, prensagem, enfardamento, armazenamento e comercialização do produto dessa atividade.

272. Dessarte, a Autarquia celebrou, entre os anos de 2016 e 2018, 11 contratos para prestação de serviços de coleta seletiva com cooperativas, no modelo porta a porta, os quais atendiam 15 RAs²³⁶. Ademais, em 2022, realizou chamamento público²³⁷ objetivando nova contratação de cooperativas e associações de catadores para coleta seletiva no mesmo modelo, o qual ampliou de 11 para 22 contratos, passando de 15 para 23 RAs²³⁸ abrangidas pelo serviço.

273. Ressalta-se que em termos percentuais, as cooperativas atuam em 70%²³⁹ das RAs. Todavia, é importante destacar que **há atuação concomitante das empresas contratadas, que possuem contratos vigentes²⁴⁰, e das cooperativas em algumas RAs para prestação do serviço**. Logo, observa-se que o percentual de 70% diz respeito apenas à presença das cooperativas em determinadas regiões, sendo possível afirmar que, em aspectos territoriais, esse percentual de cobertura seria menor, pois as atividades empreendidas pelas cooperativas nas RAs convivem em paralelo aos serviços executados pelas empresas contratadas²⁴¹.

274. Os **contratos de triagem²⁴²**, por sua vez, **são realizados somente pelas cooperativas e associações de catadores**, ou seja, não há inclusão de empresas contratadas para este propósito. Tais contratadas são responsáveis por comercializar os materiais recicláveis provenientes da coleta seletiva realizada pelas prestadoras de serviços de limpeza urbana, sejam elas empresas ou cooperativas.

275. Os primeiros contratos para este fim foram assinados com as cooperativas em 2017²⁴³, e, em dezembro de 2018, a Autarquia contava com 17 contratos. Atualmente, o SLU possui 20 contratos ativos para prestação dos serviços de coleta no modelo triagem²⁴⁴.

²³⁶ Procedimento 3.3.1.10. PT nº 36 (e-Doc 40CC87C7-e, páginas 3-5).

²³⁷ Disponível em: https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/SEI_GDF-82332039-Edital.pdf. Acessado em 16/05/2022.

²³⁸ Sobradinho I, Paranoá, Itapoã e Condomínios, São Sebastião e Jardim Mangueiral, Lago Norte e Varjão, Lago Sul, Cruzeiro Velho, Riacho Fundo I e II, Candangolândia e Núcleo Bandeirante, Santa Maria, Samambaia, Brazlândia, Park Way, Jardim Botânico I, II e III, Colônia Agrícola Samambaia, Planaltina I e II, Setor de Mansões Sobradinho II e Fercal, SAI, SCIA, Arniqueira.

²³⁹ Valor obtido mediante a divisão entre o número de RAs abrangidas pela coleta seletiva pelas cooperativas (23) pelo número total de RAs (33).

²⁴⁰ Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/contratos-do-ano-2019/> (contratos 19, 21 e 24/2019). Acessado em 16/05/2023.

²⁴¹ Papel de Trabalho 25 (PT_25, e-Doc DB6C9CF9-e, página 6).

²⁴² Compreende as atividades de recepção, triagem, prensagem, enfardamento, armazenamento e comercialização fruto desta atividade.

²⁴³ Relatório SLU 2018. Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/RELATORIO-ANUAL-2018-1.pdf>. Página 97. Acessado em 16/05/2023.

²⁴⁴ Procedimento 3.3.1.10. PT nº 36 (e-Doc 40CC87C7-e, páginas 7-8).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

276. Quanto à forma como se deu a ampliação da participação das cooperativas na prestação do serviço no modelo porta a porta, o SLU informou²⁴⁵ que levou em consideração a capacidade de atuação das empresas e das cooperativas contratadas, as quais tiveram a prerrogativa de permanecer nas RAs onde já executavam os serviços e de pleitear áreas ainda sem presença de coleta seletiva ou com **tipologia urbana baixa**, majoritariamente composta por casas, onde a execução do serviço porta a porta permite uma melhor conscientização da população atendida. Por outro lado, **às empresas foram destinadas as áreas com tipologia urbana alta**, com prédios, cuja coleta é feita com a utilização de contêineres.

277. Dessarte, desde a última contratação, em 2018, o SLU ampliou em 24%²⁴⁶ a atuação das cooperativas e associações de catadores na prestação do **serviço de coleta seletiva**, no modelo porta a porta. Depreende-se, portanto, que a entidade optou por manter a prestação do serviço pelas empresas a fim de promover a inclusão gradual das cooperativas e associações, considerando aspectos como a capacidade de atuação, experiência das contratadas e a tipologia urbana.

278. Menciona-se ainda a existência da **coleta ponto a ponto**, realizada nos Locais de Entrega Voluntária, implantados em pontos estratégicos e de grande circulação, em que a população entrega seus resíduos secos.

279. Nesse contexto, cabe observar que fora protocolado pela Rede Alternativa²⁴⁷ e pelas Centrais das Cooperativas de Material Reciclado do Distrito Federal (CENTCOOP), em nome das respectivas cooperativas e associações de catadores de material reciclável vinculadas, a Manifestação de Interesse Privado (MIP)²⁴⁸, cujo objetivo é mostrar a viabilidade em assumirem 100% do serviço prestado referente à coleta seletiva no âmbito do DF²⁴⁹.

Resultados obtidos pela execução do serviço de forma híbrida

280. Observa-se grande distinção em termos de qualidade do material recuperado entre as contratadas, de modo que o índice de aproveitamento dos materiais recicláveis pelas cooperativas é de 87%²⁵⁰. Em contrapartida, o maior rendimento obtido pelas empresas na prestação do mesmo serviço foi de 47%, conforme ilustra a Tabela a seguir.

