

São Paulo, 6 de agosto de 2009.

**Ao Grupo de Trabalho da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PL-203/1991) – GTRESID
Câmara dos Deputados**

**At.: Exmo. Deputado Arnaldo Jardim – Coordenador
Exmos. Deputados membros do grupo de trabalho**

Ref.: POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Prezados Senhores:

Congratulamos o excelentíssimo deputado e demais membros do GTRESID por mais este passo para a formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, representado pela última minuta de subemenda substitutiva global de plenário ao projeto de lei 203/1991 e seus apensos.

Já é senso comum a importância e a urgência desse marco legal para evitar a profusão de iniciativas legislativas que vem se estabelecendo em todos os níveis e regiões, tão bem intencionadas quanto desarmônicas. Enalteçamos seu empenho em ouvir os diversos atores e promover a conciliação de seus interesses, agradecendo especialmente sua atenção ao nosso setor e às propostas que temos encaminhado.

ABETRE, ABRELPE, ABLP e SELURB, subscritoras desta, são entidades técnicas e empresárias onde o tema "resíduos" é o principal objeto de trabalho, e razão da própria existência. Conhecemos, há décadas, a enorme distância que separa as nobres intenções e as disposições legais peremptórias dos resultados reais e efetivos para melhoria da qualidade ambiental.

Por essa razão, não podemos nos furtar a externar nossa convicção de que o projeto atual apresenta distorções e fragilidades que muito dificultarão o cumprimento dos objetivos nele mesmo formulados. Por isso reiteramos aqui, mais uma vez, alguns pontos que consideramos essenciais para o sucesso e efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que focam os seguintes aspectos:

- Proibição da disposição de resíduos em aterros sanitários, a vigorar de imediato
- Definições de destinador e operador
- Incentivos econômicos limitados
- Incidência distorcida de IR e CSLL na atividade de aterro sanitário
- Instrumentos de controle para a gestão pública
- Obrigatoriedade de contratação por licitação
- Isonomia de regras para exigência de seguros
- Metas para aproveitamento do biogás
- Proibições

1. PROIBIÇÃO DA DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERROS SANITÁRIOS

O principal problema do projeto está na imposição aos municípios de uma obrigação impossível de cumprir, mas vigorando de imediato, que é dispor em aterros somente resíduos absolutamente não aproveitáveis. Ela está implícita nas definições de "**disposição**" e de "**rejeito**", que embora traduzam um objetivo desejável, o fazem de modo estrategicamente equivocado, o que trará problemas judiciais aos municípios. Além disso, são conflitantes com as principais normas legais e técnicas aplicáveis ao gerenciamento de resíduos.

"Disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos".

"Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada" (isto é, em aterros).



Reaproveitar e reciclar o máximo de resíduos e dispor em aterros sanitários somente a fração inaproveitável é sem dúvida um objetivo importante para a sociedade atual. Mas impor isso aos municípios como uma obrigação legal vigorando de imediato, sem qualquer política de transição, é simplesmente um erro. De fato o mundo caminha nesse sentido, mas nenhum país até hoje alcançou esse nível de eficiência na gestão de resíduos urbanos.

A vigência imediata da exigência contida nessas definições criará uma insegurança jurídica generalizada. Mesmo que os municípios mobilizem-se de imediato para desenvolver a enorme e necessária infra-estrutura de coleta seletiva, centrais de triagem e cooperativas de catadores, a eficiência implícita nessas definições só será alcançada a médio prazo. O grau de sucesso dos municípios dependerá também do acelerado crescimento do mercado de materiais reciclados, para que absorva a totalidade dos materiais segregados, condição que está fora de seu controle. Acrescente-se que essa exigência aplica-se também aos resíduos industriais, e as empresas geradoras terão as mesmas dificuldades em cumpri-las, ainda que em menor escala.

