

## PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 207, de 2012, do Senador Eunício Oliveira, que *cria o Fundo Nacional de Aterros Sanitários (FNAS) e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **HÉLIO JOSÉ**

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 207, de 2012, de autoria do Senador Eunício Oliveira. A proposição legislativa foi aprovada na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), onde recebeu uma emenda do relator, e também na Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

O PLS n° 207, de 2012, possui oito artigos. O art. 1° cria o Fundo Nacional de Aterros Sanitários (FNAS), ao passo que o art. 2° estipula que o FNAS tem por alvo o financiamento de projetos de construção de aterros sanitários, que serão selecionados de acordo com os objetivos e metas traçadas pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos e não poderão contrariar os planos municipais e estaduais de resíduos sólidos, conforme determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010.

O art. 3° dispõe sobre a destinação dos recursos do Fundo às despesas diretamente vinculadas a projetos de construção de aterros sanitários, o que inclui, entre outras despesas, os estudos de viabilidade técnica e de impacto ambiental bem como a aquisição de terrenos. Já o art. 4° versa sobre os critérios para aprovação de projetos e os respectivos



desembolsos. Além da observância das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do PNRS, o município deverá oferecer contrapartida obrigatória de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor do projeto.

O § 2º do art. 4º, que prioriza os projetos executados em consórcio ou em terreno de propriedade municipal e os projetos que previam o aproveitamento dos resíduos para fins de geração de energia elétrica, foi suprimido pela Emenda nº 1 da CMA, com a subsequente renumeração do § 1º para parágrafo único, que permite a apresentação de projetos de construção de aterros sanitários por consórcios de entes federados.

O FNAS, segundo o art. 5º, é um fundo de natureza contábil, com prazo de duração de dez anos, cujos recursos serão disponibilizados em forma de apoio a fundo perdido. Esses recursos são originários do Tesouro Nacional, das doações, dos legados, das subvenções e auxílios de quaisquer entidades, dos resultados das aplicações em títulos públicos federais, dos saldos de exercícios anteriores e dos recursos de outras fontes.

Também é assegurado ao fundo, anualmente, a partir do exercício financeiro seguinte ao ano de publicação da lei, R\$ 800 milhões, que serão incluídos no projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Caso o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, após a duração inicial do FNAS, ainda contenha metas para a eliminação e recuperação de lixões, o Poder Executivo federal poderá prorrogar a duração do Fundo por mais dez anos.

O art. 6º determina que a utilização dos recursos do FNAS, em desacordo ao disposto na Lei, obriga a pessoa jurídica de direito público detentora do projeto ou empreendimento apoiado a restituir os valores atualizados, sem prejuízos das sanções administrativas, civis e penais cabíveis. Já o art. 7º atualiza o PNRS para prever que o FNAS seja um de seus instrumentos. Por fim, o art. 8º impõe a vigência da lei resultante do PLS nº 207, de 2012, a partir da data de sua publicação, com a produção de efeitos financeiros a partir do início do exercício fiscal seguinte ao ano de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental na CAS e na CAE.



## II – ANÁLISE

O PLS nº 207, de 2012, encontra guarida no inciso IX do art. 167 da Constituição, que exige a prévia autorização legislativa para a instituição de fundos de qualquer natureza. Adicionalmente, o *caput* do art. 48 da Carta Magna assegura ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

A proposição, ao tratar da instituição de fundo, está sujeita à opinião da CAE, que possui competência para analisar os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria submetida a ela bem como opinar sobre finanças públicas e orçamento, nos termos dos incisos I e IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

A matéria é meritória, pois busca fortalecer o pacto federativo, que tem sido desrespeitado pela União nos últimos anos de maneira recorrente. A PNRS, ainda que importante para a recuperação e preservação do meio ambiente, bem como para a manutenção da qualidade de vida da população, errou ao determinar que os Municípios deveriam dar a disposição final adequada aos rejeitos sólidos até 2 de agosto de 2014.

Como a União não destinou recursos suficientes aos Municípios para o cumprimento da nova legislação ambiental, as despesas com a eliminação e recuperação dos lixões existentes têm recaído fortemente sobre as finanças municipais. Apesar do esforço dos entes locais, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 59,6% das municipalidades não contam com instrumentos adequados de destinação ambiental para os seus resíduos sólidos.

