

NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: Sobre a proposta de Termo de Compromisso de grupo de empresas a ser celebrado com a União para fomento à Economia Circular e Logística Reversa de Embalagens em Geral

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DE MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, vem, cumprindo seus objetivos institucionais, por meio desta nota, manifestar-se sobre a consulta pública publicada no dia 03/06/2020, por meio da Portaria nº 252, de 01 de junho de 2020, do Ministério do Meio Ambiente, que tornou pública a proposta de Termo de Compromisso para implementar ações voltadas à economia circular e logística reversa das empresas **AMBEV S/A, CERVEJARIAS KAISER BRASIL S/A, HNK BR INDÚSTRIA DE BEBIDAS LTDA., NESTLÉ BRASIL LTDA., RECOFARMA INDÚSTRIA DO AMAZONAS LTDA., TETRA PAK LTDA. e UNILEVER BRASIL LTDA.**

SUMÁRIO:

- 1. Introdução**
- 2. Responsabilidade compartilhada e economia circular – complementariedade à logística reversa;**
- 3. Requisitos mínimos necessários para Implementação de Logística Reversa pelo Setor de Embalagens em Geral;**
- 4. O Acordo Setorial firmado;**
- 5. A proposta apresentada – inadequação para fins de implementação de logística reversa;**
- 6. Considerações Finais;**
- 7. Conclusão;**



1. Introdução

A presente Nota Técnica busca externar o posicionamento da ABRAMPA, por meio de sua diretoria, sobre a consulta aberta pelo Ministério do Meio Ambiente à proposta de Termo de Compromisso para fins de logística reversa das embalagens das pessoas jurídicas acima já nominadas que, a partir de agora, serão denominadas de “empresas” ou “proponentes”.

Preambularmente, as empresas se dizem “todas integrantes da iniciativa denominada “ReCircula”, por meio da qual “se comprometem com o desenvolvimento de ações e medidas relacionadas ao tema da Economia Circular, bem como com a implementação de ações da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana”, por meio da execução do “Projeto Conexão Circular MMA” a ser elaborado em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente”.

Como se demonstrará adiante, as propostas dizem respeito às intenções corporativas, já adotadas há tempos pelas empresas como estratégias globais de crescimento e mercadológicas, de adotarem ações voltadas à economia circular, bem como visam a desvinculação de obrigações já assumidas no acordo setorial de embalagens em geral de 2015 e as decorrentes da lei.

Registra-se que entre as proponentes, somente a **HNK BR INDÚSTRIA DE BEBIDAS LTDA.** não foi signatária do Acordo Setorial de Embalagens em Geral de 2015.

Nos termos do que será apresentado, deve-se observar que o “Termo de Compromisso” proposto, em verdade, é um protocolo de intenções de implementação de ações de responsabilidade compartilhada e de economia circular, mas em nenhum momento cumpre os requisitos legais necessários para implementação de um sistema de logística reversa.

2. Responsabilidade compartilhada, economia circular e logística reversa

A Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto 7404, de 23 de dezembro de 2010, impôs profundas mudanças à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, sejam eles perigosos ou não, com inovações e conceitos que refletem diretamente na forma de agir dos órgãos públicos, do setor produtivo e da coletividade.

A PNRS reafirmou princípios já assentados de Direito Ambiental, tais como os da precaução e prevenção, poluidor-pagador,



desenvolvimento sustentável, direito à informação e ao controle social, contemplando, ainda, outros, como os do protetor-recebedor, da ecoeficiência, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

A Lei nº 12.305/10 revela, ainda, a preocupação com a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, assim definidos como “a produção e o consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras”.¹ O estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, bem como à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável estão elencados como objetivos a serem alcançados pela PNRS², entre outros estabelecidos no artigo 7º da referida lei.

A gestão e gerenciamento ambientalmente adequado de todo o ciclo de vida do produto, por seu turno, à luz dos princípios, diretrizes e objetivos delineados na Lei 12.305/10, impõe a obrigatoriedade de planejamento, desde a concepção dos produtos, com a escolha de materiais (matérias-primas e insumos), a alteração de processos produtivos (adoção de tecnologias limpas e de sistemas de gestão ambiental), visando a não geração de resíduos ou à redução da sua periculosidade, devendo ser consideradas todas as etapas que compõem o fluxo dos produtos, até o consumo e sua destinação final.

Caso não seja possível a não geração de resíduos sólidos, deverá ser observada, necessariamente, na gestão e no gerenciamento, a ordem de prioridade prevista no artigo 9º, *caput*, da Lei nº 12.305/2010.

Para a concretização de ousadas finalidades, foi instituída na PNRS a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida na Lei nº 12.305/2010 – PNRS – no inciso XVII, do art. 3º, como:

“Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei”.

Deve ser enfatizado que, apesar da responsabilidade ser compartilhada, há atribuições e procedimentos previstos para cada um dos

¹ Art. 3º, XIII da Lei nº 12305/10;

² Art. 7º, III e XV, da Lei nº 12305/10;



envolvidos na cadeia produtiva e de consumo, bem como para o Poder Público, o que, muitas vezes, não tem sido bem compreendido, na forma delineada na PNRS, que deve ser interpretada em consonância com a Política Federal de Saneamento, instituída pela Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007.

É relevante reforçar que, na operacionalização da responsabilidade compartilhada e, mais especificamente, da logística reversa, são atribuídas deveres a cada um dos atores que compõem a cadeia do ciclo de vida dos produtos e das embalagens.

Na seção II, do capítulo III, nos artigos 30 a 36, estão detalhadas as responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos e as medidas a serem adotadas, algumas exemplificativas e outras mandatórias, para cada um dos atores na gestão dos resíduos sólidos.

A PNRS, em seu artigo 33, *caput*, impôs expressamente, aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, a responsabilidade de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, trazendo o legislador, desde logo, uma lista prioritária de produtos (agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes) e embalagens, considerando o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Compete aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, como se infere, além de respeitar e cumprir todos os demais objetivos e princípios criados pela lei, a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa. E, a fim de viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos e das embalagens pós consumo ao setor empresarial para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou, ainda, outra destinação final ambientalmente adequada, são propostas algumas destas providências no parágrafo 3º, do artigo 33, da Lei 12.305/10, tais como, implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis³.

Na sequência, são apontadas as ações específicas por parte de cada um dos atores da cadeia logística, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial.

³ Art. 33, parágrafo 3º, I, II e III da Lei 12305/10;



No setor empresarial, portanto, essa responsabilidade atinge, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes; no setor público, recai sobre os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que, no caso, são, em regra, os municípios; por fim, os consumidores também têm sua parcela de responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos.

Os objetivos quando da instituição da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos são:

- a minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos, ou seja, a redução da geração de resíduos sólidos e do desperdício de materiais;
- a redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental;
- o estímulo à utilização de insumos com maior índice de sustentabilidade ambiental na produção de produtos;
- estímulo ao desenvolvimento de mercado, à produção e ao consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
- propiciar eficiência e sustentabilidade produtiva; e
- incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

De se ver que a grande maioria desses objetivos dependem diretamente de ações do setor produtivo, daqueles que idealizam, produzem ou importam produtos com a finalidade de mercancia e de lucro.

Assim, a Lei 12.305/10, no art. 31, estabelece claramente que “os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;



IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Além dos requisitos de sustentabilidade para a fabricação, os fabricantes e importadores devem adotar, também, padrões sustentáveis nas embalagens dos produtos que industrializam e/ou comercializam, de sorte que todo aquele que “manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens” e todo aquele que “coloca em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio” deve, necessariamente, garantir que as embalagens sejam restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto; projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contém ou, não sendo possível a reutilização, que sejam recicláveis.

A despeito de o Brasil não ter adotado o princípio da responsabilidade alargada do produtor como na União Europeia, consubstanciada na “abordagem ambiental na qual a responsabilidade física e/ou financeira do produtor, pelos materiais que coloca no mercado, é alargada até à fase pós consumo dos mesmos numa óptica de ciclo de vida de produto”, as responsabilidades do setor empresarial, e mais especificamente das dos fabricantes, instituídas pela Lei nº 12.305/2010 – PNRS – não são nada desprezíveis.

A princípio, o setor empresarial deve formalizar e submeter ao Poder Público dois documentos: o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, previsto no art. 20 e o do sistema de logística reversa, constante do art. 31, III e art. 33, todos da Lei 12.305/2010.

A elaboração do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, que está intimamente ligado à própria atividade produtiva/empresarial, não desonera setores das cadeias de produtos - discriminados nos incisos I a VI, e § 1º, do art. 33, da Lei nº 12.305/2010, de elaborar um plano de logística reversa para retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, visando ao reuso ou à reciclagem.

A estruturação e operacionalização do sistema de logística reversa estão inseridos no conceito de economia circular e com essa não se confundem.

As obrigações descritas no inciso I, do art. 31, da Lei nº 12.305/2010, conforme citadas anteriormente, podem ser tidas como um dos pilares da arquitetura da economia circular, além, evidentemente, da internalização



corporativa dos conceitos de sustentabilidade e responsabilidade social que devem estar no mesmo nível de prioridade da lucratividade empresarial.

