

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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

Relatora: Deputada FLÁVIA MORAIS

I - RELATÓRIO

Em regime prioritário de tramitação, o Projeto de Lei Complementar nº 14/2015 é de autoria do Deputado Odelmo Leão e, com a justificativa de necessidade de aperfeiçoar o arcabouço normativo relacionado à área de saneamento básico e de resíduos sólidos, propõe alterações na legislação ambiental voltadas a promover maior cooperação entre os entes da Federação, a saber:

a) na **Lei nº 11.445, de 5/1/2007**, que define diretrizes para o saneamento básico, inclui o art. 50-A para: *i* - estabelecer que, após 2/8/2020, a existência de plano de saneamento básico será condição para acesso a recursos da União ou financiamentos voltados à área; *ii* - estabelecer que eventual omissão do agente político configurará improbidade administrativa;

b) na **Lei nº 12.305, de 2/8/2010**, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a redação dos arts. 54 e 55 para: *i* - estender até 2/8/2020 o prazo para elaboração do plano de gestão integrada de resíduos

sólidos e até 2/8/2024 o prazo para implementação do referido plano; **ii** - estabelecer o dever de a União e os estados apoiarem os municípios na elaboração e implementação dos seus planos de resíduos sólidos; **iii** - estabelecer que eventual omissão do agente político configurará improbidade administrativa; e **iv** - estender por mais 10 (dez) anos, a contar da publicação da Lei, o prazo de exigência de elaboração de plano de resíduos sólidos como requisito para acesso a recursos da União ou a financiamentos voltados à área;

c) na **Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011**, que fixa normas de cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, inclui o inciso XXVI ao art. 7º e o inciso XXII ao 8º para estabelecer o dever de a União e os estados elaborarem e implementarem planos nacionais e estaduais de saneamento e de resíduos sólidos; e altera o art. 16 para estabelecer critérios de priorização de municípios a serem apoiados pela União e pelos estados em suas respectivas ações ambientais, inclusive em relação aos planos de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Antes da apreciação do Plenário, o Presidente desta Casa Legislativa determinou, em Despacho de 2/10/2015, a apreciação do PLP nº 14/2015 pelas seguintes Comissões: **1)** de Desenvolvimento Urbano – CDU (análise de mérito); **2)** de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP (análise de mérito); **3)** de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (análise de mérito); e **4)** de Constituição e Justiça e de Cidadania (análises de constitucionalidade e juridicidade, conforme art. 54, inciso I, do Regimento Interno).

A CDU aprovou o PLP nº 14/2015 em 7/12/2016, na forma do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado João Paulo Papa. As alterações promovidas pela CDU podem ser assim sintetizadas: **a)** definição de prazos para implementação de planos de saneamento básico a contar da publicação da Lei, considerando-se a impossibilidade de prever o prazo de tramitação da Proposição; **b)** definição de prazos diferenciados para os municípios elaborarem seus respectivos planos, adotando-se como critério o tamanho da população da cidade; **c)** supressões de modificações relativas aos planos de resíduos sólidos, com a justificativa de que o Projeto de Lei n.º 2.289/2015, de autoria de

Subcomissão do Senado Federal, já teria alcançado soluções relativas aos resíduos sólidos; **d)** supressão da possibilidade de responsabilização por improbidade de agentes públicos omissos na implementação dos planos de resíduos sólidos e de saneamento básico.

Em 19/4/2017, fui designada como nova relatora do PLP nº 14/2015 na CTASP e agora, após profundo estudo da matéria, com base nos princípios norteadores da Administração Pública, passo a proferir meu voto, observando a ordem cronológica de edição de cada uma das Leis alteradas.

II - VOTO DA RELATORA

Em decorrência do disposto no art. 21, inciso XX, e no art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, é competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar “sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição”, cabendo à União, estabelecer diretrizes para o saneamento básico. Em relação à competência administrativa, todos os entes da Federação devem “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “promover programas [...] de saneamento básico” (art. 23, incisos VI e IX, da Carta Magna).

Em conjunto, a Lei nº 11.445/2007, a Lei nº 12.305/2010 e a LC nº 140/2011 buscam dar concretude aos comandos constitucionais elencados, objetivando, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, viabilizar o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. O PLP nº 14/2015 propõe aperfeiçoamentos nos referidos diplomas legais como forma de potencializar a cooperação dos entes da Federação no tocante à elaboração e implementação de medidas relacionadas a saneamento básico e à gestão de resíduos sólidos.

A **Lei nº 11.445/2007** estabelece as **diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Ao estabelecer a Política Federal de Saneamento Básico” (arts. 48 a 52 – Capítulo IX), a Lei nº 11.445/2007 determina a elaboração pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, do “Plano

Nacional de Saneamento Básico” e, em articulação com os demais entes da Federação, de planos regionais de saneamento básico (art. 52); e também determina que os titulares dos serviços de saneamento público elaborem planos de saneamento básico no âmbito de suas respectivas competências (inciso II do art. 9º e art. 19), admitindo a elaboração de planos específicos para cada tipo de serviço de saneamento básico.

