

PARECER Nº , DE 2022

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 par concessão de 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).



SF/22125.28425-21

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.

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 art. 3º do PLS 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).

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*. Contudo, entendemos que faltou alterar a ementa do Projeto, para retirar o trecho que trata da isenção fiscal, considerando que a Emenda nº 2 – CI é meritória a nosso ver. Esse reparo é realizado na emenda que apresentamos ao final.

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, 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 rejeitos como estratégia central do manejo de resíduos sólidos, após triagem e 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 rejeitos (art. 9º).

De acordo com a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), o Brasil possui quase 1 (um) milhão de catadores, entre 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.

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 incentivarão a incineração de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, preservando o ofício dos catadores que trabalham na separação desses resíduos”.

Com relação ao biogás, importante notar que aproveitamos atualmente menos de 2% do nosso potencial total, segundo a Associação Brasileira de Biogás e Biometano (ABiogás). Em 2019, a produção nacional



de biogás alcançou 1,8 bilhão de metros cúbicos, com 548 usinas registradas, e espera-se que até 2030 esse número 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 é estratégico, pois 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.

Mantendo-se a Emenda nº 2 –CI e com o acolhimento das emendas 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 das seguintes emendas:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 302, 2018, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que *institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos*, para incentivar projetos de aproveitamento energético de resíduos sólidos.”

EMENDA Nº – CMA

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



Art. 42.

VIII –

Parágrafo único. As medidas indutoras e linhas de financiamento relativas ao inciso IX não incentivarão a incineração de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis, preservando o ofício dos catadores que trabalham na separação desses resíduos.’ (NR)

‘Art. 44.

III

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)

, Presidente

, Relator