

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 2015

Dispõe sobre a cooperação entre os entes federados tendo em vista assegurar a elaboração e a implementação dos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos, altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá outras providências.

Autor: Deputado ODELMO LEÃO

Relator: Deputado JOÃO PAULO PAPA

I – RELATÓRIO

Este PLP 14/2015 dispõe sobre a cooperação entre os entes federados visando assegurar a elaboração e a implementação dos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos e estabelecer prazos e outras determinações referentes ao plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e ao plano de saneamento básico. Com esse objetivo, ele altera: a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas de cooperação entre os entes federados em matéria ambiental; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No primeiro caso, inserindo dispositivos na LC 140/2011, o PLP obriga a União e os estados a elaborar, respectivamente, planos nacionais e estaduais de saneamento básico e de resíduos sólidos, bem como a apoiar técnica e financeiramente os planos estaduais e municipais nesse campo, realizados pelos municípios isoladamente ou mediante consórcios municipais. Além disso, ele prevê que a atuação subsidiária da União em apoio a estados e municípios, bem como a atuação subsidiária dos estados em apoio aos municípios, priorizará os entes federados com maiores carências técnicas ou financeiras em relação à consecução dos objetivos da política ambiental e a adoção dos consórcios

públicos e outras soluções de integração de ações, bem como abrangerá o conjunto de ações afetas à política ambiental e, também, os planos estaduais e municipais de saneamento básico e de resíduos sólidos e outras ações no campo do desenvolvimento urbano com repercussões na qualidade ambiental.

Já no caso da Lei da PNRS, o PLP modifica as datas para a elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos, que passa a ser 02/08/2020, e para a aplicação plena desse plano e a disposição final adequada da totalidade dos rejeitos cujo controle esteja a cargo do Poder Público municipal, que passa a ser 02/08/2024. No caso da disposição final adequada dos rejeitos industriais e outros sujeitos a plano de gerenciamento específico, observar-se-ão os prazos e outras condições fixadas pelo respectivo licenciamento ambiental. O PLP prevê que a União e os estados manterão ações de apoio técnico e financeiro aos municípios. O prefeito municipal, bem como o agente público estadual ou federal em atuação subsidiária que se mostrarem omissos em garantir o cumprimento dos prazos estarão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa. O PLP ainda modifica o art. 55 da Lei da PNRS, estendendo de dois para dez anos, após a data de publicação da Lei, os prazos para a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, ação esta que viabiliza o acesso aos recursos da União ou por ela controlados.

Por fim, o PLP insere um dispositivo na Lei de Saneamento Básico, de forma semelhante à da lei anterior, prevendo que, após 02/08/2020, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. Também de forma análoga, estatui que o prefeito municipal ou o governador e o agente público estadual ou federal em atuação subsidiária que se mostrarem omissos em garantir o cumprimento do prazo estabelecido estarão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Segundo o ilustre autor em sua justificação, os prazos previstos tanto na Lei da PNRS quanto no decreto que regulamentou a lei de saneamento básico mostraram-se inviáveis, respectivamente, para a eliminação dos muitos lixões existentes no País e para a adequação dos serviços de saneamento básico, em razão da dura realidade financeira enfrentada pela maior parte dos municípios brasileiros. Assim, a cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, estabelecida pela LC 140/2011, deve ser invocada para que

essas tarefas possam ser cumpridas, em especial no que diz respeito ao apoio técnico e financeiro da União e dos estados aos planos municipais de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Além da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), o PLP 14/2015, que tramita em regime de prioridade, será apreciado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), bem como pelo Plenário, onde poderão ser oferecidas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O saneamento ambiental é um tema ao qual este relator vem se dedicando há vários anos, mesmo antes de ingressar nesta Casa.

Ao ser designado para relatar o PLP 14/2015, este relator fez questão de ouvir especialistas e as diversas partes interessadas, em audiência pública realizada em 23/08/2016 no Plenário 16 desta Casa¹. E, apesar de alguns avanços registrados nos últimos anos, os dados trazidos pelos expositores e por outras fontes especializadas permanecem alarmantes.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, 40% dos resíduos sólidos urbanos ainda são descartados inadequadamente no País, sendo que apenas 1,6% é reciclado e 0,4% é compostado. Embora o número de municípios com disposição final adequada em aterros sanitários venha se elevando ano a ano, observou-se certa estabilização, em torno de 2.200 municípios, entre 2014 e 2015, o que ainda está muito longe da meta de alcançar a totalidade dos 5.570 municípios brasileiros. E pior, observa-se grande concentração geográfica nessa melhora, pois a maioria dos municípios com disposição adequada situa-se nas regiões Sudeste e Sul, em especial nos estados de Santa Catarina e São Paulo.