Segundo a “Ellen Macarthur Foundation”⁴, “[E]mpresas precisam desenvolver competências de design circular para facilitar o reuso, a reciclagem e o aproveitamento de produtos em múltiplos ciclos. O design de produtos (e processos) circulares requer habilidades, conjuntos de informação e métodos de trabalho avançados. Áreas importantes para o design circular economicamente atraente incluem: seleção de materiais, componentes padronizados, produtos projetados para durabilidade, um design que facilite a separação ou reuso de produtos e materiais, e critérios de design para fabricação que considerem possíveis aplicações de coprodutos e resíduos”.

A estruturação e operacionalização da logística reversa, assim entendida como “um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”, é, portanto, uma das etapas a serem executadas pelo setor empresarial a sustentar e manter todas as demais ações de uma economia circular, conforme alerta a Fundação Ellen Macarthur: “Habilidades adicionais e mesmo novas serão necessárias para o aproveitamento em múltiplos ciclos e o retorno final de materiais ao solo ou ao sistema de produção industrial. Isso envolve logística da cadeia de entrega, separação, armazenamento, gestão de risco, geração de energia, e até mesmo biologia molecular e química orgânica de polímeros. Com uma coleta e sistemas de tratamento melhores e menos custosos, e a segmentação efetiva de produtos em fim de vida útil, o vazamento de materiais para fora do sistema será reduzido, reforçando o racional econômico do design circular”⁵.

Mas, para que a economia circular tenha sucesso e atinja seus objetivos na integralidade, há a necessidade de “condições viabilizadoras e condições sistêmicas favoráveis” que dependem de ações muito mais amplas e de responsabilidade de terceiros, diversos dos fabricantes de produtos e embalagens, como conclui a citada Fundação Ellen Macarthur:

“Para que o reuso de materiais e uma maior produtividade de recursos se tornem lugar comum, mecanismos de mercado deverão desempenhar um papel central, com o apoio de políticas públicas,

⁴ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos> - acessado em 08/06/2020.

⁵ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos> - acessado em 08/06/2020.



instituições de ensino e formadores de opinião. Essas condições viabilizadoras incluem:

- Colaboração
- Revisão de incentivos
- Estabelecimento de regras ambientais internacionais adequadas
- Liderança por exemplo e com foco em escala e agilidade
- Acesso a financiamento”⁶⁶

Enquanto não se verificam essas “condições viabilizadoras e condições sistêmicas favoráveis” para que a economia circular seja uma realidade no Brasil, o setor empresarial deve, independentemente de quaisquer condições e incentivos públicos, repita-se, estruturar e operacionalizar um sistema de logística reversa visando à restituição dos resíduos sólidos originados dos produtos e embalagens pós-consumo inseridos no mercado, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

3. Requisitos Legais Mínimos para um Sistema de Logística Reversa:

A logística reversa vem baseada no princípio da responsabilidade pós-consumo, sendo que, com o advento da Lei Federal n. 12.305/2010, ganhou um delineamento geral, cujo próprio nome já estabelece seu conteúdo: é a logística de retorno dos produtos ou embalagens pós-consumo à sua cadeia produtiva, fazendo o caminho inverso do consumidor ao fabricante.

Na Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei Federal n. 12.305/2010), a logística reversa é conceituada como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (art. 3º, XII).

Note-se que este conceito está extremamente ligado ao princípio do usuário-pagador (ou poluidor pagador), que determina a internalização dos custos socioambientais dos resíduos, conforme aponta Tatiana Barreto Serra:

⁶⁶ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/elementos-basicos> - acessado em 08/06/2020.



“Busca-se, desse modo, a internalização dos custos socioambientais pelo causador da poluição – gerador de resíduos sólidos -, seja ele o produtor, o transportador, o vendedor ou o consumidor, no intuito de se atingir o ‘ponto ótimo’ ou ‘ótimo de Pareto’ e, pois, retirar do Estado o ônus de arcar, sozinho, com os encargos decorrentes da gestão dos resíduos sólidos”⁷

A responsabilidade pelo ciclo de vida do produto e pela implantação da logística reserva ficou estabelecida nos artigos 31, III, da Lei Nacional de Resíduos Sólidos, e mais especificamente no artigo 33⁸.

Dos dispositivos em questão que tratam da logística reversa é possível concluir como pressupostos:

- Ser **INDEPENDENTE DO PODER PÚBLICO**, no que se refere às ações do Município para gerenciamento dos resíduos sólidos de origem domiciliar;
- Abranger as embalagens;
- A viabilidade técnica e econômica é vista em relação ao **PRODUTO** e não à cadeia;
- Compete aos **FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES** a **obrigação** de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa;
- Se o Poder Público Municipal participar, deve ser **por prévio acordo (setorial ou compromisso) e REMUNERADO**;
- **A existência de um acordo setorial geral, não exclui as responsabilidades (é garantia mínima)**;
- **Impõe-se a previsão de participação dos catadores de materiais recicláveis**;

Não bastasse este artigo, há também o artigo 36, IV:

“Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

⁷ Serra, Tatiana Barreto. *Política de Resíduos Sólidos – Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada* – Ed. Verbatim, 2015, p. 132;



...

*IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, **mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;**”*

Fica evidente que o poder público somente pode executar alguma das atividades relativas à logística reversa se: a) houver um prévio acordo (acordo setorial ou termo de compromisso); b) for devidamente remunerado por isto.

Trazendo, de forma clara, a **proibição do Poder Público arcar com os custos da logística reversa**, Tatiana Barreto Serra profere a seguinte lição:

*“Aponte-se importante reserva legal no sentido de que o **poder público não poderá arcar**, sem a devida contrapartida, com a responsabilidade atribuída aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes no sistema de logística reserva dos produtos e embalagens. Desta forma, os acordos setoriais ou termos de compromissos firmados entre o titular do serviço público de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e o setor empresarial deverão estabelecer **a devida remuneração a ser paga por este ao primeiro** (arts. 36, IV e 33, § 7º).*

....

Trata-se de importante previsão legal, em duas perspectivas. De um lado, ressaltou a lei a possibilidade de cooperação entre os setores público e empresarial na implementação da logística reversa – que em alguns casos, como o das embalagens, poderá configurar uma verdadeira necessidade. De outro, impõem que essa cooperação abranja a devida contrapartida. Com efeito, os custos com as ações de gerenciamento dos resíduos sólidos pós-consumo, visando prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas, devem ser arcados por quem os criou e não pela sociedade.” (Política de Resíduos Sólidos – Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada – Ed. Verbatim, 2015, p. 151-152 – grifos nossos)

Mais adiante, referida autora é ainda mais incisiva ao mencionar que ***“qualquer participação do poder público na implementação da logística reversa de responsabilidade dos setores privados pressupõe a necessária contrapartida remuneratória, sob pena de enriquecimento ilícitos destes e do empobrecimento sem causa do erário.”*** (op. cit. P. 222)

Cabe, portanto, ao setor empresarial, ao propor um sistema de logística reversa em cumprimento à obrigação contida no art. 33, da Lei nº 12.305/2010 – PNRS – descrever, pormenorizadamente, qual será o *conjunto de*



*ações, procedimentos e meios idealizados que pretendem **implantar e executar às suas expensas e independente dos serviços públicos de limpeza urbana** visando à coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.*

Para tanto, segundo disposto no § 3º, desse dispositivo, os importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes devem “tomar todas as medidas necessárias **para assegurar a implementação e operacionalização** do sistema de logística reversa **sob seu encargo**, ..., podendo, entre outras medidas: I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º”.

A lei da PNRS exige, de forma clara e inafastável, que o setor empresarial adote medidas, ou seja, **descreva as ações necessárias para viabilizar a coleta e o restituição das embalagens** pós-consumo para o reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos e, **também, como pretende executá-las.**

4. O Acordo Setorial e Termo de Compromisso – Requisitos Mínimos

A Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê como um de seus instrumentos os Termos de Compromisso e os Termos de Ajustamento de Conduta (art. 8º, XVIII) e, especificamente para os obrigados a implementarem sistemas de logística reversa, a possibilidade de extensão dessa obrigação aos produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, por meio de acordo setorial ou termo de compromisso celebrado com o poder público (art. 33, §1º). Os termos de compromisso vale notar, todavia, somente poderão estipular obrigações, prazos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.

O Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010 – PNRS – ***exige*** (artigo 23) que acordos setoriais, e, por óbvio, os termos de compromisso que os substituam, **DEVEM** conter, no mínimo, os seguintes requisitos:

I - Indicação dos produtos e embalagens objeto do acordo setorial;

II - Descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere;



III - Descrição da **forma de operacionalização da logística reversa**;

IV - **Possibilidade de contratação de entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis**, para **execução das ações propostas no sistema** a ser implantado;

V - Participação de órgãos públicos nas ações propostas;

VI - Definição das formas de participação do consumidor;

VII - Mecanismos para a divulgação de informações relativas aos métodos existentes para evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos e embalagens;

VIII - **Metas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa** a ser implantado;

IX - **Cronograma para a implantação da logística reversa**, contendo a previsão de evolução até o cumprimento da meta final estabelecida;

X - Informações sobre a possibilidade ou a viabilidade de aproveitamento dos resíduos gerados, alertando para os riscos decorrentes do seu manuseio;

XI - Identificação dos resíduos perigosos presentes nas várias ações propostas e os cuidados e procedimentos previstos para minimizar ou eliminar seus riscos e impactos à saúde humana e ao meio ambiente;

XII - Avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa;

XIII - **Descrição do conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos participantes do sistema de logística reversa no processo de recolhimento, armazenamento, transporte dos resíduos e embalagens vazias, com vistas à reutilização, reciclagem ou disposição final ambientalmente adequada, contendo o fluxo reverso de resíduos, a discriminação das várias etapas da logística reversa e a destinação dos resíduos gerados, das embalagens usadas ou pós-consumo e, quando for o caso, das sobras do produto, devendo incluir:**

a) recomendações técnicas a serem observadas em cada etapa da logística, inclusive pelos consumidores e recicladores;

b) formas de coleta ou de entrega adotadas, **identificando os responsáveis e respectivas responsabilidades**;



c) ações necessárias e critérios para a implantação, operação e **atribuição de responsabilidades pelos pontos de coleta;**

d) operações de transporte entre os empreendimentos ou atividades participantes, **identificando as responsabilidades;**

e) procedimentos **e responsáveis** pelas ações de **reutilização, de reciclagem e de tratamento, inclusive triagem, dos resíduos**, bem como pela disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; e

XIV - cláusulas prevendo **as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações** previstas no acordo.

Pois bem, invocando esses dispositivos e o regramento estabelecido nos parágrafos terceiro e quarto da cláusula décima segunda (§§ 3º e 4º, da cláusula 12º) do citado Acordo Setorial de Logística Reversa de Embalagens em Geral, essas empresas propuseram ao MMA o termo de compromisso ora em consulta pública.

De fato, nos termos da legislação vigente, é possível uma empresa ou grupo de empresas celebrar com o Poder Público, em quaisquer das esferas federativa, termo de compromisso visando à implementação de um sistema de logística reversa.

Ocorre, no entanto, que a minuta ora sob consulta pública não atende aos critérios mínimos estabelecidos na legislação para que tenha o efeito pretendido e viola expressamente o art. 16, inciso III, do Decreto Federal 7404/2010, pois enseja a desvinculação das empresas proponentes das metas de recuperação de embalagens, fixadas no acordo setorial vigente.

Com efeito, a obrigação de os importadores, fabricantes, distribuidores e comerciantes implementarem um sistema de logística reversa dos produtos e das embalagens listadas no art. 33 da Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi estendida “aos produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens” por meio do acordo setorial inicialmente citado celebrado por um grupo significativo de pessoas jurídicas denominado “Coalizão”, do qual participavam as proponentes, com a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente.

Consoante o artigo 32 do Decreto 7404/2010, o Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes referidos no artigo 18, visando ao estabelecimento de sistema de logística reversa:

I - nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, consoante estabelecido neste Decreto; ou



II - para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.

Parágrafo único. Os termos de compromisso terão eficácia a partir de sua homologação pelo órgão ambiental competente do SISNAMA, conforme sua abrangência territorial.

O Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral foi assinado no dia 25 de novembro de 2015, tendo como “(...) *objetivo garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens, que podem ser compostas de papel e papelão, plástico, alumínio, aço, vidro, ou ainda pela combinação destes materiais, como as embalagens cartonadas longa vida, por exemplo*” (SINIR⁹).

Nesse acordo setorial, as empresas signatárias decidiram reunir esforços, formando uma Coalizão, grupo composto por organizações representativas do setor empresarial da indústria e comércio, sendo: fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de embalagens contidas na fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis.

O Acordo Setorial foi firmado pelas Empresas e pelo MMA, conforme Cláusula Segunda, parágrafo 3º, com abrangência nacional e as empresas que propõem o presente termo de compromisso, com exceção da **HNK BR INDÚSTRIA DE BEBIDAS LTDA.**, fazem parte de Associações signatárias do Acordo de Embalagens em geral.

Além disso, a União, por meio do Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, popularmente conhecida como o “decreto da isonomia”, estendeu aos não signatários do acordo setorial – pessoas jurídicas que se recusaram a aderir voluntariamente àquele pacto, todas os compromissos, metas e obrigações previstas nesse documento.

A propósito, essa normativa estabelece o seguinte:

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para assegurar a isonomia na fiscalização e no cumprimento das obrigações imputadas aos fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens sujeitos à logística reversa obrigatória.

Art. 2º Os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens aos quais se refere o caput do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e de outros produtos, seus resíduos ou suas embalagens objeto de logística reversa na forma do § 1º do referido artigo, não signatários de acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de

⁹ <http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral> (13/05/16).



***logística reversa**, consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União.*

*§ 1º **As obrigações** a que se refere o caput **incluem os dispositivos referentes às etapas de operacionalização, aos prazos, às metas, aos controles e aos registros da operacionalização dos sistemas de logística reversa, aos planos de comunicação, às avaliações e aos monitoramentos dos sistemas, às penalidades e às obrigações específicas imputáveis aos fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes.** (sem destaques no original)*

Assim, diante da existência de acordo setorial prévio e de regulamento específico, com abrangência nacional, conclui-se que, **somente se concebe a possibilidade de presente termo de compromisso para a fixação de compromissos e metas mais exigentes do que aquelas anteriormente previstas (no acordo setorial ou regulamento), o que deverá ser verificado.**

O art. 3º do referido Decreto estabelece que “os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de que trata o art. 2º poderão firmar termo de compromisso com a União para implementação de sistema de logística reversa próprio, nos termos do disposto na Lei nº 12.305, de 2010, e no Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010”; e o art. 4º estipula que “a celebração de acordos setoriais ou termos de compromisso em âmbito estadual, distrital ou municipal não altera as obrigações dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes de que trata o art. 2º e serão compatíveis com as normas previstas em acordo setorial ou termo de compromisso firmado com a União, conforme o disposto no art. 34, § 1º, da Lei nº 12.305, de 2010, ressalvadas as hipóteses de aplicação do disposto no § 2º do art. 34 da referida Lei.

Ou seja, todas as regras do acordo setorial e do decreto devem ser consideradas como **patamar mínimo** a ser comprometido com o poder público pelas pessoas jurídicas não aderentes, ou que o abandonaram, mas que continuam obrigadas a implementar um sistema de logística reversa.

Neste sentido é a lição de Luciano Furtado Loubet¹⁰:

“Portanto, percebe-se que os acordos com âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual e estes sobre os de âmbito municipal. Contudo, no que concerne à proteção ambiental, vale a regra mais restritiva.

Fazendo-se uma analogia, pode ser entendido como a competência legislativa em matéria ambiental, em que a União

¹⁰ LOUBET, Luciano Furtado. Logística reversa (responsabilidade pós-consumo) frente ao Direito Ambiental brasileiro. Implicações da Lei nº 12.305/2010. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2802, 4 mar. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18617>. Acesso em: 16 jun. 2020.



traça normas gerais, os Estados suplementam e o Município estabelece aquelas com interesse local. Contudo, neste caso, é expresso que prevalece a norma mais restritiva (o que em relação à competência legislativa não é expresso – mas decorre da interpretação sistemática da Constituição Federal).

Assim, no que diz respeito ao funcionamento da logística reversa, suas linhas gerais, a forma de implementação, prevalecerá o acordo de âmbito maior (até porque, para que haja maior praticidade para as empresas terem uma forma só de atuação em todo o país ou estado, como ocorre com os agrotóxicos). Mas, em relação às metas (p. ex: porcentagem de produtos a ser recolhidos), prazos (p. ex: para implementação) e regras de proteção ambiental (p. ex: condições de armazenamento), prevalecerá aquela mais restritiva, seja de âmbito nacional, estadual ou municipal.”

Portanto, o Termo de Compromisso que se encontra em consulta pública e que envolve as empresas Ambev, Kaiser & HNK BR, Nestlé, Coca-Cola, Tetrapak e Unilever tem como pressuposto mínimo, em termos de metas e responsabilidades, o Acordo Setorial de 2015, podendo apenas, ser mais restritivo.

Contudo, pelo que se pode observar, este Termo de Compromisso **não se utilizou das mesmas balizas do acordo setorial, conforme será apontado adiante.**

Vale lembrar a meta do Acordo Setorial de 2015, indicada na Cláusula Sétima, que dizia o seguinte:

“(i) criação de sistema estruturante consistente nas ações de benfeitorias, melhorias de estrutura e equipamentos, observados os compromissos e cronogramas contidos no Anexo V, para que (ii) as ações conjuntas das Empresas e demais agentes da cadeia de responsabilidade compartilhada **possam propiciar a redução de no mínimo 22% das Embalagens dispostas em aterro, até 2018, o que corresponde ao acréscimo da taxa de recuperação da fração seca em 20%, com base no Anexo V, representando no mínimo a média de 3815,081 ton/dia que deverá ser aferida mensalmente”**.

A abrangência do aludido acordo setorial incluiu, ainda, os 12 Municípios que sediaram a Copa do Mundo¹¹.

Neste acordo, constava, ademais, em sua **Cláusula Terceira** que “a operacionalização do Sistema de Logística Reversa previsto neste Acordo Setorial se dará mediante a implementação e o fomento de ações, investimentos, suporte técnico e institucional pelas empresas no âmbito da responsabilidade

¹¹ Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.



compartilhada pelas embalagens contidas na fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, prioritariamente em parceria com Cooperativas, bem como a promoção de campanhas de conscientização com o objetivo de sensibilizar o consumidor para a correta separação e destinação das embalagens”.

O acordo setorial possuía inúmeras falhas, desde falta de abrangência em todo o país, metas não auditáveis, falta de clareza na participação dos catadores, razão pela qual foi contestado judicialmente pelo Ministério Público em vários Estados. Contudo, o presente Termo de Compromisso colocado sob consulta, apresenta falhas ainda maiores.

O próprio Ministério do Meio Ambiente considera insatisfatório o cumprimento da Fase 1 do Acordo Setorial e a Fase 2, pelo que consta, está em negociação desde 2018.

5. A proposta apresentada – Falta de requisitos mínimos e inadequação para fins de implementação de logística reversa

5.1 – Da proposta de economia circular que não se confunde com sistema de logística reversa:

As empresas se propõem *tão somente* a executar ações “...que podem contribuir para a circularidade dos materiais e, por consequência, aumentar a quantidade de embalagens coletadas e recicladas”¹², ou, em outras palavras, executar ações “visando ao fomento da Economia Circular”¹³ para, *eventualmente*, disso resultar no aumento dos indicadores de reciclagem e da coleta de embalagens em geral, em âmbito nacional, executadas por outros atores sem vínculos com as proponentes e estranhos à relação contratual que pretendem firmar com a União.

Para tanto, se comprometem¹⁴ a:

(i) **Inovar**, “por meio de pesquisas e desenvolvimento para, dentre outras ações:

- Aumentar a reciclabilidade das embalagens, compreendida como o aumento da capacidade de que os materiais utilizados nas embalagens em geral sejam recicláveis após o consumo;
- Definir modelos de reuso e retorno de embalagens; e
- Aumentar o uso de material reciclado.

¹² Item 4 do anexo II, da minuta.

¹³ Item 5 do anexo II, da minuta.

¹⁴ Item 4 do anexo II, da minuta.



(ii) **A engajar**, utilizando “a força das marcas das Empresas para diminuir as barreiras do conhecimento do tema entre a população, por meio de ações e providências a serem definidas ao longo da vigência do instrumento, mas que, exemplificativamente, poderão abarcar a criação de soluções de comunicação sobre destinação correta das embalagens em geral.

(iii) **A fomentar** a cadeia de reciclagem – por meio de ações que contribuam para o desenvolvimento da economia circular, que agreguem valor ao material pós-consumo e o tornem economicamente viável a ser reciclado.

Ao mencionar que o presente acordo tem por objeto “fomentar” a Economia Circular de embalagens em geral, bem como da PNRS e seu Regulamento, infere-se a pretensão, ou melhor, a *intenção*, de estabelecer compromissos e iniciativas para impulsionar ou promover, incentivar ou estimular o crescimento ou desenvolvimento e promoção de uma Economia Circular

Apresentados como se fossem uma grande *ação voluntária*, tais empresas não tentam esconder esse propósito e até o assumem expressamente nos seguintes trechos da minuta:

A) *O objeto do Termo de Compromisso é estabelecer “diretrizes, iniciativas e ações que serão realizadas pelas Partes para o desenvolvimento da Economia Circular de embalagens em geral que inserem no mercado (Cláusula primeira da minuta de TC)*

B) *As ações de “recuperação própria para reuso” estarão a cargo dos “sistemas de logística reversa próprios” das empresas, conforme consignam:*

Compromissos e metas¹⁵

(i) [...].

(ii) **RECUPERAÇÃO PRÓPRIA PARA REUSO** – ..., *por meio de sistemas de logística reversa próprios das Empresas.*

• *Quanto às embalagens de **vidro** (80%) e **metal** (9%), a porcentagem de recuperação própria será mantida,*

• [...]

(iii) [...].

(iv) [...].

¹⁵ Anexo II, da minuta.



O objeto do novo Termo de Compromisso, portanto, é identificado apenas com um Projeto denominado “ReCircula”, que tem por objetivo promover a economia circular, tema que é relacionado com a logística reversa, na medida em que é necessário recuperar embalagens pós-consumo para que possam retornar ao ciclo produtivo, que se pretende ser “fechado”.

Cumpra-se notar que, quanto à logística reversa de embalagens em geral, especificamente, já que o termo de compromisso pretende substituir o acordo setorial, as empresas **se comprometem, de forma absolutamente abstrata e sem nenhum sentido prático** e, mesmo assim, de passagem, a “*promover medidas para o avanço na Logística Reversa de Embalagens em Geral, com vistas a desenvolver instrumentos e ferramentas pertinentes à consecução dos objetivos da PNRs*”¹⁶. **Nada mais.**

Novamente, nos subitens da descrição do objeto, são utilizadas expressões que levam à adoção de medidas que mais se assemelham a “boas práticas ambientais para as embalagens” (incentivar a inovação na produção de embalagens em geral, fomentar a cadeia de reciclagem e promover engajamento de consumidores).

Nesse sentido, a Cláusula Terceira prevê que:

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS COMPROMISSOS DAS COMPROMISSÁRIAS

As COMPROMISSÁRIAS, visando o fomento da Economia Circular de embalagens em geral, se comprometem, de forma conjunta, a atender às metas descritas nos “Anexo II” e “Anexo III”, para cumprimento das iniciativas descritas na CLÁUSULA SEGUNDA, via os seguintes eixos de atuação:

(i) 100% reciclabilidade até 2025: *Todas as embalagens comercializadas serão desenvolvidas com materiais com tecnologia que permita a reciclagem ou compostagem comprovadamente existente no país, de acordo com os critérios definidos no Anexo II;*

(ii) Aumentar progressivamente o uso de matéria-prima reciclada pós-consumo nas embalagens: *Quanto à matéria-prima utilizada para fabricar as embalagens inseridas pelas COMPROMISSÁRIAS no mercado, sempre observada a viabilidade técnica e assegurada a qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis;*

(iii) Manter e incentivar o uso de modelos alternativos de entrega, *como embalagens retornáveis ou refis, desde que técnica, econômica e logisticamente viáveis para as empresas e assegurada a qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis; e,*

¹⁶ Cláusula Terceira do TC.



(iv) Logística reversa de embalagens em geral: promover medidas para o avanço na Logística Reversa de Embalagens em Geral, com vistas a desenvolver instrumentos e ferramentas pertinentes à consecução dos objetivos da PNRS.

Não é estabelecido no presente Termo de Compromisso, todavia, de forma clara e expressa, que no cumprimento desse dever legal e dessa responsabilidade, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes deverão: realizar investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível; como se darão as medidas de divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos; como e quais os instrumentos que serão implementados para o recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33, nem a forma de articulação com os Municípios, Consórcios (que devem ser priorizados) e com os demais integrantes da cadeia de comercialização.

Também não são trazidas estratégias para que sejam firmados acordos ou termos de compromissos com os Municípios e demais setores, para a participação das signatárias nas ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, de forma a possibilitar o retorno dos produtos desse sistema de logística reversa para sua cadeia produtiva, nem formas de incentivo e de remuneração. Vale lembrar a estreita correlação com os Planos Nacionais de Mudanças do Clima (PNMC), de Recursos Hídricos (PNRH), de Saneamento Básico (Plansab) e de Produção e Consumo Sustentável (PPCS), cujos conceitos e propostas devem refletir a interface entre diversos setores da economia compatibilizando crescimento econômico e preservação ambiental com desenvolvimento sustentável.

Ao mencionar, por exemplo, o compromisso de “manter e incentivar” o uso de modelos alternativos de entrega, como embalagens retornáveis ou refis, ainda ressalva a viabilidade de tal medida, desde que técnica, econômica e logisticamente viáveis para empresas e assegurada a qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis, como embalagens retornáveis ou refis, sem a previsão de metas progressivas ou mesmo de instalação de pontos de entrega voluntária ou desenvolvimento de novos modelos de negócio que privilegiem a ecoeficiência e circularidade, sem prejuízo da qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis.



Veja-se que o tema da logística reversa é mencionado no item iv, da cláusula 3ª. O Parágrafo primeiro desta cláusula afirma que “o desenvolvimento das ações relacionadas aos itens i, ii e iii referentes à logística reversa de embalagens em geral, ocorrerá em conformidade com as metas fundamentadas nos termos do “Anexo II” e propostas no “Anexo III”, cujo cumprimento será verificado anualmente, e poderão ser revisadas pelas COMPROMISSÁRIAS sempre que necessário, em acordo com o MMA, visando a manutenção do equilíbrio e razoabilidade dos compromissos ora assumidos e compatibilização com a realidade de mercado.

Ocorre que os itens i, ii e iii não se referem à logística reversa propriamente dita, mas sim à **reciclabilidade** dos produtos. Ou seja, como já referido, não descrevem estratégias para recuperação de embalagens pós-consumo. A reciclabilidade é um aspecto importante para a economia circular, mas não garante que haja a logística reversa, que depende da existência de uma cadeia de reciclagem e de logística instalada e profissionalmente gerenciada.

Não se infere, nesse diapasão de forma alguma, o propósito de efetiva implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, nem da estruturação, implementação e operacionalização do sistema de logística reversa de embalagens, após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, com a definição de metas progressivas, intermediárias e finais.

5.2 – Ausência de estabelecimento de metas mínimas de recuperação das embalagens colocadas no mercado:

As proponentes pretendem se comprometer com as ações e metas discriminadas na **Cláusula Terceira do TC** e no item 5 de seu **Anexo II**, próprias de um sistema de economia circular, repita-se, como se fossem de logística reversa.

As empresas não descrevem o fluxo do sistema de logística reversa, não assumem compromissos iguais ou mais amplos que os previstos no acordo setorial de 2015. Também não assumem qualquer obrigação de **cumprimento de metas de recolhimento/coleta/retorno** das embalagens por elas inseridas no mercado consumidor, visando à reutilização no seu ciclo ou em outro ciclo produtivo, ou à reciclagem e, também, a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos dessas embalagens, identificando os responsáveis e respectivas responsabilidades, ou seja, **não atendem MINIMAMENTE as exigências da lei e de seu decreto regulamentador.**

Não há avanços, vale notar, no sentido de proporcionar meios necessários para a viabilização da coleta e a restituição por parte do consumidor,



após o uso, a fim de assegurar, posteriormente, a destinação final ambientalmente adequada, de acordo com a ordem de prioridade prevista no artigo 9º e o atendimento dos artigos 31 e 32, com vistas à consecução dos objetivos da PNRs.

O Termo de Compromisso ora em consulta pública, não aborda, nem especifica as estratégias que serão por executadas para tal **recuperação das embalagens pós-consumo**.

O retorno dos produtos após o uso pelos consumidores deverá se dar de **forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos**, podendo ser adotado pelos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores um conjunto de medidas, tais como:

I – implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II – disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuação em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Para a viabilidade e eficácia, que se apoia, em seu elo final, em grande parte nos consumidores, é imprescindível, como é cediço, a devida informação, de forma ampla, completa e acessível aos consumidores, em relação aos procedimentos a serem adotados, bem como que se proceda à sua devida sensibilização por meio de um processo contínuo de educação ambiental.

Os compromissos mencionados no presente Termo de Compromisso, todavia, pelo que se extrai, se limitam a propor uma visão ampla e um suposto “ciclo virtuoso” para o aumento da taxa de reciclagem e com isso alcançar metas de aumento do conteúdo do material reciclado, da demanda por matéria-prima oriunda da reciclagem, da influência positiva na formalização do mercado de reciclagem, possibilitando, com isso, melhorias ambientais, sociais e econômicas na reciclagem.

Além disso, se, de um lado, propõem *aumentar a reciclabilidade das embalagens de plásticos* para 100%, de outro, não prevêm instrumentos para a contabilização da massa desse material colocada no mercado e **quanto** desse montante **irão coletar e destinar** de forma ambientalmente correta, muito menos quem e como farão. Como já mencionado, a proposta – 100% de reciclabilidade da embalagem – se trata de inovação tecnológica, princípio ínsito da responsabilidade socioambiental de *qualquer* empresa e exigido em lei, nos termos do art. 32 da Lei 12.305/2010.

Para o reuso, igualmente, propõem aumentar o **volume de embalagens** retornáveis de plásticos a **serem inseridas** no mercado de 9% para 25%, mas, incrivelmente, **não se propõem a recuperar essa massa**, conforme



descrevem no item 5, ii, do anexo II, da minuta: “**aumentar a quantidade de embalagens retornáveis** de plástico **inseridas no mercado**, do patamar de 9% (nove por cento) para 25% (vinte e cinco por cento), de maneira progressiva, até o ano de 2025”

Veja-se, também, **que o mero aumento do volume de material reciclável nos recicladores não significa aumento no retorno de embalagens pós-consumo**, pois, há distinção entre os tipos de embalagens primárias, secundárias e terciárias, sendo que tais materiais já entram e saem de vários atores (Cooperativas, Sucateiros, dentre outros) até chegar na indústria, misturando materiais pós-consumo, pós-industrial, bem como embalagens primárias, secundárias e terciárias, além até mesmo de restos de processos industriais que são comercializados, sem a necessária vinculação com os volumes efetivamente produzidos e inseridos no mercado.

Não há qualquer menção à priorização das cooperativas de catadores de materiais recicláveis no processo de implantação do referido sistema.

Também não são esclarecidas as estratégias para a instalação e consolidação dos PEVs, com a definição de procedimentos, requisitos, critérios técnicos e operacionais, relações contratuais, mecanismos de fiscalização e outros aspectos, de forma a atender a legislação ambiental e sanitária aplicável, bem como os investimento em campanhas de conscientização com o objetivo de sensibilizar os consumidores para a correta separação e destinação das embalagens, podendo ser realizadas através de mídia televisiva, rádio, cinema entre outras mídias.

Não são definidas metas geográficas, o que é imprescindível ao Sistema de Logística Reversa de Embalagens pelas Empresas, com amplitude em todo o país, mesmo com a possibilidade de definição de prioridades.

Igualmente, não definem as ações e as medidas a serem adotadas para viabilizar o atingimento das metas, ou seja, como serão operacionalizados os fluxos logísticos do sistema, estabelecendo as relações com as cooperativas, parcerias indústria/comércio e também municípios, tudo dependendo de uma lógica de mercado, que pode não ocorrer e sobre a qual as proponentes não pretendem ter responsabilidade.

Assim, as propostas apresentadas, revelam, na verdade, medidas já existentes e sem avanços em termos de assunção de obrigações e, além disso, são condicionadas à viabilidade técnica, econômica, logística e de mercado, como justificativas antecipadas de descumprimento de avanços, na maior parte dos itens, desvinculados de metas concretas.

O Acordo assume como premissa os benefícios advindos do incentivo da reciclagem em relação à exigência de uso de insumos reciclados na fabricação dos novos produtos. Afirma que:



“Na medida em que se impõem uma meta de aumento de conteúdo reciclado em novas embalagens, a demanda pelo material pós-consumo aumenta e, conseqüentemente, fomenta a cadeia de reciclagem que precisará ofertar tal matéria-prima em maior quantidade ao reciclador, gerando um ciclo virtuoso. Além disso, ao considerar as taxas de reciclagem no reciclador, indiretamente se influencia a formalização do mercado de reciclagem, aumentando a renda de todos os participantes da cadeia que antecedem o reciclador”.

No entanto, a **recuperação das embalagens segue em aberto**, inclusive com o reconhecimento da dependência da indústria em relação à coleta seletiva, cuja baixa implementação é colocada como um dos desafios elencados no Anexo II, item 6, onde constam os seguintes óbices:

“• Cidadãos têm baixo conhecimento sobre como lidar com seus resíduos;

- Apenas 22% (vinte e dois) dos municípios têm coleta seletiva municipal;
- A concentração de capacidade recicladora da indústria ainda é desigual no território nacional para todos os materiais.
- A infraestrutura das organizações de triagem ainda é baixa e há pouca eficiência logística;
- Entraves regulatórios quanto à possibilidade de utilização de determinados tipos de material reciclado no âmbito da fabricação das embalagens em geral”;

Inviável, portanto, que as signatárias pretendam, após quase 10 (dez) anos de vigência da PNRS, adiar ainda mais, no caso, **até 2025**, deveres legais expressamente já definidos, postergando a reciclabilidade de suas embalagens ou mesmo estabelecer progressividade para o aumento do uso de matéria-prima reciclada pós-consumo nas embalagens, o que há muito já deveria ter sido implantado pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, que têm responsabilidade compartilhada que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

- a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;*
- b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;*

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente



adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;

IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Daí que, aparentemente, a disciplina do Acordo Setorial firmado em 2015 segue em vigor, apesar de suas imperfeições, pois encontra respaldo no Decreto 9.177/2017, no que diz respeito às metas e à necessidade de apoio às cooperativas de catadores como objeto principal, bem como de outros modelos e estratégias que façam com que os resíduos cheguem ao reciclador.

Além de insignificantes esses compromissos propostos do ponto de vista de um sistema de logística reversa, ainda estão **condicionados** a prévias ações de terceiros estranhos ao pacto ou mediante a viabilidade econômica: *“sempre observada a viabilidade técnica e assegurada a qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis”*; *“desde que técnica, econômica e logisticamente viáveis para as Empresas e assegurada a qualidade e segurança de suas embalagens, respeitadas, ainda, as normas regulatórias aplicáveis”*.

As empresas proponentes entendem que a “verificação do cumprimento das metas”, de uso de materiais recicláveis, deve ocorrer **diretamente nos recicladores** e não por meio de suas ações, de seus registros contábeis de compra de material, transferindo, mais uma vez, responsabilidades suas para terceiros.