Tabela 21 - Comparativo do aproveitamento das empresas e cooperativas na execução da coleta seletiva.

²⁴⁵ Despacho - SLU/PRESI/DTI/COGEO (DA_22, e-Doc 34AE2442-c, página 1).

²⁴⁶ Valor obtido por intermédio da divisão entre a diferença das RAs abrangidas pela participação das cooperativas nos anos de 2016 a 2022 (23-15) pelo número total de RAs existentes no DF (33).

²⁴⁷ Sociedade civil, sem fins lucrativos, que visa a valorização do(da) catador(a) através de suas cooperativas e associações, mediante o estímulo à prática do associativismo, cooperativismo e da economia solidária, indispensável na garantia de seus resultados.

²⁴⁸ Manifestação de Interesse Privado (DA_28, e-DOC 34A471E9-e).

²⁴⁹ MIP (PT_25, e-Doc DB6C9CF9-e, páginas 6-7).

²⁵⁰ Procedimento 3.3.1.6 - Comparar o aproveitamento dos resíduos de coleta seletiva pelos contratados (PT nº 38, e-Doc 63E2C868-e, página 4).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Período	Empresas			Cooperativas		
	Média resíduos coletados (ton/período)	Total aproveitado (ton/mês)	Aproveitamento	Massa coletada (ton/período)	Total aproveitado (ton/período)	Aproveitamento
2020	18.311,03	8.661,25	47%	2.963,90	2.422,40	81,7%
2021	31.865,72	11.903,96	37%	4.335,81	3.767,13	87%
2022*	25.900,59	9.062,67	35%	6.878,30	5.984,12	87%*

* Dados atualizados com a publicação do Relatório Anual do SLU de 2022, página 84.

Fonte: Procedimento 3.3.1.6 (PT_38, e-Doc 63E2C868-e).

281. Inúmeras causas podem estar associadas às diferenças de aproveitamento entre as prestadoras dos serviços²⁵¹, a exemplo do tipo de veículo utilizado, conforme mencionado no estudo realizado por servidores do SLU²⁵². Assim, as empresas operam com veículos caminhões compactadores, os quais possibilitam que os resíduos não seletivos compactados se misturem àqueles com potencial de reciclagem, diferentemente das cooperativas, que utilizam **veículos que não promovem a compressão do material**.

282. Além disso, verifica-se **existência de exigências contratuais às cooperativas**, por intermédio de acordo de nível de serviço²⁵³, **que prevê valor máximo de 30% de rejeito das coletas**, sujeitando-as a penalidades no caso de descumprimento. Todavia, **não foram identificadas exigências no mesmo sentido para as empresas**.

283. Desse modo, a exigência contratual de aproveitamento mínimo incentiva o melhoramento da coleta seletiva. Contudo, caso esta condição seja imposta a apenas uma das categorias de contratadas, no caso, as cooperativas e associações, imprime-se condição de desigualdade entre elas e, para além disto, desincentivo para que as empresas melhorem a qualidade do serviço desempenhado²⁵⁴.

284. Ademais, frisa-se que para ambos os contratos, com empresas e cooperativas, a forma de remuneração se dá por viagem, independente da qualidade/quantidade dos resíduos, fato que também pode estar associado à má qualidade da coleta.

²⁵¹ Procedimento 3.3.1.6 - Comparar o aproveitamento dos resíduos de coleta seletiva pelos contratados (PT nº 38, e-Doc 63E2C868-e, páginas 5-6).

²⁵² Flora Lyn de Albuquerque Fujiwara (engenheira ambiental), Tatiana Marins Caiado (engenheira de produção), Andréa Portugal Fellows Kuhnert Dourado (arquiteta e urbanista) e Paulo Celso dos Reis Gomes (engenheiro civil e de segurança do trabalho). Disponível em: https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/ARTIGO_coleta-seletiva-SLU.pdf. Acessado em 16.05.2023.

²⁵³ Anexo IV _ Acordo de nível de serviço com as cooperativas (DA_32, e-Doc 5B4F3B66-e).

²⁵⁴ Procedimento 3.3.1.6 (PT 38, e-Doc 63E2C868-e, página 6).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

285. Ressalta-se ainda que o Termo de Referência (TR)²⁵⁵ dos contratos celebrados com as empresas, bem como o Projeto Básico (PB)²⁵⁶ para a contratação de organização de catadores preveem a implantação do programa de mobilização social, composto pelo Plano de Mobilização (PM)²⁵⁷ e pelo Relatório Mensal dos Serviços Executados (RMSE)²⁵⁸.

286. Em análise dos PM e RMSE das contratadas, notou-se que há um descompasso entre os planos de mobilização e os relatórios mensais apresentados, especialmente pelas cooperativas. Observou-se que para alguns meses e contratos, os RMSE se repetem, não há alteração sequer do número de residências visitadas, fato que torna improvável conceber que em todos os meses os mobilizadores promoveram visitas exatamente na mesma quantidade de residências ou estabelecimentos.

287. Além disso, verificou-se que embora o Projeto Básico do contrato com as cooperativas estabeleça “*jornada de 44 (quarenta e quatro) horas semanais de segunda à sexta-feira, exceto feriados*”²⁵⁹, na maioria dos RMSE, apresentados pelas cooperativas, no período compreendido entre maio e outubro de 2022, a realização da mobilização ocorreu em desacordo com a jornada estabelecida²⁶⁰.

288. O Projeto Básico do contrato com as cooperativas prevê, ainda, que as equipes de mobilização deveriam ser compostas por 1 mobilizador²⁶¹. Todavia, observaram-se diferenças nas quantidades de orientadores alocados na atividade, de modo que há contratos com até 12 orientadores, como no Contrato nº 24/2022. Salienta-se maior agravamento relativo ao contrato mencionado, já que foi estabelecido quantitativo de 2 mobilizadores para dias de semana e 12 para o sábado. Ressalta-se que nos contratos com as empresas foram observadas as exigências contratuais referentes aos quantitativos das equipes de mobilização.

