



**MANIFESTAÇÃO CAOPMAHU – PL 391/2019**

A Comissão de Ecologia, Meio Ambiente e Proteção aos Animais da Assembleia Legislativa do Paraná encaminhou, por meio do ofício nº 108/2019, solicitação manifestação do Ministério Público sobre o Projeto de Lei nº 391/2019, que visa a alterar a Lei Estadual 12.945/2000, que dispõe sobre o Fundo Estadual de Meio Ambiente.

**1. Uma discussão *a priori*: os efeitos decorrentes da Lei Estadual 17.481/2013**

A discussão estabelecida agora por conta do Projeto de Lei nº 391/2019, que visa incluir os §§ 1º e 2º ao artigo 5º, da Lei Estadual nº 12.945, de 6 de dezembro de 2000, dispositivos que visam explicitar hipóteses de alocação e aplicação dos recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente, disciplinado justamente pela Lei Estadual nº 12.945/2000. Mas quer parecer que há uma discussão – que se apresenta ainda mais relevante – e que antecede o próprio aperfeiçoamento da normativa atualmente existente. Com efeito, há uma questão *a priori* relevantíssima para a correta definição legal do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Estado do Paraná – FEMA, e que merece atenção destacada já em primeiro lugar nessa manifestação.

Em primeiro lugar, é de registrar que existia inicialmente no Estado do Paraná o denominado “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos” (FEID), criado e instituído pela Lei Estadual nº 11.987/1998<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> “Súmula: Cria o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FEID) e adota outras providências”.

destinado “à prevenção e à reparação dos danos causados ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”, e que parametrizava em âmbito local o modelo previsto no artigo 13, da Lei Federal nº 7.347/1985<sup>2</sup>. Todavia, o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FEID) acabou sendo declarado extinto – com a revogação expressa da Lei Estadual nº 11.987/1998 – a partir da entrada em vigor no ordenamento jurídico local da Lei Estadual nº 17.481, de 10 de janeiro de 2013. Referida Lei Estadual prescreve o seguinte: “Art. 1º. Ficam extintos os seguintes Fundos e revogadas as disposições legais respectivas: (...); III – Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FEID, criado pela Lei nº 11.987, de 05 de janeiro de 1998”; “Art. 2º. Os eventuais saldos financeiros dos Fundos ora extintos deverão ser recolhidos ao Tesouro Geral do Estado trinta dias após a publicação desta lei”. Em razão da extinção do FEID, cuja natureza jurídica se consubstanciava na reparação e reconstituição de bens/interesses coletivos *lato sensu* violados, convertendo-se então em valor pecuniário a título de compensação ou de indenização pelo dano causado, houve uma ruptura do modelo normativo existente desde 1998 no Estado do Paraná, o que acabou por causar enorme desordem normativa, cujos efeitos são sentidos até o presente momento.

Com a extinção do FEID e, conseqüentemente, com a decisão política do Estado do Paraná de abolir um sistema normativo que, por ter como referência o artigo 13 da Lei de Ação Civil Pública, mantinha um paralelismo federativo com o modelo federal (balizado pelo referido artigo 13 da LACP, e disciplinado pela Lei Federal nº 9.008/1995<sup>3</sup> e pelo Decreto Presidencial nº

2 Conforme artigo 1º, *caput* e § 1º, da Lei Estadual nº 11.987/1998.

3 “Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências”.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1.306/1994<sup>4</sup>), o sistema legal de reparação e constituição de bens jurídicos de natureza coletiva *lato sensu* no Estado do Paraná acabou por se dispersar e pulverizar em vários fundos de temática específica, os quais não necessariamente mantinham em seus propósitos fundamentais atender a finalidade do artigo 13 da LACP. São eles: Fundo Estadual da Infância e Adolescência (criado pela Lei Estadual nº 9.579/1991), Fundo Estadual dos Direitos do Idoso (criado pela Lei Estadual nº 16.732/2010), Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (criado pela Lei Estadual nº 14.975/2005), Fundo Estadual da Saúde (regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 152/2012), Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 12.726/1999) e Fundo Estadual do Meio Ambiente (criado pela Lei Estadual nº 12.945/2000).

