

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 5.721, DE 2013

Dispõe sobre a criação do Certificado de Energia do Resíduo, a ser concedido às pessoas jurídicas que produzem energia elétrica através do tratamento térmico de resíduo urbano, industrial, hospitalar e lodo de esgoto.

Autor: Deputado RICARDO IZAR

Relator: Deputado MARCO TEBALDI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe cria o Certificado de Energia do Resíduo, a ser concedido às pessoas jurídicas que produzem energia elétrica através do tratamento térmico de resíduo urbano, industrial, hospitalar e lodo de esgoto, conforme seu art. 1º.

Os certificados serão emitidos de forma diferenciada, de acordo com as regiões do País em que se localizarem os empreendimentos, se nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou se nas regiões Sul e Sudeste. Também serão emitidos de forma diferenciada, de acordo com o percentual da massa de rejeitos finais dos resíduos tratados, se mais de 10%, se de 2% a 10%, ou se menos de 2%. A partir desses parâmetros, haverá variação do número de certificados emitidos, de acordo com os megawatts hora (MWh) produzidos. Todas essas especificações estão estabelecidas no art. 2º do Projeto de Lei.

O art. 3º estabelece que o valor de cada certificado será equivalente ao preço do megawatt hora comercializado nos leilões realizados

pela ANEEL e o art. 4º determina que os detentores dos certificados receberão subsídio mensal direto do Poder Público federal resultante da multiplicação do valor em reais do certificado à época pela quantidade mensal de certificados conseguidos, pagos por instituições financeiras autorizadas pelo Poder Público Federal, de acordo com o art. 5º.

O art. 6º estabelece que, para o recebimento dos benefícios da Lei, a planta de geração de energia elétrica deverá ser comissionada, ou seja, deverá atender às regras ambientais e aos padrões industriais do País, e o art. 7º define resíduos tratados e rejeitos, para os efeitos da Lei.

A proposição encontra-se, no momento, sob a apreciação de mérito da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde, encerrado o prazo regimental, não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A iniciativa do ilustre Deputado Ricardo Izar de conceder incentivo à produção de energia elétrica a partir de tratamento térmico de resíduos sólidos está certamente baseada em sua intenção de atender a critérios de eficiência, aliando duas atividades extremamente importantes na vida cotidiana das cidades: a destinação de resíduos e a geração de energia. Por este motivo, sua preocupação é louvável. Ocorre que ela envolve discussão bem mais complexa.

Trata-se de perceber que está havendo um atropelamento nas prioridades estabelecidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, em nome da geração de energia elétrica, que é uma oportunidade lateral detectada em algumas das possibilidades de tratamento de rejeitos.

Vejamos que as prioridades definidas na Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estão bem claras no o art. 9º. Diz o *caput* do citado artigo:

“Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”

Como um parágrafo subordinado, há a previsão da “possibilidade” do uso de tecnologias de aproveitamento energético na etapa de tratamento dos resíduos que, entenda-se, deve ser considerada somente após as políticas de não geração, de redução, de reutilização e de reciclagem. Diz o parágrafo primeiro do art. 9º:

“§ 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.”

É, de fato, uma preocupação pertinente, a de promover o aproveitamento energético, durante a fase de tratamento de resíduos, porém depois que estes já tiverem sido separados dos itens que podem ser reciclados.

Ocorre que a grande maioria das tecnologias de combustão de resíduos oferecidas aos municípios está baseada no conceito de “Mass Burning”, que significa não haver seleção prévia de materiais recicláveis, havendo a destruição térmica do resíduo bruto. Detalhes sobre as tecnologias disponíveis podem ser vistos no recente “Estudo do estado da arte e análise de viabilidade técnica, econômica e ambiental da implantação de uma usina de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos com geração de energia elétrica no estado de Minas Gerais”¹.

Vejamos que plásticos, papéis, papelões, metais e vidros compõem de 30% a 40% do volume dos resíduos coletados e são passíveis de reciclagem, sem falar dos pneus, pilhas, baterias e componentes eletrônicos, também recicláveis, estes sujeitos à sistemática de logística reversa.

¹ <http://www.feam.br/images/stories/fean/relatorio%201%20%20estado%20da%20arte%20do%20tratamento%20termico.pdf> e <http://feam.br/images/stories/arquivos/mudnacaclimatica/2013/engebio-feam-02.pdf>.

