



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA n° 02/2022 ABRAMPA/CMA(CNMP)/2022, 24 de junho de 2022

NOTA TÉCNICA CONJUNTA 02/2022 ABRAMPA/CMA(CNMP): Sobre sugestões de alterações do Decreto Federal 11.044, de 13 de abril de 2022, que institui o “Certificado de Crédito de Reciclagem – Recicla +”, com foco na Logística Reversa das 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, e a COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE, órgão do CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, vêm, cumprindo seus objetivos institucionais, por meio da presente Nota Técnica Conjunta, manifestarem-se sobre o **Decreto Federal 11.044, de 13 de abril de 2022, que institui o “Certificado de Crédito de Reciclagem – Recicla +”**, para que o mesmo possa compatibilizar-se com os objetivos e diretrizes da Lei Federal 12.305/2010.

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. Pontos do Decreto Federal 11.044/22 que precisam de readequação (foco na logística reversa das embalagens em geral)
5. Considerações Finais: Possibilidade de correção por meio de ato do Ministério do Meio Ambiente

1. Introdução

A presente Nota Técnica Conjunta busca externar o posicionamento da ABRAMPA e da Comissão de Meio Ambiente do CNMP sobre a necessidade de melhorias no Decreto Federal 11.044/2022, que instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem – Recicla +.

É de se reconhecer o grande avanço que o Decreto traz em seu bojo regulamentando uma temática que, até o momento, era carente de uma regulamentação geral, trabalhando-se muito por meio de sistemas voluntários ou então de regulamentações Estaduais, em especial, na questão da logística reversa das embalagens em geral.

Contudo, conforme será apontado, o Decreto traz em seu bojo questões que, se não modificadas, prejudicarão a implantação efetiva da logística reversa de embalagens em geral, razão pela qual, impõem-se modificações.

Registre-se que as considerações aqui presentes, além de não exaustivas, são específicas e atinentes às embalagens em geral, em razão de ser o sistema de logística reversa mais carente de regulamentação e que tem maior ligação com os catadores de materiais recicláveis e interface com o Poder Público e os resíduos sólidos urbanos – temática que precisa avançar ainda em muito no território nacional.

2. Responsabilidade compartilhada, economia circular e logística reversa

A Lei Federal 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-recebido, 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 referida lei 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 PNRS^[2], entre outros estabelecidos no artigo 7º da mesma 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 12.305/2010.

Para a concretização de ousadas finalidades, foi instituída na PNRS a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida 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 de a responsabilidade ser compartilhada, 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.

É relevante reforçar que, na operacionalização da responsabilidade compartilhada e, mais especificamente, da logística reversa, são atribuídos 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 recicláveis[3].

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.

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, 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 contêm 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 dos fabricantes, instituídas pela 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 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 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, 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^[6]

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 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 12.305/2010), a logística reserva 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^[7]

A responsabilidade pelo ciclo de vida do produto e pela implantação da logística reserva ficou estabelecida no artigo 31, III, da Lei Nacional de Resíduos Sólidos, e mais especificamente no artigo 33.

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:

[...]

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 reversa 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. [8] (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 previsto 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 a restituição das embalagens** pós-consumo para o reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos e, **também, como pretende executá-las**.

4. Pontos do Decreto Federal 11.044/22 que precisam de readequação (foco na logística reversa das embalagens em geral)

Conforme apontado anteriormente, o advento do Decreto Federal 11.044/22 é um grande avanço na regulamentação da questão da logística reversa, em especial, na questão de créditos de reciclagem.

Contudo, com foco na questão das embalagens em geral, impõe-se atenção a alguns pontos que podem restringir a implementação deste sistema, prejudicar sistemas Estaduais que já estão em andamento, além de prejudicar os catadores de materiais recicláveis.

4.1 – Adoção de conceito de entidade gestora que obriga ao associativismo – restrição indevida

O Decreto Federal 11.044/2022 trouxe o seguinte conceito de entidade gestora:

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

(...).

