



# A evolução do controle externo no âmbito da fiscalização dos atos e contratos de serviços de limpeza pública no estado do Rio Grande do Norte

José Rosenilton de Araújo Maracajá<sup>1</sup>

Deycson Breno Matheus Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

Os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos são essenciais para a sociedade e, como tais, possuem relevante interesse público, pois garantem a saúde, segurança, sustentabilidade ambiental e bem-estar da população, não sendo passíveis de descontinuidade. Portanto, requerem um considerável contingente de máquinas e operários para sua realização e são responsáveis por um consumo do orçamento municipal que varia de 7% a 15%<sup>3</sup>. Dada a importância e relevância ambiental do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) tem intensificado sua atuação fiscalizatória nas contratações desses serviços públicos, contribuindo para o aprimoramento da gestão e para o melhor alinhamento com a política nacional de resíduos sólidos. Analisar como o controle externo evoluiu na fiscalização desses serviços pode trazer

*insights* valiosos sobre a melhoria da gestão pública e a eficácia das políticas implementadas. O tema permite explorar a evolução das práticas de controle externo ao longo do tempo, o que pode revelar mudanças significativas nas abordagens, tecnologias e regulamentações envolvidas. Pretende-se realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos serviços de limpeza pública ofertados no Estado do Rio Grande do Norte, voltada a identificar a evolução do controle externo, os principais achados de auditoria no tema e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da gestão e política de manejo de resíduos sólidos, isso com vistas à otimização dos recursos empregados, focando na obtenção de um meio ambiente sustentável e equilibrado.

**Palavras-chave:** controle externo; evolução; limpeza pública; gestão e manejo dos RSU; achados de auditoria; sustentabilidade.

## INTRODUÇÃO

Com o notável adensamento das cidades e os graves impactos ambientais causados pela ocupação desenfreada

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia Civil e Ambiental. Auditor de Controle Externo do TCE/RN, maracaja.civil@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Engenharia Civil. IFRN, Natal/RN. Estagiário do TCE/RN, deycson.breno@escolar.ifrn.edu.br

<sup>3</sup> [https://www.ibraop.org.br/acervo/XIV\\_sinaop/docs/1Gestaodalimpezaurbana.pdf](https://www.ibraop.org.br/acervo/XIV_sinaop/docs/1Gestaodalimpezaurbana.pdf)

do solo, surgiram outros riscos ao meio ambiente, como o expressivo aumento na geração de resíduos. A industrialização e a implementação de novos materiais e periféricos, combinadas com uma economia cada vez mais centrada no consumismo, contribuíram para esse incremento. O descarte tornou-se comum e proporcional ao poder aquisitivo das famílias. Anteriormente, as soluções de tratamento de resíduos eram predominantemente individuais, envolvendo reaproveitamento, reciclagem, aterramento ou queima dos próprios resíduos. No entanto, à medida que as cidades cresceram, os problemas relacionados ao descarte inadequado aumentaram, causando danos ao meio ambiente e à saúde da população.

Nos últimos anos, com o crescimento populacional e a maior conscientização ambiental, o TCE/RN intensificou a fiscalização das contratações públicas relacionadas à limpeza urbana. O presente trabalho foca no aprimoramento da gestão desses serviços no Rio Grande do Norte, a fim de garantir maior eficiência e transparência.

Portanto, no Brasil, os serviços de limpeza pública surgiram durante o Império, em 1854, na cidade do Rio de Janeiro, em resposta aos transtornos causados pelo aumento da geração e espalhamento de resíduos nos espaços públicos. Esses serviços eram prestados direta ou indiretamente por empresas contratadas pelo governo, mas sempre de maneira precária devido a inúmeros entraves técnicos, administrativos, financeiros e de costumes da população. Em 1876, contratou-se a firma de Aleixo Gary, o que representou um marco importante para a limpeza urbana do Rio de Janeiro. A partir daí, o termo 'gari' passou a designar alguns empregados da limpeza urbana (Eigenheer, E. M.; 2009).