Com efeito, o aprofundado exame de cada lei estadual acima mencionada permite claramente concluir que o “Fundo Estadual da Infância e Juventude”, o “Fundo Estadual dos Direitos do Idoso”, o “Fundo Estadual da Saúde” e o “Fundo Estadual de Recursos Hídricos”, não possuem a mesma natureza jurídica determinada no artigo 13, da Lei Federal nº 7.347/1985, natureza jurídica essa que caracteriza e diferencia o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos no plano federal e que, por paralelismo, replica-se aos Fundos Estaduais de mesmo gênero. Em verdade, no Estado do Paraná, apenas o **Fundo Estadual do Meio Ambiente do Estado do Paraná (FEMA)** e o **Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON)** possuem natureza jurídica similar àquela disposta no artigo 13, da Lei Federal nº 7.347/1985. No tocante ao FEMA, tal constatação se depreende do fato de que o artigo 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 12.945/2000 – que instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente, prescreve que um dos recursos do FEMA advém justamente dos “valores decorrentes de condenações em ações civis públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de

4 “Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências”.

24 de julho de 1985, relativas a questões ambientais”. Giro outro, no tocante ao FECON, o artigo 3º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.957, de 28 de dezembro de 2005, prevê que uma das fontes de recurso do Fundo é justamente o produto das condenações judiciais de que tratam os artigos 11 e 13 da Lei Federal nº 7.347/1985, quando proveniente de relação de consumo judicialmente discutida. Desta feita, apenas o FEMA e o FECON no Estado do Paraná mantêm uma relação de “proximidade normativa” com o modelo introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985. Isto, *contrario sensu*, permite concluir de modo evidente que não há qualquer regulamentação legal no Estado do Paraná acerca da destinação final a ser dada pela apuração judicial de violação a bens difusos e/ou coletivos diversos do meio ambiente ou consumidor, tais como *bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou mesmo quando apurada violação à ordem urbanística, à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, e ao patrimônio público e social*, o que revela grave falta de previsão normativa nesse sentido e denota enorme lacuna legislativa nesse sentido.

De outra parte, as Leis Estaduais nº 12.945/2000 (FEMA) e nº 14.975/2005 (FECON), ao contrário do que dispunha a própria Lei Estadual do FEID, não trazem em seus textos nenhuma previsão quanto à captação de recursos derivados de reparação/reconstituição de bens difusos/coletivos violados decorrentes de **(a)** acordo judicial no âmbito de Ação Civil Pública, **(b)** acordo firmado extrajudicialmente pelo Ministério Público em Inquérito Civil ou outro procedimento ministerial formalizado por meio de compromisso de ajustamento de conduta, **(c)** ou mesmo de *astreintes* estipuladas para o caso de descumprimento das condições determinadas em decisão judicial ou estipuladas em avença com o Ministério Público.

Há ainda um outro problema sério em termos de regulamentação legislativa. O artigo 3º da Lei Estadual nº 12.945/2000 (Lei do



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

FEMA) estabelece que o Fundo será administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) – ou seja, não existe na legislação estadual a previsão de um Conselho Gestor apto a deliberar e aprovar planos, programas e projetos relativos aos recursos decorrentes de condenação judicial relativa a questões ambientais. Embora exista formalmente um “Comitê de Recuperação de Bens Ambientais”, este vem previsto apenas no decreto governamental que regulamenta a lei do FEMA (Decreto Estadual nº 3.240/2000), e não na própria lei de regência.