X - entidade gestora - pessoa jurídica **instituída e administrada por entidades representativas de âmbito nacional dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes**, com a finalidade de estruturar, implementar e operacionalizar o sistema de logística reversa de produtos ou de embalagens em modelo coletivo, cadastrada no Sinir e autorizada a emitir o Recicla+; (grifo nosso)

Além disso, ao tratar especificamente das entidades gestoras e das empresas, no art. 13, dispôs:

Art. 13. Serão admitidas como entidades gestoras as pessoas jurídicas cadastradas no Sinir **que demonstrem representatividade nacional** dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, por meio de seu estatuto social ou de instrumentos legais de constituição ou de outro instrumento jurídico equivalente. (grifo nosso)

Esta conceituação de entidade gestora, trazendo como requisito que seja *'instituída e administrada por entidades representativas de âmbito nacional dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes'* restringe em muito as pessoas jurídicas que possam realizar trabalhos de logística reversa, não havendo razoabilidade nos motivos para os quais seja necessária esta condição.

Verifique-se que no rol das obrigações do artigo 14 do Decreto, quando se traz as atribuições de tais entidades, não há qualquer obrigação ali prevista que seja condição imprescindível que tal pessoa jurídica seja *instituída e administrada por entidades representativas de âmbito nacional*.

Por esta razão, viola-se o princípio da razoabilidade e proporcionalidade esta restrição imposta pelo Decreto. Sobre estes princípios, Paulo Affonso Leme Machado^[9] entende que a razoabilidade expressa a necessidade de interpretação de uma norma de forma aceitável, enquanto a proporcionalidade se integra a este princípio trazendo a noção de equilíbrio, objetividade e justiça, vindo a reconhecer que “a razoabilidade e a proporcionalidade hão de ajudar na fundamentação dos atos legislativos, administrativos e jurisdicionais, para evitar arbitrariedades” (2013, p. 641, 159).

Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello assente que o princípio da razoabilidade é de aplicação necessária, de modo que:

não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas — e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis —, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada. ^[10]

O referido autor reconhece que a correção judicial que seja baseada no princípio da razoabilidade não afeta a discricionariedade dos atos administrativos, uma vez que a liberdade para a elaboração destes está vinculada à legalidade, e dessa maneira “*uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos*” (2010, p. 109).

Pelo mesmo raciocínio de evitar a ilegalidade da conduta, entende que “*as medidas desproporcionais ao resultado legitimamente alvejável são, desde logo, condutas ilógicas, incongruentes*” (2010, p. 110).

De outro norte, não bastasse a violação a tais princípios, a condição de que tais pessoas jurídicas sejam vinculadas a entidades representativas viola o artigo 5º, XX, da Constituição Federal, segundo o qual *'ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado'*.

Ora, é evidente que se as entidades gestoras, necessariamente, forem criadas e mantidas pelas associações de âmbito nacional, para que uma empresa possa aderir ao sistema, será compelida a associar-se, violando-se, assim, a norma constitucional.

Sobre a questão da facultatividade do associativismo, observe-se que o entendimento subsiste na jurisprudência:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - PRELIMINAR DE FALTA DO INTERESSE DE AGIR - PRESENÇA DO BINÔMIO NECESSIDADE/UTILIDADE - REJEIÇÃO DA PREFACIAL - ASSOCIAÇÃO QUE ATUA NO MERCADO DE CONSUMO - DISPONIBILIZAÇÃO ONEROSA DE SERVIÇOS - APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.078/1990 - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - FORNECEDORA - PRÊMIOS SECURITÁRIOS - CONSIGNAÇÕES SOBRE OS PROVENTOS DO CONSUMIDOR APÓS REQUERIDO O DESLIGAMENTO DA ENTIDADE- DIREITO AO LIVRE ASSOCIATIVISMO - RESTITUIÇÃO DO INDÉBITO.

- Verificada a existência das condições da ação e o binômio necessidade/utilidade do provimento jurisdicional, não subsiste a arguição da falta do interesse de agir. - A pessoa

jurídica que disponibiliza serviços de natureza securitária aos seus Associados, mediante prévia adesão e pagamento de contraprestação, enquadra-se no conceito do art. 3º, §2º, do Código de Defesa do Consumidor, respondendo, objetivamente, por prejuízos decorrentes de falha na consecução de suas atividades. - Mesmo que organizada para fins não econômicos, quando a Associação atua no mercado de consumo, a título oneroso, a sua natureza jurídica, por si só, não exclui a aplicação das regras da Lei nº 8.078/1990. - **A norma do art. 5º, XX, da Constituição da República, consagra o direito fundamental do livre associativismo, garantindo ao cidadão o seu desligamento da Associação a que se vinculou, a qualquer tempo, independentemente de justificação.** - A manutenção de consignações mensais sobre proventos de aposentadoria, a título de prêmio de Seguro de Vida estipulado pela Entidade/Ré, após o Consumidor/Autor haver formalizado requerimento de desfiliação e de cessação daqueles descontos, acarreta para a Demandada a obrigação de restituir os valores deduzidos indevidamente. (TJMG - Apelação Cível 1.0708.15.003247-0/001, Relator(a): Des.(a) Roberto Vasconcellos, 17ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/07/2020, publicação da súmula em 17/07/2020)