289. Diante disto, **presume-se que não há um padrão estabelecido para elaboração dos PM ou dos RMSE**, tampouco uma definição de quantidades ótimas de mobilizadores por RAs, com base na densidade populacional ou territorial, por quantidade de resíduos produzidos ou por grau de aproveitamento da coleta seletiva. **Percebe-se que cada contratada adota os critérios que entende mais adequados para elaboração dos seus PM e para a dúvida de como é feita a análise, aprovação e fiscalização da execução**

²⁵⁵ Termo de Referência. Disponível em: https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/edital_02_2018.pdf. Página 20. Acessado em 16/05/2023.

²⁵⁶ Projeto Básico para a contratação de organização de catadores. Disponível em: https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/SEI_GDF-82312509-Projeto-Basico.pdf. Página 10. Acessado em 16/05/2023.

²⁵⁷ Descreve a programação das visitas às residências com um cronograma informando as datas e locais de realização de visitas porta a porta.

²⁵⁸ Registra as visitas porta a porta pelos mobilizadores, bem como a descreve outras atividades determinadas pela contratante.

²⁵⁹ Projeto Básico para a contratação de organização de catadores, item 14.7.11.

²⁶⁰ Procedimento 3.3.1.8 (PT_40, e-Doc A175D4B5-e)

²⁶¹ Projeto Básico para a contratação de organização de catadores, item 14.7.9.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

das atividades ante a falta de definição de padrões, metas e acompanhamento das atividades desempenhadas pelas contratadas.

290. Ademais, em que pese o SLU realizar ações “*in loco*”, que envolvam RAs específicas com cronograma de realização espaçado, com o objetivo de promover ações voltadas à educação ambiental²⁶², verificou-se a ausência de medidas de grande alcance que incentivem a correta separação dos resíduos pela sociedade.

291. Faz-se importante trazer à baila que as empresas, embora tenham aproveitamento bastante inferior ao das cooperativas, conseguem coletar quantidades maiores de resíduos oriundos da coleta seletiva²⁶³ e, por esta razão, são responsáveis pela maior massa de resíduos aproveitada. Tal fato decorre de aspectos inerentes ao tipo de contratação como a quantidade de RAs abrangidas e a capacidade operacional dos caminhões utilizados na coleta²⁶⁴.

292. Por fim, cumpre mencionar que os contratos firmados com as cooperativas contêm acordo de nível de serviço em que se estabelece realização de gravimetria²⁶⁵ **mensal pela contratante** e nos contratos com as empresas, o Termo de Referência (TR)²⁶⁶ traz dispositivo em que torna obrigatória a realização das análises gravimétricas **pela contratada, semestralmente**.

293. Desse modo, a análise gravimétrica dos resíduos sólidos, comumente chamada de gravimetria, é o processo utilizado para determinar as frações percentuais dos diferentes tipos de resíduos sólidos, sendo possível realizar a caracterização dos resíduos produzidos, avaliando a geração qualitativa e quantitativa, visando determinar as características quanto à classificação, a métodos de tratamento, dentre outros, para que possam ser gerenciados adequadamente²⁶⁷.

294. Cabe destacar que os relatórios de análise gravimétrica²⁶⁸ trazem o diagnóstico da gestão de resíduos sólidos por RA, bem como por tipo de coleta, convencional e seletiva. Todavia, não é possível identificar as informações gravimétricas por contratada, empresas e cooperativas. Tal dado poderia servir de insumo para melhor avaliar a qualidade dos resíduos coletados por cada contratada.

²⁶² Mobilização em ação, programa coleta seletiva consciente, Teatro “O Garizito”. (PT_43, e-Doc B0D7C354-e).

²⁶³ No período compreendido entre 2020 e setembro de 2022, as empresas foram responsáveis por mais de 75% do aproveitamento total dos resíduos provenientes da coleta seletiva, em oposição às cooperativas cuja participação média foi de pouco mais de 24%.

²⁶⁴ Procedimento 3.3.1.6 (PT 38, e-Doc 63E2C868-e).

²⁶⁵ A gravimetria é um estudo técnico, normatizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que fixa os requisitos exigíveis para a amostragem dos resíduos sólidos. Este estudo identifica o percentual de cada componente presente em uma amostra. Relatório Anual do SLU 2021, página 71.

²⁶⁶ Termo de Referência (DA_31, e-Doc 83DEE589-e, página 76).

²⁶⁷ Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioGravimetria-PeriodoChuvoso2021.pdf>. Acessado em: 16/05/2023. Página 7.

²⁶⁸ Disponível em: <https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioGravimetria-PeriodoChuvoso2021.pdf>. Acessado em: 18/05/2023.



Priorização das cooperativas e associações de catadores na prestação do serviço

295. No que tange à priorização dos catadores, o SLU informou²⁶⁹ que **“a tendência é que haja uma consolidação da coleta seletiva em todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal, bem como uma definição mais estável das áreas de atuação das cooperativas e das empresas contratadas no Pregão quando estas atuarem na mesma RA.”** Ademais, a entidade ratificou²⁷⁰ sua **intenção de ampliar para 100% a atuação das cooperativas e associações na prestação do serviço** e que **“Atualmente a equipe da Diretoria Técnica está em análise, estudos e discussões para o lançamento de novo edital de chamamento público para o serviço de triagem.”**²⁷¹

296. Ressalta-se que os contratos com as empresas possuem vigência até outubro de 2024, fato que urge atuação proativa do SLU a fim de propor soluções no sentido de priorizar as cooperativas, à luz de todos os fatos narrados, em especial a existência de exigências contratuais que requerem das cooperativas percentual mínimo de aproveitamento dos resíduos provenientes da coleta seletiva, requisito este que não foi identificado nos contratos com as empresas, a existência de atuação concomitante de contratadas nas mesmas RAs, o aumento dos níveis de aproveitamento gerais da coleta, bem como os benefícios sociais inerentes ao caso.