Este quadro de disfuncionalidade normativa no que toca à correta regulamentação legal de Fundos dessa ordem se mostra ainda mais explícito quando se compara o modelo existente no Estado do Paraná aos modelos verificados nos outros dois Estados da Região Sul do Brasil, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nestas duas unidades da Federação, existem “Fundos para Reconstituição de Bens Lesados” previstos em legislação estadual, e que se destinam, de modo amplo e de maneira similar ao disposto no artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985, a ressarcir a coletividade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à economia popular, a bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, à ordem econômica, ao patrimônio público ou a qualquer outro interesse difuso e coletivo. Em ambos os casos, além da existência já na própria lei de um Conselho Gestor responsável pela administração dos valores do Fundo e pela análise e aprovação de projetos a serem custeados por tais valores, há expressa previsão legal no sentido de que constituem receitas de tais Fundos para Reconstituição de Bens Lesados as **(a)** indenizações decorrentes de condenações e acordos judiciais por danos causados aos bens e direitos descritos no artigo anterior e as multas aplicadas em razão de descumprimento de ordens ou de cláusulas naqueles atos estabelecidas e **(b)** os valores decorrentes de medidas compensatórias, quando convertidas em medidas indenizatórias, estabelecidas em acordo extrajudicial ou

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e de multas pelo descumprimento de cláusulas estabelecidas nesses instrumentos, entre outras especificadas.

No Estado de Santa Catarina, o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBL) foi instituído pela Lei Estadual sob nº 15.694, de 21 de dezembro de 2011, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 808, de 09 de fevereiro de 2012. Maior detalhamento a respeito da aplicação dos recursos e funcionamento do FRBL-SC encontram-se à disposição para consulta no seguinte endereço eletrônico (hiperlink): <https://www.mp.sc.br/fundos-do-ministerio-publico/frbl>.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBL) foi instituído pela Lei Estadual sob nº 14.791, de 15 de dezembro de 2015, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 53.072, de 15 de julho de 2016. Maior detalhamento a respeito da aplicação dos recursos e funcionamento do FRBL-RS encontram-se à disposição para consulta no seguinte endereço eletrônico (hiperlink): <https://www.mprs.mp.br/frbl/>.

**Sem uma discussão aprofundada e que compreenda a dimensão do problema legislativo existente no Estado do Paraná a partir de 2013 no que se refere à regulamentação legal do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos, qualquer discussão *a posteriori* acerca da modificação do FEMA, em nosso sentir, está fadada a repetir os mesmos erros e problemas e não servirá para realmente aperfeiçoar o sistema de proteção/recuperação/restauração de bens difusos e coletivos no Estado do Paraná, que, como visto, encontra-se em clara defasagem normativa em especial quando comparado aos sistemas legais existentes nos demais Estados da Região Sul do País.**

Uma vez superada a problemática acima posta, o Ministério Público tem ainda as considerações expostas a seguir em relação à proposta de redação do §1º do artigo 5º da proposta legislativa.



**2. Necessária exclusão das hipóteses dos incisos I e III em virtude da possibilidade de enriquecimento ilícito e da violação do Princípio do Poluidor-Pagador**

Os incisos I e III, preveem, respectivamente, as hipóteses de destinação de recursos do FEM/PR para obras de proteção ambiental de encostas e margens de rios, bem como para recuperação de áreas degradadas, erosões, voçorocas, entre outras.

Contudo, é de se ponderar que as obras de proteção de encostas e margens de rios (inciso I) não poderão ser financiadas por recursos do Fundo Estadual nos casos em que houver prévia degradação destes locais, cuja recuperação e manutenção cumpre, precipuamente, ao titular ou possuidor da área, seja ente público ou privado, ou ao causador da degradação. Do mesmo modo a obrigação de recuperação de áreas degradadas com os mais variados danos, previstas no inciso III, incumbe aos responsáveis legais pela reparação.

Deveras, o artigo 225, §3º da Constituição da República<sup>5</sup> prevê a obrigação do poluidor de reparar os danos causados ao meio ambiente, determinação que encontra réplica no artigo 14, §1º, da Lei Federal 6.938/81, sendo o poluidor definido no inciso III como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Trata-se da previsão legal que embasa o princípio do poluidor-pagador.