Então, é nesse contexto que o poder público assume a missão de ser mais um agente que garanta o devido asseio das cidades e a defesa do meio equilibrado. Isso porque a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável é de todos,

dado que a cidade limpa é tanto um direito quanto um dever de todo cidadão. Destarte, a gestão da limpeza pública envolve um conjunto de serviços que juntos garantem a manutenção de um ambiente salutar e melhor qualidade de vida. Os serviços que compõem essa atividade incluem: varrição de vias, capinação de ruas, poda de arbustos, coleta de resíduos sólidos, da construção civil, de poda e hospitalares, bem como a destinação final desses resíduos e seu tratamento ambientalmente adequado, entre outros.

Estudos da ABREMA (2023), que analisou o panorama dos resíduos sólidos no Brasil, revelam que o brasileiro gera em média 1,04 kg de resíduos sólidos urbanos (RSU) por dia. Com base no censo demográfico de 2022, a produção total foi de 77,1 milhões de toneladas de resíduos, o que equivale a 380 kg por habitante por ano. Na região Nordeste, a geração per capita para o referido ano foi de 0,950 kg de RSU por dia, enquanto a coleta na região foi de 0,785 kg de RSU por dia. No Brasil, cerca de 40% da disposição final dos RSU ainda é inadequada. Para manter o sistema de serviços que compõem a gestão da limpeza pública, o custo médio nacional em 2022 foi de R\$ 11,96 por habitante por mês. Na região Nordeste, esse custo foi de cerca de R\$ 10,03 por habitante por mês. Diante desse panorama, apontou-se que as despesas dos municípios brasileiros com limpeza urbana tenham girado em torno de R\$ 29,2 bilhões durante o ano de 2022.

Os serviços de limpeza absorvem geralmente de 5% a pouco mais de 15% do orçamento municipal, com cerca de 40% a 60% desses recursos destinados à coleta e transporte do lixo (CEMPRE, 2018).

No estudo realizado por Rossin (2010), publicado no XIV SINAOP e compilado na Tabela 1, observa-se que, nas principais capitais, entre 31,8% e 100% do orçamento de limpeza pública é gasto com empresas terceirizadas. Além disso, a despesa com os serviços de limpeza pública representa de 4,7% a 12,5% do orçamento municipal.

**Tabela 1** - Principais indicadores comparativos entre as cidades nacionais

| Cidades        | Despesas correntes** | Orçamento municipal destinado a limpeza urbana | Relação entre arrecadação específica e despesa com SLU | Orçamento gasto com empresas terceirizadas | Quantidade de lixo por habitante por ano (kg/hab/ano) | Custo por habitante ano (R\$/hab/ano) |
|----------------|----------------------|--|--|--|---|---------------------------------------|
| Brasília - DF  | 7.055.016.177        | 4,7%   | 19,8%  | 53,2%                                      | 605,02  | 144,45                                |
| Salvador       | 1.851.338.264        | 12,5%  | 20,7%  | 84,8%                                      | 253,31  | 84,99                                 |
| Rio de Janeiro | 7.326.538.533        | 6,8%   | 110,0%   | 31,8%                                      | 456,56  | 81,18                                 |
| Goiânia        | 1.182.701.900        | 7,8%   | 0,0%   | 35,6%                                      | 368,65  | 75,80                                 |
| São Paulo      | 14.495.529.207       | 5,3%   | 0,0%   | 100,0%                                     | 351,41  | 73,63                                 |
| Belo Horizonte | 2.726.502.178        | 6,0%   | 47,7%  | 53,1%                                      | 349,13  | 68,04                                 |

Fonte: Rossin, C. (2010)

Diante do exposto, é evidente a materialidade e a relevância da temática no planejamento da fiscalização das Cortes de Contas. Isso se deve tanto à necessidade de defender a preservação de um meio ambiente saudável e sustentável — um dever de todos — quanto à importância da gestão adequada dos recursos públicas associada a essa política.

## METODOLOGIA

O escopo da presente pesquisa contempla, além da revisão bibliográfica, a análise quantitativa e qualitativa dos atos e contratos afetos aos serviços de limpeza urbana no RN, focando nas fiscalizações cruciais realizadas pela Inspeção de Controle Externo (ICE) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). A pesquisa enfatiza os principais resultados obtidos, com especial atenção aos achados de auditoria mais relevantes e que podem contribuir no aprimoramento da gestão ambiental e na otimização dos recursos financeiros aplicados.