Em decorrência da importância do planejamento na área de saneamento, o art. 50 da Lei nº 11.445/2007 estabelece que a “alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com [...] os planos de saneamento básico”, levando o Poder Executivo a estabelecer a seguinte previsão no Decreto n.º 7.217, de 21/6/2010 (com a alteração promovida pelo Decreto n.º 8.629/2015)

Art. 26 [...] § 2º Após 31 de dezembro de 2017, 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.

Diante disso, o PLP nº 14/2015 preocupa-se que, até hoje, muitos entes da Federação não elaboraram seus respectivos planos de saneamento e, por consectário, se não for alterado o prazo conferido pelo Poder Executivo no Decreto n.º 7.217/2010, não poderão mais, a partir de 31/12/2017, receber recursos da União ou obter financiamentos federais para aplicação em ações de saneamento, o que pode provocar significativos prejuízos à população.

O PLP nº 14/2015 propõe, então, a inclusão do art. 50-A à Lei nº 11.445/2007 para estender o prazo para que os titulares dos referidos serviços públicos elaborem seus planos de saneamento básico, admitindo, enquanto isso, que continuem recebendo recursos da União e financiamentos de órgãos federais. A Proposição original estende o prazo referido até 2/8/2020, mas, diante da incerteza do tempo de tramitação do PLP nº 14/2015, o Substitutivo da CDU propõe a definição de um prazo a ser contado a partir da data de publicação da Lei, com diferenciação em face do tamanho da população do município. A

Proposição original ainda propõe a possibilidade de enquadramento de eventuais omissões dos agentes públicos como improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, mas, diante de óbices jurídicos, o Substitutivo da CDU promove a supressão de tal possibilidade.

Em virtude das dificuldades enfrentadas por estados e municípios, é inequívoco o mérito da Proposição ao estender os prazos para adoção das providências previstas na Lei nº 11.445/2007, o que, certamente, trará maior segurança aos agentes públicos envolvidos, sem a preocupação imediata com a proibição de recebimento de recursos federais para aplicação na área.

Porém, em decorrência das especificidades do processo legislativo e das diferentes condições estruturais dos entes subnacionais, entendo convenientes e oportunas as modificações constantes no Substitutivo da CDU, com a definição de prazos a serem contados a partir da publicação da Lei e com distinções de prazos feitas conforme o tamanho da população do município. A CDU também acertou ao suprimir a possibilidade de enquadramento como improbidade administrativa da simples omissão na elaboração e implementação dos planos de saneamento, pois o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento de que a capitulação de ação ou omissão no art. 11 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, exige a constatação de elemento subjetivo doloso.

A **Lei nº 12.305/2010** institui a **Política Nacional de Resíduos Sólidos**, que envolve a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos (não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos). Para tanto, além de estabelecer o dever de a União elaborar um Plano Nacional de Resíduos Sólidos (art. 15), a Lei nº 12.305/2010 estabeleceu o dever de estados e municípios, no prazo de 2 (dois) anos contados de sua publicação (art. 55), elaborarem, respectivamente, planos estaduais e municipais, viabilizando, no prazo de 4 (quatro) anos, a disposição final ambientalmente adequada dos seus respectivos rejeitos (art. 54), como forma de continuarem a ter acesso a recursos da União e a financiamentos de entidades federais para aplicação em projetos da área (arts. 16 e 18).

Diante disso, o PLP nº 14/2015 preocupa-se que, até hoje, muitos entes da Federação também não elaboraram seus respectivos planos de resíduos sólidos e não promoveram as medidas cabíveis para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, subsistindo ainda incontáveis “lixões” espalhados pelo País, o que ocasiona problemas sérios ao meio ambiente, passíveis de serem potencializados pelas dificuldades adicionais decorrentes dos óbices de acessos a recursos da União e a financiamentos de entidades federais.

O PLP nº 14/2015 propõe, então, a alteração dos art. 54 da Lei nº 12.305/2010, para estender o prazo até 2/8/2020 para que os municípios elaborem seus respectivos planos de resíduos sólidos (o PLP nº 14/2015 não estende os prazos para os estados) e até 2/8/2024 para que os e municípios promovam a implementação plena dos seus planos e viabilizem a disposição adequada dos rejeitos; para estabelecer o dever de a União e os estados manterem ações de apoio aos municípios, fazendo menção ao disposto na Lei Complementar n.º 140/2011; e também prever a possibilidade de enquadramento de eventuais omissões dos agentes públicos como improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/1992. O PLP nº 14/2015 ainda propõe a alteração do art. 55 da Lei nº 12.305/2010, para estender por mais 10 (dez) anos o prazo para aplicação do disposto nos arts. 16 e 18, isto é, para que estados e municípios que não elaborarem e implementarem seus planos fiquem impedidos de obter recursos da União e financiamentos de entidades federais voltados à área de resíduos sólidos.

Em virtude das notáveis dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais, também entendo que é inequívoco o mérito da Proposição ora analisada no sentido de estender os prazos previstos Lei nº 12.305/2010, ainda que sejam necessários pequenos ajustes em sua redação e que seja importante incorporar outras contribuições feitas por especialistas em debates promovidos no âmbito do Congresso Nacional.