Causas

297. Falta de incentivos à melhoria do aproveitamento da coleta realizada pelas empresas como o Acordo de Nível de Serviço para as cooperativas com aproveitamento mínimo de 70% dos resíduos da coleta seletiva.

298. Planos de Mobilização tratados como meras formalidades pelo SLU.

299. Ausência de medidas de grande alcance que incentivem a correta separação dos resíduos sólidos pela população.

300. Provável receio do SLU em avançar na prestação do serviço da coleta seletiva por meio de cooperativas em virtude de limitações operacionais e de logística.

301. Forma de remuneração dos contratos de coleta de resíduos domiciliares urbanos exclusivamente por viagem, sem o estabelecimento de requisitos mínimos de qualidade dos resíduos transportados.

302. Peculiaridade operacional das empresas.

Efeitos

²⁶⁹ Nota de Auditoria nº 1 (PT_3, e-Doc 7FD401F3-e)

²⁷⁰ Despacho - SLU/PRESI/DITEC/USMOB (DA_22, e-Doc 83B3E546-c, página 5).

²⁷¹ Resposta à Nota de Auditoria nº 1, página 3 (DA_2, e-Doc 941133F0-c).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

303. Prejuízos econômicos-sociais, redução da vida útil dos aterros, impacto ambiental, além de prejuízo à transparência.

Considerações do gestor/terceiro interessado

304. O SLU informou²⁷² que, em 2016, foram celebrados os primeiros contratos com as cooperativas para execução do serviço de coleta seletiva porta a porta, os quais abrangiam 5 RAs, tendo o serviço sido ampliado, progressivamente, passando para 22 contratos com atuação em 24 RAs.

305. Sustentou que a priorização dos catadores se deu também com a contratação para a prestação do serviço de triagem, de modo que toda a coleta seletiva realizada no DF, seja por empresas ou por cooperativas, é triada pelas organizações de catadores. A contratação para prestação do serviço de triagem teve início em 2017, com 9 organizações de catadores, sendo ampliada, progressivamente, possuindo atualmente 20 contratos.

306. Ademais, alegou que realizou locações de galpões, adquiriu equipamentos, participou ativamente na viabilização da construção do Complexo Integrado de Resíduos, bem como realiza rotineiramente reuniões com as cooperativas para capacitação e orientação quanto à execução dos serviços.

307. Afirmou que em 31% das RAs a prestação do serviço de coleta seletiva é realizada, unicamente, por organizações de catadores²⁷³ e que, considerando os contratos de coleta seletiva e de triagem, a participação das cooperativas perfaz 94% das RAs.

308. Previu ainda a ampliação da prestação do serviço pelas cooperativas para 100% do DF de forma gradativa e afirmou que, com o término do contrato de coleta seletiva com as empresas, em 2024, pretende promover nova contratação com as organizações de catadores.

309. Frisou ainda que não são todas as organizações de catadores que possuem capacidade técnica, operacional e financeira para a execução dos contratos e que a qualidade e quantidade de resíduos coletados pelas empresas são superiores aos coletados pelas cooperativas.

310. Além disso, destacou que as organizações de catadores sofrem mudanças frequentes e estão em processo de crescimento, estruturação, organização e rotatividade regular de catadores. Portanto, a organização de catadores deve ter o mínimo de capacidade técnica e saúde financeira para absorver os primeiros custos operacionais, assim como mantê-los.

311. Informou que estão em andamento os estudos para a nova contratação dos serviços de limpeza urbana, de triagem, bem como de operação do aterro sanitário, entre outros. Além disso, existem tratativas para implantação de novas unidades de recebimento de entulho e incentivo ao Combustível Derivado de Resíduos Urbanos. Alegou que está em estudo nova contratação

²⁷² Nota Técnica nº 1/2023 – SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (páginas 42 - 46), encaminhada por intermédio do Ofício nº 480/2023- SLU/PRESI/DIRAD.

²⁷³ 11 RAs: Fercal, Itapoã, Varjão, Arapoanga, Brazlândia, São Sebastião, Lago Sul, Jardim Botânico, Candangolândia, Núcleo Bandeirante e Riacho Fundo I.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

para prestação dos serviços de coleta seletiva pelas cooperativas com previsão de ajustamento das cláusulas referentes à coleta seletiva.

312. Com relação à análise gravimétrica, a autarquia espera que, a partir da celebração do contrato específico de gravimetria, cujos procedimentos licitatórios devem ser iniciados ainda em 2023, sejam refinados os dados relacionados aos ensaios gravimétricos da coleta e tratamento realizados pelas cooperativas e empresas contratadas.

313. Por derradeiro, quanto à aplicação de penalidades indicadas na proposição II.a deste achado, informou que não possui poder de polícia para autuar e multar as irregularidades relativas à gestão e manejo de Resíduos Sólidos.

Posicionamento da equipe de auditoria

314. Tendo como referência a análise empreendida no §235 em que se verifica o não atingimento das metas do PDGIRS referentes à coleta seletiva, conclui-se que **o SLU demonstra atuação deficiente na priorização deste instrumento de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no DF.**

315. Todavia, **não se pode olvidar que o DF segue o caminho rumo à priorização das cooperativas e associação de catadores, de forma a cumprir a legislação**, haja vista a participação das cooperativas em 71% das RAs, sendo que em 31% delas atuam de forma exclusiva, a contratação exclusiva de cooperativas na prestação do serviço de triagem, bem como a intenção demonstrada pelo órgão no sentido de ampliar a prestação do serviço pelas cooperativas para todo o DF, gradativamente²⁷⁴. Por esta razão, entende-se importante excluir das análises e evidências apresentadas no RPA a informação de que em nenhuma RA há participação exclusiva das cooperativas.