Sendo assim, a previsão de eventual destinação a recuperação de áreas degradadas com qualquer tipo de dano, ou até a projetos

5 § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

referentes a proteção ambiental de espaços em que haja prévia degradação ou a responsabilidade legalmente prevista de proteção e conservação, implicaria em enriquecimento ilícito do beneficiário, que deve arcar com os custos da recuperação e da proteção dos espaços ambientais protegidos.

### **3. Ilegalidade do previsto no inciso II – Previsão de desvio de finalidade dos recursos do FEMA/PR – Exclusão Recomendada**

Cumpra-se notar ainda a ilegalidade da previsão do inciso II do §1º da proposta legislativa, qual seja, a possibilidade de destinação de recursos do fundo para a construção de acessos fluviais e marítimos, tais como rampas, trapiches e flutuantes.

Com efeito, a construção de equipamentos náuticos - assim definidos pela Resolução SEMA /PR 40/2013<sup>6</sup> - está relacionada, conforme a própria redação da Resolução, às necessidades de infraestrutura para atividades de lazer, turismo, transporte, serviços públicos que utilizam embarcações. Não se trata, portanto, de atividade vinculada à finalidade específica do Fundo Estadual de Meio Ambiente, qual seja, “concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente.”<sup>7</sup>

Neste particular, é importante lembrar que é vedada a destinação de recursos de fundos especiais – do qual o Fundo Estadual do Meio Ambiente é exemplo – a finalidade diversa da estabelecida quando de sua

6 Artigo 1º, § 1º São considerados empreendimentos náuticos as edificações: marinas, garagens náuticas, plataformas de pesca e outras semelhantes e que contemplem as seguintes estruturas: atracadouros, trapiches, rampas, píeres, flutuantes;

7 Artigo 1º Fica instituído o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, com a finalidade de concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente.



criação. Neste sentido é a previsão do artigo 71 da Lei Federal 4.320/64<sup>8</sup>, reforçada pelo artigo 77 do Decreto Federal 93.872/86<sup>9</sup> e pelo artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.<sup>10</sup>

A inclusão deste inciso, portanto, pode dar azo a prejuízos ao erário e desvio de finalidade dos recursos do FEM/PR, inadmitida no ordenamento jurídico fiscal brasileiro e sujeita a futuro controle de constitucionalidade.

#### **4. Inadequação dos incisos IV e IV da nova proposta de redação do §1º do artigo 5º com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com outras disposições legais – Exclusão recomendada**

Vale ressaltar, primeiramente, que a previsão da nova redação do artigo 5º, em seu inciso IV – obras de saneamento, construção, reformas e melhorias de aterros sanitários – não se encontra em harmonia com a Lei Federal 12.305/10.

Com efeito, o artigo 42 do referido diploma legal prevê expressamente a lista de prioridades que deve ser atendida na destinação, pelo Poder Público, de recursos a atividades ligadas à efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Vejam os:

- 
- 8 Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
- 9 Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.
- 10 Artigo 8º, Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;

II - desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;

III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do caput do art. 11, regional;

V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;

VI - descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;

VII - desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;

VIII - desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

Observa-se que o investimento na construção e melhoria de aterros não encontra previsão expressa na referida lista de prioridades. Ou seja: as previsões de fomento de atividades relacionadas à efetivação da política não contemplou, em princípio, o auxílio na implantação de infraestrutura de aterros sanitários. Da mesma maneira, o artigo 44 da Lei Federal 12.305<sup>11</sup> prevê hipóteses expressas das normativas que podem ser instituídas nas três esferas federativas para concessão de incentivos financeiros ou de crédito,

11 Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a: I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; III - empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

dentre os quais tampouco figuram a atividade de construção de aterros sanitários ou a disposição final de resíduos sólidos.

Neste particular, é de se ponderar que o legislador federal concebeu, em verdade, a destinação adequada dos resíduos sólidos, mediante construção e melhoramento dos aterros e erradicação dos lixões, como **obrigação legal**<sup>12</sup> a ser cumprida pelos municípios em quatro anos a partir da data da publicação da Lei Federal 12.305/10.