Não obstante, nas palavras de Anna Luiza Duarte Maiello (2012, pág. 185):

A jurisprudência brasileira tem admitido que o associado poderá se retirar livremente do ente, em razão do preceito constitucional de liberdade de associação, que impede que uma pessoa seja compelida a se associar ou a permanecer associada. Poderá fazê-lo mediante simples envio de carta registrada contendo a manifestação de vontade de exclusão do quadro social.

[11]

Desta forma, fica claro que o associativismo, como categoria sociológica, apresenta como uma de suas características o ato facultativo do indivíduo em se associar ou não, ou seja, essa participação que estimulam é voluntária no sentido de que não é obrigatória e nem adquirida por si só, conforme expõe a UNESCO e a FGV em seu Dicionário de Ciências Sociais [12].

Além do mais, tal exigência viola, também, o princípio da livre iniciativa e livre concorrência, trazido pelo artigo 170, *caput* e IV, da Constituição Federal, uma vez que as associações de âmbito nacional terão praticamente um monopólio na constituição e emissão de créditos de logística reversa, o que, inclusive, poderá levá-las a controle indevido de preços e condições de emissões.

Por todas estas razões, propõe-se como melhoria neste Decreto, a exclusão do conceito de entidade gestora, previsto no art. 5º, inciso X, da seguinte expressão:

instituída e administrada por entidades representativas de âmbito nacional dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, (grifos nossos)

Demais disso, sugere-se também alteração no art. 13 do mesmo Decreto, a fim de que seja suprimida a palavra “nacional” em relação à representatividade dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes.

4.2 – Ausência de exigências de metas por Estado e por material – prejuízo aos Estados não industrializados

Outro ponto que merece melhorias no Decreto é a inexistência de exigência de metas estaduais de forma separada.

Ocorre que, como é sabido, a questão da Logística Reversa das embalagens em geral deve ser tratada em todo o território nacional, analisando a realidade de cada Estado. Vale dizer, é necessário que as embalagens inseridas no Estado sejam retiradas no âmbito do próprio Estado, não se admitindo que haja compensações em relação à retirada de embalagens de outros Estados. De outro modo, os locais mais distantes dos centros recicladores seriam seriamente prejudicados.

Ora, da mesma forma como o setor empresarial tem condições de colocar seus produtos e embalagens por Estado da federação, deverão eles, também, comprovar as metas de retiradas com esta subdivisão. Importante alertar que tais metas devem estar de acordo com o volume que efetivamente entra no respectivo Estado.

Admitir-se de forma genérica que as metas possam ser cumpridas de forma nacional, sem que haja uma divisão por Estados, é praticamente excluir os Estados da federação que estão longe dos centros de reciclagem, uma vez que será muito mais vantajoso e econômico para o setor

empresarial cumprir estas metas em Estados com maior população (e que, portanto, geram mais resíduos) e mais próximos das empresas de reciclagem (e portanto, de forma mais econômica).

De igual maneira, a ausência de divisão por material, permitindo-se que os créditos de logística reversa sejam efetivados de forma genérica, sem levar em conta o tipo de material colocado no mercado, é desestimular a reciclagem de materiais com menor valor e maior dificuldade logística, por outros materiais de maior valor e menor dificuldade logística.

Assim, não se pode admitir que o setor empresarial coloque no mercado um tipo de embalagem de maior dificuldade financeira e/ou logística para implementação de reciclagem e compre crédito gerado por outro tipo de material, com maior valor e menor dificuldade de logística.

É certo que os Estados poderão, por atos próprios, incluir metas específicas para seus territórios, já que a possibilidade de regulamentação estadual por meio de Decreto é plenamente viável, pois a proteção ao meio ambiente, à produção e ao consumo é competência concorrente entre União e Estados (CF, Art. 24, V a VIII) e nada impede que os Estados adaptem sua realidade a esta regulamentação.

Isto é apontado por Loubet, em artigo sobre o tema:

Portanto, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a regulamentação da produção e consumo, tanto em âmbito material, quanto em âmbito legislativo é de competência das três esferas da federação (União, Estados e Município), motivo pelo qual a todos eles, é possível prever a implementação da logística reversa. [\[13\]](#)

Sendo assim, propõe-se a seguinte inclusão no artigo 20, dos seguintes parágrafos:

§ 1º As metas de logística reversa por meio do Recicla+ deverão ser comprovadas por Estado da Federação e por grupo de embalagens recicláveis da mesma natureza colocadas no mercado, conforme as seguintes classificações:

- I - vidros;
- II - papéis e papelões;
- III - plásticos;
- IV – metais (aço e ferro);
- V – alumínio;
- V - outros materiais recicláveis.

§ 2º O Recicla+ poderá ser comercializado apenas uma vez, para fins de comprovação das obrigações de logística reversa estabelecidas na legislação vigente.

4.3 – Da ausência de metas mínimas

No dia 14 de abril de 2022, mesmo dia de publicação do Decreto que instituiu o Recicla+, foi publicado também o Decreto Federal 11.043, que aprovou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Uma das diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deve ser agora seguido pelos planos e instrumentos estaduais, microrregionais, intermunicipais e municipais, é definir metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada.

O Plano Nacional, na sessão de diagnósticos, apresentou dados consistentes que demonstram que os recicláveis secos, atualmente no país, têm uma recuperação de apenas 2,2% em relação a massa total de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU geradas, que de acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil da Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, foi de 82,4 milhões de toneladas no ano de 2021.

Para reverter essa situação, o Governo Federal estabeleceu como Meta 6 do Plano Nacional aumentar a recuperação da fração seca dos RSU de 2,2% para 20% da massa total gerada até o ano de 2040. Para atingir esse objetivo duas principais estratégias foram definidas: avanços para a coleta seletiva e avanço dos sistemas de logística reversa, principalmente de embalagens em geral. Para o sistema de logística reversa de embalagens em geral, inclusive, foi definido o indicador secundário 6.2:

REGIÃO/ANO	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Norte	-	3%	4%	4%	5%	5%
Nordeste	-	5%	5%	6%	7%	7%
Centro-Oeste	-	5%	5%	6%	7%	8%
Sudeste	-	12%	14%	16%	18%	20%
Sul	-	6%	7%	8%	9%	10%
Brasil	SI*	30%	35%	40%	45%	50%

*Sem informação consolidada.

DESCRIÇÃO DO INDICADOR

· Serão recuperadas 50% das embalagens em geral por sistemas de logística reversa até 2040.

Fonte: Plano Nacional de Resíduos Sólidos, página 153.

Desta forma, verifica-se que a reciclagem do país deve avançar impulsionada, além da coleta seletiva, pelos sistemas de logística reversa de embalagens em geral, que deverão recuperar as embalagens colocadas no mercado de forma gradativa e crescente passando da taxa de recuperação de 22%, realizada atualmente, para 50% em 2040.

No entanto, o Decreto Federal 11.044/2022 não traz em nenhum artigo a obrigação das Entidades Gestoras em seguirem, como regra, esse quadro de metas como delineadores dos sistemas de logística reversa de embalagens em geral.

Por todas estas razões, propõe-se como melhoria neste Decreto, a inclusão das metas previstas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos como regra para execução da logística reversa de embalagens em geral. Sendo assim propõe-se a inclusão no artigo 14 do seguinte parágrafo:

§ 4º As metas previstas não poderão ser inferiores àquelas estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos – Planares, nos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e nos acordos e termos de compromissos setoriais de âmbito nacional e estadual;

4.4 – Aceitação de Crédito de Logística Reversa oriundo de combustível derivado de resíduos a partir de resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis: violação da ordem de preferência e de desvirtuamento da logística reversa

Com base nos mesmos argumentos acima, a aceitação de crédito de logística reversa oriundo de combustível derivado de resíduos obtido a partir de resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis poderá ser extremamente prejudicial à implementação da reciclagem das embalagens em geral no país.

Como se sabe, atualmente há grande volume de resíduos que estão sendo destinados para a produção de CDR – Combustível Derivado de Resíduos, visando à sua posterior destinação para coprocessamento. Há, ainda, a expectativa do mercado, de que este volume venha a aumentar muito mais.

Contudo, sabe-se que há uma ordem de preferência para a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em especial em seu artigo 9º, que define que a reciclagem é anterior ao tratamento térmico.