316. Dessarte, considera-se importante excluir do achado 3.2 a parte que se refere à atuação deficiente do SLU no que tange à priorização da participação dos catadores na coleta seletiva.

317. Sobre as alegações da Autarquia, cabe ressaltar que, em diferentes momentos, as informações repassadas referentes ao número de RAs abrangidas pela coleta seletiva prestada por cooperativas foram conflitantes. Primeiramente, informaram²⁷⁵ que apenas 23 RAs estavam abrangidas pelo serviço, posteriormente, em resposta ao Relatório Prévia de Auditoria, passaram a ser 24 e, na mesma informação, dois parágrafos à frente, seriam 25 RAs²⁷⁶.

318. No que se refere ao argumento de que a qualidade dos resíduos coletados pelas empresas é superior ao coletado pelas cooperativas reproduzida no §280, não cumpre razão ao SLU dada toda a análise empreendida neste achado, mais precisamente na Tabela 21, em que é possível verificar que o aproveitamento das cooperativas é superior a quase 2 vezes ao das empresas.

²⁷⁴ Nota Técnica N.º 1/2023 - SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (e-Doc 4E9BFA32-c, peça 272).

²⁷⁵ Nota de Auditoria nº 1, p. 3 (DA_2, e-Doc 941133F0-c).

²⁷⁶ Nota Técnica nº 1/2023 – SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (páginas 42 e 43, respectivamente), encaminhada por intermédio do Ofício nº 480/2023- SLU/PRESI/DIRAD.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

319. Por fim, quanto à recomendação II.a e à manifestação da autarquia, referente ao fato de que o SLU não possui poder de polícia²⁷⁷, §313, ressalta-se que a recomendação não se restringe à aplicação de penalidade, mas à promoção de ações de modo a incentivar a correta separação dos resíduos. Todavia, entendendo que a recomendação pode envolver a criação de políticas públicas para seu melhor cumprimento, entende-se importante incluir como destinatário da recomendação a Casa Civil – CACI.

Proposições

317. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao SLU que:
 - a. diante do encerramento do contrato de coleta seletiva com as empresas em outubro de 2024:
 - i. apresente estudos, em 180 dias, acerca de formas de incentivo ao maior aproveitamento dos resíduos, a exemplo do Acordo de Nível de Serviço às cooperativas que estabelece quantitativo máximo para os rejeitos da coleta seletiva;
 - ii. apresente estudos, em 180 dias, avaliando melhores alternativas operacionais à coleta de modo a permitir melhoria nos índices de aproveitamento dos resíduos;
 - iii. preveja, no instrumento licitatório a ser elaborado, cláusulas de ajustamento dos contratos, diante da possível expansão dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores e consequente impacto às empresas contratadas;
 - b. padronize os Planos de Mobilização e os respectivos relatórios mensais de serviços executados, bem como fiscalize a efetiva prestação do serviço de mobilização;
 - c. segregue, em seus relatórios, as informações gravimétricas do serviço de coleta seletiva por empresas e cooperativas;
- II. recomendar à CACI e ao SLU que:
 - a. promovam ações de grande alcance, com vistas a incentivar a correta separação dos resíduos pela população, a exemplo de concessão de créditos e aplicação de penalidades;
- III. recomendar ao SLU que:

²⁷⁷ Nota Técnica nº 1/2023 – SLU/PRESI/DITEC/UGTEC (páginas 42 e 43, respectivamente), encaminhada por intermédio do Ofício nº 480/2023- SLU/PRESI/DIRAD.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

a. avalie periodicamente a viabilidade e conveniência de expandir a prestação do serviço de coleta seletiva pelas cooperativas;

IV. orientar o SLU que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Magna Carta, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribunal.

Benefícios esperados

318. Redução do impacto ambiental, bem como a ampliação da vida útil do aterro.

3. Conclusão

320. A presente auditoria visou avaliar a eficiência, eficácia e resultados obtidos na implementação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, havendo o trabalho se desdobrado em 3 questões de auditoria.

321. Quanto à primeira questão, entendeu-se que o DF não possui Plano Distrital de Resíduos Sólidos. Não obstante sua inexistência, verificou-se que parte de seu conteúdo mínimo, previsto na Política Distrital de Resíduos Sólidos (PDRS), está contido no PDGIRS, porém não integralmente. Com relação ao PDGIRS, apurou-se que este não contém o conteúdo mínimo exigido pela Lei distrital nº 5.418/2014, bem como descumpriu o prazo previsto para sua revisão. Ademais, constatou-se que não há delimitação clara das competências para análise dos Planos de Gerenciamento Resíduos Sólidos no Distrito Federal.

322. Em relação à segunda questão, constatou-se que a Adasa não editou normativos específicos visando dispor acerca de indicadores de qualidade referentes a resíduos sólidos, avaliação de desempenho do serviço prestado pelo SLU e elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos. Ademais, a ausência de atuação concomitante da Agência Reguladora com vistas a aprimorar os serviços prestados pelo SLU com base nos dados apresentados nos relatórios trimestrais apresentados pelo prestador, restringindo-se à análise anual dos indicadores, prejudica a tomada de decisão tempestiva e faz com que o DF não alcance o máximo da sua potencialidade na gestão dos resíduos sólidos.

