

# PARECER N° , DE 2022

SF/22159.35054-73



Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2018, do Senador Hélio José, que *altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para incentivar empresas que produzem biogás, metano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários.*

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 302, de 2018, do Senador Hélio José, que *altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para incentivar empresas que produzem biogás, metano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários.*

O Projeto possui 4 (quatro) artigos. O art. 1º define o escopo da proposição: fomentar a produção de biogás, biometano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários.

O art. 2º altera os arts. 42 e 44 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) para instituir medidas indutoras e linhas de financiamento e normas para conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios para geração de energia em aterros sanitários.

O art. 3º altera o art. 25 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para incluir a geração de energia a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários entre os casos em que se aplica a alíquota 0 (zero) na Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

O art. 4º define como cláusula de vigência a data da publicação da lei que resultar da sua aprovação.

Na justificação, o autor explica que 60% dos resíduos coletados no País são destinados de forma adequada para aterros sanitários. Com a aprovação do projeto, espera que haja eliminação de agentes nocivos para a saúde da população, geração de novos empregos, aumento da geração de energia próxima aos locais de consumo e redução de emissão de gases de efeito estufa.

A matéria foi despachada às Comissões de Serviço de Infraestrutura (CI) e de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. Na CI, foi distribuída ao Senador Fernando Bezerra Coelho e relatada, em substituição, por mim como relator *ad hoc*. Aprovada em 10 de maio do corrente, foram oferecidas as Emendas nºs 1 e 2 – CI.

A Emenda nº 1 – CI altera o art. 2º do PLS para retirar o termo “aterro sanitário” do texto, ficando abrangidos, de maneira ampla, os projetos de geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos.

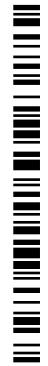
A Emenda nº 2 – CI suprime o art. 3º do Projeto, que isentava essa atividade da cobrança de PIS/PASEP e COFINS.

Na CMA, o projeto não recebeu emendas.

## **II – ANÁLISE**

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. A apreciação do projeto se dá em caráter terminativo, portanto, além do mérito, devem ser examinados os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No tocante à juridicidade, observamos que o meio eleito (projeto de lei) é apropriado, a matéria inova no ordenamento jurídico e possui os atributos da generalidade e da abstratividade. A técnica legislativa da proposição é adequada e observa os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.



SF/22159.35054-73

Com relação à constitucionalidade, a proteção ao meio ambiente e o controle da poluição são temas de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais, conforme art. 24, VI, e § 1º da Constituição Federal (CF). Ainda, compete privativamente à União legislar sobre energia (art. 22, inciso IV). Verificamos que a iniciativa parlamentar é legítima e não invade assuntos de competência privativa do Presidente da República dispostos no § 1º do art. 61 da CF.

Cumprimentamos o Senador Fernando Bezerra pelos aprimoramentos oferecidos ao projeto, sobretudo na supressão do dispositivo que isentava a geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos da cobrança de PIS/PASEP e COFINS. Embora nobre a preocupação do autor em incentivar o aproveitamento do biogás, entendemos que a renúncia fiscal poderia incidir em inconstitucionalidade por não trazer em seu bojo estimativa de impacto orçamentário e financeiro, na forma do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF. Além disso, a medida não observa os requisitos para renúncia de receita estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Feitas essas correções, a matéria atende aos requisitos constitucionais.

A proposição é meritória, pois permitirá a instituição de medidas indutoras, linhas de financiamento e normas para concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios para projetos de geração de energia a partir de resíduos sólidos. Contudo, entendemos que o projeto pode ser aprimorado para contemplar todas as rotas tecnológicas de aproveitamento energético de resíduos sólidos, nas formas de calor, eletricidade e de combustíveis alternativos (biogás). Desse modo, julgamos mais apropriado adotar no art. 2º do projeto o termo “projetos de aproveitamento energético de resíduos sólidos” no lugar de “projetos de geração de energia”. A emenda que apresentamos ao final faz esse reparo.

Originalmente, o autor da proposição traçou como escopo apenas a geração de energia elétrica em projetos de aterros sanitários. Em seguida, na CI, o Senador Fernando Bezerra o ampliou para “projetos de geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos”. Contudo, a redação que propomos na emenda amplia para geração de energia elétrica, térmica, bem como a captação e o armazenamento de biogás ou biometano, que possuem aplicações diversas, como: abastecimento de usinas termelétricas,



SF/22159.35054-73

de veículos automotores e aquecimento de caldeiras em processos industriais. A produção do biogás poderá ocorrer em ambientes de aterro sanitário, biodigestores, entre outros.

