

NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: SOBRE A PROPOSTA DE TERMO DE COMPROMISSO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDAS - 2020

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 TÉCNICA**, manifestar-se sobre a consulta pública em andamento junto ao Ministério do Meio Ambiente, com prazo até 18/09/2020, a respeito da proposta de **TERMO DE COMPROMISSO PARA APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDAS - 2020**.

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE AS PARTES E O OBJETO DA PROPOSTA DO TERMO DE COMPROMISSO.....	2
2. DA ABRANGÊNCIA DO TERMO DE COMPROMISSO E SEUS EFEITOS SOBRE OS DEMAIS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS EM ÂMBITOS ESTADUAL E REGIONAL	8
3. DA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DAS LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDAS	10
4. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E LOGÍSTICA REVERSA:.....	12



5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA APRESENTADA EM RELAÇÃO AOS TITULARES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	17
6 – DA PROPOSTA EM RELAÇÃO ÀS COOPERATIVAS DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS	21
7. AUSÊNCIA DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO AUDITÁVEL	22
8 – AUSÊNCIA DE ESTABELECIMENTO DE METAS DE AMPLIAÇÃO DOS CENTROS DE COLETA	24
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE AS PARTES E O OBJETO DA PROPOSTA DO TERMO DE COMPROMISSO

A presente Nota Técnica busca externar o posicionamento da ABRAMPA, por meio de sua Diretoria, e oferecer contribuições no âmbito da consulta pública aberta pelo Ministério do Meio Ambiente em relação ao **Termo de Compromisso proposto pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alumínio - ABRALATAS** e pela **Associação Brasileira do Alumínio - ABAL**, que tem por objeto o aperfeiçoamento do sistema de logística reversa das latas de alumínio para bebidas, mediante retorno após o uso pelo consumidor, em conformidade com o art. 33, § 1º, da Lei 12.305/2010, de forma a garantir a continuidade da taxa elevada de reciclagem, a melhoria da eficiência do sistema, além do fortalecimento da conscientização ambiental da população e dos gestores públicos a respeito da disciplina do sistema de logística reversa da Lata de Alumínio.

A) DAS ASSOCIAÇÕES PROPONENTES E DAS EMPRESAS INTEGRANTES E DO ESCOPO DO TERMO DE COMPROMISSO:

As empresas proponentes, integrantes da ABRALATAS, que constam do **ANEXO 1**, são as seguintes:



- Ball Beverage Can South America S.A.: CNPJ 29.506.474/0001-91
- Ball do Brasil Ltda.: CNPJ 00.771.979/0001-00
- Ball Embalagens Ltda.: CNPJ 00.835.301/0001-35
- Can Pack Brasil Indústria de Embalagens Ltda.: CNPJ 14.855.630/0001-52
- Crown Embalagens Metálicas da Amazônia S.A.: CNPJ 33.174.335/0001-85
- Latas Indústria de Embalagens de Alumínio do Brasil Ltda.: CNPJ 24.168.115/0001-58

Constam como empresas associadas à ABAL, indicadas no
ANEXO 2:

- Novelis do Brasil Ltda.: CNPJ 60.561.800/0001-03
- Recicla BR S.A.: CNPJ 18.008.735/0001-27

Verifica-se que ambas as Associações, ABRALATAS e ABAL, ora proponentes do presente termo de compromisso, também foram signatárias do Acordo Setorial de Embalagens em Geral de 2015.

Ocorre que, especialmente em relação à ABAL, diversas empresas associadas deixaram de integrar o presente compromisso, que é proposto por pessoas jurídicas diversas daquelas que constavam anteriormente no Acordo Setorial, conforme relação abaixo:

- Associação Brasileira do Alumínio: CNPJ 62.868.658/0001-77
- Alcan Alumina Ltda: CNPJ 06.959.319/0001-25
- Alumínio Heidorn Ltda: CNPJ 60.505.617/0001-90
- Companhia Brasileira de Alumínio: CNPJ 61.409.892/0001-73
- Hindalco do Brasil Industria e Comercio de Alumina Ltda CNPJ 17.720.994/0001-13
- Latasa Reciclagem AS: CNPJ 04.266.100/0001-15
- Nexans Brasil AS: CNPJ 31.860.364/0012-28
- Phelps Dodge International Brasil Ltda

Segundo o informado no termo de compromisso, a singularidade da situação da reciclagem das latas de alumínio, cujo percentual de reciclagem do produto alcançado pelo país nos últimos 20 anos tem sido superior a 90% das latas comercializadas, justificou o pedido da ABRALATAS e da ABAL de suas **exclusões da organização conhecida por “Coalizão da Indústria de Embalagens”**, constituída pelas associações e empresas signatárias do referido Acordo Setorial, bem como embasou a **desvinculação de ambas e de suas respectivas associadas desse Acordo Setorial**, nos termos e para os fins de sua



Cláusula 12ª, conforme Termo de Resilição, de 25.09.2019 (Abralatas) e Termo de Resilição de 01.10.2019 (Abal).

Justificam, ademais, que questões de ordem técnica e econômica da logística reversa sob exame impõem a necessidade de regulação própria, a motivar a celebração do presente Termo de Compromisso, na conformidade dos arts. 17 e 32 do Decreto nº 7.404, de 23.12.2010.

O Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, cumpre lembrar, 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*” (SINIR¹).

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.

Além disso, a União, por meio do Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, popularmente conhecido como o “decreto da isonomia”, estendeu aos não signatários do acordo setorial – pessoas jurídicas que se recusaram a aderir voluntariamente àquele pacto, todos 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 logística reversa,** consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União.*

¹ <http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral> (13/05/16).