323. No que tange à terceira questão, verificou-se que, embora o DF tenha cumprido o prazo para disposição final ambientalmente adequada, não tem avançado no atingimento das metas relativas à destinação final ambientalmente adequada. Especificamente acerca da prestação do serviço de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

coleta seletiva, observou-se que as cooperativas possuem melhores indicadores de aproveitamento do que as empresas. Além disso, constatou-se a existência de exigências contratuais às cooperativas, que preveem valor máximo de 30% de rejeito das coletas, todavia, não foram identificadas exigências no mesmo sentido para as empresas. Outrossim, o SLU demonstra atuação deficiente na priorização da coleta seletiva no DF. Todavia, não se pode olvidar que segue o caminho rumo à priorização das cooperativas e associação de catadores na prestação do serviço de coleta seletiva, de forma a cumprir a legislação.

324. Conclui-se, portanto, que há inconsistências no conteúdo, bem como na sua execução do PDGIRS, de forma que o DF possui metas desatualizadas. Além disso, os órgãos responsáveis pelo gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos no DF não desempenham suas funções integralmente. Por fim, o DF não prioriza a execução do serviço de coleta seletiva, em que pese caminhar rumo à priorização dos catadores de materiais recicláveis.

4. Proposições

325. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria;
 - b. dos documentos de auditoria e papéis de trabalho 29 a 48 (associados ao e-TCDF);
- II. determinar ao SLU que:
 - a. continue adotando medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o DF Legal, IBRAM e SEMA **(achado 1.2)**;
 - b. até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, assegure a apresentação dos PGRS pelos Grandes Geradores **(achado 1.2)**;
 - c. padronize os Planos de Mobilização e os respectivos relatórios mensais de serviços executados, bem como fiscalize a efetiva prestação do serviço de mobilização **(achado 3.2)**;
 - d. segregue, em seus relatórios, as informações gravimétricas do serviço de coleta seletiva por empresas e cooperativas **(achado 3.2)**;
 - e. diante da iminente exigência de metas relativas ao aproveitamento energético a partir de 2023, apresente estudos, em 180 dias, acerca de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- alternativas de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito ao aproveitamento energético dos resíduos **(achado 3.1)**;
- f. diante do encerramento do contrato de coleta seletiva com as empresas em outubro de 2024:
- i. apresente estudos, em 180 dias, acerca de formas de incentivo ao maior aproveitamento dos resíduos, a exemplo do Acordo de Nível de Serviço às cooperativas que estabelece quantitativo máximo para os rejeitos da coleta seletiva **(achado 3.2)**;
 - ii. apresente estudos, em 180 dias, avaliando melhores alternativas operacionais à coleta de modo a permitir melhoria nos índices de aproveitamento dos resíduos **(achado 3.2)**;
 - iii. preveja, no instrumento licitatório a ser elaborado, cláusulas de ajustamento dos contratos, diante da possível expansão dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores e consequente impacto às empresas contratadas **(achado 3.2)**;
- III. determinar à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) que:
- a. avalie os serviços executados com periodicidade alinhada à publicação dos relatórios de atividades do SLU **(achado 2.1)**;
 - b. sempre que for cabível, aplique as medidas sancionatórias ao SLU no caso de descumprimento das metas estabelecidas, conforme art. 7º, II, da Resolução Adasa nº 04/2019 **(achado 3.1)**;
 - c. estabeleça e publique cronograma de execução das atividades normativas, tais como:
 - i. indicadores de qualidade, de acordo com o art. 9º, § 2º, I, da Lei distrital 4.285/2008, observadas as diretrizes determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) **(achado 2.1)**;
 - ii. definição de metas **(achado 2.1)**;
 - iii. avaliação de desempenho do serviço de resíduos sólidos (SLU), a exemplo da Resolução Adasa nº 08/2016 e seus anexos I e II, que dispõe acerca da metodologia de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- avaliação de desempenho dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal **(achado 2.1)**;
- iv. prazo para avaliação do relatório de atividades encaminhado pelo SLU, referente ao exercício anterior, visto não existir regulamentação a respeito da data em que a Adasa deve dar publicidade de tal informação à sociedade **(achado 2.1)**; e
 - v. formato e prazo para elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, conforme previsão contida na cláusula 5.3, do Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016, celebrado entre Adasa e SLU (a exemplo da Resolução nº 15/2019, que estabelece diretrizes para elaboração do plano de exploração da área de abastecimento e esgotamento sanitário) **(achado 2.1)**;
- d. estabeleça objetivos e indicadores específicos relacionados a resíduos sólidos no plano estratégico vigente (2018 – 2025) e nos subsequentes, a exemplo dos instituídos para área de recursos hídricos no plano estratégico atual **(achado 2.1)**;
- e. publique:
- i. os resultados das ações estabelecidas na agenda regulatória, especialmente os referentes à área de resíduos sólidos (biênio 2021-2022) **(achado 2.1)**;
 - ii. a agenda regulatória aprovada referente ao período de 2023 a 2024, conforme arts. 11 e 13, § 2º, da Portaria Adasa nº 169/2018 **(achado 2.1)**.
- IV. determinar à SODF/GAB e à SEMA que, em atenção à Lei distrital nº 5.418/2014:
- a. realize os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil para fins de cumprimento do art. 14, XIX **(achado 1.1)**;
 - b. na revisão do PDGIRS, em curso, seja observado o conteúdo mínimo previsto nos arts. 13 e 14, com atenção às sugestões apresentadas na Tabela 16 deste relatório de auditoria **(achado 1.1)**;
- V. determinar à Casa Civil do DF que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- a. coordene ações com o fim de promover a revisão da Portaria Conjunta nº 04/2019, ou outra que venha a substituí-la, de modo a normatizar claramente as competências dos atores responsáveis pela análise e fiscalização dos PGRS **(achado 1.2)**;
 - b. adote medidas que assegurem a apresentação dos PGRS por aqueles relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014 como, por exemplo, exigir o PGRS para fins de concessão de licença de funcionamento **(achado 1.2)**;
 - c. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos como, por exemplo, cadastro único de PGRS daqueles geradores relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014 **(achado 1.2)**;
- VI. determinar à SEMA que:
- a. catalogue e contabilize as iniciativas de destinação final ambientalmente adequadas existentes no DF, de forma a contribuir para a análise e composição dos indicadores do PDGIRS **(achado 3.1)**;
 - b. adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, IBRAM e DF Legal **(achado 1.2)**;
- VII. determinar ao DF Legal que adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, IBRAM e SEMA **(achado 1.2)**;
- VIII. determinar ao IBRAM que adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU, DF Legal e SEMA **(achado 1.2)**;
- IX. recomendar ao Gabinete do Governador (GAG), tendo em vista a característica *suis generis* do DF, que reúne competências estaduais e municipais, e em respeito ao princípio da eficiência, que avalie a conveniência de ajuste da Lei 5.418/2014, de modo que o conteúdo mínimo exigido nos artigos 13 e 14 possa ser consolidado em único plano **(achado 1.1)**;
- X. recomendar ao IBRAM que, até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, organize listagem dos PGRS sob sua responsabilidade, garantindo fácil acesso aos documentos, de modo a fortalecer os mecanismos de transparência e melhorar a efetividade dos controles social e externo **(achado 1.2)**;
- XI. orientar o IBRAM que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Magna Carta, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribuna **(achado 1.2)**;
- XII. recomendar à CACI e ao SLU que promovam ações de grande alcance, com vistas a incentivar a correta separação dos resíduos pela população, a exemplo de concessão de créditos e aplicação de penalidades **(achado 3.2)**;
- XIII. recomendar ao SLU que avalie periodicamente a viabilidade e conveniência de expandir a prestação do serviço de coleta seletiva pelas cooperativas **(achado 3.2)**;
- XIV. orientar o SLU que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Magna Carta, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribunal **(achado 3.2)**;
- XV. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos titulares do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (**SLU**), da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (**Adasa**) e da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal (**SODF**), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do DF (**SEMA**), Instituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Brasília Ambiental (**Ibram**), Gabinete do governador do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (**SES-DF**), Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF (**DF Legal**), Casa Civil do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal;