Importante destacar que o Brasil adota o aterramento de resíduos como estratégia central do manejo de resíduos sólidos, após triagem a aproveitamento do material reciclável. Na nossa visão, modelo mais acertado, pois reduz a pressão sobre o consumo de matéria-prima virgem, gera emprego e renda para catadores de material reciclável e é menos poluente. Essa estratégia está patente na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (PNRS), que define como princípio “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (art. 6º, inciso VIII). E determina a seguinte ordem de prioridade a ser observada: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos (art. 9º).

Portanto, o aproveitamento energético dos resíduos não deve jamais subverter essa ordem e, sim, complementar o processo de manejo de resíduos sólidos, que conta com a indispensável prestação de serviços ambientais por parte dos catadores de material reciclável. Assim, entendemos que o aproveitamento energético deve se concentrar em duas áreas principais: captação de biogás para aplicação como combustível (em biodigestores e aterros sanitários) e queima em aterros sanitários, para evitar o escape de metano para a atmosfera. Atento à importância do trabalho dos catadores, na emenda que apresentamos ao final frisamos que os incentivos propostos ao aproveitamento energético “não incentivarião a incineração de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, preservando o ofício dos catadores que trabalham na separação desses resíduos”.

De acordo com a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), o Brasil possui quase 1 (um) milhão de catadores, entre os organizados em cooperativas e aqueles que atuam de forma individual nas ruas e lixões. Eles são responsáveis por 80% dos resíduos recuperados no País, em quantidade estimada de quase 1 milhão de toneladas em doze meses. A projeção de faturamento com a comercialização destes materiais é de quase R\$ 800 milhões.

De outra parte, aproveitamos atualmente menos de 2% do nosso potencial de biogás, segundo a Associação Brasileira de Biogás e Biometano (ABiogás). Em 2019, a produção nacional alcançou 1,8 bilhão de metros cúbicos, com 548 usinas registradas, e espera-se que até 2030 esse número



SF/22159.35054-73

cresça para 11 bilhões de metros cúbicos, com 1.000 usinas. O setor sucroenergético representa quase 50% do potencial, seguido pelo setor de proteína animal com 32%.

O aproveitamento do biogás reduz as emissões de gases de efeito estufa, pode gerar créditos de carbono a serem comercializados, diversifica a matriz energética brasileira e se traduz em uma fonte de renda extra para o explorador do aterro sanitário. Contribui para o cumprimento das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa apresentadas no âmbito do Acordo de Paris e, ao abaixar custos de aterros sanitários, colabora para a substituição de lixões por aterros sanitários determinada pela Lei nº 12.305, de 2010.



SF/22159.35054-73

Mantendo-se a Emenda nº 2 – CI e com o acolhimento da emenda que apresentamos ao final, entendemos que o projeto tem condições de ser aprovado, por atender aos requisitos de regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, por contribuir para um melhor aproveitamento dos resíduos sólidos no País.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela regimentalidade, juridicidade, constitucionalidade, técnica legislativa apropriada e, no mérito, pela **aprovAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2018, e da Emenda nº 2 –CI, pela **rejeição** da Emenda nº 1 –CI e pela apresentação da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº – CMA**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 302, 2018, a seguinte redação:

**“Art. 2º** Dê-se aos arts. 42 e 44 da Lei nº 12.305, de 2010, a seguinte redação:

**‘Art. 42.** .....

.....  
VIII – .....,;

IX – elaboração e execução de projetos de aproveitamento energético de resíduos sólidos.

*Parágrafo único.* As medidas indutoras e linhas de financiamento relativas ao inciso IX não incentivará a

incineração de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, preservando o ofício dos catadores que trabalham na separação desses resíduos.' (NR)

**'Art. 44.....**

.....  
III .....,;

IV – projetos de aproveitamento energético de resíduos sólidos.

*Parágrafo único.* As normas de que trata o *caput*, no caso do inciso IV, não incentivarão a incineração de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, preservando o ofício dos catadores que trabalham na separação desses resíduos.''' (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/22159.35054-73  