Deste modo, é de se ponderar que, uma vez que o legislador previu a adequação da destinação final de resíduos sólidos como obrigação legal com prazo determinado e não como atividade passível de ser beneficiada por uma política de incentivo, não se apresenta adequado estabelecê-la como uma das prioridades da destinação dos recursos do Fundo Estadual de Meio Ambiente. Com efeito, a caracterização da destinação adequada como obrigação legal, vinculada à prestação do serviço público, em nosso sentir, implica na sua concretização a partir dos recursos próprios do ente federativo obrigado.

O mesmo ocorre com a obrigação de elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), a qual encontra previsão expressa no artigo 10 da Lei Federal 12.305/10, também equivocadamente previsto, em nosso sentir, como destinatária de recursos do Fundo Estadual no inciso VI do diploma legal ora avaliado.

É importante lembrar que o Ministério Público do Estado do Paraná, em atenção à orientação expressa do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>13</sup>, vem promovendo o cumprimento pelos Municípios desta obrigação legal sob esta perspectiva. As ações de construção e melhoria dos aterros já foram reconhecidas pela maioria dos Municípios paranaenses em âmbito judicial ou extrajudicial junto ao Ministério Público como obrigações legais

12 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.

13 [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Encontro\\_Catadores\\_v\\_WEB.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Encontro_Catadores_v_WEB.pdf), pág. 5.

a serem arcadas pelos orçamentos municipais<sup>14</sup>. Sendo assim, a previsão de destinação de verbas para esta finalidade pode vir endossar o enriquecimento ilícito do ente federativo, vez que os recursos do Fundo Estadual não poderiam servir, em regra, para o cumprimento de obrigações legais já consolidadas como débitos municipais.

Verificam-se ainda alguns óbices do ponto de vista da economicidade e da eficiência da destinação de recursos para a construção e melhoria de aterros sanitários, o que poderia sujeitar o órgão ambiental estadual e os municípios ao controle e sanções do Tribunal de Contas.

Isto porque o Decreto Federal 7.404/10, que regulamenta a Lei Federal 12.305/10, quando dispõe sobre o acesso aos recursos da União para fins de efetivação da política de resíduos, condiciona-o a uma série de requisitos constantes dos artigos 78 e 79<sup>15</sup>, como à priorização da

14. Em levantamento realizado pelo Grupo de Atuação Especializada

15. Art. 78. A elaboração dos planos de resíduos sólidos previstos no art. 45 é condição, nos termos do art. 55 da Lei nº 12.305, de 2010, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados, no âmbito de suas respectivas competências: I - a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou II - à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Parágrafo único. O acesso aos recursos mencionados no caput fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal perante a União.

Art. 79. A União e os órgãos ou entidades a ela vinculados darão prioridade no acesso aos recursos mencionados no art. 78: I - aos Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos; II - ao Distrito Federal e aos Municípios que: a) optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no art. 16 da Lei nº 12.305, de 2010; ou b) implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; e III - aos consórcios públicos, constituídos na forma da Lei no 11.105, de 2005.

§ 1º Os critérios de prioridade no acesso aos recursos previstos no caput não excluem outros critérios definidos em programas específicos instituídos pelo Poder Público Federal.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os consórcios públicos deverão atender às seguintes condições, entre outras estabelecidas na legislação vigente, para serem beneficiados com a prioridade no acesso aos recursos prevista do caput: I - adotar, de forma efetiva, soluções regionalizadas para a organização, planejamento e execução das ações na gestão dos resíduos sólidos, no que concerne aos incisos I, II, alínea "a", e III do caput; e II - manter os dados e informações atualizadas no SINIR, o que



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

implementação da coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, bem como à opção por soluções consorciadas. Ou seja: o fomento de atividades visa à implementação da política de resíduos de maneira integrada aos seus demais objetivos, como a inserção de catadores de material reciclável, a regionalização da gestão dos resíduos, a responsabilidade compartilhada com a sociedade e o setor produtivo, dentre outros.