No que diz respeito aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, em 2015 eles já haviam sido elaborados em 2.323 municípios brasileiros (42% do total). Quanto à formação de consórcios para resíduos, alcançou 166 em 2013, envolvendo 1.467 municípios integrantes (45,6

¹ Áudio disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=57649>.

milhões de habitantes). Com relação ao gerenciamento dos serviços, em mais de dois terços dos casos, a gestão de resíduos sólidos não é compartilhada com a de água e/ou esgoto. Quanto à cobrança pelos serviços regulares de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, quase 80% dos municípios da região Sul a efetuam, mas esse percentual é inferior a 8% na região Nordeste.

Já em relação ao esgoto, e de acordo com o Instituto Trata Brasil, metade da população brasileira ainda não conta com coleta. Das cem maiores cidades brasileiras, apenas um quinto se destaca por deter níveis de atendimento comparáveis aos dos países mais desenvolvidos. Boa parte dos 5.570 municípios, contudo, ainda tem um atendimento muito baixo em esgotamento sanitário. O Brasil ocupa a 11^a posição entre os 17 países latino-americanos, analisados em recente estudo da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), estando atrás da Bolívia, Peru, Uruguai, Equador, Venezuela, Chile, México, Argentina, Colômbia e Costa Rica. Resumidamente, portanto, o saneamento pode ser considerado a maior tragédia social do País.

A despeito desses dados decepcionantes – ou, talvez, até em função deles –, o País traçou metas otimistas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) aprovado em dezembro de 2013 e válido para as próximas duas décadas. Segundo o Plansab, almeja-se alcançar, até 2033, 99% de cobertura no abastecimento de água potável (sendo 100% na área urbana), 92% de cobertura no esgotamento sanitário, a universalização da coleta de lixo na área urbana e a extinção de lixões ou vazadouros a céu aberto.

A maior preocupação, contudo, é que os avanços em saneamento não só estão muito lentos como cada vez mais concentrados onde a situação já está melhor. Ou seja, de forma semelhante à que ocorre com os resíduos sólidos, o Brasil está sendo separado em ilhas de estados e cidades que caminham para a universalização dos serviços de água e esgoto, enquanto uma grande parte do País simplesmente não avança. Neste último caso, a população fica mais vulnerável às doenças, como em Ananindeua e Santarém, no Estado do Pará, que não possuem nenhum tipo de coleta de esgoto. No lado oposto, dos dez municípios com a melhor situação, metade fica no Estado de São Paulo.

Os especialistas afirmam que a evolução dos serviços de saneamento decorre de três elementos importantes. Um deles é planejamento adequado à realidade de cada município, incluindo planos municipais de água e esgoto, que busque a universalização do serviço. Outro elemento é a regulação

com autonomia e boa capacidade técnica, ou seja, agências reguladoras que saibam definir tarifas e fiscalizar o serviço de maneira adequada. O terceiro elemento é a gestão adequada da concessionária de saneamento, que busque um bom atendimento, mas também a eficiência.

O projeto de lei em foco busca intervir no primeiro desses elementos, modificando e introduzindo dispositivos na LC 140/2011 (que fixa normas de cooperação entre os entes federados em matéria ambiental), na Lei 12.305/2010 (que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) e na Lei 11.445/2007 (que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico).

Tendo em vista que o prazo para a extinção dos lixões já está vencido há mais de dois anos e que o prazo para a elaboração dos planos de saneamento básico vem sendo sucessivamente adiado por decreto (primeiramente para 2015 e, depois, para 2017), é natural que este relator concorde com as linhas gerais do PLP 14/2015, incluindo a necessidade de maior apoio técnico e financeiro aos municípios por parte da União e dos estados. Todavia, algumas discordâncias deste relator em relação ao projeto original, adiante detalhadas, obrigam à elaboração de um Substitutivo.

A primeira delas diz respeito aos prazos que se quer estabelecer para a elaboração dos planos municipais de saneamento. Tendo em vista ser virtualmente impossível prever o tempo de tramitação desta proposição no Congresso Nacional, seria mais prudente, ao invés de estabelecer prazos relativos a anos específicos, fixá-los em certo número de anos contados a partir da data de publicação desta Lei. Além disso, é necessário estabelecer um escalonamento de prazos em razão do contingente populacional, conforme unanimemente defendido pelos expositores na audiência pública citada. Municípios maiores estariam, teoricamente, melhor capacitados para elaborar os planos num espaço de tempo menor. Trata-se, portanto, da primeira modificação proposta por este relator.