A área de estudo inclui os municípios potiguares que foram objeto de fiscalização pela Corte de Contas nos últimos 15 anos, período em que o tema em debate ganhou significativa pertinência. Os dados foram extraídos do acervo de processos da Inspeção de Controle Externo (ICE), bem como do sistema eletrônico de processos digitais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Foram selecionadas uma amostra de 64 (sessenta e quatro) procedimentos fiscalizatórios relacionados ao tema em questão.

Foi avaliada a evolução das fiscalizações realizadas ao longo do tempo pelo controle externo, considerando os valores fiscalizados e os resultados obtidos.

A metodologia adotada para a presente pesquisa envolve uma combinação de técnicas qualitativas e quantitativas para avaliar a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos pelos municípios potiguares, indicando as principais carências e impropriedades detectadas durante a fase de auditoria. As etapas da metodologia incluem:

- **Revisão Bibliográfica:** Estudo das principais referências acadêmicas e relatórios sobre gestão de resíduos sólidos, legislação pertinente e práticas de controle externo.
- **Análise de Editais e Contratações:** Revisão dos editais e contratos relacionados aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos para identificar os critérios utilizados nas contratações e a conformidade com as normas vigentes.

- **Estudo de Casos:** Avaliação das principais fiscalizações realizadas pela Inspeção de Controle Externo (ICE) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) nos últimos 15 anos, focando em como as auditorias foram conduzidas e os resultados obtidos.

- **Análise Quantitativa:** Coleta e análise das informações conclusivas dos achados de auditoria para identificação dos problemas mais frequentes.

- **Análise Qualitativa:** Avaliação da gestão quanto ao aspecto da eficiência das políticas e ações de limpeza urbana.

Dentre as etapas da metodologia, dar-se destaque para a Lei 12.305/2010, Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Esta lei estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que define princípios, objetivos e instrumentos para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. A PNRS promove a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, incluindo a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos, e a destinação final adequada. A lei também estabelece responsabilidades compartilhadas entre governo, empresas e cidadãos para a gestão dos resíduos.

Lei 5.610/2016, Lei Estadual do Rio Grande do Norte que estabelece normas sobre a gestão de resíduos sólidos. Esta lei específica do Estado do Rio Grande do Norte regula a gestão de resíduos sólidos no âmbito estadual, criando diretrizes para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no estado. Ela trata de aspectos como a responsabilidade dos geradores de resíduos, a gestão integrada e o gerenciamento adequado dos resíduos no estado.

Decreto nº 37.568/2016, Decreto Estadual do Rio Grande do Norte que regulamenta a Lei Estadual sobre resíduos sólidos. Este decreto regulamenta a Lei 5.610/2016 e detalha as diretrizes para a aplicação das políticas de gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte. Ele define normas e procedimentos específicos para a implementação da lei estadual, incluindo a responsabilidade dos municípios e entidades para a gestão e controle dos resíduos sólidos.

Essas normas são fundamentais para a gestão eficiente dos resíduos sólidos, cada uma atuando em diferentes níveis — nacional e estadual — e proporcionando uma estrutura para a administração e tratamento adequado dos resíduos.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