Nesta toada, o Tribunal de Contas da União identificou nas auditorias realizadas sobre os programas federais relativos a resíduos sólidos a ausência de eficiência da destinação de recursos federais à construção e melhoria de aterros, apontando a violação aos princípios da sustentabilidade e da economicidade e prejuízos ao erário, bem como o descumprimento dos princípios supracitados.

No relatório que auditou o Programa Federal de Resíduos Urbanos, conhecido como "Ação 11KO", no exercício de 2000 a 2005, o Tribunal de Contas da União, no Relatório TC n.o 004.987/2006-9<sup>16</sup>, constatou que dos 21 aterros sanitários contemplados, 19 (dezenove) foram abandonados tornando-se lixões e que 1 (um) não estava operando. Da mesma forma, em relação aos financiamentos em âmbito regional que foram objeto de fiscalização, apenas 44% dos aterros estavam funcionando, e 56% foram abandonadas ou voltaram à condição de lixões.

Veja-se, no mesmo sentido, o resumo do relatório elaborado que abrange período mais amplo, de 2000 a 2011:

"Estima-se que o desperdício gerado na aplicação de recursos, pela Funasa, em convênios para construção de

será comprovado mediante a apresentação de certidão de regularidade emitida pelo órgão coordenador do referido sistema.

16 <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928538863E5E>

aterros sanitários, que foram abandonados ou que retornaram a condição de lixões, no **período de janeiro/2000 a abril/2011**, se aproxima de R\$ 20 milhões, ou 38% do valor transferido. Aplicando-se o percentual de desperdício estimado sobre os valores ainda a liberar, pactuados entre 2000 e 2009, para convênios com construção de aterros, obtém-se aproximadamente R\$ 44 milhões de desperdício potencial.

Por outro lado, se considerarmos todos os valores destinados a área de resíduos sólidos que **não lograram resolver efetivamente o problema da disposição final**, pode-se chegar a cerca de R\$ 92 milhões entre janeiro/2000 e abril/2011, ou 57%. A projeção desse percentual sobre o total dos valores ainda a liberar, para todos os convênios de RSU pactuados no mesmo período, **pode atingir cerca de R\$ 200 milhões**<sup>17</sup> (grifos nossos)

Verificaram-se ainda casos em que os **recursos são integralmente perdidos**, como nos casos dos aterros em municípios de até 20.000 habitantes – como é o caso de mais de 75% dos municípios paranaenses - devido ao alto custo operacional e à necessidade de monitoramento e controle sistemático, as quais são de implementação dificultosa aos municípios pequenos sem a devida assessoria técnica.<sup>18</sup>

Em síntese, o Tribunal de Contas concluiu que a destinação de recursos à construção e melhoria de aterros sanitários não vem sendo eficiente, decorrente do abandono dos aterros, que ocorrem, sobretudo, pela baixa capacidade técnica e financeira dos municípios para manter os aterros sanitários em funcionamento, além da subjetividade na seleção dos municípios contemplados e na deficiência dos controles. Verificou-se ainda a falência nas análises de viabilidade técnica e econômica dos projetos objetos dos convênios, bem como o apoio a soluções isoladas de gerenciamento de resíduos sólidos, sem a devida integração com as demandas locais.

17 <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9286CE3777FB>

18 Idem, item 63, página 29.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Deste modo, se há, em âmbito federal, dificuldade em se fiscalizar e assegurar a adequação e eficiência da aplicação de recursos de programas específicos para esta finalidade, mais temerária seria a destinação no âmbito do Estado do Paraná para este fim, em que há notoriamente déficit nos controles ambientais e fiscais.