Até lá, apesar de todos os esforços, em termos formais a lei estará sendo descumprida. Provavelmente ocorrerão inúmeras ações judiciais contra os municípios, desdobrando-se em penalidades ou TACs, e consumindo esforços e recursos que poderiam ser melhor aplicados no gerenciamento de resíduos. Certamente esse não é um cenário desejável, e por isso entendemos que o uso dessas definições de "disposição" e de "rejeito" na PNRS é estrategicamente equivocado.

Além disso, essa definição de "rejeito" conflita com a terminologia legal já em vigor, estabelecida nas 23 principais normas legais e técnicas aplicáveis ao gerenciamento de resíduos. Estas já vigoram há vários anos e formam a base legal que sustenta licenças ambientais, TACs, contratos, sistemas de gestão ambiental, etc. Nelas, o termo "rejeito" é usado somente em 10 normas, e com exceção da recente lei de MG, exclusivamente para rejeitos radioativos (em 9 delas).

Pelo projeto, cabirão aos municípios os maiores desafios e custos, destacando-se:

- *Implantar, de imediato, infra-estrutura eficiente de coleta seletiva, centrais de triagem e cooperativas de catadores (para cumprir a exigência de dispor em aterros sanitários somente os "rejeitos");*
- *Estabelecer mecanismos para criação de mercado para os resíduos aproveitáveis (exigência dos planos municipais);*
- *Implantar sistema de compostagem e articular a utilização do composto (obrigatório);*
- *Recuperar os lixões (passivos ambientais);*
- *Implementar instrumentos locais de controle e gestão, na ausência de sistema estadual ou nacional (sistemas de informação).*

É evidente que os municípios só conseguirão cumpri-las após o desenvolvimento de sistemas de logística reversa que recolham ou recebam os recicláveis (responsabilidade pós-consumo), os quais dependem de acordos voluntários do setor produtivo, para os quais não há prazos ou metas.

Por isso entendemos que as definições de "disposição" e "rejeito" imporão aos municípios uma obrigação impossível de cumprir, e provocarão problemas judiciais desnecessários, portanto devem ser modificadas.

- **XV - Rejeito:** *Suprimir, adequando-se o restante do texto do projeto. Não é possível estabelecer uma definição legalmente precisa, e que não esteja sujeita a interpretações subjetivas, e variáveis segundo cada interessado.*
- **VIII - Disposição final ambientalmente adequada (nova redação):** *distribuição ordenada de rejeitos resíduos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos.*
- **VII - Destinação final ambientalmente adequada (nova redação):** *destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação energética, a disposição final ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ~~entre elas a~~ disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos.*

2. DEFINIÇÕES DE DESTINADOR E OPERADOR

Não há definição de gerenciador, operador, destinador, receptor ou equivalente, pois estão incluídos na definição de "gerador". Alguns artigos fazem referência a "operador de resíduos perigosos" (art. 8º inc. XV, e art. 38).

"Geradores de resíduos sólidos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo, ou que desenvolvem ações que envolvam o gerenciamento de resíduos sólidos".

Não convém incluir na definição de "gerador" os agentes que fazem destinação e outras atividades de gerenciamento. Embora também sejam geradores, são papéis distintos e com objetivos diferentes, e convém defini-los claramente na lei.

Devem ser incluídas no artigo 3º as definições referentes a "destinador" (para os que executam atividades fim) e "operador" (para os que executam atividades intermediárias), as quais também devem ser refletidas na redação do inciso II do artigo 20:

- **Destinador de resíduos sólidos (inciso novo):** pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que exerce atividades de destinação de resíduos sólidos.
- **Operador de resíduos sólidos (inciso novo):** pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que exerce atividades de limpeza urbana, coleta, transporte ou transbordo de resíduos sólidos.