A dificuldade de construir e operar os aterros sanitários é maior nos Municípios menos populosos, que via de regra possuem arrecadação de receitas menor. De um lado, a viabilidade econômica de um aterro sanitário requer destinação de 300 toneladas de lixo por dia, que são a quantidade de lixo produzida por 200 a 300 mil habitantes. De outro, enquanto o Município de São Paulo gasta em torno de 1,5% a 3% de seu orçamento com os serviços de coleta e disposição dos resíduos, as cidades médias gastam, na média, 5% do orçamento com esses serviços.



Acertadamente, o Senado Federal estendeu o prazo de eliminação integral dos lixões para até 31 de julho de 2021, a depender da população municipal com base no Censo de 2010, ou da condição do Município, se capital do Estado ou se integrante de Região Metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento. No entanto, sem recursos federais, a mudança de prazo promovida pelo PLS nº 425, de 2014, será inócua. É preciso que a União se comprometa a transferir recursos para os Municípios.

Porém, encontramos falhas na matéria que precisam ser sanadas para que o FNAS atinja os seus objetivos. Em primeiro lugar, é preciso qualificar melhor o argumento de que é desnecessária qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro do PLS nº 207, de 2012. Essa estimativa é obrigatória consoante o disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ocorre que essa estimativa já está feita, pois, em cada exercício financeiro, a União aportará R\$ 800 milhões ao FNAS durante sua vigência. Nota-se que os desembolsos pelo fundo até poderão ultrapassar R\$ 800 milhões em um determinado ano, caso haja saldos de exercícios anteriores ou resultados de aplicações do fundo em títulos públicos federais.

Como os aportes da União ao FNAS custearão despesas de investimento, exceto as ações de treinamento e requalificação profissional dos catadores de lixo, restará apenas a declaração do ordenador de despesa de que o aporte tem adequação orçamentária e financeira com a LOA. Esse requisito adicional do art. 16 da LRF será cumprido quando da inclusão da dotação orçamentária no PLOA.

Já as despesas enquadradas como outras despesas correntes, caso executadas em mais de dois exercícios financeiros, hipótese em que são consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado, serão de valor ínfimo, de modo que o saldo da margem de expansão das despesas obrigatórias, que inicialmente será de R\$ 15,9 bilhões em 2016, suprirá a necessidade de compensação financeira das despesas correntes do FNAS via aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas.



Além disso, torna-se fundamental conciliar a cláusula final do PLS nº 207, de 2012, que determina a produção de efeitos financeiros da lei resultante de sua conversão no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação, com o disposto no § 1º do art. 5º, que obriga a União a incluir no PLOA a dotação anual de R\$ 800 milhões a fim de que os recursos estejam disponíveis ao FNAS no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Da forma como estão redigidas essas disposições da proposição, pode acontecer a seguinte inconsistência: caso o PLS nº 207, de 2012, seja transformado em lei somente após a aprovação do orçamento que vigerá no ano seguinte, não haverá meios de garantir que a dotação orçamentária esteja disponível imediatamente no ano seguinte por ausência de sua inclusão inicial no PLOA.

A solução desse problema passa pela correção da redação dos dois dispositivos. Assim, a lei resultante do PLS nº 207, de 2012, só produzirá efeitos financeiros a partir do exercício financeiro seguinte ao da inclusão de sua dotação no PLOA, que, na nova redação sugerida ao § 1º do art. 5º, ocorrerá no próximo PLOA após a publicação da lei.

Isso evitará a inconsistência anterior, cuja solução alternativa dependeria de o Chefe do Poder Executivo federal enviar ao Congresso Nacional projeto de lei que criasse crédito especial. Todavia, não há como lei aprovada pelo Legislativo impor ao Presidente da República que ele inicie o processo legislativo em assuntos de sua iniciativa privativa.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 207, de 2012, com a Emenda nº 1 – CMA, acrescido das seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº - CAE**

Dê-se ao § 1º do art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 207, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 5º .....



.....  
§ 1º Ficam assegurados ao FNAS, em cada ano, R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais), que serão incluídos no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o art. 165, III e § 5º, da Constituição Federal, a partir da publicação desta Lei.  
.....”

### EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 207, de 2012, a seguinte redação:

“**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do exercício financeiro seguinte ao da inclusão de sua dotação no projeto de lei orçamentária anual.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