§ 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)

Diversamente da situação quando do acordo setorial, o Termo de Compromisso proposto possui como **ESCOPO APENAS O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDAS, NÃO INCLUINDO OUTRAS EMBALAGENS E RESÍDUOS DE ALUMÍNIO.**

Devem ser analisados e esclarecidos, portanto, eventuais prejuízos decorrentes da desvinculação das Associações e de suas associadas do acordo setorial, sobretudo em relação à ABAL que se trata de entidade representativa de outras embalagens de alumínio, além das latas de alumínio destinadas ao acondicionamento de bebidas.

Se não houver previsão expressa, tais embalagens poderão ficar sem o necessário estabelecimento de metas, ações e responsabilidades e de outros aspectos que já vinham sendo acordados visando à estruturação do sistema de logística reversa do setor, sujeitando-se apenas ao Decreto.

Não houve a disponibilização do Termo de Resilição, de 25.09.2019 (Abralatas) e Termo de Resilição de 01.10.2019 (Abal), o que se revela importante para verificação e para a transparência de seus termos.

B) DO RELACIONAMENTO ENTRE AS PARTES

De acordo com as Disposições Finais do Termo de Compromisso, em especial o **Parágrafo Segundo da Cláusula Décima Sétima** do Termo de Compromisso, o relacionamento existente entre as Partes será de “**cooperação em nível horizontal**”. Restou consignado, ainda, que **nenhuma das Associações ou empresas signatárias deste Termo de Compromisso possui poderes para representar ou obrigar a outra a incorrer em qualquer obrigação, seja de natureza contratual ou não, respondendo, cada qual, de forma individualizada, pelas obrigações que lhe cabem, no âmbito da responsabilidade compartilhada**”.



Além disso, no **Parágrafo Terceiro**, as proponentes vão além, dizendo que **“as Associações e as empresas signatárias deste Termo, suas associadas e o MMA reconhecem que cada Parte será responsável por seus próprios atos, sem qualquer solidariedade entre as Partes.”**

Com o devido respeito, tais previsões não merecem prevalecer, sob pena de integral comprometimento dos objetivos do presente Termo de Compromisso.

Pretendem as Associações e as associadas indicadas nos Anexos 1 e 2 a implementação do denominado **Programa “Cada Lata Conta”**. Ademais, foi formulada proposta para a criação, no prazo de 03 (três) meses da assinatura desse termo, de pessoa jurídica constituída pelas Associações para figurar como **ENTIDADE GESTORA**, cujas obrigações estão delineadas na **Cláusula Nona**.

O Termo de Compromisso em questão visa, sobretudo, a garantir **a manutenção do percentual histórico médio nacional de reciclagem no patamar de 95% das latas de alumínio fabricadas, envasadas e consumidas no mercado nacional**, conforme especificado na Cláusula Quinta, no Anexo 3 e no Regulamento da Entidade Gestora do Programa Cada Lata Conta.

Assim, diante da apresentação de termo de compromisso para implementação de programa, contendo metas e objetivos comuns, bem como de proposta de constituição de uma única entidade gestora, não se vislumbra qualquer sentido na pretendida **exclusão da solidariedade entre as associações, as empresas associadas signatárias e tal entidade gestora**.

Parece incoerente, ademais, a proposta de atuação da **ENTIDADE GESTORA** apenas no sentido de consolidar as ações individualizadas de logística reversa realizadas pelas Associações, suas associadas relacionadas nos Anexos 1 e 2 e demais entidades e empresas alcançadas por esse instrumento (Cláusula Nona, Parágrafo Primeiro).

E, mesmo no caso de eventualmente não ser constituída ou se for extinta a Entidade Gestora, preceituam que as obrigações a ela atribuídas neste Termo serão de responsabilidade das empresas, o que se revela inviável, por meio da atual proposta.

Diante de tais disposições, desde logo, se afigura imprescindível que tais cláusulas sejam revistas e que as EMPRESAS mencionadas nos ANEXOS 1 e 2 sejam incluídas como signatárias do presente Termo de Compromisso, assim como as demais que vierem a aderir a esse instrumento.



Além dos aspectos já mencionados, vale observar que, se firmado o Termo de Compromisso como proposto, **poderão ocorrer intermináveis discussões sobre as responsabilidades**, valendo observar que, **as Associações, apesar de serem as signatárias e proponentes, também pretendem se eximir da responsabilidade das ações praticadas pelas empresas associadas**, tendo feito consignar expressamente, por meio da **Cláusula Décima, Parágrafo Primeiro** que:

“PARÁGRAFO PRIMEIRO – A Abралatas e a Abal não possuem qualquer responsabilidade sobre eventual descumprimento, pelas empresas participantes do ciclo de vida do produto, das cláusulas deste Termo de Compromisso, tampouco faz parte de suas obrigações a operação da logística reversa aqui descrita.” (sem destaques no original)

A **Cláusula Décima, Parágrafo Segundo**, por seu turno, diz ainda que:

“PARÁGRAFO SEGUNDO – Não haverá responsabilidade solidária ou subsidiária entre os signatários do presente Termo, cabendo às empresas a responsabilidade individualizada e encadeada, na medida de suas obrigações previstas em lei e no presente instrumento quanto à implementação do Programa”. (sem destaques no original)

Destarte, tais cláusulas deverão ser revistas pelo Ministério do Meio Ambiente e proponentes, a fim de assegurar o interesse público e a previsão de mecanismos de exequibilidade do título executivo extrajudicial em questão, sobretudo no intuito de ser estabelecida a **responsabilidade solidária** entre as empresas responsáveis participantes, as quais, de acordo com a **Cláusula Quarta**, realizarão, por meio de suas associações e da entidade gestora a ser por elas constituída, as ações e atividades que, por sua natureza, serão de **caráter geral e coletivo.**

Sem que isso ocorra, não se vislumbram condições para a gestão do sistema de logística reversa das latas de alumínio para bebidas, de modo a possibilitar a avaliação dos resultados e do acompanhamento das metas e das ações previstas neste Termo de Compromisso, assegurando-se, ainda, a possibilidade de aplicação de penalidades em caso de descumprimento das obrigações a serem assumidas.



2. DA ABRANGÊNCIA DO TERMO DE COMPROMISSO E SEUS EFEITOS SOBRE OS DEMAIS OS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS EM ÂMBITOS ESTADUAL E REGIONAL

O **Parágrafo Primeiro da Cláusula Segunda** do presente Termo de Compromisso diz o seguinte:

“PARÁGRAFO PRIMEIRO - O presente Termo de Compromisso, de abrangência nacional, prevalece sobre os Termos de Compromisso firmados em âmbitos regional, estadual, assim como sobre outros instrumentos referentes à logística reversa relacionados com a PNRS, de forma a preservar a viabilidade técnica e econômica do aperfeiçoamento do Sistema de Logística Reversa da Lata, cabendo às partes zelar pela prevalência desse entendimento, em todas as instâncias” (sem destaques no original)

A referida redação, todavia, merece ajustes.

É certo que os acordos com âmbito nacional devem servir como um **patamar mínimo** a ser observado em todos os demais níveis. Todavia, os Estados e Municípios têm a possibilidade, em matéria ambiental, de estabelecer normas mais restritivas.

Assim, não podem as partes do presente instrumento pretender cercear ou impedir, exigindo a prevalência indiscriminada do quanto estabelecido em âmbito nacional, em todas as instâncias, devendo constar expressamente de tal dispositivo a ressalva de que **prevalecerão as regras mais restritivas**.

Neste sentido, merecem ser trazidas à colação as pertinentes considerações sobre o assunto de Luciano Furtado Loubet²:

“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 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

² 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.



que em relação à competência legislativa não é expresse – 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: percentagem 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.”

Tal entendimento, outrossim, encontra fundamento no artigo 32 do Decreto 7.404/2010, que preconiza que 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.

Consoante consta expressamente do art. 34, parágrafos 1º e 2º, 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.

Nos termos do art. 16, inciso III, do Decreto Federal 7404/2010, os sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens previstos no art. 33, incisos I a IV, da Lei 12.305/2010, podem ter suas medidas de proteção ambiental ampliadas mas não abrandadas.



3. DA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DAS LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDA

O encadeamento de etapas, o compartilhamento e a divisão de responsabilidades, a avaliação de impactos econômicos e sociais, as metas e detalhamentos das ações a serem implementadas, as informações necessárias à regularidade deste Termo de Compromisso, na forma da legislação vigente, segundo o mencionado na **Cláusula Segunda, Parágrafo Segundo**, encontram-se detalhadas e sistematizadas no **ANEXO 3** deste instrumento e no **Regulamento da Entidade Gestora do Programa Cada Lata Conta**, o qual pormenoriza o compartilhamento e divisão de responsabilidades

Ocorre que, ao consultar o **ANEXO 3**, verifica-se que se trata de Parecer elaborado pela LCA Consultores, empresa contratada pelas associações, a qual apresentou uma “Análise da viabilidade técnica e econômica da Logística Reversa de Latas de alumínio para bebidas. Avaliação das propostas de Contrapartidas do Termo de Compromisso”.

O Regulamento da Entidade Gestora do Programa Cada Lata Conta, o qual pormenorizaria o compartilhamento e a divisão de responsabilidades, por sua vez, também **não foi disponibilizado**.

Assim, diversamente do alegado, **não houve o adequado detalhamento ou mesmo a apresentação da sistematização e da operacionalização da logística reversa das latas de alumínio para bebidas, nem o encadeamento de etapas**.

Nesses termos, conclui-se pela necessidade de **substituição do ANEXO 3**, o que, desde logo, se pede seja determinado, por documento que possibilite ao presente Termo de Compromisso o atendimento dos requisitos legais previstos no artigo 23 do Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010 – PNRS, que são os seguintes:

- “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.” (sem destaques no original)

Somente com a atendimento de tais pressupostos poderá ser admitida a viabilidade técnica e econômica da proposta apresentada, bem como a possibilidade de avaliação quanto aos incentivos econômicos para a realização das etapas envolvidas entre a coleta e reciclagem por parte dos agentes envolvidos no sistema de Logística Reversa das embalagens de alumínio para bebidas.



4. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E LOGÍSTICA REVERSA:

A redação da “**CLÁUSULA TERCEIRA – DO APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE LATAS DE ALUMÍNIO PARA BEBIDAS**” também carece de revisão.

