



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 2.289, DE 2015 (PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 425, DE 2014)

Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Autor: SENADO FEDERAL – Subcomissão
Temporária de Resíduos Sólidos

Relator: Dep. EDUARDO BOLSONARO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2015, tem origem na Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos do Senado Federal, onde tramitava como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 425, de 2014.

A proposição objetiva prorrogar o prazo para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos). Os citados artigos estatuem o seguinte:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.

Os arts. 16 e 18 da Lei nº 12.305, de 2010, condicionam o acesso por Estados, Distrito Federal e Municípios a recursos da União, ou por

ela controlados, quando destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, à elaboração dos respectivos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

O PL nº 2.289, de 2015, visando cumprir seus objetivos, dá nova redação aos arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2010. O art. 54 estabelece novos prazos para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, da seguinte forma:

- a) as capitais de Estados e os Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) terão até **31 de julho de 2018** para cumprir a obrigação;
- b) os Municípios com população superior a 100 mil habitantes no Censo de 2010 e Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 quilômetros da fronteira com outros países limítrofes terão até **31 de julho de 2019** para cumprir a obrigação;
- c) os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes no Censo de 2010 terão até **31 de julho de 2020** para cumprir a obrigação;
- d) os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes terão até **31 de julho de 2021** para cumprir a obrigação.

A proposição acrescenta ainda parágrafo único ao art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010, estabelecendo que a União editará normas complementares para definição de critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas dentro dos novos prazos máximos estabelecidos.

A proposição modifica também o art. 55 da Lei nº 12.305, de 2010, para estabelecer que a condicionante fixada pelos arts. 16 e 18 entre em vigor apenas em:

- a) **31 de julho de 2017** – nos Estados e nos Municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes no censo de 2010; ou

b) **31 de julho de 2018** – nos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes no Censo de 2010.

Por fim, acrescenta parágrafo único ao art. 55, determinando que os Estados apoiem os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental.

À proposição em análise, tramita apensado o PL nº 2.506, de 2015, apresentado pela Comissão Especial do Pacto Federativo desta Casa. O mencionado projeto dá nova redação ao art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010, para estabelecer que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá respeitar o plano de gestão integrada de resíduos sólidos e ser implantada em, no máximo, nove anos para Municípios com mais de 100 mil habitantes e dez anos para municípios com mais de 100 mil habitantes.

O PL nº 2.506, de 2015, acrescenta ainda parágrafo único ao art. 54 da Lei 12.305, de 2010, por meio do qual estatui que o Prefeito Municipal que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância das obrigações e prazos fixados incorrerá em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, sem prejuízo das sanções aplicáveis a outros gestores públicos.

A proposição principal e a apensada foram distribuídas para análise de mérito das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Trabalho de Administração e Serviço Público (CTASP), de Desenvolvimento Urbano (CDU) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Ressalta-se, por oportuno, que a CMADS foi incluída no rol de comissões de mérito às quais foi distribuída a proposição a partir de despacho proferido em 08/09/2015, em resposta ao Requerimento de Redistribuição nº 2885/2015, apresentado pelo Deputado Sarney Filho (PV-MA), que assim requereu: *"... a revisão do despacho inicial apostado ao Projeto de Lei nº 2.289/2015, para que seja incluída a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS, no rol de Comissões Permanentes que devem se manifestar sobre o mérito da proposição"*.

Anteriormente, a proposição fora distribuída inicialmente à CTASP, onde se designou relatoria e abriu-se o prazo para emendas, ocasião em que o Dep. Laércio Oliveira (SD/SE) apresentou a Emenda Modificativa nº 1 (EMC 1/2015 CTASP => PL 2289/2015), alterando os termos do art. 1º do PL 2289/2015, que passaria à seguinte redação:

“Art. 1º Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada até 31 de julho de 2016, exceto:

I – para os Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes, cujos prazos ficam prorrogados para 31 de julho de 2017; e

II – para os Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Norte e Nordeste, cujos prazos ficam prorrogados para 31 de julho de 2019.