XVI. autorizar:

- a. a realização de monitoramento a ser realizado em momento oportuno;
- b. a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para as providências pertinentes.

Brasília/DF, 14 de setembro de 2023.

BRUNA BIANCA M. ARAÚJO

Auditora de Controle Externo

Mat. 1833

DIOGO MÁRIO A. FERNANDES

Auditor de Controle Externo

Mat. 1841



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5364, de 06/12/2023

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 00600-00008064/2022-02-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00008064/2022-02-e

RELATOR(A) : Conselheiro PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria operacional realizada no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF, da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa e da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF, com o fim de avaliar a eficiência, eficácia e resultados obtidos na implementação do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em cumprimento ao Plano Geral de Fiscalização para o exercício de 2022.

DECISÃO Nº 5195/2023

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria (peça 287), dos documentos de Auditoria e Papéis de Trabalho 29 a 48 (associados ao e-TCDF); b) da Informação nº 010/2023-SEGEM (peça 295); c) do Parecer nº 995/2023-G3P/CF (peça 298); d) dos Ofícios nºs 4.673 e 4.714/2023-DFLEGAL/GAB (cópia às peças 292 e 293); II – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF que: a) continue adotando medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal, Instituto Brasília Ambiental - IBRAM e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal - SEMA (achado 1.2); b) até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, assegure a apresentação dos PGRS pelos Grandes Geradores (achado 1.2); c) padronize os Planos de Mobilização e os respectivos relatórios mensais de serviços executados, bem como fiscalize a efetiva prestação do serviço de mobilização (achado 3.2); d) segregue, em seus relatórios, as informações gravimétricas do serviço de coleta seletiva por empresas e cooperativas (achado 3.2); e) diante da iminente exigência de metas relativas ao aproveitamento energético a partir de 2023, apresente estudos, em 180 (cento e oitenta) dias, acerca de alternativas de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito ao aproveitamento energético dos resíduos (achado 3.1); f) diante do encerramento do contrato de coleta seletiva com as empresas em outubro de 2024: i) apresente estudos, em 180 (cento e oitenta) dias, acerca de formas de incentivo ao maior aproveitamento dos resíduos, a exemplo do Acordo de Nível de Serviço às cooperativas que estabelece quantitativo máximo para os rejeitos da coleta seletiva (achado 3.2); ii) apresente estudos, em 180 (cento e oitenta) dias, avaliando melhores alternativas operacionais à coleta de modo a permitir melhoria nos índices de aproveitamento dos resíduos (achado 3.2); iii) preveja, no instrumento licitatório a ser elaborado, cláusulas de ajustamento dos contratos, diante da possível expansão dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores e consequente impacto às empresas contratadas (achado 3.2); III – determinar à

Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa que: a) avalie os serviços executados com periodicidade alinhada à publicação dos relatórios de atividades do SLU/DF (achado 2.1); b) sempre que for cabível, aplique as medidas sancionatórias ao SLU/DF ou firme Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no caso de descumprimento das metas estabelecidas, conforme art. 7º, II, combinado com o art. 16, parágrafo 1º, da Resolução Adasa nº 04/2019 (achado 3.1); c) estabeleça e publique cronograma de execução das atividades normativas, tais como: i) indicadores de qualidade, de acordo com o art. 9º, § 2º, I, da Lei distrital nº 4.285/2008, observadas as diretrizes determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA (achado 2.1); ii) definição de metas (achado 2.1); iii) avaliação de desempenho do serviço de resíduos sólidos (SLU/DF), a exemplo da Resolução Adasa nº 08/2016 e seus anexos I e II, que dispõe acerca da metodologia de avaliação de desempenho dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal (achado 2.1); iv) prazo para avaliação do relatório de atividades encaminhado pelo SLU/DF, referente ao exercício anterior, visto não existir regulamentação a respeito da data em que a Adasa deve dar publicidade de tal informação à sociedade (achado 2.1); v) formato e prazo para elaboração do Plano de Exploração dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, conforme previsão contida na cláusula 5.3, do Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016, celebrado entre Adasa e SLU/DF (a exemplo da Resolução nº 15/2019, que estabelece diretrizes para elaboração do plano de exploração da área de abastecimento e esgotamento sanitário) (achado 2.1); d) estabeleça objetivos e indicadores específicos relacionados a resíduos sólidos no plano estratégico vigente (2018 - 2025) e nos subsequentes, a exemplo dos instituídos para área de recursos hídricos no plano estratégico atual (achado 2.1); e) publique: i) os resultados das ações estabelecidas na agenda regulatória, especialmente os referentes à área de resíduos sólidos (biênio 2021-2022) (achado 2.1); ii) a agenda regulatória aprovada referente ao período de 2023 a 2024, conforme arts. 11 e 13, § 2º, da Portaria Adasa nº 169/2018 (achado 2.1); IV – determinar à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF e à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal – SEMA/DF que, em atenção à Lei Distrital nº 5.418/2014: a) realize os trâmites administrativos referentes à revisão do PDGIRS em tempo hábil para fins de cumprimento do art. 14, XIX (achado 1.1); b) na revisão do PDGIRS, em curso, seja observado o conteúdo mínimo previsto nos arts. 13 e 14, com atenção às sugestões apresentadas na Tabela 16 do relatório de auditoria (achado 1.1); V – determinar à Casa Civil do Distrito Federal – CACI que: a) coordene ações com o fim de promover a revisão da Portaria Conjunta nº 04/2019, ou outra que venha a substituí-la, de modo a normatizar claramente as competências dos atores responsáveis pela análise e fiscalização dos PGRS (achado 1.2); b) adote medidas que assegurem a apresentação dos PGRS por aqueles relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014, como, por exemplo, exigir o PGRS para fins de concessão de licença de funcionamento (achado 1.2); c) adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, como, por exemplo, cadastro único de PGRS daqueles geradores relacionados no art. 15, I a V, da Lei distrital nº 5.418/2014 (achado 1.2); VI – determinar à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal – SEMA/DF que: a) catalogue e contabilize as iniciativas de destinação final ambientalmente adequadas existentes no Distrito Federal, de forma a contribuir para a análise e composição dos indicadores do PDGIRS (achado 3.1);

b) adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF, o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM e a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal (achado 1.2); VII – determinar à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal que adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU/DF, IBRAM e SEMA/DF (achado 1.2); VIII – determinar ao Instituto Brasília Ambiental – IBRAM que adote medidas visando aprimorar o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, especialmente com o SLU/DF, DF Legal e SEMA/DF (achado 1.2); IX – recomendar ao **Gabinete do Governador do Distrito Federal** – GAG, tendo em vista a característica *suis generis* do Distrito Federal, que reúne competências estaduais e municipais, e em respeito ao princípio da eficiência, que avalie a conveniência de ajuste da Lei nº 5.418/2014, de modo que o conteúdo mínimo exigido nos arts. 13 e 14 possa ser consolidado em único plano (achado 1.1); X – recomendar ao Instituto Brasília Ambiental – IBRAM que, até que se implementem as medidas eficazes de compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos na gestão de resíduos sólidos, organize listagem dos PGRS sob sua responsabilidade, garantindo fácil acesso aos documentos, de modo a fortalecer os mecanismos de transparência e melhorar a efetividade dos controles social e externo (achado 1.2); XI – orientar o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM de que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Constituição Federal, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribunal (achado 1.2); XII – recomendar à Casa Civil do Distrito Federal – CACI e ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF que promovam ações de grande alcance, com vistas a incentivar a correta separação dos resíduos pela população, a exemplo de concessão de créditos e aplicação de penalidades (achado 3.2); XIII – recomendar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF que avalie periodicamente a viabilidade e conveniência de expandir a prestação do serviço de coleta seletiva pelas cooperativas (achado 3.2); XIV – orientar o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF de que, com fulcro na Decisão TCDF nº 1016/2018 e à luz do princípio da eficiência, anotado no art. 37 da Constituição Federal, as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal não representam mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do destinatário da medida, devendo ser atendidas pelos gestores nos mesmos prazos anotados por esta Corte de Contas, sendo apenas facultado aos seus destinatários optar por meios diferentes daqueles recomendados, desde que comprovem o atingimento dos mesmos objetivos e resultados originalmente perseguidos pelo Tribunal (achado 3.2); XV – reiterar ao titular da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal o alerta referente à improrrogabilidade do prazo para manifestação concernente aos resultados do Relatório Prévio de Auditoria, nos termos do parágrafo 2º do artigo 1º da Resolução TCDF nº 271/2014; XVI – dar ciência do Relatório Final de Auditoria em exame, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos titulares do Serviço de

Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF, da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - Adasa, da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal - SODF, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal - SEMA/DF, do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, do Gabinete do Governador do Distrito Federal - GAG, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal, da Casa Civil do Distrito Federal - CACI e da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF; XVII – autorizar: a) a realização de monitoramento a ser executado em momento oportuno; b) a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM, para as providências pertinentes.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e ANDRÉ CLEMENTE e o Conselheiro-Substituto VINÍCIUS FRAGOSO. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 06 de Dezembro de 2023

João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões

Márcio Michel Alves de Oliveira
Presidente