Diz a referida cláusula que “a operacionalização do aperfeiçoamento do **sistema de logística reversa** da Lata de alumínio se dará mediante a implementação e o financiamento de ações, conforme as **responsabilidades compartilhadas de TODOS os agentes relacionados com o ciclo de vida da referida embalagem**”. (negritamos e destacamos)

Na sequência, é trazido em seu **PARÁGRAFO ÚNICO** que:

“Conforme relacionado pela PNRs (Art. 30), os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos possuem responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Dessa forma, e em consonância com os respectivos objetivos definidos no mesmo dispositivo supracitado, as seguintes obrigações serão executadas para cumprimento do objeto do presente Termo:

- (a) Implementação do Programa “Cada Lata Conta”, mediante criação de pessoa jurídica constituída pelas Associações para figurar como entidade gestora do Programa;
- (b) Manutenção do percentual histórico médio nacional de reciclagem da Lata, uma vez mantida a mesma condição de mercado que a Lata detém na assinatura do termo;
- (c) Garantia da compra da Sucata de Lata disponível no mercado, nas condições previstas nesse Termo;
- (d) Investimentos em Educação Ambiental” (sem destaques no original)

De forma equivocada, pretendem as proponentes por meio de tal previsão, atribuir responsabilidades para além dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Apesar da sutileza da redação, há que se deixar claro que a responsabilidade dos titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e dos consumidores é diversa daquela atribuída aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, não podendo ser atribuído aos Municípios, portanto, a realização das obrigações que lhes são



próprias e que serão executadas para cumprimento do objeto do presente Termo.

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.

Deve ser enfatizado que, apesar da responsabilidade ser compartilhada, na forma definida no artigo 3º, inciso XVII da Lei nº 12.305/2010 – PNRS – no inciso XVII, há **atribuições e procedimentos previstos para cada um dos 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.

Na operacionalização da responsabilidade compartilhada e, mais especificamente, da logística reversa, são atribuídas tarefas 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, a obrigação de adotar **todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa.**

A Lei 12.305/10, em seu art. 31, estabelece, ainda, de forma taxativa 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.

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 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:



“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”³

A responsabilidade pelo ciclo de vida do produto e pela implantação da logística reserva ficou estabelecida nos artigo 31, III, da Lei Nacional de Resíduos Sólidos, e mais especificamente no artigo 33⁴. Dos dispositivos em questão que tratam da logística reversa, segundo a autora 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: (...)

*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**;*”

³ Serra, Tatiana Barreto. *Política de Resíduos Sólidos – Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada* – Ed. Verbatim, 2015, p. 132;



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.

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.**

Assim, a Cláusula Terceira deve ser ajustada no sentido de que a **operacionalização do aperfeiçoamento do sistema de logística reversa da lata de alumínio** se dará mediante a implementação e o financiamento de ações, **conforme dispõe o artigo 33 da Lei 12.305/10**, devendo ser **suprimido, ainda, do Parágrafo Único, a menção equivocada ao Art. 30 e a atribuição indevida de responsabilidades aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e aos consumidores, as quais devem ficar restritas aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.**



5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA APRESENTADA EM RELAÇÃO AOS TITULARES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

No intuito de evidenciar o desvio conceitual em relação às obrigações relacionadas à estruturação e implementação dos sistemas de logística reversa pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, podem ser citadas outras cláusulas que, pelos mesmos fundamentos trazidos no item anterior, necessitam ser revistas e ajustadas, conforme explanado a seguir:

A) CLÁUSULA SÉTIMA – DA RESPONSABILIDADE PELOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL – PARÁGRAFOS PRIMEIRO E TERCEIRO:

Consta do termo de compromisso que serão realizados investimentos em Educação Ambiental para ações voltadas à capacitação técnica de Gestores Públicos Municipais, de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e de Pequenos e Médios Recicladores, além de campanhas de comunicação para a sociedade em geral, pela conscientização sobre a importância da correta destinação de resíduos, observados os critérios pormenorizados na cláusula oitava, parágrafo único, alíneas “f”, “g” e “h”.

Em seu **Parágrafo Primeiro**, no entanto, é mencionado que para os **Gestores Públicos Municipais** será fomentada a **capacitação técnica**, visando ao desenvolvimento de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS, para:

“(a) apoiar/estimular iniciativas em municípios, voltadas para **educação ambiental**, que possam contribuir com o desenvolvimento e implementação desses Planos, **SEM, CONTUDO, HAVER REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS;**

(b) firmar parceria com entidade representativa dos Municípios, disponibilizando ferramentas para os programas público/privado de capacitação desses gestores.” (sem destaques no original)



Verifica-se, desde logo, a preocupação por parte das proponentes de **afastar qualquer possibilidade de remuneração aos Municípios, o que será maculado de ilegalidade.** O Ministério do Meio Ambiente não pode, por meio do Termo de Compromisso, impedir a aplicação do art. 33, §7º, da Lei 12.305/2010, que expressamente contempla a remuneração dos Municípios como forma de ressarcir-los por custos associados à coleta e à triagem de resíduos sólidos de origem domiciliar.

Tal restrição, além de indevida, destoa do quanto disposto no artigo 31 da Lei 12.305/10, que prevê que os fabricantes têm responsabilidade que em relação aos investimentos, dentre outros, na divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos e no 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.

Melhor seria, portanto, a exclusão de tal restrição, mantendo-se a possibilidade de acordos ou termos de compromisso com os Municípios sobre a forma de participação do setor privado nas ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como nas iniciativas voltadas à educação ambiental que possam contribuir para o setor em questão, sem o pretendido “engessamento” ou vedação de repasses financeiros.

Além do pífio apoio aos Gestores Públicos Municipais, que se limitará em apoiar projetos vigentes de capacitação técnica, por meio de Ensino a Distância, para o desenvolvimento e a implementação de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólido, esse auxílio ficará condicionado ao atendimento de requisitos a serem conferidos pelas próprias entidades proponentes.