Com efeito, o relatório de fiscalização da gestão de resíduos sólidos urbanos realizados pelo Tribunal de Contas do Paraná (PAF 2017) constatou semelhantes óbices à efetividade da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, bem como a expressou a ineficiência e dificuldade do órgão ambiental estadual em realizar a fiscalização do cumprimento dos seus indicadores<sup>19</sup>. O mais recente relatório publicado pelo Tribunal de Contas do Estado<sup>20</sup> apontou como achado de alta incidência (100% dos municípios verificados) a “ausência de planejamento financeiro para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos e a autossuficiência dos serviços prestados”, o que indica a grande possibilidade de ineficiência da destinação de recursos do FEMA/PR para a construção de aterros.

Pelo que restou exposto, não somente pela sua ilegalidade, mas também em razão do provável prejuízo ao erário, desaconselha-se a inserção de uma previsão específica para destinação de recursos do Fundo Estadual às obras de construção e melhoria de aterros sanitários.

A previsão de transferência de recursos para obras de saneamento básico igualmente encontra óbices que merecem ser avaliados pela Comissão.

É que, como se sabe, a prestação do serviço de saneamento básico no Estado do Paraná se dá, em quase sua totalidade, pela administração indireta. Sendo assim, deve-se ter em mente que as hipóteses de

19 [https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1r10ldipImtM\\_78jyR78kyr8ng\\_feDiJ&ll=-24.446993305791132%2C-51.08779906796872&z=8](https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1r10ldipImtM_78jyR78kyr8ng_feDiJ&ll=-24.446993305791132%2C-51.08779906796872&z=8)

20 <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/1/pdf/00334039.pdf>

destinação do recurso do fundo não pode ser realizada para atividades de responsabilidade contratual/legal dos responsáveis legal ou contratualmente pela sua prestação, sob pena de igualmente ocorrer o enriquecimento ilícito. Lembre-se ainda que a Lei Federal 6.766/79 obriga o loteador à realização de obras de saneamento quando da implantação de loteamentos, bem como o responsabiliza de maneira primária e o ente municipal de maneira subsidiária pela regularização de loteamentos em que esta etapa tenha sido negligenciada.<sup>21</sup>

Sendo assim, sugere-se que a redação deste dispositivo seja aprimorada de maneira a excluir-se de sua incidência as hipóteses cuja obrigação incumbe por força de lei ou do contrato ao responsável

21 Neste sentido é a interpretação dada ao artigo 40 da Lei Federal 6.766/79 pelos Tribunais Superiores: "(...) A responsabilidade atribuída ao Município pelo art. 40 da Lei 6.766/79 é solidária, objetiva e ilimitada quanto ao seu dever de fiscalizar e exigir a regularização do loteamento pelos loteadores (pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária); porém (dita responsabilidade) é subsidiária para fins de execução direta desta regularização, frente à própria facultatividade inculpada na letra da lei referida. II- A condenação chumbada na ação cominatória (ajuizada em 2003 pela associação dos adquirentes contra os loteadores) efetivamente esvaziou o objeto do feito maneado pelo Ministério Público em 2004, tanto porque inegável é que esta ação civil pública buscava exatamente o mesmo resultado prático já obtido naquela (cominatória), como porque não pode aqui haver o bisar da condenação já consolidada no leito daquela primeira lide (sob pena de se admitir que um mesmo fato gere duplo penalizar). RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJPR, Ap. nº 1317342-1, Rel. Guido Döbeli, Quarta Câmara Cível, DJe 15.04.2015)

"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. RESPONSABILIDADE DO LOTEADOR. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. PRELIMINARES AFASTADAS. PRECLUSÃO. 1. Preliminares que, ou se confundem com o mérito, ou se encontram preclusas. 2. As questões relativas às áreas urbanas, tais quais ampliação, criação, modificação, etc., são de natureza essencialmente pública, de competência, portanto, das entidades públicas, e, mais precisamente, no caso concreto, dos Municípios. A partir do momento, contudo, em que um particular decide parcelar o solo, faz às vezes do poder público e, sempre sob a fiscalização deste, passa a, por sua conta e risco, ter responsabilidades que seriam, originariamente, do ente público. A responsabilidade, prima facie, é das loteadoras, passando a ser do ente público apenas e tão-somente na impossibilidade ou no não-agir daquela. Não há como buscar responsabilizar o Município solidariamente, se o particular, ao parcelar o solo urbano, assume responsabilidades que seriam ordinariamente do ente público. Entendo assim, se estaria dando às loteadoras os benefícios (na comercialização) e à municipalidade o ônus (na regularização). Loteadora alguma iria investir na regularização de loteamento se pudesse contar com uma co-responsabilização, modo solidário, do Município. 3. Caracterizado nos autos o parcelamento do solo urbano, por particular, na forma de loteamento, deve a parte demandada ser responsabilizada pela regularização da área. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA EXPLICITADA." (TJPR, Ap. nº 70047205927, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, julgado em 05/09/2012).



