

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 207, de 2012, do Senador Eunício Oliveira, que *cria o Fundo Nacional de Aterros Sanitários (FNAS) e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 207, de 2012, cuja autoria pertence ao Senador Eunício Oliveira. O PLS nº 207, de 2012, tramitou anteriormente na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em que foi aprovado acrescido de uma emenda de relator, e na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), na qual também foi aprovado.

A proposição legislativa em exame possui oito artigos. O art. 1º estipula a criação do Fundo Nacional de Aterros Sanitários (FNAS). Por sua vez, o art. 2º estabelece que o Fundo tem por objetivo financiar projetos de construção de aterros sanitários, cuja seleção ocorrerá conforme os objetivos

e metas traçados pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos e não poderá contrariar o disposto nos correspondentes planos municipais e estaduais de destinação dos resíduos sólidos, nos termos das especificações trazidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Os recursos do FNAS, consoante o art. 3º, destinam-se, desde que diretamente vinculadas a projetos de construção de aterros sanitários, às despesas com: estudos de viabilidade técnica e de impacto ambiental; aquisição de terrenos; preparo adequado do solo; aquisição de materiais para as obras de isolamento e proteção ambiental; construção de estação de tratamento de efluentes; e ações de treinamento e requalificação profissional dos catadores de lixo.

Por seu turno, o art. 4º da proposição trata dos critérios para a aprovação de projetos e os respectivos desembolsos, que, além seguirem o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no PNRS, deverão observar as seguintes determinações: contrapartida obrigatória do município de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor do projeto; fiscalização a cargo da União a cada etapa cumprida e comprovação do funcionamento e da segurança ambiental do aterro; e manutenção do tempo de atividade do aterro sanitário por, no mínimo, vinte anos, salvo por força maior ou estudo de impacto ambiental com recomendação contrária.

Além disso, o § 1º do art. 4º possibilita a apresentação de projetos por consórcios de entes federados, ao passo que o § 2º do mesmo artigo prevê a priorização dos projetos executados em terreno de propriedade do município ou consórcio ou dos projetos que permitam o aproveitamento dos resíduos para fins de geração de energia elétrica. Importa dizer que a Emenda nº 1 da CMA objetiva suprimir o citado § 2º, com a consequente renumeração do § 1º para parágrafo único.

O art. 5º determina que o FNAS é um fundo de natureza contábil, com prazo de duração de dez anos, passível de prorrogação por até dez anos, mediante ato do Poder Executivo, contanto que ainda haja metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos a serem cumpridas relativas à eliminação e recuperação de lixões.



O Fundo funcionará sob a forma de apoio a fundo perdido, com recursos originários do Tesouro Nacional, de doações, de legados, de subvenções e auxílios de quaisquer entidades, inclusive de organismos internacionais, do resultado de aplicações em títulos públicos federais, dos saldos de exercícios anteriores e de recursos de outras fontes. Também é assegurado ao FNAS, em cada ano, 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).

A seu tempo, o art. 6º obriga a pessoa jurídica de direito público titular do projeto ou empreendimento favorecida com os recursos do FNAS a restituí-los em valores atualizados caso haja aplicação desses recursos em desacordo ao disposto na lei, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais cabíveis. Consoante o art. 7º, o FNAS passa a ser um dos instrumentos do PNRS, ao lado do Fundo Nacional do Meio Ambiente e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Finalmente, o art. 8º trata da cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação e produzindo efeitos a partir do início do exercício fiscal seguinte ao de sua publicação.

O autor da proposição argumenta que o desenvolvimento econômico traz como consequência indesejada o aumento da produção de resíduos, com riscos para a saúde e para o meio ambiente em caso de disposição inadequada desses resíduos. O aterro sanitário é a forma correta de destinação dos resíduos sólidos, pois impede a contaminação do solo e do lençol freático pelo chorume, líquido produzido pela decomposição do lixo.

Infelizmente, conforme dados trazidos pelo autor, apenas 28% dos resíduos sólidos foram destinados aos aterros sanitários em 2008, ao passo que, nesse mesmo ano, quase 51% dos resíduos foi alocado diretamente nos vazadouros a céu aberto, popularmente conhecidos como lixões.

Justifica a proposição, ora em exame, sob o argumento de que a completa eliminação dos lixões demandará recursos adequados, daí



a ideia de se criar um fundo que funcionará temporariamente a fundo perdido. Esclarece ainda que, por força do art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a União não pode conceder operação de crédito aos municípios com tal finalidade.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental na CMA, na CAS e na CAE. Inicialmente, a relatoria da matéria havia sido distribuída ao Senador Hélio José, que apresentou relatório favorável a ela antes de deixar de ser membro da CAE. Em função desse último fato, a matéria foi redistribuída a mim.

II – ANÁLISE

O PLS nº 207, de 2012, ao criar o FNAS, dá o devido cumprimento ao inciso IX do art. 167 da Constituição Federal (CF), que proíbe a criação de fundo de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Ademais, o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, pode dispor sobre todas as matérias de competência da União.