Parágrafo único. A União editará normas complementares para definição de fontes de recursos e critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas dentro dos prazos máximos estabelecidos nos incisos do caput.” (NR)

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor em 31 de julho de 2016, exceto para os Estados e Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Norte e Nordeste, cujos prazos ficam prorrogados para 31 de julho de 2018.

Parágrafo único. Os Estados deverão apoiar os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental, sendo solidários no prazo previsto no inciso II deste artigo.” (NR)

Por sua vez, o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, decorrente da Medida Provisória nº 678/2015, ora em análise pelo Senado

Federal, na redação final aprovada por esta Casa Legislativa, dispõe também acerca da matéria, dando aos arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a seguinte redação:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em, no máximo, oito anos após a data de publicação desta Lei, nos termos do plano estadual de resíduos sólidos e do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.” (NR)

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor seis anos após a data de publicação desta Lei.” (NR)

Considerando a data de publicação da Lei nº 12.305/2010, o PLV 17/2015, caso convertido em lei, estenderá a prorrogação do prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até agosto de 2018, enquanto a apresentação dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos por parte de Estados e Municípios, respectivamente, como condição para acesso a recursos específicos da União, na forma dos arts. 16 e 18 da Lei 12.305/2010, vigorará a partir de agosto de 2016.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Decorridos mais de cinco anos desde que a Política Nacional de Resíduos Sólidos entrou em vigor, observa-se ser ainda elevado o número de Municípios que não conseguiram dar cumprimento às determinações da lei, em especial a que estabelece o fim dos lixões e a implantação de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Essa obrigação deveria ser cumprida no prazo de quatro anos após a publicação da Lei nº 12.305, de 2010. Por evidente, o prazo encontra-se expirado e as obrigações permanecem não cumpridas, em muitos casos.

Outra obrigação de significativa importância é a de elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos e dos planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos. A elaboração desses planos é porta de passagem não apenas para melhorias sociais e ambientais, como também financeiras, na medida em que facilitam o acesso dos Estados e Municípios aos recursos federais para ações ligadas à gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Em que pese a importância da implantação das obrigações estabelecidas em lei, é importante ressaltar que elas foram definidas sem que houvesse a previsão das fontes dos recursos necessários, vez que o capítulo associado aos instrumentos econômicos possui caráter meramente autorizativo.

Desta forma, recaiu sobre os ombros dos municípios a implantação das obrigações, como titulares do planejamento e da operação dos serviços de saneamento básico, sem que houvesse nenhum tipo de descentralização, direta ou indireta, de recursos para estes entes.

A falta de provisão de recursos, associada ao modelo federativo concentrador de receitas, foi agravada pela queda nos repasses da União em função de desonerações concedidas nos últimos anos e da queda de arrecadação devido à recessão em curso no ano de 2015.

Consoante pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios¹, foram identificados apenas 844 municípios brasileiros que possuem os aterros sanitários como forma de disposição do lixo. Trata-se de número que representa pouco mais de 15% do total de Municípios.

No que tange aos planos, a pesquisa identificou que 1.520 municípios possuem planos municipais elaborados, número que representa aproximadamente 27% do total de municípios. É patente, portanto, que há muito a ser feito para que as determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos tornem-se realidade nacional.

Até lá, é importante reconhecer que medidas mais formais precisam ser tomadas para que o *status* de “fora da lei”, em que se encontram muitos municípios, não lhe tragam mais empecilhos que estímulos ao alcance de patamares ambientais e sociais desejáveis.

A ampliação do prazo inicialmente estipulado pela Lei nº 12.305, de 2010, para que os municípios adotem destinação ambientalmente adequada de seus resíduos, é uma dessas medidas. A prorrogação proporcionará novo fôlego para que as ações, acordos e recursos necessários ao cumprimento da lei sejam devidamente articulados e colocados em prática.

Dessa forma, os objetivos propostos nos PL's 2289 e 2506, ambos de 2015, impõem-se como necessidade urgente, entretanto, há que se ter cautela na forma de implantá-la, para que situações mais complexas não se configurem desnecessariamente.