Dessa forma, discordo da posição adotada no Substitutivo da CDU, que excluiu qualquer alteração promovida pelo PLP nº 14/2015 na Lei nº 12.305/2010, e apresento a CTASP novo Substitutivo para contemplar também

ajustes nas disposições relativas aos resíduos sólidos, com ajustes nos prazos a serem contados a partir da publicação da Lei, supressão da possibilidade de enquadramento como improbidade da simples omissão na elaboração e implementação dos planos de resíduos sólidos pelas mesmas razões já expostas anteriormente e incorporação de algumas sugestões de especialistas feitas em debates no Congresso Nacional (por exemplo, possibilidade de adoção de métodos e tecnologias simplificadas de disposição final ambientalmente adequada por municípios com população igual ou inferior a 10.000 habitantes).

A **Lei Complementar nº 140/2011** fixa **normas para a cooperação entre os entes da Federação em matéria ambiental**, objetivando a concretização dos comandos constitucionais já especificados. O escopo da LC nº 140/2011 é bastante amplo, descrevendo as ações administrativas de competência da União (art. 7º), do Estado (art. 8º), dos municípios (art.9º) e do Distrito Federal (art. 10), bem como a forma de integração das referidas ações (arts. 15 e 16, por exemplo).

O PLP nº 14/2015 promove alterações na LC n.º 140/2011 com o propósito de compatibilizá-las com a Lei nº 11.445/2007 e com a Lei nº 12.305/2010, haja vista as significativas externalidades que as ações relacionadas a saneamento básico e a resíduos sólidos provocam no meio ambiente. Para tanto, o PLP nº 14/2015 inclui incisos aos arts. 7º e 8º, para estabelecer o dever de a União e os estados elaborarem e implementarem planos de saneamento básico e de resíduos sólidos, bem como o dever de apoiarem técnica e financeiramente os municípios. A Proposição ainda inclui o § 2º ao art. 16 da LC n.º 140/2011 com o propósito de definir critérios que devem ser levados em consideração pela União em sua atuação subsidiária, a qual também deverá abranger as áreas de saneamento básico e de resíduos sólidos.

Em decorrência da assimetria existente entre os entes da Federação, é, nesse ponto, também inequívoco o mérito da Proposição ao corrigir distorções ainda existentes no ordenamento jurídico, pois o PLP nº 14/2015, além de sistematizar o tratamento da matéria nas diversas leis existentes, confere mais responsabilidades à União e aos estados na elaboração de planos e na implementação de ações nas áreas de saneamento básico e de

resíduos sólidos, o que, certamente, contribuirá para que os municípios consigam, desta vez, cumprir os prazos estabelecidos na legislação, sem prejuízos para suas respectivas populações.

Por todo o exposto, consciente de que o legislador infraconstitucional deve estar atento à realidade, estabelecendo comandos legais que sejam factíveis de serem implementados, e convicta da necessidade de aperfeiçoamento conjunto da Lei nº 11.445/2007, da Lei nº 12.305/2010 e da LC nº 140/2011, como forma de sistematizar os diversos dispositivos legais relacionados a área de saneamento e resíduos sólidos, submeto o presente parecer aos demais membros da CTASP, com voto favorável à aprovação do PLP nº 14/2015, na forma do Substitutivo anexo, que incorpora diversas contribuições feitas por especialistas em debates promovidos no âmbito do Congresso Nacional.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada FLÁVIA MORAIS
Relatora

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“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 (anos) anos, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, segundo o Censo mais recente.” (NR)

Art.2º 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. Os municípios têm até 2 (dois) anos, contados da publicação desta Lei, para elaborarem o plano de gestão

integrada de resíduos sólidos, com o conteúdo previsto no art. 19 desta Lei, e até 4 (quatro) anos para assegurarem a aplicação plena desse plano e a disposição final ambientalmente adequada da totalidade dos rejeitos cujo controle está a cargo do Poder Público municipal.

§ 1º A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos industriais e outros sujeitos a plano de gerenciamento específico, na forma do art. 20 desta Lei, observará os prazos e outras condições fixados pelo respectivo licenciamento ambiental, sem prejuízo da aplicação das determinações constantes no plano municipal de gestão integrada e nos demais planos previstos no art. 14.

§ 2º Os municípios com população igual ou inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, segundo o Censo mais recente, poderão adotar métodos e tecnologias simplificados de disposição final ambientalmente adequada, adaptados à sua escala de geração de rejeitos e em conformidade com as políticas nacionais e estaduais de resíduos sólidos.

§ 3º A União e os estados manterão ações de apoio técnico e financeiro aos municípios para o alcance do disposto no caput deste artigo, consoante previsto na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.” (NR)

“Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 8 (oito) anos após a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os Estados deverão apoiar os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental, sendo solidários no cumprimento do prazo estabelecido neste artigo.” (NR)

Art. 3º Os arts. 7º, 8º e 16 da Lei Complementar nº 140, de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

“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.” (NR)

“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. 16.

§ 1º A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

§ 2º A ação subsidiária da União em apoio a estados e municípios, bem como a ação 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 de 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 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada FLÁVIA MORAIS

Relatora