

PARECER N° , DE 2022

SF/22076.26559-87

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4603, 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 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.

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



SF/22076.26559-87

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



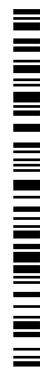
SF/22076.26559-87

A matéria é de competência legislativa da União, eis que o art. 24, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) estabelece que compete à União legislar sobre defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. A proposição, a seu turno, visa a alterar Lei vigente, a Lei nº 12.305, de 2010, que institui a PNRS.

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) a 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 PNRS, 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.



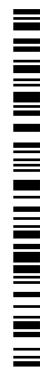
SF/22076.26559-87

A recuperação energética dos resíduos sólidos, realidade já existente e alternativa concreta para a destinação dos resíduos sólidos urbanos, promove benefícios ambientais e econômicos. A tecnologia utilizada permite transformar o resíduo urbano em energia elétrica ou térmica e diminui a emissão de gases de efeito estufa dos aterros sanitários. Observamos, todavia, que a Lei nº 12.305, de 2010, contempla inequivocamente a recuperação energética como diretriz, albergada pela moderna lei brasileira de resíduos sólidos, de modo que a alteração proposta ao 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 já estabelecidas na PNRN. Isso porque a PNRN 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.

A proposição é meritória e acompanha o que dispõe o art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010, que institui, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, uma ordem de prioridade de modo que seja garantida a maior reintegração dos resíduos no sistema produtivo. Segundo a publicação da Associação Brasileira de Empresa de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) sobre o tema recuperação energética,

as tecnologias de compostagem e as diferentes tecnologias de tratamento térmico com recuperação energética estão no mesmo nível hierárquico do qual trata o art. 9º, uma vez que são tecnologias de tratamento de resíduos, todas possibilitando a recuperação de algum componente contido nos resíduos, bem como a redução de volume dos resíduos dispostos diretamente no solo.

Assim, reciclagem e recuperação energética são complementares. 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:



SF/22076.26559-87

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.

Apesar de meritória, apresentamos um substitutivo tão somente para aprimorar o texto original do PL nº 4.603, de 2021, fim de coaduná-lo ao ordenamento jurídico vigente, de modo a prever a recuperação energética como forma de destinação final ambientalmente adequada e não disposição final. Acrescentamos também, nos objetivos da PNRS (art.7º), dispositivos relacionados à necessária ampliação da geração de energia limpa e renovável por meio de resíduos sólidos na matriz energética, o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias nacionais de recuperação energética de resíduos sólidos e a promoção da economia circular.

No mesmo sentido, propomos redação alternativa à 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.

Ademais, 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 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.

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. Ademais, 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.

Inovamos também sobre as responsabilidades dos titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, com a inclusão dos incisos VI, VII e VIII ao art. 36 da Lei nº 12.305, de 2010, de modo a, em caso de viabilidade técnica e econômica, implantar sistema de tratamento biológico e sistemas de captura de gás de aterro para geração de energia elétrica ou produção de biometano e outros gases.

No Capítulo V, que trata dos instrumentos econômicos, propomos o acréscimo do inciso IX no art. 42, para que, nas medidas indutoras e linhas de financiamento do poder público, sejam priorizados projetos que contemplem a recuperação energética a partir de resíduos sólidos. No mesmo sentido, propusemos novo inciso IV no art. 44, a fim de determinar que empresas dedicadas a promover a recuperação energética a partir de resíduos sólidos, coprocessamento e produção de combustível derivado de resíduos – CDR, sejam elencadas no rol do dispositivo voltado à concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios.



SF/22076.26559-87

III – VOTO

Em face do exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 4.603, de 2021, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 4.603, de 2021

Altera a Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010, que *institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências*, para incentivar a recuperação energética dos resíduos sólidos como forma de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 7º**

.....

XVI – estímulo ao desenvolvimento da recuperação energética como forma de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos que não apresentem viabilidade técnica ou econômica para reciclagem;

XVII – ampliação da geração de energia limpa e renovável por meio de resíduos sólidos na matriz energética;

XVIII – estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias nacionais de recuperação energética de resíduos sólidos;

XIX – promoção da economia circular ” (NR)

SF/22076.26559-87

“Art. 15.

.....
XII – metas para expansão da recuperação energética em âmbito nacional como estratégia de destinação final de resíduos sólidos cujas características não apresentem viabilidade técnica ou econômica para reciclagem;

.....” (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)

“Art. 36.

.....
VI – em caso de viabilidade técnica e econômica, implantar sistema de tratamento biológico para resíduos sólidos orgânicos originados de coleta seletiva ou resultantes de podas vegetais, coletas de resíduos orgânicos limpos de feiras, mercados, lodo de esgoto ou outros resíduos orgânicos industriais;

VII – em caso de viabilidade técnica e econômica, implantar sistema de tratamento biológico com a utilização de resíduos orgânicos não contaminados, com a finalidade de produção de biogás para geração de eletricidade, biometano ou outras finalidades, com consequente utilização do resíduo do processo na produção de compostos orgânicos, fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas, destinados à agricultura;

VIII - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, preferencialmente, em caso de viabilidade técnica e econômica, com sistemas de captura de gás de aterro para geração de energia elétrica ou produção de biometano e outros gases.

.....” (NR)

“Art. 42.

.....

IX – desenvolvimento de projetos que contemplem a recuperação energética a partir de resíduos sólidos.” (NR)

“Art. 44.

.....

IV – empresas dedicadas a promover a recuperação energética a partir de resíduos sólidos, coprocessamento e produção de combustível derivado de resíduos – CDR.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator