



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

PARECER REFORMULADO

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. 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.

O Projeto de Lei 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 aposto 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, dispôs 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)

Entretanto, consoante disposto na Mensagem nº 497, de 19 de novembro de 2015, a Presidente da República vetou parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, sendo que o art. 7º da proposição, que dispunha acerca da matéria anteriormente transcrita, não foi contemplado no texto da Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015, publicado no DOU de 20 de novembro de 2015 (edição extra).

As razões do veto, motivado por manifestação do Ministério da Justiça e da Advocacia-Geral da União, foram as seguintes:

“Os dispositivos são resultado de emendas inseridas no projeto de lei de conversão sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional. Assim, são incompatíveis com a Constituição, nos termos de decisão proferida recentemente pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.127/DF).”

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 de representa pouco mais de 15% do total de Municípios.

¹ <http://www.lixoes.cnm.org.br/>

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, com algumas ressalvas a serem destacadas a seguir.

O texto substitutivo, que submeto à apreciação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, parte da premissa de que é necessário que o setor privado atue na operacionalização das concessões voltadas à implantação e operacionalização dos aterros sanitários e no aporte de expertise técnica para sua operação.

Porém, o setor privado enxerga a atividade como de alto risco, pelas incertezas políticas, associadas à falta de continuidade de políticas públicas, orçamentárias e regulatórias, além de uma estrutura tributária que penaliza e dificulta contratos de Concessão e Parcerias Público-Privadas.

Para corrigir algumas distorções tributárias, incorporei ao texto propostas que vinham sendo discutidas no âmbito do Grupo de Trabalho Temático 3, do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, criado pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

Dentre as propostas, foi acatado o retorno dos prestadores de serviço do setor de resíduos sólidos ao regime cumulativo de PIS/COFINS, que vigorou até 2003. Isto se justifica pelo fato do setor gerar poucos créditos a serem deduzidos nas contribuições. Na época, o objetivo da criação do regime não cumulativo era justamente o oposto disso.

Esta medida beneficiará diretamente os municípios contratantes dos serviços, possibilitando a redução dos custos em novos

contratos a serem firmados e a revisão do equilíbrio econômico-financeiro de antigos contratos.

Outro ponto que visa a estabelecer justiça tributária é a permissão de provisionamento de despesas operacionais obrigatórias que as operadoras têm que realizar após o encerramento da vida útil do aterro sanitário.

Estas ações podem perdurar por longos períodos, de 20, 30 ou mais anos, acarretando custos em tratamentos de percolados e de gases, monitoramento ambiental e geotécnico, manutenção de equipamentos, conservação das instalações de apoio, segurança, seguros, licenças, impostos, taxas, etc.

Ocorre que, como a legislação atual não permite a dedução dessas provisões e como seus custos são desembolsados no período em que não há receita, durante a vida útil as empresas apuram um lucro tributável maior do que o real e, após o encerramento, apuram um prejuízo sem possibilidade de compensação. Como consequência, pagam antecipadamente um excedente de imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido.

Desta feita, a simples prorrogação dos prazos e a desoneração das atividades de serviços não serão capazes de gerar soluções definitivas. São necessárias medidas estruturantes, capazes de atacar os problemas de fundo econômico, regulatório e administrativo que dificultam tanto a ação das prefeituras, como a mobilização de investimentos privados.

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 a manutenção do parâmetro populacional associado à localização, conforme texto aprovado no Senado Federal.

Em relação aos prazos, foi levada em consideração recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU)² para que os países eliminem os lixões até 2020, o que representa mais do que o dobro do prazo inicial proposto na PNRS.

O texto aprovado no Senado Federal estabelece como prazo mínimo, para capitais de estados, o dobro daquele inicialmente previsto na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

² - United Nations Environmental Program – Guidelines for National Waste Management Strategies, 2013.

Neste aspecto, foi introduzida a possibilidade de municípios com menos de 10.000 habitantes estabelecerem métodos simplificados para a disposição final. Isto ocorre pelo fato de não possuírem uma escala de geração de resíduos que viabilize economicamente a implantação e operação de aterros sanitários.