Para tanto, deverão os Municípios apresentar **requerimento formal** e demonstrar a **conformidade quanto ao cadastramento de dados e informações atualizadas pelo município no SINIR.**

Com isso, tal etapa poderá representar mais um entrave aos Municípios para o acesso e obtenção de “apoio”, invertendo-se a situação de que, na verdade, tais medidas constituem obrigações e contrapartidas que estão sendo propostas e que deverão ser cumpridas pelas proponentes, sobretudo se forem considerados os proveitos decorrentes dos serviços públicos, em especial da coleta regular ou seletiva para a restituição de seus produtos e resíduos (latas de alumínio) ao ciclo produtivo.

Vale notar que não há qualquer menção nas medidas que serão adotadas para garantir informação adequada e acessível aos consumidores e à população em geral sobre as formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos



sólidos associados a seus respectivos produtos, sobre os centros de coleta de sucata de latas, pontos de entrega voluntária e 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.

Verifica-se apenas, e de forma bastante insuficiente, a previsão contida no **Parágrafo Terceiro**, que trata da **Educação Ambiental para a sociedade em geral**, consistente em apoiar e/ou criar campanhas de comunicação sobre a importância de considerar o impacto ambiental das embalagens e a destinação adequada de resíduos sólidos, **por meio da criação e manutenção de canal de comunicação online e da realização de 01 (uma) campanha educativa anual, em ambiente digital**, o que suscita dúvidas a respeito de como tais ações irão atingir eficientemente o público consumidor brasileiro.

Tais medidas se revelam bastante tímidas e muito aquém dos compromissos assumidos por ocasião do Acordo Setorial de 2015, o que reforça a necessidade de revisão dessa cláusula.

B - CLÁUSULA SEXTA – DA RESPONSABILIDADE PELA GARANTIA DE COMPRA DA SUCATA DA LATA – PARÁGRAFO SEGUNDO, que diz o seguinte:

De acordo com a **Cláusula Sexta, Parágrafo Segundo** do Termo de Compromisso:

“Será garantida aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana a compra, pelos Recicladores e/ou Centros de Coletas próprios, da Sucata de Lata coletada pelos Operadores, **nas condições de preço e entrega que vierem a ser negociadas e em consonância com os valores praticados no mercado, ainda que essa coleta se dê no exercício da prestação do serviço público regular de limpeza urbana e recolhimento de resíduos e rejeitos em geral**”. (sem destaques no original)

Pelo que se pode interpretar, ao assegurar o pagamento nas condições de preço e entrega **“em consonância com os valores praticados no mercado”**, estaria excluída a possibilidade de remuneração aos titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pela coleta, transporte e armazenamento.



Inviável tal previsão, que afronta de forma direta o artigo 33, parágrafo 7º da Lei 12.305/10, que veda a realização de etapas inerentes à logística reversa pelo Poder Público sem a correspondente contrapartida.

Não sendo essa a intenção, o que se espera, a melhor alternativa consiste na **supressão do parágrafo segundo, da Cláusula Sexta**.

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 através 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 apenas baseada no mercado e no caráter competitivo das latas de alumínio.

Há que definir, portanto, 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.

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 outros⁵

⁵ 1º RELATÓRIO DE DESEMPENHO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL



6. DA PROPOSTA EM RELAÇÃO ÀS COOPERATIVAS DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Em relação às Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e de Pequenos e Médios Recicladores que trabalham com a sucata de lata de alumínio para bebidas, no **Cláusula Sétima, Parágrafo Segundo**, houve a previsão de que serão realizados investimentos em **Educação Ambiental** para ações voltadas à capacitação técnica, por meio do desenvolvimento de um “**Guia de Boas Práticas**” com o objetivo de estimular o cumprimento da legislação aplicável, com a finalidade de implementar, gradual e regionalmente, critérios para comercialização dessa Sucata aos grandes recicladores.

Para a implementação do aperfeiçoamento do sistema de logística reversa, as Associações assumiram diversos compromissos na **Cláusula Oitava**.

Em relação às cooperativas, foi proposta a realização de **cadastro** das cooperativas regulamente constituídas nas respectivas áreas de influência/atuação dos Centros de Coleta, as quais serão identificadas e relacionadas.

Tal medida visa, no entanto, apenas possibilitar a **distribuição do Guia de Boas Práticas (CLÁUSULA OITAVA, “e”), o que ocorrerá, por via eletrônica, em até 18 meses.**

A participação e inclusão das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis não foi definida de forma adequada, nem foram apresentadas contrapartidas mais condizentes com a importância do papel desempenhado pelos catadores de materiais recicláveis.

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.

Não foram estabelecidos investimentos e mecanismos de 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, em consonância com os objetivos da política nacional de resíduos sólidos, visando à efetiva inclusão social e a 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).

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.

Apesar das limitações e ressalvas em relação ao Acordo Setorial de 2015, a proposta ora formulada no presente termo de compromisso é omissa em relação à adoção de ações estruturantes por parte das empresas para a implementação do sistema de logística reversa.

Não houve sequer a previsão de medidas e de investimentos suficientes⁶ 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.

Muito menos houve qualquer referência a estratégias para a viabilização do pagamento pelos serviços ambientais às associações e cooperativas de catadores, medidas essas que necessitam ser sanadas anteriormente à celebração do termo de compromisso.

7. 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

⁶ Artigo 31, I, da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos



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, em detrimento do controle social⁷.