3. INCENTIVOS ECONÔMICOS LIMITADOS

A redação adotada no projeto (artigos 42, 44 e 47) limita o campo de aplicação dos instrumentos econômicos à reutilização e à reciclagem, o que não é coerente com o princípio de "visão sistêmica... que considere as variáveis... tecnológica e de saúde pública" (inciso III do artigo 6º), uma vez que há grande interdependência entre todas as atividades da cadeia de gerenciamento de resíduos sólidos.

Dessa forma não será possível incentivar no futuro tecnologias que podem se mostrar promissoras ou necessárias, algumas até já incentivadas em outros países, como: incineração com geração de energia, co-processamento de resíduos urbanos e outras que vierem a surgir. O mesmo vale para processos intermediários da cadeia, necessários para agregar segurança e eficiência, inclusive para favorecer a subsequente reciclagem, tais como centrais de triagem e transbordo, sistemas de transporte, equipamentos de limpeza pública, etc.

A lei terá maior eficácia em atingir seus objetivos se mantiver o princípio de que os benefícios podem contemplar toda a cadeia de atividades de gerenciamento de resíduos sólidos. Assim, ao longo da implementação, o poder público poderá, de acordo com seus objetivos, decidir por incentivar ou não qualquer segmento ou tecnologia, e de modo diferenciado segundo cada especificidade.

Para dar essa maior abrangência ao campo de aplicação dos incentivos, deve-se incluir as atividades de limpeza urbana, manejo e destinação em dois pontos:

- **Artigo 42 (inciso novo, após o III):** implantação de infra-estrutura física e aquisição de equipamentos para limpeza urbana, manejo e destinação de resíduos sólidos.
- **Artigo 44 – inciso I (nova redação):** as indústrias, empresas e entidades dedicadas à limpeza urbana, ao manejo, à destinação, à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional.

Além disso, a redação do artigo 47, ao usar a expressão "prestar exclusivamente serviços de aterro sanitário e industrial", praticamente inviabiliza o incentivo previsto, pois em geral esse serviço nunca é exclusivo, mas sim a atividade principal:

- **Artigo 47 (nova redação):** A pessoa jurídica que tenha por atividade principal prestar exclusivamente serviços de aterro sanitário e industrial faz jus à redução, ...

4. INCIDÊNCIA DISTORCIDA DE IR E CSLL NA ATIVIDADE DE ATERRO SANITÁRIO

A distorção que ocorre na incidência de IR e CSLL na atividade de aterro sanitário já foi bastante detalhada em nossas propostas anteriores, que são públicas. Reparar isso não seria nem incentivo nem renúncia fiscal, mas apenas uma adequação para restabelecer a "isonomia tributária".

O projeto procura corrigir essa distorção no artigo 48, porém o procedimento fiscal proposto cria uma desnecessária exceção. Já há enquadramento adequado na legislação tributária, em vigor há décadas, mas é pouco conhecido. Por suas características, aterros sanitários são empreendimentos que se enquadram fiscalmente como "construção com fornecimento de serviços em longo prazo". Por sua vez, as condições de uso e desvalorização patrimonial dos terrenos devem seguir o procedimento fiscal de "exaustão". Ocorre apenas que a aceitação pelo fisco é dificultada pelo desconhecimento das peculiaridades da atividade, pois os grandes empreendimentos de aterro são recentes.

Não há necessidade de criar qualquer procedimento fiscal diferenciado. Basta incluir artigo esclarecendo o enquadramento na legislação já em vigor. Para tanto, o artigo 48 deve ser substituído pela seguinte redação:

- **Artigo 48 (nova redação):** *Para fins da tributação do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, os aterros sanitários e industriais são construção com fornecimento de serviços em longo prazo.*
- **Parágrafo único:** *A exaustão do valor patrimonial do terreno dos aterros sanitários e industriais será feita na proporção da ocupação de sua capacidade.*

5. INSTRUMENTOS DE CONTROLE PARA A GESTÃO PÚBLICA

A gestão pública de resíduos precisa de instrumentos de controle eficazes. Apesar de a PNRS indicar os inventários e o sistema declaratório, ela deixa a gestão pública fragilizada ao não avançar nesses instrumentos, nem mesmo incorporando as disposições do substitutivo aprovado em 2006, deixando-os para a futura regulamentação, e sem prazos ou diretrizes mínimas.