A proposição, ao se referir a criação de fundo, está sujeita à opinião da CAE, visto que, de acordo com os incisos I e IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida e sobre finanças públicas e orçamento.

Não há dúvidas de que a matéria é meritória, contribuindo para o fortalecimento das relações federativas. Não é justo que a União tenha imposto aos municípios obrigações relativas à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos em um prazo definido (vencido em 2 de agosto de 2014) sem prover os correspondentes recursos.

Inclusive, esta Casa Legislativa aprovou, respectivamente, em 2015 e 2016, as Propostas de Emenda à Constituição nº 84 e nº 128, ambas de 2015, que, entre outras disposições, buscam proibir a imposição, por lei,



de encargo financeiro aos municípios sem a correspondente fonte orçamentária e financeira necessária à cobertura da despesa ou transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio. Essas proposições encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

De modo complementar, em 2015, o Senado Federal aprovou o PLS nº 425, de 2014, que prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Com as regras desse PLS, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, os municípios terão o prazo de até 31 de julho de 2021 para implantar os aterros sanitários, a depender da população com base no Censo de 2010 ou do fato de serem capital estadual, município integrante de Região Metropolitana, Região Integrada de Desenvolvimento de Capitais ou possuírem mancha urbana da sede municipal situada a menos de vinte quilômetros da fronteira com países limítrofes.

A Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), em sua publicação “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015”, traz diversos números que retratam a realidade da geração e destinação dos resíduos sólidos produzidos no País em 2015. Nesse ano, houve a geração de 79,9 milhões de toneladas de resíduos sólidos, dos quais 72,5 milhões de toneladas foram devidamente coletados, isto é, 9,2% dos resíduos produzidos sequer foram coletados, logo tiveram destinação imprópria.

Do total coletado, cerca de 42,6 milhões de toneladas de resíduos sólidos tiveram destinação adequada, o que equivale a afirmar que 58,7% do volume coletado foi enviado aos aterros sanitários. Em relação à disposição final dos resíduos sólidos, apenas 2.236 municípios, o equivalente a 40,1% dos 5.570 municípios existentes, destinaram o volume coletado aos aterros sanitários. Em termos regionais, é possível afirmar que o percentual de municípios com aterro sanitário nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul é, respectivamente, de 21,6%, 25,4%, 35,3%, 49,2% e 59,3%.



Salientamos que, por determinação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias combinado com os arts. 16 e 17 da LRF, qualquer proposição que crie despesa obrigatória deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entre em vigor e nos dois subsequentes.

Isso é claramente atendido pelo PLS nº 207, de 2012, pois, durante a vigência do FNAS, sabe-se que a União deverá aportar R\$ 800 milhões ao Fundo, que até poderá desembolsar valores superiores a esse montante em um determinado ano, contanto que haja saldos de exercícios anteriores ou resultados das aplicações do fundo em títulos públicos federais.

Convém deixar claro que os recursos do FNAS servirão para o pagamento de despesas de investimento, exceto as ações de treinamento e requalificação profissional dos catadores de lixo. Nesse caso, bastará a declaração do ordenador de despesa de que as transferências de recursos têm adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e a LDO.

No tocante às despesas enquadradas como correntes, caso executadas em mais de dois exercícios financeiros, há de se observar que os valores serão ínfimos, podendo ser cobertos pela margem líquida de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, constante do Anexo de Metas Fiscais do projeto da LDO para 2018, que é estimada em R\$ 24,9 bilhões. Esse montante supre a necessidade de aumento permanente de receitas ou redução permanente de despesas como medida de compensação pela geração de eventuais despesas obrigatórias de caráter continuado.

Enfim, deve-se reconhecer a necessidade de remodelar o pacto federativo em favor dos municípios. Não se pode esquecer que, a despeito da grave crise econômica atual, o Poder Executivo não está inerte à necessidade de implantação de aterros sanitários em todo o território nacional. Por exemplo, o Decreto nº 9.036, de 20 de abril de 2017, determina que os órgãos e as entidades da administração pública federal conferirão tratamento prioritário às políticas públicas relativas à infraestrutura de



saneamento básico, que contarão com suporte à estruturação e ao desenvolvimento de projetos por parte das instituições oficiais de crédito.

Não obstante isso, encontra-se aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos o Requerimento (RQE) nº 137, de 2017, subscrito pelo Senador Romero Jucá, que veicula solicitação à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) seu entendimento sobre a “constitucionalidade das proposições de iniciativa legislativa que tenham como objeto a criação ou instituição de Fundos”. Demanda, também, o sobrestamento do exame das proposições pela CAE “até a manifestação daquele colegiado”.

Registre-se que a CCJ ainda não deliberou sobre a matéria, o que impede o prosseguimento da análise do PLS nº 207, de 2017, conforme decidido pela CAE.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pelo sobrestamento do exame do Projeto de Lei do Senado nº 207, de 2012, nos termos do art. 335, inciso I, do Regimento Interno, até que se cumpra o atendimento aos termos do RQE nº 137, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