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

Nesse diapasão, como base aferível de matriz de riscos para avaliação por auditoria ambiental seria adequada a necessária elaboração e implementação de Plano de Gestão de Logística Sustentável, além do plano de gerenciamento de resíduos⁸, revistos ao menos a cada 10 anos⁹ os quais devem estar integrados e articulados aos demais planos de resíduos, das esferas nacional, estadual, microrregionais, regionais metropolitanas ou de aglomerações urbanas e municipais¹⁰ e prever a atualização do inventário de bens e materiais, com identificação dos de menor impacto ambiental para substituição, práticas de sustentabilidade e de racionalização de uso de materiais e serviços e ações de divulgação, conscientização e capacitação (artigo 16, incisos I a IV do Decreto 7.746/2012, por analogia ao consumo sustentável na esfera pública. Isso, por força do artigo 170, VI, da Constituição Federal de 1988 c.c. artigo 6º, I, do Código de Defesa do Consumidor e artigo 31, I, II e III, da lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos.

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

⁷ Artigo 3º. VI e parágrafo único do artigo 14, da Lei 12.305/2010

⁸ Artigos 14 e 20 da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos c.c. artigo 3º, XIV, da Lei 11.445/2007, incluído pela lei 14.026/2020).

⁹ Artigo 19, XIX, da Lei 12.305/2010, com redação dada pela lei 14.026/2020

¹⁰ Artigo 14 da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos c.c. Lei 14.026/2020



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

Da mesma forma, deverá ser inserida na **Cláusula Décima Terceira** como obrigação da União, por meio do MMA, a exigência de realização de **auditorias independentes** para análise das informações disponibilizadas por meio do SINIR pelas proponentes e entidade gestora sobre a gestão do sistema de logística reversa das latas de alumínio para bebidas, de modo a possibilitar a avaliação dos resultados e do acompanhamento das metas e das ações previstas neste Termo de Compromisso, bem como a confiabilidade dos dados.

Vale notar que, na Cláusula Oitava, item “c”, apenas é citada a certificação do percentual de reciclagem da lata, em cada ano calendário, por meio de empresa independente especializada, divulgando-o até 31 de março do ano calendário subsequente, o que não se confunde, nem supre a necessidade de realização de auditorias.

A governança, com a ampla disponibilização das informações para acesso público, da mesma forma, não constou expressamente no Termo de Compromisso, o que deverá ser assegurado.

8. DAS METAS E RESPECTIVOS PRAZOS

Na Cláusula Oitava foram previstas metas para a implementação do aperfeiçoamento do sistema de logística reversa de latas de alumínio, conforme as ações listadas na Cláusula Terceira.

Em relação ao Programa “Cada Lata Conta”, há previsão do prazo de 03 (três) meses da assinatura deste Termo, condicionada à aprovação dos órgãos competentes, para que seja constituída a pessoa jurídica gestora.

Outras metas também são estabelecidas, sendo a **maior parte delas destituída da indicação dos prazos a serem observados.**

As empresas também não assumem qualquer obrigação de **cumprimento de metas de ampliação dos Centros de Coleta ou de outros mecanismos para o recolhimento/coleta/retorno** das embalagens por elas inseridas no mercado consumidor, o qual será mantido nas bases atualmente existentes.

Não há avanços, vale notar, no sentido de proporcionar meios necessários para o incentivo ou mesmo a atuação em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, contando o setor, em sua maioria, com o trabalho informal de catadores autônomos e com a lógica de mercado.



As propostas apresentadas, na verdade, revelam medidas já existentes, nada avançando em termos de assunção de obrigações.

Assumem papel de destaque as metas atinentes à manutenção do percentual histórico médio nacional de reciclagem de Latas, conforme especificado na **Cláusula Quinta, no Anexo 3 e no Regulamento da Entidade Gestora do Programa Cada Lata Conta** e na garantia de coleta da lata, mantendo a relação da capacidade de compra de Centros de Coleta e o volume de sucata de lata coletada, na mesma proporção, conforme viabilidade técnica e econômica demonstrada.

Para a coleta da Lata, conforme salientado, deverá haver **disposição de rede própria de centros de coleta que garantam a manutenção do nível atual do índice de reciclagem da lata**, uma vez mantida a mesma condição de mercado que a lata e a coleta detêm na assinatura deste Termo, por meio da compra da sucata disponível.

Segundo discorre o PARECER LCA (Anexo 3, p. 10/11), os centros de coleta são instalações implementadas pelas **grandes recicladoras (Novelis e ReciclaBR)** para concentrar a coleta de Sucata de Latas de alumínio nas principais regiões geradoras desse tipo de resíduo, que chegam até esses centros, em geral, através dos **sucateiros de diferentes portes**. Dos centros de coleta, a Sucata de Latas de alumínio vai direto para alguma das grandes recicladoras.

Além dos centros de coleta, uma parte residual da Sucata chega diretamente nas grandes recicladoras através de parceiros (cooperativas de catadores, sucateiros, entre outros de menor relevância como clubes, condomínios etc.).

As grandes recicladoras estão concentradas, todavia, na região Sudeste, mais especificamente no estado de São Paulo (Novelis e o Grupo ReciclaBR estão nesse Estado).

Além dessas grandes recicladoras, há pequenas recicladoras distribuídas pelo país. As recicladoras pequenas, apesar de mais dispersas entre as regiões, também estão mais concentradas na região Sudeste (cerca de 78%) e Sul (19%). Já a **estrutura de coleta**, segundo dados da ABAL de 2019, encontra-se distribuída em todas as regiões do Brasil, seja via centro de coleta ou parceiros.