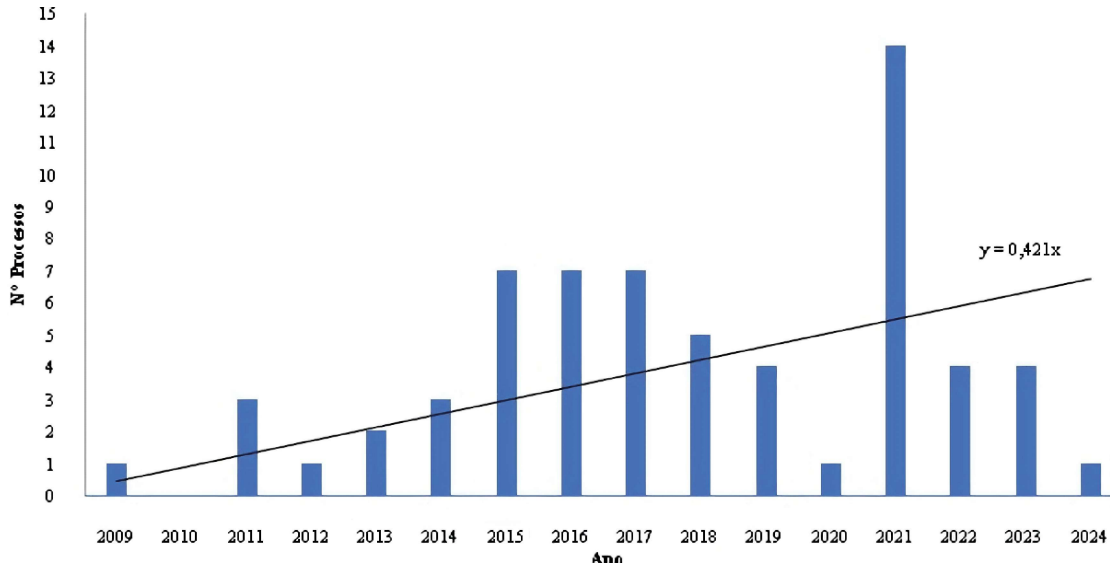
O gráfico da Figura 1 demonstra o histórico dos processos instruídos na Inspeção de Controle Externo (ICE), cuja temática é relacionada com

a prestação de contas referente a serviços de limpeza pública. Verifica-se que as fiscalizações remontam, ainda de forma incipiente, há cerca de 15 anos. Contudo, gradativamente esse tema veio ganhando ênfase com o passar dos anos. Nesse sentido, após o ano de 2013 a fiscalização do TCE/RN nos contratos de limpeza pública se consolidou, intensificando e atingindo o seu ápice

no ano de 2021, quando foram fiscalizadas 14 (quatorze) contratações com essa matéria.

Conforme demonstrado no gráfico da Figura 1, entre o ano de 2009 até este ano de 2024, a fiscalização na Inspeção relacionada aos assuntos correlatos às despesas com limpeza pública aumentou a uma taxa constante e anual de 42,11% (quarenta e dois vírgula onze por cento).

**Figura 1** - Histórico dos processos instruídos na ICE com tema serviços de limpeza pública



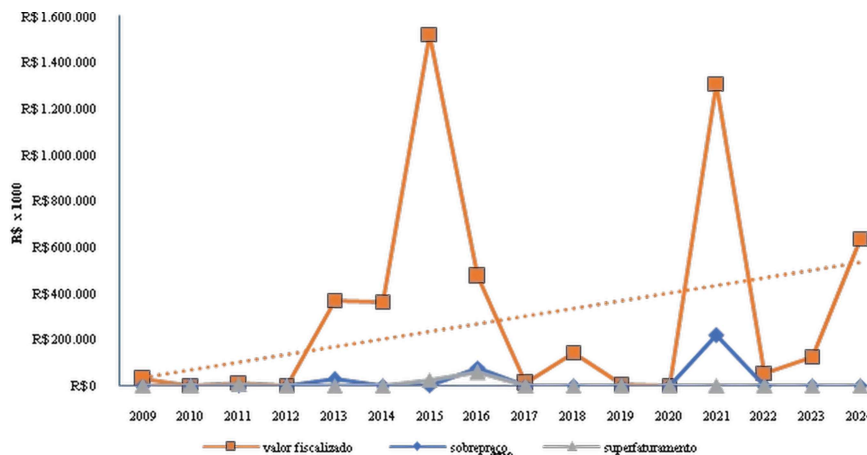
Fonte: TCE/RN (2024)

Analisando-se os dados obtidos dos processos administrativos instruídos, observa-se que, entre os anos de 2009 a 2024, o volume de recursos financeiros auditado foi da ordem de R\$ 5,0 bilhões. Corroborando com essa informação, constata-se uma relação direta entre o número de fiscalização e o montante financeiro.