A realidade, no entanto, é que mesmo que a reciclagem faça parte de inúmeros programas de governos municipais há mais de 20 anos, a coleta desses recicláveis não atinge sequer 3% dos resíduos sólidos urbanos, diante do potencial de aproveitamento citado de 30% a 40%. Os programas existentes são, na maioria das vezes, de alcance limitado e com aporte de recursos irrisórios, conforme nos mostrou o engenheiro Prof. Dr. Waldir Bizzo, da Faculdade de Engenharia Mecânica da UNICAMP, no Seminário “Desafios para a Implementação da Lei dos Resíduos Sólidos”, promovido por esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 06 de junho de 2013.

Esse quadro combina-se com a terrível realidade de que, apesar de a Lei de Resíduos ter sido aprovada já há três anos, e de que, em agosto de 2014, 100% dos municípios brasileiros terão de dar uma destinação adequada aos seus resíduos sólidos, 90% deles ainda não têm sequer seus planos de gestão integrada de resíduos, conforme prescreve a Lei.

Quando de sua exposição nesta Comissão, o Professor Bizzo detectou muito bem onde está exatamente o gargalo que tem impedido a assunção do gerenciamento de resíduos sólidos pelas administrações municipais.

O problema é que, na grande maioria das prefeituras, “a gestão de resíduos” resume-se ao contrato de limpeza urbana. As prefeituras abrem mão da gestão dos resíduos em favor das empresas de prestação de serviços de limpeza urbana. A principal tarefa do setor responsável pela limpeza urbana nos municípios é o gerenciamento do “contrato do lixo”, e não a gestão dos resíduos sólidos.

Ele lembra que os serviços de limpeza urbana, coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos têm orçamentos da ordem de 5% do orçamento total das prefeituras, e que, geralmente, o “contrato do lixo” é o maior contrato de serviços das administrações municipais. Estima-se que este seja um mercado de serviços da ordem de 18 bilhões de reais.

Além disso, os setores responsáveis pela gestão de resíduos são normalmente desprovidos de recursos humanos capacitados. Em levantamento em vinte municípios de uma região do Estado de São Paulo,

apenas 30% dos gestores responsáveis tinham perfil técnico adequado e apenas em 5% dos municípios havia programa de treinamento e capacitação da equipe. Ou seja, as prefeituras não têm capacitação para propor ou exigir inovação tecnológica ou de gestão na coleta de recicláveis, seja em relação a empresas, seja em relação a cooperativas de catadores. E lembrem-se de que estamos falando de prefeituras do Estado de São Paulo.

A realidade é que o paradigma vigente da gestão de resíduos é a visão das empresas de prestação de serviços, e não a visão de sustentabilidade ambiental de gestores públicos. E qual é a realidade das empresas prestadoras de serviços? A grande maioria delas não possui sequer sistema apropriado de coleta de recicláveis.

Os setores responsáveis pela gestão de resíduos são também desprovidos de recursos financeiros, pois todo o orçamento é destinado ao “contrato do lixo”. E, atenção, os contratos do lixo são incompatíveis com os objetivos de não geração e redução de resíduos, pois são remunerados por tonelada de lixo coletado, tratado ou destinado.

Diante dessa realidade, fica fácil imaginar que, se as administrações públicas municipais já transferem suas obrigações legais ao contrato com a empresa, apenas irão substituir a entrega de tais obrigações às empresas de incineração e geração de energia, caso sejam escolhidas para darem solução aos aterros.

É este paradigma que precisa ser quebrado, para que possa prevalecer o espírito da Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Antes que tenhamos, espalhado pelo País, o novo paradigma, é impossível, a nosso ver, falar da opção pela incineração pura e simples dos resíduos, quanto mais aprovar uma Lei que permita o uso de recursos públicos federais para incentivá-la.

Vejamos que não se trata de simplesmente se opor a certa tecnologia. Não é o caso aqui, pois uma passagem de olhos pelos últimos estudos mostra que o desenvolvimento tecnológico da combustão de resíduos é considerável e que, se muito bem mantidas e monitoradas, essas plantas podem, sim, vir a participar como uma das alternativas da etapa de tratamento

dos resíduos, depois que estes tiverem sido reduzidos, reaproveitados e reciclados, obedecendo à ordem de prioridades definida na Lei.

A opção pela incineração ou qualquer outra forma de tratamento, sem que esteja acompanhada do processamento anterior que permita o resgate dos 30% a 40% dos resíduos passíveis de reciclagem é, no nosso entender, compactuar com a quebra da espinha dorsal da Política Nacional de Resíduos Sólidos. É abrir mão da mudança de paradigma a que ela se propôs.

Lembro aqui de mais uma observação do Professor da UNICAMP, que mostra a insanidade em que iremos incorrer, caso compactuemos com o incentivo à combustão de resíduos para a geração de energia, sem a garantia de proteção às prioridades de reaproveitamento e reciclagem estabelecidas na Lei. Ele aponta que os recicláveis (plástico e papel) são materiais altamente energéticos e que serão disputados entre os empreendedores de Usinas de Recuperação Energética, uma vez que eles, os empreendedores, como inclusive mostra o Projeto de Lei em exame, serão remunerados exatamente pela quantidade de megawatts hora que produzirem.