Segundo o relatado em tal Parecer, a **regionalização dos 38 centros de coleta em funcionamento em 2019 (Gráfico 4) é condizente com a distribuição da comercialização de bebidas em Latas de alumínio**: Sul e Centro-Oeste concentram 13% dos centros de coleta cada, e 15% e 10% respectivamente das vendas de bebidas em Latas. O Norte, responsável por apenas 2% do consumo de bebidas em Latas, possui 5% dos centros de coleta, o Nordeste possui 16% dos centros de coleta e 20% do que é consumido. Já o Sudeste,



concentra 53% dos centros de coleta e 54% da comercialização de bebidas em Latas de alumínio.

É importante ressaltar que apesar dos centros de coleta não estarem presentes na totalidade dos estados e da existência de uma rede de pequenos, médios e grandes sucateiros que consolidam os volumes de sucata afigura-se relevante a definição de metas para a ampliação de tais centros de coletas, a fim de possibilitar maior cobertura e proximidade entre a coleta, que ocorre em todo território nacional, e as grandes recicladoras, que estão localizadas principalmente na região Sudeste, reduzindo o número de intermediários.

Dessa forma, conforme admitem, ao possibilitar um acesso direto das grandes recicladoras aos agentes que participam da coleta, que podem ser catadores autônomos de latas de alumínio ou pequenos sucateiros, reduzindo o número de intermediários, essa aproximação permitirá uma maior renda para os agentes do início da cadeia de coleta.

Importante mencionar, ainda, que como os centros de coleta só compram sucata de latas de alumínio mediante a emissão de nota fiscal, ao contrário de muitos outros sucateiros, cria-se incentivo à maior formalização de toda a cadeia.

Do mesmo modo, mostra-se também relevante a definição de metas regionalizadas, com o intuito de aferir se o sistema de logística reversa de latas de alumínio está sendo desenvolvido de forma descentralizada, de forma a beneficiar todos os estados do Brasil.

9. CONCLUSÃO

Em breve síntese, pelo que se infere do “Termo de Compromisso” proposto, apesar da evidente necessidade de reconhecimento das altas taxas de recuperação e de reciclagem do setor, na verdade, não são observados avanços significativos ou mesmo o efetivo aperfeiçoamento apregoado na implementação e na estruturação da logística reversa atualmente existente do setor de embalagens de alumínio.

As obrigações assumidas baseiam-se apenas no sistema existente, deixando, ainda, de assegurar, pela redação proposta, o atendimento a alguns requisitos obrigatórios ao cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos e à legislação pertinente. Assim, anteriormente à pretendida aprovação desse Termo de Compromisso, deverão ser sanados, dentre outros, os pontos mencionados na presente nota técnica, os quais são abaixo sintetizados:



a) Necessidade de esclarecimentos sobre a razão de diversas empresas associadas à ABAL e ABRALATAS terem deixado de integrar o presente compromisso, o que, se o caso, deverá ser sanado e a situação de cada uma delas em relação à exclusão da organização conhecida por **“Coalizão da Indústria de Embalagens”**, constituída pelas associações e empresas signatárias do Acordo Setorial de 2015;

b) Necessidade de esclarecimentos em relação à amplitude da **desvinculação de ambas as Associações e de suas respectivas associadas do Acordo Setorial de 2015 e de como se dará a pactuação em relação às demais embalagens de alumínio e resíduos de alumínio**, indicando suas metas, ações e responsabilidades e demais aspectos que já vinham sendo acordados visando à estruturação do sistema de logística reversa do setor, uma vez que o presente termo de compromisso tem por escopo apenas o aperfeiçoamento do sistema de logística reversa de latas de alumínio para bebidas;

c) Disponibilização, para acesso público, do Termo de Resilição, de 25.09.2019 (Abralatas) e do Termo de Resilição de 01.10.2019 (Abal);

d) Necessidade de inclusão das empresas associadas (ANEXOS 1 e 2) como **partes signatárias** do presente termo de compromisso, **assim como as demais que vierem a aderir a esse instrumento.**

e) Necessidade de previsão da **solidariedade** entre as Empresas signatárias, suas Associações e a Entidade Gestora, a qual será por elas constituída justamente para cumprimento das metas definidas e das demais obrigações, sendo inviável, dessa forma, sob pena de prejuízo do presente termo de compromisso, a pretendida responsabilização apenas de forma individualizada das participantes pelas obrigações que lhes cabem, no âmbito da responsabilidade compartilhada e do sistema de logística reversa, em caso de eventual descumprimento, pois as **ações e atividades assumidas nesse instrumento, por sua natureza, serão de caráter geral e coletivo;**

f) Impossibilidade de vincular o MMA ao reconhecimento, por meio de Termo de Compromisso, no sentido de que **“cada Parte será responsável por seus próprios atos, sem qualquer solidariedade entre as Partes”** (Cláusula Décima Sétima, Parágrafo Terceiro e Cláusula Décima, Parágrafo Primeiro);

g) Revisão do papel limitado e cartorial atribuído à **ENTIDADE GESTORA**, no sentido de apenas consolidar as ações individualizadas de logística reversa realizadas pelas Associações, suas associadas relacionadas nos Anexos 1 e 2 e demais entidades e empresas alcançadas por esse instrumento (Cláusula Nona, Parágrafo