Para tanto, **criam uma obrigação** para o setor (recicladores), que, frisa-se, não participa do presente acordo, de “rastrear de forma efetiva os materiais pós-consumo desde o início da cadeia” e, “a fim de garantir a rastreabilidade de tais insumos as EMPRESAS integrantes do ReCircula exigirão tais demonstrativos no momento de sua aquisição” junto às recicladoras¹⁷, a fim de produzirem uma média ponderada por peso do percentual de embalagens recicláveis.

O desenvolvimento das ações relacionadas aos itens i, ii e iii referentes à logística reversa de embalagens em geral, ocorrerá em conformidade com as metas fundamentadas nos termos do “Anexo II” e propostas no “Anexo III”

Não é especificada, no entanto, a forma de verificação do **cumprimento das metas estabelecidas, a serem verificadas anualmente.**

¹⁷ Idem.



Deixa a possibilidade, ainda, de as metas serem revisadas pelas **COMPROMISSÁRIAS** sempre que necessário, em acordo com o MMA, visando à manutenção do equilíbrio e razoabilidade dos compromissos ora assumidos e compatibilização com a realidade de mercado.

A proposta de Termo de Compromisso é baseada, vale reiterar, na **voluntariedade**, sem a previsão das penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações previstas.

Atualmente, há um vazio jurídico neste assunto, pois o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deveria contemplar a redução de embalagens e a reciclabilidade, consoante prevê o art. 15, III, ainda não existe. O art. 32 da Lei 12.305/2010, é desprovido de metas e sanções. Simplesmente afirma que “As embalagens devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem”.

No caso da AMBEV, grande geradora de embalagens de vidro, que atualmente consistem em externalidades negativas pela ausência de recicladoras no país e pelos custos de transporte envolvidos, haverá uma total exoneração de responsabilidades. A empresa somente terá que contribuir para o programa de educação ambiental, pois o vidro, em tese, já é reciclável.

Em síntese, o foco do Termo de Compromisso é a disciplina de obrigações por empresas específicas quanto ao teor do art. 32 da Lei 12.305/2010, na medida em que tratam de metas voluntárias de reciclabilidade. Não há avanços em relação à logística reversa, que, de resto, é tratada pelo art. 33 da mesma lei. É preocupante que a assunção de metas de reciclabilidade, embora relevantes, seja confundida propositalmente com logística reversa, pois as duas temáticas devem ser pensadas de forma integrada. A reciclabilidade não substitui os esforços reais para recuperação de embalagens pós-consumo.

A única estratégia para recuperação de embalagens é a previsão de ações de educação ambiental. Nesse sentido, o parágrafo terceiro da Cláusula Terceira, afirma que as compromissárias “se comprometem a executar o “Projeto Conexão Circular MMA”, conforme ações que serão “**exemplificadas**” no cronograma a ser definido, com o objetivo de promover iniciativas de fomento à economia circular e promoção do engajamento dos consumidores por meio de ações, conectadas aos seguintes eixos da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: “Combate ao Lixo no Mar”, “Gestão de Resíduos - Programa Lixão Zero” e “Áreas Verdes Urbanas” a ser mantido atualizado no sítio eletrônico do MMA”. O parágrafo quarto da mesma cláusula prevê que a implementação do cronograma e, portanto, a realização das ações abarcadas pelo “Projeto Conexão Circular MMA”, deverá ocorrer no período de 12 (doze) meses, contados a partir da data de lançamento, a qual deverá ser definida pelas Partes com antecedência



mínima de 30 (trinta) dias, a fim de garantir as condições necessárias para dar início à execução do Projeto.

O “Projeto Conexão Circular MMA”, vale observar, sequer foi lançado, sendo desconhecido seu conteúdo e as ações nele previstas.

Ora, é difícil compreender o alcance do Termo de Compromisso em exame, se um aspecto central do TC (Projeto Conexão Circular MMA) só será definido 30 dias após a sua assinatura. É crucial dar publicidade ao planejamento total, sem o quê não se consegue compreender o alcance real da proposta de trabalho em estudo.

Além disso, o prazo de 12 meses somente se iniciará a partir da data do lançamento, que não tem data definida. Da mesma forma, não há delimitação dos eixos de conexão com os demais projetos da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, prejudicando qualquer transparência sobre o real teor do que está sendo pactuado.

5.3 – Impossibilidade de substituição do Acordo Setorial, com patamar inferior ou incompatível:

As propostas ora analisadas não atendem a esse *minimo* legal. Ao revés, sob o manto de colaborar com o MMA e com a sociedade na implantação de ações próprias de uma Economia Circular pretendem, na realidade, se eximir do cumprimento das exigências da Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos e postergar medidas básicas até o final do ano de 2025.

Conforme consta, de forma taxativa na **Cláusula Quinta, caput**, da minuta do Termo de Compromisso:

O presente Termo de Compromisso é firmado entre as partes em âmbito nacional, **substituindo, para todos os efeitos, as obrigações contidas no Acordo Setorial**, em conformidade com o quanto estabelecido nos parágrafos terceiro e quarto, da sua Cláusula Décima Segunda, e **dispõe sobre a totalidade das obrigações das Partes relacionadas aos temas de Economia Circular e logística reversa de embalagens em geral pelo período de vigência deste instrumento.**

Por sua vez, a **Cláusula 12ª do Acordo Setorial** trata da sua eficácia, vigência e rescisão, prescrevendo que o seu prazo é indeterminado, a partir da data da sua assinatura e que poderá ser rescindido por solicitação da parte interessada, desde que observado o disposto nesta cláusula. **O parágrafo primeiro** possibilita a desvinculação do acordo setorial de qualquer empresa interessada, que



deverá enviar comunicação à Coalizão, a qual reportará ao MMA. Os parágrafos citados (Segundo e Terceiro) da Cláusula 12ª relativos prevêm que:

PARÁGRAFO SEGUNDO - Restará assegurada a continuidade das demais Empresas no âmbito do presente Acordo Setorial, sem qualquer acréscimo de suas responsabilidades individuais.

PARÁGRAFO TERCEIRO - As empresas signatárias que optarem por desvincular-se do presente acordo setorial obrigam-se a firmar termo de compromisso com o poder público.

Absolutamente claros, portanto, os reais objetivos das empresas signatárias com a presente proposta, que pela redação demonstram que, assim que sobrevier a homologação pelo órgão ambiental do presente Termo de Compromisso, certamente se desvincularão do Acordo Setorial de Embalagens em Geral.

Assim, diversamente do mencionado pelos representantes das empresas proponentes em Webinar sobre “**Termo de Compromisso (Portaria n. 252/MMA) e o futuro da logística reversa das embalagens**” realizado pela ABRAMPA no dia 30/06/2020¹⁸, **não consta da redação da minuta sob consulta qualquer menção no sentido de que as disposições contidas nesse TC serão consideradas como ADICIONAIS em relação ao Acordo Setorial de 2015.**

Ao contrário. As empresas vão além, demonstrando intuito ainda mais ambicioso expresso no **PARÁGRAFO SEGUNDO da Cláusula Quinta** ao salientar que “**a superveniência de normas ou compromissos correlatos de âmbito nacional sobre o tema da Economia Circular e logística reversa de embalagens em geral não afetará as obrigações previstas neste instrumento, e somente serão aplicáveis às COMPROMISSÁRIAS mediante aditivo a este Termo de Compromisso.** (sem destaques no original)

Tais restrição e salvaguardas, por óbvio, não podem ser admitidas, mesmo porque são nulas de pleno direito.

Portanto, o Termo de Compromisso que se encontra em consulta pública e que envolve as empresas Ambev, Kaiser & HNK BR, Nestlé, Coca-Cola, Tetrapak e Unilever tem como pressuposto mínimo em termos de metas e responsabilidades o Acordo Setorial de 2015, podendo apenas ser mais rigoroso. Contudo, não é o que ocorre, uma vez que sequer o Termo de Compromisso em questão atendeu o conteúdo mínimo necessário, ignorando as demais exigências legais.

¹⁸ Disponível em: <https://youtu.be/n99ZXnzP4eQ>. Acessado em 01.jul.2020



Como a minuta do Termo de Compromisso não estipula as ações de logística reversa propriamente ditas e tampouco as metas para recuperação de embalagens, e apenas a reciclabilidade dos resíduos que serão colocados no mercado, com diversas outras fragilidades e omissões, tem-se, ainda, a flexibilização do Decreto Federal 9.177/2017, que não pode ocorrer via Termo de Compromisso e expresse descumprimento do art. 16, inciso III, do Decreto Federal 7404/2010, segundo o qual “os sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens previstos no art. 33, incisos I a IV, da Lei 12.305/2010, cujas medidas de proteção ambiental podem ser ampliadas mas não abrandadas”

Consoante o art. 34 da Lei 12.305/10, os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em **âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual**, e estes sobre os firmados em âmbito municipal; na aplicação de **regras concorrentes**, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.