Os inventários de resíduos e o sistema declaratório são instrumentos de controle essenciais para a gestão pública, sendo que o último pode até substituir com vantagens o primeiro. É fundamental que as informações tenham caráter formal e obrigatório. Fazendo um paralelo, o cenário de não havê-los na área de resíduos seria o equivalente à Receita Federal gerir o imposto de renda sem ter por instrumento a declaração anual.

Para isso, deve ser acrescentado artigo, após o de número 23, com as disposições do artigo 128 do substitutivo já aprovado na Comissão Especial:

- **Artigo novo (após o artigo 23):** *As fontes geradoras, os transportadores e as unidades receptoras de resíduos, ficam obrigados a apresentar, anualmente, declaração formal contendo as quantidades de resíduos gerados, armazenados, transportados e destinados, na forma a ser fixada no regulamento desta Lei.*

6. OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO POR LICITAÇÃO

Para os casos em que o poder público venha a contratar a execução de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, deve ser reforçada a obrigatoriedade de que essa contratação seja feita através de licitação pública. Para tanto deve ser acrescentado novo artigo, após o de número 57:

- **Artigo novo (após o artigo 57):** *Excetuados os casos de prestação direta pelo titular, os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, considerados de interesse local, devem ter sua prestação formalizada por meio de contrato administrativo, sempre através de licitação.*

7. ISONOMIA DE REGRAS PARA EXIGÊNCIA DE SEGUROS

A possibilidade de exigência de seguros por parte dos órgãos licenciadores deve estar condicionada à isonomia de regras entre eles.

- **Artigo 40 (nova redação):** *No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas ~~as regras a~~ isonomia de regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.*

8. METAS PARA APROVEITAMENTO DO BIOGÁS

O projeto não deve induzir o estabelecimento de metas para aproveitamento do biogás. A exigência de que os planos contenham tais metas é um equívoco, pois retira o caráter voluntário que permite o enquadramento de tais projetos no Protocolo de Quioto e inviabiliza os créditos de carbono. Os artigos com essas disposições devem ser alterados. Sugestões:

- **Artigo 15 – inciso IV (nova redação):** *metas diagnóstico de oportunidades para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos.*
- **Artigo 17 – inciso IV (nova redação):** *metas diagnóstico de oportunidades para o aproveitamento energético ~~do metano gerado~~ dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos.*

9. PROIBIÇÕES

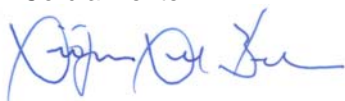
As proibições do artigo 50 devem ser reforçadas. Cabe uma adequação técnica, pois também é necessário impedir o lançamento sobre solo não impermeabilizado, mesmo que não seja a céu aberto. Além disso, é essencial que a lei estabeleça um prazo máximo para desativação dos lixões, para limitar para novos TACs e outras medidas de tolerância.

- **Artigo 50 – inciso II (nova redação):** *lançamento in natura a céu aberto ou sobre solo não impermeabilizado, excetuados os resíduos de mineração;*
- **Artigo 50 – § 3º (novo):** *Os lixões e as disposições inadequadas existentes devem ser desativados no prazo máximo de um ano do início da vigência desta lei.*

Finalizando, reiteramos que os pontos acima são os fundamentais, dentre outros que já apontamos anteriormente ao Grupo de Trabalho, e gostaríamos de discuti-los em profundidade com os interlocutores adequados.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Cordialmente



Diógenes Del Bel
Grupo de Trabalho Setorial

ABETRE - Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
ABRELPE - Associação Brasileira de Empr. de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ABLP - Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública
SELURB - Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana

Tel.: (11) 5081-5351