Dessa forma, depreende-se do gráfico da Figura 2 essa correlação, em que a partir do ano de 2013 houve um incremento significativo de re-

ursos fiscalizados, atingindo algo próximo a R\$ 400 milhões, enquanto o auge ocorreu nos anos de 2015 e 2021, cujos volumes de recursos fiscalizados foram da ordem de R\$ 1,5 e 1,3 bilhão, respectivamente. Nota-se que a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento tende a acompanhar o comportamento do gráfico dos recursos fiscalizados, portanto, tanto maior o volume fiscalizado, maior o risco de ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento detectado.

**Figura 2** - Relação dos principais jurisdicionados fiscalizados

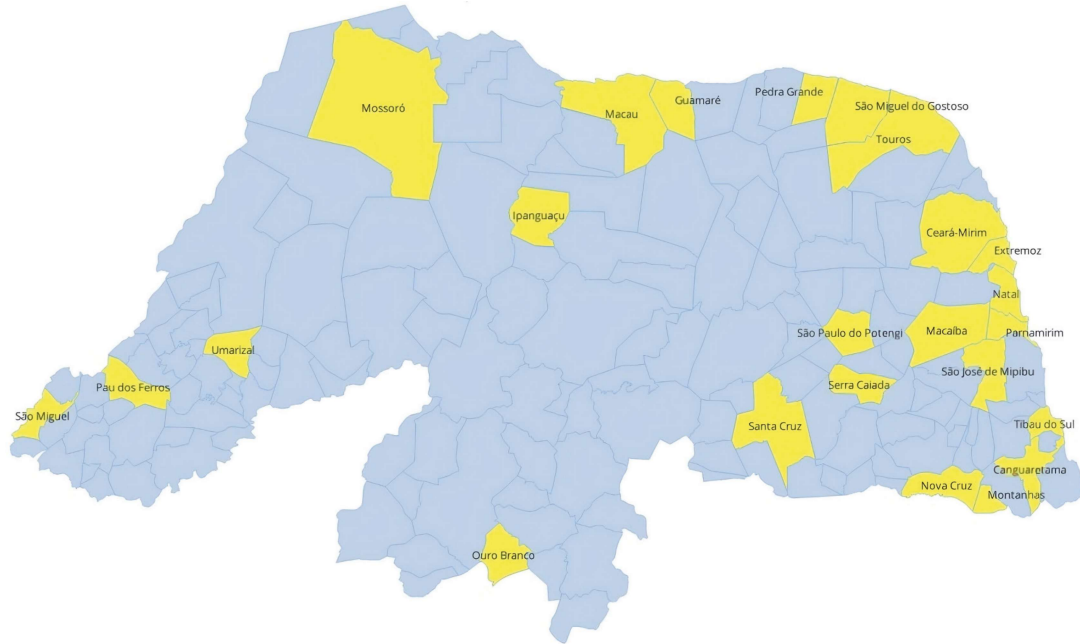


Fonte: TCE/RN (2024)

Nesse período de estudo, foram fiscalizados 28 (vinte e oito) jurisdicionados distintos, os quais se destacam aqueles que atendem às maiores populações e, por conseguinte, envolvem os maiores volumes de recursos aplicados.

No mapa da Figura 3 encontram-se destacados esses municípios abordados nas ações fiscalizatórias do TCE/RN, relativos a atos e contratos envolvendo a temática dos serviços de limpeza pública.

**Figura 3** - Localização dos municípios fiscalizados na temática dos serviços de limpeza pública



Fonte: TCE/RN (2024)

Na Tabela 2, tem-se a relação dos principais jurisdicionados fiscalizados, a quantidade de processos analisados, os recursos financeiros envolvidos durante esse período de pesquisa. Assim, para um total de 64 procedimentos fiscalizatórios, o município de Natal, por meio da Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA, foi o jurisdicionado mais fiscalizado, com um total de 12 (doze) processos de contas analisados pelo

TCE/RN, cujo tema fora a contratação de serviços de limpeza pública.

O segundo município mais fiscalizado, seguindo a mesma lógica de importância em termos de população beneficiada e recursos aplicados, foi Mossoró, com cerca de 9 (nove) procedimentos. Na sequência, destacam-se aqueles demais municípios localizados na região metropolitana e região petrolífera, quais sejam: Macaíba, Parnamirim; São José de Mipibú e Macaú.