Primeiro) e de prévia apresentação do **Regulamento da Entidade Gestora do Programa Cada Lata Conta**, que deverá ser apresentado e incluído como Anexo ao Termo de Compromisso, para melhor definição da atuação e papel dessa entidade;

h) Revisão ou exclusão do **Parágrafo Primeiro da Cláusula Segunda**, por falta de amparo legal, pois, embora os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional tenham 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 (art. 34 da Lei 12305/10 e arts. 16, inciso III, e 32 do Decreto Federal 7404/2010);

i) Necessidade de adequado detalhamento ou mesmo a apresentação da sistematização e da operacionalização da logística reversa das latas de alumínio para bebidas e do encadeamento de etapas, com a **substituição do ANEXO 3** por documento que possibilite o integral atendimento dos requisitos legais previstos no artigo 23 do Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010 – PNRs;

j) Revisão da redação da **Cláusula Terceira e de seu Parágrafo único**, uma vez que essa, de forma equivocada, atribui responsabilidades aos titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e consumidores, sendo imprescindível deixar claro que aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes incumbe a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa e ainda, que se o Poder Público Municipal participar, deve ser por prévio acordo (setorial ou compromisso) e devidamente remunerado (art. 33, § 7º, da Lei nº 12.305/2010 – PNRs). Assim, a **Cláusula Terceira** deve ser ajustada no sentido de que a operacionalização do aperfeiçoamento do sistema de logística reversa da Lata de alumínio se dará mediante a implementação e o financiamento de ações, conforme dispõe o artigo 33 da Lei 12.305/10, devendo ser suprimidas, ainda, do **Parágrafo Único**, a menção equivocada ao Art. 30 e a atribuição indevida de responsabilidades aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

k) Suprimir ou alterar a redação do **párrafo segundo, da Cláusula Sexta**, a fim de não possibilitar a interpretação no tocante à impossibilidade de remuneração aos titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pela coleta, transporte e



armazenamento, o que afronta de forma direta o artigo 33, parágrafo 7º da Lei 12.305/10, que veda a realização de etapas inerentes à logística reversa pelo Poder Público sem a correspondente contrapartida. Se o caso, também será importante a demonstração no sentido de que os valores praticados no mercado já compreendem os custos relativos àquelas etapas;

I) Revisão da Cláusula Sétima e seus Parágrafos Primeiro a fim de:

1.1) ampliar as insuficientes contrapartidas em relação aos Gestores Públicos Municipais, para a Sociedade em geral e para as Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e de Pequenos e Médios Recicladores, que ficaram muito aquém dos compromissos assumidos por ocasião do Acordo Setorial de 2015;

1.2) suprimir a menção à vedação de repasse de recursos financeiros aos Municípios;

1.3) consignar a possibilidade de acordos ou termos de compromisso com os Municípios sobre a forma de participação do setor privado nas ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como nas iniciativas voltadas à educação ambiental;

1.4) revisar a obrigatoriedade de outros requisitos para que os Municípios sejam beneficiários das ações e contrapartidas a serem realizadas pelo setor privado o que, se o caso, deverá ser objeto de definição e de análise pelo MMA (Ex: requerimento formal e comprovação de conformidade quanto ao cadastramento de dados e informações atualizadas pelo município no SINIR);

1.5) melhor definir as medidas que serão adotadas para garantir informação adequada e acessível aos consumidores e à população em geral sobre as formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos, sobre os centros de coleta de sucata de latas, pontos de entrega voluntária e 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, bem como a forma de articulação com os Municípios, Consórcios (que devem ser priorizados) e com os demais integrantes da cadeia de comercialização;



m) Definir, de forma adequada, a participação e a inclusão socioprodutiva das cooperativas e de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com contrapartidas mais condizentes com a importância do papel desempenhado pelos catadores de materiais recicláveis. Nessa revisão, recomenda-se que sejam contempladas ações estruturantes por parte das empresas para a implementação do sistema de logística reversa, de medidas e de investimentos suficientes 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, como já previsto no Acordo Setorial, não podendo ser admitidos retrocessos;

n) Necessidade de previsão de sistema de monitoramento que considere as quantidades de embalagens colocadas no mercado interno e das embalagens recuperadas pelo sistema de logística reversa, que possibilite a rastreabilidade do sistema por meio do controle das notas fiscais, bem como a exigência de realização de **auditorias independentes ou pelo próprio MMA** para análise das informações disponibilizadas pelas proponentes e pela entidade gestora sobre a gestão do sistema de logística reversa das latas de alumínio para bebidas, a fim de possibilitar a avaliação dos resultados e do acompanhamento das metas e das ações previstas neste Termo de Compromisso, bem como a confiabilidade dos dados inseridos no SINIR, assegurando-se, ainda, a governança, com a ampla disponibilização das informações para acesso público;

o) Necessidade de revisão da **Cláusula Oitava** para melhor definição das metas previstas para a implementação do aperfeiçoamento do sistema de logística reversa de Latas de alumínio, conforme as ações listadas na Cláusula Terceira, incluindo prazos a serem observados naquelas em que não houve previsão. Ademais, deverão ser inseridas **metas geográficas regionais**, além das metas nacionais, com a previsão, dentre outros aspectos, de metas para **ampliação dos centros de coleta ou de outros mecanismos para o recolhimento/coleta/retorno das embalagens**, uma vez que as grandes recicladoras estão concentradas na região Sudeste, mais especificamente no Estado de São Paulo, de forma a possibilitar avanços na estrutura atualmente existente, a redução do número de intermediários, com a possibilidade de maior renda para os agentes do início da cadeia de coleta por conta de tal aproximação, além de outros benefícios, como a maior formalização de toda a cadeia.

p) Outras questões suscitadas na presente Nota Técnica;



Belo Horizonte, 18 de setembro 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

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE -MMA

Exmo. Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente

Dr. Ricardo de Aquino Salles

C/C

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

Ilmo. Dr. Sérgio Eduardo de Freitas Tapety

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

Exmo. Sr. Secretário André Luiz Felisberto França