Esta realidade já havia sido constatada pelo TCU que apontou em Auditoria Operacional conduzida em 2011 que:

“A manutenção do apoio à implantação de aterros sanitários para municípios com poucos habitantes é antieconômica e tem gerado desperdício dos recursos investidos. Isso porque os custos unitários de operação de aterros de pequeno porte, por tonelada de resíduo, são tanto mais elevados quanto menor o porte do aterro. Diante desses altos custos de operacionalização, os municípios acabam deixando de operar os aterros sanitários que passam à condição de lixões. Dessa forma, os recursos inicialmente investidos são inteiramente perdidos.”

Neste sentido, proponho que os órgãos estaduais editem normas para regulamentar o uso de tecnologias de tratamento simplificadas, a exemplo de experiências bem sucedidas já implementadas no Estado de São Paulo.

Este entendimento também está em linha com o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que editou norma específica, Resolução 404/2008, para aterros sanitários de pequenos portes, apropriados para populações de até 20.000 habitantes.

Por fim, foram mantidos os prazos e parâmetros aprovados no Senado Federal para que estados e municípios aproveem seus Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Diante do exposto, acredito que o texto vai além da simples postergação de um problema que afeta milhões de pessoas. O texto apresenta um conjunto de alternativas que conferem prazos mais adequados, associados a um conjunto de medidas que permitirão a efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Após a apresentação do parecer em 20/10/2015, houve manifestações diversas por parte de envolvidos, dentre esses a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), o que demonstrou a necessidade de alterações no

substitutivo, por meio do acatamento parcial das sugestões encaminhadas a este relator.

Em questão específica, o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP) demonstrou sua preocupação com inconsistências conceituais entre a Lei de Diretrizes de Saneamento Básico, Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 e sugeriu a inclusão de algumas adequações redacionais à primeira lei, o que foi acatado por esta relatoria.

Destarte, pelas informações e argumentos apresentados é que reformulamos o parecer anteriormente apresentado e votamos pela **aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.289/2015 e 2.506/2015 na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de novembro 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 nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2017, para capitais de Estados e de Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II – até 31 de julho de 2018, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;

III – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;

IV – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

§ 1º Respeitado o disposto no art. 47, os Municípios com população igual ou inferior a 10.000 (dez mil) habitantes poderão adotar

métodos e tecnologias simplificados de disposição final ambientalmente adequada, adaptados à sua escala de geração de rejeitos.

§ 2º Os Estados editarão normas estabelecendo diretrizes a serem seguidas para adoção de tecnologias simplificadas de disposição final ambientalmente adequada para os municípios com população igual ou inferior a 10.000 (dez mil habitantes).

§ 3º A ausência de diretrizes editadas pelos Estados não isenta os municípios com população igual ou inferior a 10.000 (dez mil habitantes) a implantarem tecnologias simplificadas de disposição final ambientalmente adequada de rejeitos no prazo definido no inciso IV deste artigo.

§ 4º 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 nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2017, para Estados e para Municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010;

II – até 31 de julho de 2018, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010

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)

Art. 2º O inciso I do artigo 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13 (...)

I - de qualquer provisão, exceto as constituídas para o pagamento de férias de empregados e de décimo terceiro salário, de que trata o art. 43 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, com as alterações da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, as provisões técnicas das

companhias de seguro e de capitalização, bem como das entidades de previdência privada, cuja constituição é exigida pela legislação especial a elas aplicável, e aquelas constituídas para encerramento e manutenção pós-encerramento de aterros de resíduos sólidos;

.....” (NR)

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do inciso XIV:

“Art. 8º (...)

.....

XIV – as receitas decorrentes da prestação de serviços de limpeza urbana e 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 O art. 10 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido do inciso XXXI:

“Art. 10. (...)

XXXI – as receitas decorrentes da prestação de serviços de limpeza urbana e 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. 5º Os arts. 3º, 7º, 35 e 49 da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º (...)

.....

c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final

ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.
.....” (NR)

“Art. 7º (...)

.....
IV – de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos conforme conceituado inciso VII, art. 3º da Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010.” (NR)

“Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos coletados e poderão considerar:” (NR)

“Art. 49. (...)

.....
XIII) promover, junto aos titulares dos serviços públicos de saneamento básico, a destinação ambientalmente adequada dos resíduos.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de novembro de 2015.

Deputado EDUARDO BOLSONARO

Relator