Considerando que o presente termo de compromisso de abrangência nacional é menos exigente do que o Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, não pode sobre ele prevalecer, salvo nos aspectos que representem efetivo avanço em relação ao anterior. Também não pode limitar ou restringir efeitos, negando validade a **acordos ou termos de compromisso supervenientes mais exigentes** e, muito menos, por óbvio, sobre normas (leis, decretos, etc.) eventualmente editadas.

Encontra-se pendente de aprovação, ademais, o plano de implantação da Fase 2 do Acordo Setorial de Embalagens, momento no qual as metas deverão ser repactuadas. Nessa fase, a partir dos resultados obtidos por meio da implementação da Fase 1, as empresas analisarão os principais obstáculos e deverão traçar estratégias de implementação das ações do Sistema de Logística Reversa em nível nacional para a realização da **Fase 2, que consistirá na ampliação das medidas previstas na Fase 1 para os Municípios a serem definidos numericamente e geograficamente com base nos critérios apresentados pelas empresas.**

Parece absolutamente incoerente, portanto, pretender o próprio MMA atuar contrariamente ao próprio acordo anteriormente celebrado, fomentando a dissidência de partes signatárias importantes e representativas daquele instrumento, por meio de um novo termo de compromisso, com obrigações e prazos aquém dos anteriormente mencionados, o que poderá comprometer ou desestimular a própria continuidade daquele acordo e da repactuação da próxima fase.



5.4 – Da ausência de inclusão social dos catadores de materiais recicláveis

Mas não são só as exigências legais relativas à falta de assunção de compromissos, de descrição do sistema de logística reversa e das ações para a operacionalização do sistema que as propostas não atendem. Também são omissas quanto à participação e inclusão das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A minuta do TC possui uma única menção à essa categoria de trabalhadores, exaustivamente mencionada na lei, diga-se de passagem, quando destaca no item 6, do anexo II, os desafios a serem solucionados “pelo mercado” (mais um terceiro estranho ao pacto): “A infraestrutura das organizações de triagem ainda é baixa e há pouca eficiência logística”.

A Lei Federal nº 12.305/2010 traz uma série de dispositivos de proteção e reconhecimento ao trabalho destes profissionais, determinando o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas ou associações (art. 8º, II), integração às ações de responsabilidade compartilhada (art. 7º, XII), inclusão social e econômica (art. 15, V), participação na coleta seletiva (art. 18, II), participação na logística reversa (art. 33, § 3º, III), dentre outros.

Os catadores de matérias reutilizáveis e recicláveis desempenham papel fundamental e evidente protagonismo na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como a prioridade de sua contratação, estão expressos entre os instrumentos e objetivos da política nacional de resíduos sólidos, devendo ser estabelecidas, ainda, nos respectivos planos a serem elaborados, em todos níveis governamentais, as metas para a eliminação e recuperação dos lixões, inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 7º, XII, 8º, IV, 15, V, 17, V, 18, §2º, II, 19, XI, 21, §3º, I, 33, §3º, III, 36, § 1º e 2º, 42, III, 44, II, todos da Lei 12.305/10).

A contratação direta das associações e cooperativas de catadoras e catadores é compreendida como um direito dessa categoria, já previsto desde a Lei 11.445/07, mas que teve avanços significativos a partir do marco legal de 2010. O sentido e o alcance da expressão “priorizará”, prevista no art. 36 § 1º, da Lei 12.305/2010, deve ser interpretada a partir do reconhecido protagonismo, já que até hoje só se pode falar em reciclagem no Brasil a partir do trabalho exercido pelos catadores. É o que se infere, de forma clara, na lei de regência que



prevê: 1) a "inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores" (expressão repetida mais de uma dezena de vezes), assim como a própria expressão "catador"; 2) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36 § 2º); 3) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII ("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").

Tudo isso foi reforçado no Decreto nº 7.404/2010, nos art. 40, 41 e 43, I, II e III, no sentido de que o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos e a logística reversa priorizarão a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda e os caminhos para que isso ocorra.

O parágrafo terceiro, do artigo 2º, do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/2001, também qualificou como "prestadoras de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos" as associações e cooperativas de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

Por isto, ignorá-los completamente neste Termo de Compromisso, além de demonstrar falta de responsabilidade social e descumprimento do Decreto 9177/2017, demonstra não comprometimento com a norma jurídica e também desconhecimento da realidade fática, uma vez que os mesmos são essenciais ao bom funcionamento do sistema de reciclagem no Brasil.

Contraria, ainda, obrigações expressamente assumidas com essa categoria de profissionais, por meio de suas entidades associativas, no Acordo Setorial de 2015, o que não se admite, sob pena de ilegalidade e flagrante retrocesso, sobretudo considerando que, o setor empresarial, para fins de estruturação e implementação do sistema de logística reversa, tem realizado dentre outras medidas, investimentos em cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, com o objetivo primordial de aumentar a eficiência operacional dessas organizações, quer seja por meio de capacitação dessas entidades ou por meio de investimentos estruturantes, o que não pode ser desconsiderado.

5.5 – Ausência de informação sobre a coexistência com a coleta seletiva e remuneração aos Municípios:

O Termo de Compromisso, assim como o acordo setorial, desconsidera a contribuição dos Municípios, através do sistema de coleta seletiva,



para a recuperação das embalagens pós-consumo. Nas cidades onde a coleta dos resíduos com potencial de reciclagem é feita por meio de coleta seletiva, o custo tem sido arcado exclusivamente pelas Prefeituras, o que representa enriquecimento ilícito do setor privado, que tem a responsabilidade pela recuperação de embalagens colocadas no mercado.

Consoante já referido, a reciclabilidade de um determinado resíduo não assegura que este retorne ao ciclo produtivo. Há resíduos, em tese recicláveis, que, na prática, convertem-se em rejeitos pelos custos de transporte envolvidos e pela ausência de uma indústria de reciclagem daqueles materiais na região. Esta problemática não foi enfrentada na proposta de Termo de Compromisso, mantendo-se a lógica da socialização das externalidades negativas,

As embalagens em geral poderão ser provenientes de diversas origens:

- a. Coleta seletiva ou triagem a partir de coleta regular realizada como parte das atividades terceirizadas pelo titular da serviço de limpeza público, mediante contrapartida ou receita acessória a ser estabelecida no respectivo contrato ou documento equivalente;*
- b. Sistema privado de coleta (e eventual triagem) por meio de Pontos de Entrega Voluntários (PEVs) ou outras formas de captação dos resíduos de embalagens junto aos geradores;*
- c. Sistema de coleta privado implementado por pessoas jurídicas, como grandes geradores entre outras;*
- d. Empresas privadas que efetuam beneficiamento de embalagens em geral;*
- e. Entidades de catadores de materiais recicláveis;*
- f. Outras possibilidades*

Não houve a apresentação da operacionalização do sistema vinculada à análise do ciclo de vida do produto ou embalagem.

Da mesma forma, não se define como se dará a relação com o Município e todos os demais atores que têm interface e que se apresentam como fontes ou intermediários na estruturação desse sistema, diferentemente do acordo setorial, que contou com parceria entre fabricantes e importadores de produtos comercializados em embalagens, bem como de distribuidores e de comerciantes, além dos consumidores.

Assim, no fluxo do Sistema de Logística Reversa das embalagens contidas na fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, todos os agentes, ou atores, da cadeia produtiva da reciclagem configuram como interconectados e interdependentes.



Como são etapas encadeadas, o desenvolvimento deste complexo e intrincado processo para operacionalização do Sistema de Logística Reversa de embalagens depende da superação de desafios relevantes como a extensão territorial do país, as diferenças econômicas e sociais entre as regiões e os inúmeros municípios, a complexidade das legislações municipais, estaduais e federal, os diferentes níveis de maturidade e organização das cooperativas de catadores, a necessidade de mudança de comportamento e hábitos da população, entre outros¹⁹

5.6 – Ausência de sistema de informação auditável

O Sistema Banco de Dados adotado pela COALIZÃO por ocasião do Acordo Setorial, em plataforma WEB, após questionamentos judiciais por parte do Ministério Público, proporciona análises e avaliações, assim como o registro, controle e segurança dos documentos e informações. Como parte do plano de comunicação e integração com o público em geral, a plataforma WEB que contém o Mapa Temático representativo do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, integra dados com o objetivo de coletar, armazenar, recuperar, visualizar e analisar dados espacialmente referenciados a um sistema de coordenadas conhecido. O SIG separa a informação em diferentes camadas temáticas e as armazena de forma independente, permitindo trabalhar com elas de forma simples e rápida, com a possibilidade de relacionar a informação existente através da posição dos objetos. A estrutura das pastas, ou arquivos de dados, seguem as etapas da logística reversa após o consumo: Separação, Descarte, Triagem, Classificação e Destinação.

Contudo, no documento sob consulta, não é mencionada a implementação de qualquer sistema de monitoramento que considere as quantidades de embalagens colocadas no mercado interno e das embalagens recuperadas pelo sistema de logística reversa, como já era previsto no acordo setorial de embalagens.

Importante que o sistema previsto contabilize, em peso, as embalagens recuperadas pelo sistema de logística reversa, trazendo informações sobre o material de fabricação (papel, plástico, vidro, aço e alumínio), origem e localização (PEV'S, cooperativas de catadores de materiais recicláveis, municípios e comércio atacadista de materiais recicláveis).