¹ <http://www.lixoes.cnm.org.br/>

Ao utilizar critério populacional e territorial para inserir os municípios em um dos três novos prazos para implantar a disposição final ambiental adequada dos rejeitos, o PL nº 2.289, de 2015, torna-se complexo, gerando situações de sobreposições entre suas regras.

Por sua vez, o PL nº 2506, de 2015, ao estipular o critério exclusivamente populacional para a prorrogação, despreza aspectos socioeconômicos relevantes que determinam o nível de desenvolvimento do município.

A Emenda de autoria do Dep. Laércio Oliveira, embora apresentada quando da tramitação da proposição principal no âmbito da CTASP, guarda pertinência temática com as atribuições da CMADS, motivo pelo qual deve ser considerada por esta relatoria, principalmente porque sugere solução que analisa a situação do município sob três dimensões: renda, saúde e educação.

Embora faça menção ao Índice de Desenvolvimento Urbano, a emenda acessória certamente apresenta equívoco em sua redação, posto que a sigla empregada, IDH, refere-se ao Índice de Desenvolvimento Humano, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e tendente a oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH compõe uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, sob as dimensões de renda, saúde e educação.

Dessa forma, a análise do IDH proporcionará que se dimensione com maior exatidão a real situação dos municípios, visando atender às necessidades locais quanto à prorrogação do prazo tratado nas proposições ora em apreciação por esta comissão de mérito.

Por sua vez, há que se observar o disposto no Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2015, o qual poderá prorrogar desde já o prazo para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, caso venha a ser convertido em lei, o que, de certa forma, condiciona esta relatoria à obediência aos prazos já deliberados e aprovados no âmbito desta Casa Legislativa.

Contudo, a simples prorrogação dos prazos não se constitui em medida estruturante, capaz de atacar os problemas de fundo econômico, regulatório e administrativo que dificultam tanto a ação das prefeituras, como a mobilização de investimentos privados no tema.

Entendo que não cabe ao parlamento a adoção de medidas paliativas que apenas adiam a resolução dos problemas e mantêm situações que impõem à sociedade ônus diretos e indiretos. No caso dos

lixões, estima-se em 3,8 bilhões por ano² os custos associados à problemas de saúde e ambientais gerados pela sua manutenção.

As soluções não são simples e passam pela ampliação da capacidade dos municípios adequarem suas receitas às obrigações impostas pela lei, geração de um ambiente econômico e regulatório que confira segurança a investidores privados e adequação da estrutura tributária que incide sobre os serviços de tratamento de resíduos sólidos.

No que diz respeito à ampliação da capacidade dos municípios garantirem a arrecadação e o repasse de recursos necessários para permitir a implantação e operação de aterros sanitários, a própria Lei de Diretrizes Básicas de Saneamento, Lei 11.445/2007, já prevê a cobrança de taxa pela contraprestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Levando em consideração que a matéria será apreciada por comissão específica, CTASP, para se pronunciar sobre aspectos associados a serviços públicos, abstenho-me de incorporar o tema no presente parecer.

Desta forma, as medidas que sugiro estão voltadas para o estabelecimento de prazos e parâmetros mais razoáveis e de desoneração da implantação e operação de aterros sanitários.

No que diz respeito aos prazos para a implantação da destinação final ambientalmente adequada e a elaboração dos planos municipais e estaduais de gestão de resíduos sólidos, proponho um escalonamento que leve em consideração aspectos regionais e socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), consoante exposto anteriormente e em aquiescência ao proposto na Emenda Modificativa nº 01/2015 - CTASP.

Consonante com os termos da MPV 678-A, de 2015 (PLV 17, de 2015), esta medida traz ainda mais justiça à obrigação, adequando os prazos à capacidade financeira e administrativa dos municípios, além do potencial de geração de resíduos de seus habitantes.

A adequação do tratamento tributário das operadoras responsáveis pela implantação e gestão de aterros sanitários, visa a ajustar a incidência dos tributos às características operacionais destes negócios.