**Tabela 2** - Relação dos principais jurisdicionados fiscalizados

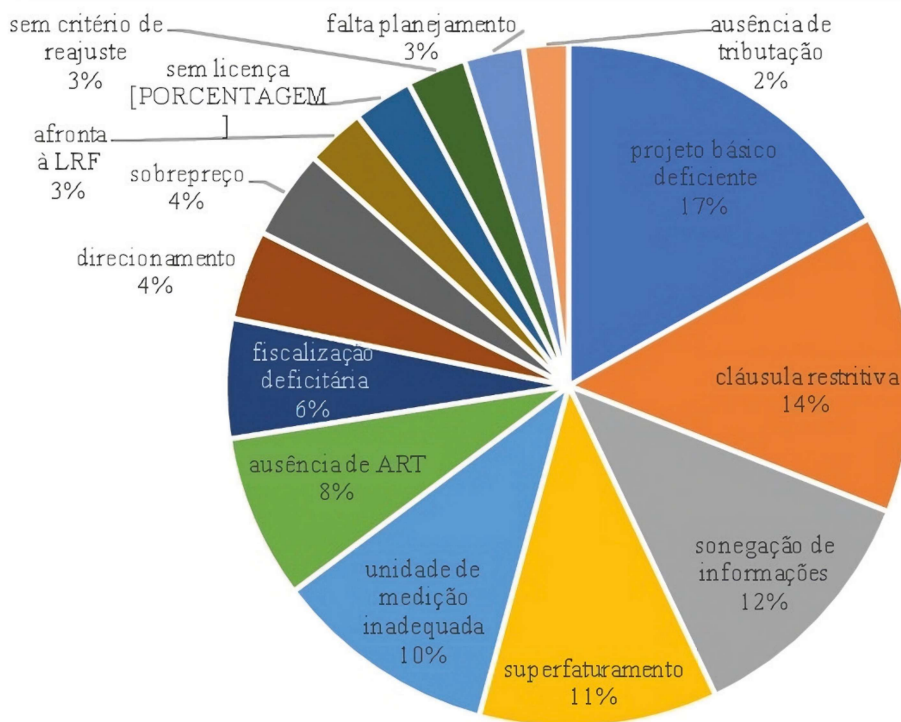
| Jurisdicionados       | Nº processos | sobrepço           | superfaturamento  | valor fiscalizado    |
|-----------------------|--------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Natal/RN              | 12           | R\$ 244.116.779,08 | R\$ 1.802.359,25  | R\$ 2.979.511.090,24 |
| Mossoró/RN            | 9            | R\$ 79.212.814,92  | R\$ 58.587.991,49 | R\$ 664.178.608,28   |
| Macaíba/RN            | 4            | R\$ -              | R\$ 18.413.548,47 | R\$ 70.490.288,26    |
| Macaú/RN              | 4            | R\$ -              | R\$ 1.709.704,93  | R\$ 6.559.530,36     |
| Parnamirim/RN         | 4            | R\$ -              | R\$ 5.308.863,11  | R\$ 104.033.080,43   |
| São José de Mipibu/RN | 3            | R\$ -              | R\$ -             | R\$ 6.657.954,21     |
| Guamaré/RN            | 2            | R\$ -              | R\$ 1.434.756,03  | R\$ 1.118.616.117,72 |
| Ouro Branco/RN        | 2            | R\$ -              | R\$ 836.111,87    | R\$ 886.111,87       |
| Pau dos Ferros/RN     | 2            | R\$ -              | R\$ -             | R\$ 6.029.225,70     |
| Pedra Grande/RN       | 2            | R\$ -              | R\$ 69.908,52     | R\$ 749.683,20       |
| SESAF                 | 2            | R\$ -              | R\$ -             | R\$ 2.857.348,36     |
| Touros/RN             | 2            | R\$ -              | R\$ -             | R\$ 4.734.708,96     |

Fonte: TCE/RN (2024)

A Figura 4 resume os achados de auditoria mais recorrentes e, portanto, mais importantes. De um universo de 35 (trinta e cinco) diferentes tipos de apontamentos, foram selecionados 14 (quatorze) como sendo os mais representativos, pois respondem por 80% das irregularidades mais frequentes. Conforme

se extrai do gráfico, merecem destaque, pela ordem, os seguintes achados: projeto básico deficiente (17%); cláusulas restritivas (14%); sonegação de informações (12%); superfaturamento (11%); unidade de medição inadequada (10%); ausência de ART (8%); fiscalização deficitária (6%), entre outros.

