



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

**PARECER Nº , DE 2022**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.603, de 2021, da Senadora Rose de Freitas, que altera a Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incentivar a recuperação energética dos resíduos sólidos como forma de destinação e disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos e de rejeitos.

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 4.603, de 2021, de autoria da Senadora Rose de Freitas, tem por fim incentivar a recuperação energética dos resíduos sólidos como forma de destinação e disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos e de rejeitos.

A proposição contém dois artigos. O art. 1º altera os arts. 3º, 7º, 15 e 19 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ao art. 3º da Lei 12.305, de 2010, propõe-se a alteração da redação do inciso VIII, que dispõe sobre o conceito de disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos. Ao art. 7º, que trata dos objetivos da PNRS, acrescenta-se o inciso XVI, para prever o estímulo ao desenvolvimento da recuperação energética como forma de destinação e disposição final ambientalmente adequada.



SF/22999.30923-40

A alteração proposta no art. 15 visa a incluir, como conteúdo mínimo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, metas para expansão da recuperação energética em âmbito nacional como estratégia de destinação e disposição final de resíduos sólidos e rejeitos. Ao art. 19, que disciplina o conteúdo mínimo do plano municipal de resíduos sólidos, propõe-se a inclusão de três incisos, que dispõem sobre a análise de viabilidade econômico-financeira e ambiental que compare formas de destinação e disposição ambientalmente adequadas, considerando como alternativa a recuperação energética de resíduos sólidos e de rejeitos; o prazo para a autorização que deverá ocorrer em até 45 dias; e que serão observados os princípios constitucionais ambientais.

O art. 2º estabelece a cláusula de vigência.

A autora do projeto afirma, na justificação, que desde a entrada em vigor da PNRS há esforços para substituir lixões por aterros sanitários e, com isso, reduzir a contaminação da água subterrânea, a emissão de gases de efeito estufa e a proliferação de animais vetores de doenças e peçonhentos. Contudo, nem sempre os aterros sanitários são a solução mais vantajosa para municípios, dados os altos custos envolvidos em sua implantação. Aponta que “há ainda enorme espaço para crescimento da recuperação energética de resíduos sólidos (incineração) no País, haja vista que ela também é considerada pela Lei como destinação ambientalmente adequada de resíduos e possui vantagens em relação aos aterros em situações específicas.”

O PL nº 4.603, de 2021, foi distribuído exclusivamente para a Comissão de Meio Ambiente (CMA), cabendo a esta Comissão decisão em caráter terminativo, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre proposições que tratem de proteção do meio ambiente, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, da fauna e da flora, bem como sobre conservação da biodiversidade.

Por se tratar de decisão terminativa, incumbe também a esta Comissão o exame da proposição no tocante aos aspectos de



constitucionalidade e juridicidade, sobre os quais não se podem observar óbices.

Com relação ao mérito, temos a considerar que a Lei nº 12.305, de 2010, instituiu como regra a gestão compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, expandindo a responsabilidade aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, além dos consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Entre os princípios estabelecidos na PNRS, realçamos: *i)* a visão sistêmica, na gestão dos resíduos, que considere as variáveis ambiental, social, econômica, cultural, tecnológica e de saúde pública; *ii)* a ecoeficiência; *iii)* 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; e *iv)* o respeito às diversidades locais e regionais (incisos III, V, VIII e IX do seu art. 6º, respectivamente).

O art. 7º da Lei nº 12.305, de 2010, define os objetivos da Política. Além da proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, destacamos: *i)* as ações voltadas a não geração, redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; *ii)* a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; *iii)* integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e *iv)* o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento de resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético.

A Lei nº 12.305, de 2010, portanto, prioriza a visão sistêmica do ciclo de vida de produtos, desde a sua fabricação até sua disposição final, com ênfase no reconhecimento do resíduo como bem de valor econômico e social e na inclusão social dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão integrada de resíduos sólidos.

A nosso ver, a alteração da redação do inciso VIII do art. 3º, a fim de conceituar disposição final ambientalmente adequada como a distribuição de rejeitos em aterros ou recuperação energética, distorce as regras estabelecidas na PNRS. Isso porque a Lei nº 12.305, de 2010, estabelece diversas modalidades de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, como a reciclagem, a reutilização, a compostagem, a recuperação e *o aproveitamento energético* ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes. Assim, já há previsão legal da possibilidade de os resíduos sólidos serem destinados ao aproveitamento



energético, sendo essa, inclusive, uma modalidade de destinação final ambientalmente adequada.