Ainda outro aspecto é importante na abordagem dessa matéria. Trata-se do argumento de que emissões de gases de efeito estufa serão evitadas, a partir da implantação de projetos de combustão de resíduos, com geração de energia. Muitos dos projetos demonstram, inclusive, a possibilidade de sua candidatura à geração de créditos de carbono, por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, previsto na Convenção de Mudanças Climáticas. Faz-se a conta de que os rejeitos que atualmente se encontram nos aterros e que viriam para eles, caso não fossem incinerados, têm produzido e produziram mais CO₂ equivalente na forma do gás metano do que as emissões advindas da própria incineração.

É muito difícil, porém, termos um quadro claro dessa realidade – do balanço das emissões, num cenário em que milhares de incineradores passassem a compor a solução das cidades brasileiras para o fim dos aterros.

Se analisarmos as emissões do setor de resíduos sólidos e efluentes no Brasil, constantes no Segundo Inventário Nacional de Emissões, veremos que houve um aumento de 43,3% nas emissões totais de CH₄ (gás

metano) de 1990 em relação a 2005, incluindo disposição de resíduos sólidos e tratamento de esgotos domésticos e efluentes industriais. Já no que diz respeito às emissões de CO₂ provenientes da incineração de resíduos no Brasil no mesmo período, observou-se que houve uma variação de 24 para 110 Gg CO₂, o que corresponde a uma variação de 349,4% e, quanto às emissões de N₂O, também provenientes da incineração, ocorreu um aumento de 1,5 para 6,8 toneladas, o que representa 341,1% de variação (MCT, 2010)². Tal informação encontra-se em relatório da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB.

Está claro que o argumento sobre as emissões evitadas de gases de efeito estufa precisa de maior esclarecimento, o que é mais uma razão para a não precipitação na aprovação do Projeto de Lei em exame, que incentiva a geração de energia pela combustão de resíduos.

Da parte dos técnicos que combatem a solução fácil dos incineradores, há o questionamento de por que não investir na tecnologia de biodigestão acelerada, que, sem a emissão de gases, também propicia o aproveitamento energético no processamento dos resíduos.

Conforme esclarece Dan Moche Schneider, também participante do Seminário promovido por esta Comissão, a incineração não é uma boa alternativa e, se assim fosse, os EUA teriam ampliado a construção de incineradores e, não, praticamente abandonado essa alternativa, em meados dos anos 90. Essa seria também a alternativa que mais cresceria na Europa e, no entanto, nos últimos quinze anos, a reciclagem associada à biodigestão cresceu quase três vezes mais do que a incineração.

Ele também ressalta que, se uma usina média de incineração, com capacidade para 260 t/dia, custa ao redor de 290 milhões de reais, uma usina de tratamento, por meio de biodigestão (que também gera energia elétrica) de 510 t/dia de resíduos úmidos e processamento de 320 toneladas de resíduos secos, necessitaria de um investimento de 120 milhões de reais³.

² “Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Setor de Resíduos e Efluentes do Estado de São Paulo de 1990 a 2008”, disponível em

<http://www.cetesb.sp.gov.br/geesp/docs/consulta/relatorios/residuos.pdf>.

³ <http://www.ambienteenergia.com.br/index.php/2013/03/usina-que-faz-o-lixo-desaparecer/22226>.

Como podemos ver, a matéria é bastante polêmica, sendo temerosa uma precipitação pelo apoio a uma solução tecnológica com tantos questionamentos.

Por fim, a própria Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, trata de orientar o Poder Público quanto aos instrumentos econômicos que devem financiar as iniciativas que melhor se adequem aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Mais uma vez, fica clara a orientação da Lei para que linhas de financiamento e concessão de incentivos creditícios e fiscais deem prioridade à prevenção e redução na geração de resíduos, coleta seletiva, logística reversa, reaproveitamento, reciclagem e gestão do ciclo de vida dos produtos, conforme o Capítulo V (arts. 42, 43 e 44) da Lei.

Esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável tem de acompanhar de perto a implementação dessa conquista tão cara à sociedade brasileira, que foi a sanção da Lei de Resíduos Sólidos. Proteger a coluna vertebral da Lei e sua inovação na mudança de paradigma de gestão é um dever a que não podemos nos furtar.

Feitas essas considerações, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.721, de 2013.

Sala da Comissão, em 27 de agosto de 2013.

Deputado MARCO TEBALDI
Relator