Há necessidade de definição de como se garantirá **rastreabilidade do sistema por meio do controle das notas fiscais** emitidas utilizando sistema informatizado, comprovando e **garantindo a reinserção no**

¹⁹ 1º RELATÓRIO DE DESEMPENHO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL



ciclo produtivo de determinada quantidade de embalagem em geral, já triada, com a emissão de relatório específico para o sistema.

6. Considerações Finais

O presente termo de compromisso não pode pretender substituir, para todos os efeitos, as obrigações contidas no Acordo Setorial, por meio da Cláusula Quinta, uma vez que não traz avanços, nem amplia as obrigações anteriormente estabelecidas naquele instrumento. Ao contrário, apresenta retrocessos, obrigações incertas e mal definidas. Além disso, não traz metas progressivas quantitativas e qualitativas e, nem sequer menciona a obrigatoriedade de cumprimento de metas geográficas.

Da mesma forma, não pode prevalecer sobre normas ou compromissos supervenientes nacionais sobre o tema da Economia Circular e logística reversa de embalagens, as quais são aplicáveis, desde que mais restritivas, afetando as obrigações previstas neste instrumento aplicáveis às COMPROMISSÁRIAS, sem a necessidade de termo aditivo, por força de expressa disposição legal prevista no artigo 32 do Decreto 7404/2010, que preconiza que o Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes visando o estabelecimento de sistema de logística reversa, vale repetir, nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, consoante estabelecido neste Decreto; ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.

Com soluções mercadológicas e de *merchandising*, à margem das determinações legais, as empresas propõem resolver, como num passe de mágica, os complexos desafios das sustentabilidades ambientais, sociais e econômicas que envolvem a gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

Isso é tão sintomático que a filial brasileira da maior companhia de refrigerantes do mundo *aparentemente* não entendeu o sentido de sustentabilidade ambiental ou, na pior das hipóteses, pretendendo seguir o caminho mais fácil, e não o correto, não se *engajou* no programa ambiental idealizado por sua matriz mundial.

Seria bem-vindo, e aí sim no sentido preconizado pela PNRS, se propusesse o comprometimento integral às promessas da matriz anunciadas pelo CEO no Fórum Econômico de Davos em janeiro de 2018, quando proclamou:



“A *The Coca-Cola Company* anunciou ... a meta de coletar e reciclar o equivalente a cada garrafa ou lata que vende globalmente até 2030. A companhia e sua rede global de engarrafadores assumirão essa ousada meta, que é parte do plano “Mundo sem resíduos”, através de um renovado foco em todo o ciclo de vida das embalagens — desde a etapa em que garrafas e latas são pensadas e produzidas, até como são reutilizadas e recicladas”.

[...]

“Essa visão do plano “Mundo sem resíduos” é o próximo passo em uma estratégia mais ampla de crescimento consciente fazendo negócios da maneira correta, em vez de simplesmente seguir a maneira mais fácil”²⁰. (g/n)

Na contramão desse projeto global de coletar e reciclar 100% das embalagens inseridas no mercado, a simplória proposta está embasada na tese milagrosa de que “na medida em que se impõem uma meta de aumento de conteúdo reciclado [uso de matérias primas recicladas] em novas embalagens, a demanda pelo material pós-consumo aumenta e, conseqüentemente, fomenta a cadeia de reciclagem que precisará ofertar tal matéria-prima em maior quantidade ao reciclador, gerando um ciclo virtuoso. Além disso, ao considerar as taxas de reciclagem no reciclador, indiretamente se influencia a formalização do mercado de reciclagem, aumentando a renda de todos os participantes da cadeia que antecedem o reciclador”.

Ficassem as proponentes somente no apoio ao “Projeto Conexão Circular MMA a ser elaborado em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente” e nos compromissos de *executarem* ações que dizem respeito *exclusivamente ao conceito de economia circular*²¹, mereceriam os aplausos da sociedade brasileira, mas, ao se valerem de instrumentos jurídicos para boas práticas ambientais com a finalidade de se eximirem das responsabilidades socioambientais legais – implementação e operacionalização de sistema de logística reversa – e, ainda, em afronta aos princípios do poluidor-pagador e da ecoeficiência, procuram concretizar, para dizer o mínimo, uma estratégia rasteira de relacionar suas imagens comerciais como *eco-friendly*.

²⁰ <https://www.cocacolabrazil.com.br/historias/um-mundo-sem-residuos-the-coca-cola-company-anuncia-meta-ambiciosa-para-embalagens-sustentaveis>. Acessado em 05/06/2020.

²¹ 7º “considerando” da minuta de TC.



7. Conclusão

Em breve síntese, infere-se que o termo de compromisso em questão não define as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa das embalagens sob encargo das ora compromissárias, não especificando, dentre outras alternativas, medidas tais como:

- A implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;
- A disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;
- A descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere,
- A prioridade de contratação de entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, para execução das ações propostas no sistema a ser implantado;
- A participação de órgãos públicos nas ações propostas;
- Os mecanismos para a divulgação de informações relativas aos métodos existentes para evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos e embalagens;
- As metas mais amplas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa a ser implantado do que aquelas estabelecidas no Acordo Setorial de 2015, inclusive com definição de metas geográficas que estabeleçam o atendimento de todos os Estados, podendo, se o caso, serem estabelecidas prioridades a serem implementadas;
- A descrição do conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos participantes do sistema de logística reversa no processo de recolhimento, armazenamento, transporte dos resíduos e embalagens vazias, com vistas à reutilização, reciclagem ou disposição final ambientalmente adequada;
- O fluxo reverso de resíduos, com a discriminação das várias etapas da logística reversa e a destinação dos resíduos gerados, das embalagens usadas ou pós-consumo e, quando for o caso, das sobras do produto, devendo incluir;
- A instituição de mecanismo financeiro para assegurar a sustentabilidade econômica da estruturação, da implementação e da operacionalização do sistema de logística reversa;
- Os mecanismos para envolvimento e participação dos comerciantes e distribuidores a fim de viabilizar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens, na forma definida e orientada pelo sistema de logística reversa;



- As medidas para envolvimento e incentivo aos consumidores para a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens objeto de logística reversa.
- As operações de transporte entre os empreendimentos ou atividades participantes, identificando as responsabilidades;
- Os procedimentos e responsáveis pelas ações de reutilização, de reciclagem e de tratamento, inclusive triagem, dos resíduos, bem como pela disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; e
- Cláusulas prevendo as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações previstas no acordo.
- A criação de Grupo de Acompanhamento ou de Entidade Gestora do compromisso e de mecanismo que permita a coleta dos dados necessários ao monitoramento e ao acompanhamento do sistema de logística reversa; obrigatoriedade de elaboração de planos de comunicação e de educação ambiental não formal com o objetivo de divulgar a implantação do sistema de logística reversa e qualificar formadores de opinião, lideranças de entidades, associações e gestores municipais para apoiar a implementação do sistema;
- O cronograma de implementação estabelecido deverá ser atualizado, no sítio eletrônico do sistema de logística reversa, com os Municípios que serão anualmente atendidos em cada Estado, na medida em que ocorrer a implementação.
- Mecanismos de governança, transparência e auditoria (sem atribuição de responsabilidade a terceiros não participantes – recicladores);
- Metas claras para conscientização e educação ambiental ao consumidor para adesão ao sistema;
- Ao estabelecer metas junto aos recicladores, não garante que o aumento seja de embalagens pós-consumo, por não diferenciar embalagens primárias, secundárias e terciárias, nem produtos pós-industriais e do próprio processo industrial;

Isso posto, a sugestão é de que a proposta contida na minuta do termo de compromisso ora em consulta deve, **sob a perspectiva do art. 33, da Lei nº 12.305/2010, SEJA REJEITADA NA ÍNTEGRA, POR NÃO ATENDER MINIMAMENTE AOS REQUISITOS LEGAIS.**

Não sendo esse o entendimento, que seja exigido pelo MMA o cumprimento dos requisitos obrigatórios previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos e legislação pertinente, em especial no tocante aos pontos mencionados na presente nota técnica.

Por fim, a bem da transparência e do direito de a sociedade participar ativamente nas políticas públicas sobre resíduos sólidos, sejam disponibilizados, e com fácil acesso, no sítio do MMA na rede mundial de



computadores todos as análises do apoio técnico da União sobre os estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental apresentados com a proposta do Termo de Compromisso, ora em consulta pública, as manifestações formais do Comitê Orientador, conforme estabelecido no Dec. 7.404/2010, bem como a íntegra desses estudos.

Belo Horizonte, 02 de julho de 2020

Diretoria da Abrampa



Cristina Seixas Graça

Presidente da ABRAMPA

Promotora da 6ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente de Salvador

Ministério Público do Estado da Bahia

Ao Excelentíssimo

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE -MMA

C/C

**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE –
CONJUR/MMA**

Att.: Ilmo. Dr. Sérgio Eduardo de Freitas Tapety

**SECRETARIA DA QUALIDADE AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE**

Att.: Exmo. Sr. Secretário André Luiz Felisberto França