pela prestação do serviço de saneamento básico, bem como do loteador ou do município na hipótese de implantação ou regularização de loteamentos.

**4. Necessidade de adequação da previsão de destinação de recursos para famílias em áreas de risco ou proteção permanente (inciso V) – limitação para famílias de interesse social**

Sugere-se, neste particular, a limitação da incidência do dispositivo para contemplar apenas a realocação de famílias de interesse social nos termos definidos pela Lei Federal 11.124/2000.

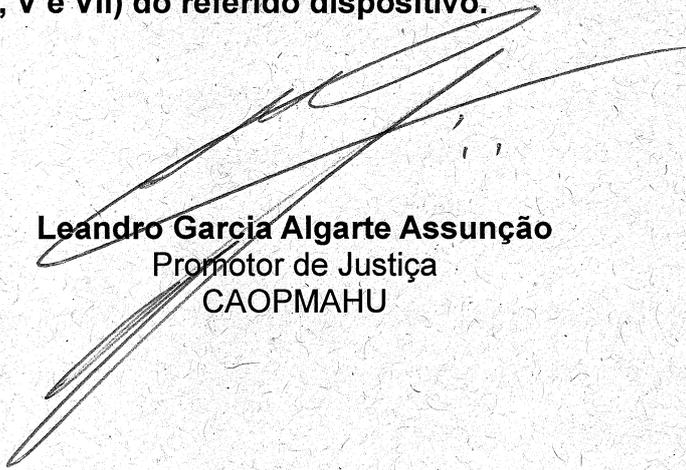
**5. Construção de parques (inciso VII) – Necessidade de adequação em relação ao artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, e a Lei Federal 9.985/2000**

Em relação à construção de parques, é importante ressaltar que o artigo 225, §1º, inciso III, prevê a obrigação do poder público de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”. A Lei Federal 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) previu nos artigos 7º, 8º e 14 a possibilidade de criação de várias modalidades de Unidades de Conservação, dos quais os parques são apenas uma das espécies.

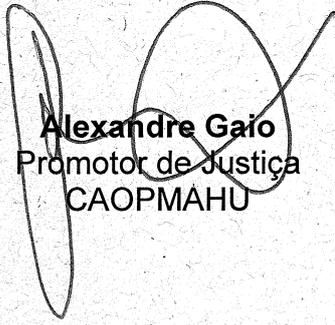
Sugere-se que a construção de parques seja substituída pela criação e manutenção de Unidades de Conservação nos termos da Lei Federal 9.985/2000.

**Deste modo, e tendo em vista o debate político iniciado a respeito de alteração da legislação estadual sobre o FEMA/PR, o Ministério Público apresenta as referidas ponderações e sugere a discussão**

**prévia aprofundada acerca das finalidades do referido Fundo e a adequação de sua estrutura legal, bem como, uma vez superada esta discussão, a exclusão dos incisos I, II, III, parte do IV e VI, da nova proposta de redação do § 1º do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.945/2000 dada pelo Projeto de Lei nº 391/2019, bem como no aprimoramento da redação dos demais incisos (IV, V e VII) do referido dispositivo.**



**Leandro Garcia Algarte Assunção**  
Promotor de Justiça  
CAOPMAHU



**Alexandre Gaio**  
Promotor de Justiça  
CAOPMAHU