Em relação aos prazos propostos para os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como para a extinção dos lixões, é preciso considerar o notável trabalho realizado pela Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos do Senado Federal, que em 2015 apresentou o projeto de lei nº. 2.289, com o objetivo de prorrogar o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de forma escalonada em razão do contingente populacional dos municípios. Este projeto, ao ser analisado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, recebeu a forma de um

Substitutivo que, para este relator, alcançou soluções importantes para o desafio que os resíduos sólidos impõem aos municípios, aos estados e à União.

O Substitutivo citado, para além de aperfeiçoar a questão dos prazos para a extinção dos lixões, propôs alterações no regime tributário para os prestadores de serviços do setor de resíduos sólidos; abordou o uso de tecnologias simplificadas de tratamento de resíduos para municípios que não possuem escala de geração de resíduos que viabilize economicamente os aterros sanitários; e tratou da permissão de provisionamento de despesas operacionais realizadas pelos prestadores de serviços após o encerramento da vida útil dos aterros sanitários, dentre outras medidas que miram a efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. As propostas criadas no decorrer da tramitação do projeto de lei nº. 2.289/2015 deverão ser analisadas no âmbito de uma Comissão Temporária a ser instalada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Na opinião deste relator, este seria um melhor ambiente de discussão e decisão sobre os temas em análise, e não o projeto de lei ora em discussão nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Outra discordância diz respeito à responsabilização tanto dos prefeitos municipais e governadores quanto dos agentes públicos estaduais ou federais, em atuação subsidiária, para garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos. Ora, a tipificação de tal omissão como improbidade administrativa é juridicamente inadequada, pois esse ilícito não se enquadra perfeitamente em nenhum dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992. Em segundo lugar, tal previsão poderia levar a uma indevida exploração política, tornando o mandato do chefe do Poder Executivo bastante vulnerável e gerando uma enxurrada de demandas que sobrecregariam ainda mais o Poder Judiciário. Em terceiro lugar, considera-se que o simples impedimento de acesso aos recursos da União, ou por ela controlados, já é penalidade suficiente para estimular os prefeitos a adequarem seus municípios às normas de saneamento e, em especial, de resíduos sólidos.

Desta forma, quanto às atribuições desta Comissão e em face dos argumentos expendidos, este relator é pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 14, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JOÃO PAULO PAPA
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 14, DE 2015

Dispõe sobre a cooperação entre os entes federados tendo em vista assegurar a elaboração e a implementação dos planos de saneamento básico e altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que “fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico”, para dispor sobre a cooperação entre os entes federados tendo em vista assegurar a elaboração e a implementação dos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos e estabelecer prazos e outras determinações referentes ao plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e ao plano de saneamento básico.

Art. 2º O *caput* dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 140, de 2011, passa a vigorar acrescido, respectivamente, das seguintes alíneas XXVI e XXII:

“Art. 7º

XXVI – elaborar e implementar os planos nacionais de saneamento básico e de resíduos sólidos, e apoiar técnica e financeiramente os

planos estaduais e municipais nesse campo, conforme prazos e condições estabelecidas em regulamento.

Art. 8º

XXII – elaborar e implementar os planos estaduais de saneamento básico e de resíduos sólidos, e apoiar técnica e financeiramente os planos municipais nesse campo, isoladamente ou mediante consórcios municipais, conforme prazos e condições estabelecidas em regulamento. (NR)"

Art. 3º O art. 16 da Lei Complementar nº 140, de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o atual parágrafo único para § 1º:

"Art. 16

§ 2º A atuação subsidiária da União em apoio a estados e municípios, bem como a atuação subsidiária dos estados em apoio aos municípios:

I – priorizará:

a) os entes federados com maiores carências técnicas ou financeiras em relação à consecução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente; e

b) a adoção dos consórcios públicos e outras soluções de integração de ações; e

II – abrangerá o conjunto de ações afetas à política ambiental e, também, os planos estaduais e municipais de saneamento básico e de resíduos sólidos e outras ações no campo do desenvolvimento urbano com repercussões na qualidade ambiental. (NR)"

Art. 4º A Lei nº 11.445, de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 50-A:

"Art. 50-A. A existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a

serviços de saneamento básico, nos seguintes prazos, contados a partir da data de publicação desta Lei:

I – até 2 (dois) anos, para os estados e para municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, segundo o Censo mais recente;

II – até 3 (três) anos, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, segundo o Censo mais recente. (NR)”

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado JOÃO PAULO PAPA
Relator