Além disso, ao disciplinar *a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos*, a Portaria Interministerial nº 274, de 30 de abril de 2019, corrobora o entendimento de que a recuperação energética constitui uma das formas de destinação final ambientalmente adequada, de acordo com o seu art. 3º:

A recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos constitui uma das formas de destinação final ambientalmente adequada passível de ser adotada, observadas as alternativas prioritárias de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, conforme estabelecido no *caput* e § 1º do art. 9º da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010.

A alteração proposta ao art. 7º é meritória, pois prevê que seja acrescentado, como objetivo da PNRS, o estímulo ao desenvolvimento da recuperação energética como forma de destinação e disposição final ambientalmente adequada. Propomos emenda tão somente para adequar a redação, a fim de coaduná-la ao ordenamento jurídico vigente, de modo a prever a recuperação energética como forma de destinação final ambientalmente adequada e não disposição final. Tal ajuste deve ser realizado, igualmente, na ementa do PL nº 4.603, de 2021.

No mesmo sentido propomos emenda à redação da alteração do art. 15. Além de adequar ao conceito estatuído pela Lei, entendemos que a definição de metas de expansão da recuperação energética em âmbito nacional encontra-se contemplada, implicitamente, no seu inciso III, ao prever a expressão “entre outras”. Todavia, para enfatizar que no planejamento será considerada a recuperação energética como estratégia de destinação de resíduos sólidos, entendemos coerente prevê-la expressamente em novo inciso do art. 15. Além disso, incluímos os pontilhados após o novo inciso, pois entendemos que não houve a intenção de suprimir o seu parágrafo único.

Oportuno, ainda, conceituar recuperação energética de resíduos, com a sua inclusão no art. 3º da PNRS. A recuperação energética é regulamentada pela Portaria Interministerial nº 274, de 2019, que define usina de recuperação energética de resíduos sólidos urbanos como qualquer unidade dedicada ao tratamento térmico de resíduos com recuperação de energia térmica gerada pela combustão, com vistas à redução de volume e



periculosidade, preferencialmente associada à geração de energia térmica ou elétrica (art. 2º), mas não conceitua recuperação energética.

O art. 19 da PNRS disciplina o conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, considerado instrumento fundamental para o sucesso da implementação da Política. Uma vez que incumbe aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, o inciso I do art. 19 determina a elaboração do diagnóstico da situação dos resíduos gerados no respectivo território e as *formas de destinação e disposição final adotadas*.

A minuta apresentada acrescenta os incisos XX, XXI e XXII no art. 19 da PNRS, com o propósito de incluir como conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos análise de viabilidade econômico-financeira e ambiental que compare formas de destinação e disposição ambientalmente adequadas, considerando como alternativa a recuperação energética de resíduos sólidos e de rejeitos; o prazo para a autorização que deverá ocorrer em até 45 dias; e que serão observados os princípios constitucionais ambientais.

As formas de destinação final de resíduos já fazem parte do diagnóstico municipal, nelas incluídas a recuperação energética. A inserção do inciso XX trará um ônus adicional aos municípios com a análise de viabilidade econômico-financeira comparativa de formas diferentes de destinação ambientalmente adequadas. Relevante prever tal análise, por permitir tomadas de decisões mais eficientes, respaldadas com base técnica e sob a premissa da economicidade. Todavia, o acréscimo dos incisos XXI e XXII devem ser suprimidos. Os princípios constitucionais ambientais são observados em qualquer interpretação de leis, além de já estarem contemplados como princípios da PNRS, em seu art. 6º, além de inexistir justificativas para o estabelecimento de prazo de autorização. Por fim, por razões de técnica legislativa, inserimos a linha pontilhada após o novo inciso XX para não suprimir os parágrafos do art. 19.

### III – VOTO

Em face do exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 4.603, de 2021, com as seguintes emendas:



**EMENDA Nº -CMA**

redação: Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 4.603, de 2021, a seguinte

“Altera a Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incentivar a recuperação energética dos resíduos sólidos como forma de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.”

**EMENDA Nº -CMA**

redação: Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4.603, de 2021, a seguinte

**Art. 1º** Os arts. 3º, 7º, 15 e 19 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** .....

.....

XX – recuperação energética de resíduos sólidos: processo de aproveitamento energético de resíduos sólidos em plantas devidamente licenciadas, por meio de variadas modalidades técnicas.” (NR)

“**Art. 7º** .....

.....

XVI – estímulo ao desenvolvimento da recuperação energética como forma de destinação final ambientalmente adequada.” (NR)

“**Art. 15.** .....

.....

XII – metas para expansão da recuperação energética em âmbito nacional como estratégia de destinação final de resíduos sólidos.

.....” (NR)

“**Art. 19.** .....

.....



XX – análise de viabilidade econômico-financeira e ambiental que compare formas de destinação ambientalmente adequadas, considerando como alternativa a recuperação energética de resíduos sólidos.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22999.30923-40