Dentre as medidas propostas está o retorno da atividade de tratamento de resíduos sólidos ao regime cumulativo para a

² Fonte: Saúde desperdiçada, o caso dos lixões. Abrelpe/International Solid Waste Association, 2015.

cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Por ser uma atividade com pouca capacidade de acumulação de créditos, seu enquadramento no regime não cumulativo e a consequente aplicação de alíquotas maiores implica na sobreoneração da atividade.

Outro aspecto que deve ser adequado é a permissão de formação de provisão para fins de dedução da base de cálculo na apuração do lucro real de gastos operacionais efetuados após o encerramento da vida útil dos aterros sanitários. Esta medida traz mais justiça aos operadores que possuem obrigação de monitorar os aterros durante anos, com gastos operacionais que não podem ser abatidos, pois não há receita neste período.

O substitutivo também propõe a desoneração dos investimentos em ativos fixos imobilizados para a implantação e manutenção de estruturas voltadas para o tratamento de resíduos sólidos, como mecanismo de incentivo aos investimentos privados.

Esta desoneração ocorre pela geração de créditos a serem descontados do valor apurado para o pagamento do PIS/PASEP. Este incentivo além de destravar o investimento em tratamento de resíduos, em especial aterros sanitários, também viabiliza a ampliação de sua capacidade e a construção de novas estruturas, após o término de suas vidas úteis.

Diante do exposto, acreditamos que o texto vai além da simples postergação de um problema que afeta milhões de pessoas. Assim, apresenta um conjunto de alternativas que além de conferir parâmetros mais razoáveis para a prorrogação, a associa a um conjunto de medidas que permitirão a efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Destarte, pelas informações e argumentos apresentados é que voto pela **aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.289/2015 e 2.506/2015 na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de outubro de 2015.

Deputado EDUARDO BOLSONARO
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.289/2015

Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada até 31 de julho de 2018, exceto:

I – para os Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes, cujos prazos ficam prorrogados para 31 de julho de 2019; e

II – para os Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Norte e Nordeste, cujos prazos ficam prorrogados para 31 de julho de 2020.

§ 1º O cumprimento dos prazos previstos no caput e em seus incisos fica condicionado à edição de normas complementares pela União, para definição de fontes de recursos e critérios de

priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas.

§ 2º Os Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos estabelecerão os prazos para o início das principais atividades e investimentos necessários para a implantação da destinação final ambientalmente adequada, com ênfase na coleta seletiva de resíduos.” (NR)

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor em 31 de julho de 2016, exceto para os Estados e Municípios onde o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH referente ao ano de 2012 e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) seja inferior à média nacional e situem-se em Estados que pertençam às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cujos prazos ficam prorrogados para 31 de dezembro de 2018.

Parágrafo único. Os Estados deverão apoiar os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental, sendo solidários no prazo previsto no inciso II deste artigo 54.” (NR)

Art. 2º O art. 8º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art.8º (...)

.....
 XIV – as receitas decorrentes da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos da Lei 11.445/07, bem como de serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, compreendendo as etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.” (NR)

Art 3º O art. 10 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art.10 (...)

.....
XXXI – as receitas decorrentes da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos da Lei 11.445/07, bem como de serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, compreendendo as etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.” (NR)

Art 4º Inclua-se o art. 5º-A na Lei 11.488, de 15 de junho de 2007:

“Art. 5º-A – A pessoa jurídica que realizar investimentos em infraestrutura voltados para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos poderá descontar créditos, do valor apurado a título de Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), nos termos deste artigo.

§ 1º O valor do crédito é equivalente ao valor dos ativos fixos imobilizados após a edição desta lei, limitado a até 80% do valor apurado para o pagamento das contribuições de que trata o Caput e com validade de até vinte anos após sua concessão.

§ 2º A concessão de novos benefícios previstos, observado o prazo de validade estabelecido no § 1º deste artigo, cessará simultaneamente ao término dos prazos estabelecidos no art. 54 da Lei 12.305/2010 para implantação da destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.”

Sala da Comissão, em de outubro de 2015.

Deputado EDUARDO BOLSONARO

Relator