**Figura 4** - Resumo dos principais achados nas fiscalizações de serviços de limpeza pública



Fonte: TCE/RN (2024)

Quanto ao aspecto qualitativo dos serviços de limpeza pública, os achados de auditoria demonstram baixo nível de qualidade nos projetos e no controle do manejo de resíduos sólidos. Essa situação resultou em serviços ineficientes e antieconômicos, evidenciando-se, inclusive, a ocorrência de destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em lixões. Essa prática não apenas gera um impacto ambiental significativo, mas também acarreta prejuízos ao erário público, que se vê obrigado a suportar as sanções, tais como multas ambientais.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fiscalização dos atos e contratos relacionados ao tema limpeza pública tem se intensificado e evoluído no âmbito do controle externo, possibilitando a identificação das principais causas de desvio de finalidade na gestão das políticas públicas voltadas ao tema, contribuindo para o aprimoramento do manejo dos resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

No período estudado foram analisados 64 (sessenta e quatro) procedimentos fiscalizatórios ocorridos em 28 (vinte e oito) jurisdições distintos. Após o ano de 2013 é que a fiscalização do TCE/RN sobre o assunto estudado ganhou relevância, atingindo o auge no ano de 2021 com 14 (quatorze) processos. Durante os últimos 15 (quinze) anos de atuação na matéria, já foram fiscalizados mais de R\$ 5,0 bilhões.

Do universo de dados analisados, constatou-se como principais achados de auditoria e, portanto, principais causas de desvios da gestão de resíduos sólidos, as irregularidades mais frequentes e que precisam ser evitadas pelos gestores, isso na busca do aperfeiçoamento da política pública e do meio ambiente sustentável e equilibrado, bem como, com vistas à otimização dos recursos financeiros aplicados, são eles: projeto básico deficiente (17%); cláusulas restritivas (14%); sonegação de informações (12%); superfaturamento (11%); unidade de medição inadequada (10%); ausência de ART (8%); fiscalização deficitária (6%), entre outros. Quanto ao aspecto

qualitativo, os achados de auditoria demonstram baixo nível de qualidade nos projetos e no controle do manejo de resíduos sólidos, inclusive verificou-se a ocorrência de destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em lixões. Essa prática não apenas gera um impacto ambiental significativo, mas também acarreta prejuízos ao erário público.

A gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Rio Grande do Norte têm mostrado avanços significativos nos últimos anos. A intensificação do controle externo pelo TCE/RN contribuiu para uma maior transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. No entanto, desafios permanecem, especialmente na adequação à legislação e no aperfeiçoamento das práticas de gestão.

Recomenda-se a continuidade das fiscalizações rigorosas e o aprimoramento das práticas de gestão, com investimentos em tecnologias e capacitação dos gestores para enfrentar os desafios futuros. Nas conclusões, destaca-se que o aspecto qualitativo dos serviços de limpeza pública prestados é alarmante. A ineficiência e a falta de controle adequado comprometem não apenas a saúde pública e o meio ambiente, mas também a gestão financeira dos municípios, que enfrentam custos adicionais devido a penalidades e à necessidade de correção de práticas inadequadas. É imperativo que se busque

uma melhoria substancial na qualidade desses serviços, visando garantir um ambiente urbano mais saudável e sustentável.

## REFERÊNCIAS

CEMPRE. (2018). *Indicadores de gestão de resíduos sólidos*.

Eigenheer, E. M. (2009). *História da limpeza urbana no Rio de Janeiro*.

Rossin, C. (2010). *Estudo sobre orçamento de limpeza pública nas principais capitais*. XIV SINAOP.

Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Lei n.º 5.610, de 12 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

Decreto n.º 37.568, de 25 de agosto de 2016. Regulamenta a Lei n.º 5.610/2016, sobre o gerenciamento de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. (2024). *Relatórios de fiscalizações e auditorias*.