Esta ordem de preferência, conforme aponta Tatiana Barreto Serra, não é uma mera sugestão, mas sim uma obrigação ao Poder Público e ao setor privado. Confira-se:

1. Não geração
2. Redução
3. Reutilização
4. Reciclagem
5. Tratamento
6. Disposição
7. Gestão de resíduos

No atual decreto, todavia, admitiu-se no art. 8º, III, para fins de comprovação do cumprimento das metas de logística reversa, bem como para a emissão do Recicla+, a utilização do combustível derivado de resíduos obtido a partir de resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis. Diz, ainda, em seu parágrafo único, que os produtores de combustível derivado de resíduos de

que trata o inciso III do **caput** deverão cumprir os critérios e as condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente[14].

Portanto, diante de tal previsão, verifica-se que o Decreto 11.044/2022 ao permitir o crédito de logística reversa com base em resíduos destinados à recuperação energética (vide art. 5º, XVI, 7º e 8º, III), equiparou a reciclagem ao tratamento térmico, em especial, à produção de CDR – Combustível Derivado de Resíduos obtido a partir de resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, o que é inconcebível.

O presente Decreto teve por finalidade instituir o Certificado de Crédito de Reciclagem - Recicla+, no âmbito dos sistemas de logística reversa de que trata o art. 33 da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. O Recicla+ constitui documento comprobatório das massas de embalagens sujeitas à logística reversa ou de produtos efetivamente compensados, por meio da restituição ao ciclo produtivo ou destinados à empresa responsável pela sua reciclagem (art. 5º, II).

No entanto, de forma totalmente contraditória, na sequência, o decreto define como crédito de reciclagem tanto a representação de uma tonelada de material reciclável, comprovadamente destinada à reciclagem ou à recuperação energética (art. 5º, V).

Ocorre que: **RECUPERAÇÃO ENERGÉTICA NÃO É RECICLAGEM. É TRATAMENTO!**

Conforme consta no Decreto sob análise, a recuperação energética foi definida como a conversão de resíduos sólidos em combustível, energia térmica ou eletricidade, por meio de processos, tais como digestão anaeróbia, recuperação de gás de aterro sanitário, combustão e coprocessamento (art.5º, XVI).

Somente as embalagens que não possuam viabilidade de reciclagem poderão ser destinadas para a produção de combustível derivado de resíduos e para as demais modalidades de recuperação energética e, em última hipótese, para a disposição final, sob pena de violação do espírito e do texto da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Mesmo nesse caso, não poderá ser emitido o crédito RECICLA+ para tais situações, uma vez que não haverá a restituição de produtos ou de embalagens recicláveis ao setor empresarial, para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou mesmo a destinação final ambientalmente adequada, no âmbito da logística reversa. Da mesma forma, nem se estará diante da solução imediata dos sistemas de logística reversa, devendo, todavia, concluir que deverá ser rigorosamente cumprida a ordem de prioridade prevista no art. 9º da Lei 12.305/10, com o esgotamento das etapas de gerenciamento de resíduos sólidos.

E não é só: entendimento diverso prejudicará sobretudo a concretização dos objetivos da reciclagem e da economia circular, pois será muito mais econômico para o setor empresarial e para os Municípios enviar os recicláveis para tratamento térmico e para comprar tais créditos – que têm muito mais volume e peso – do que exercer atividades efetivas na busca da implementação da reciclagem destas embalagens.

Assim, sugerem-se as seguintes alterações:

1. alteração do artigo 5º, IV, com a supressão da parte final:

“IV - crédito de reciclagem - representação de uma tonelada de material reciclável, comprovadamente destinada à reciclagem ~~ou à recuperação energética~~”;

2. alteração do artigo 7º, com a supressão da parte final:

Art. 7º O Recicla+ é documento único, individualizado por empresa aderente ao modelo coletivo, lastreado no certificado de destinação final, emitido por meio do Manifesto de Transporte de Resíduos do Sinir, e nas notas fiscais eletrônicas das operações de comercialização de produtos ou de embalagens comprovadamente retornados ao fabricante ou à empresa responsável pela sua reciclagem ~~ou pela sua recuperação energética~~.

3. Supressão do inciso VI do art. 10:

Art. 10. Para emissão do Recicla+, serão admitidas as notas fiscais eletrônicas emitidas, entre outros, por:

I - cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis;

- II - titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos que realizem coleta seletiva ou triagem, manual ou mecanizada, a partir de coleta convencional;
- III - consórcios públicos;
- IV - operadores públicos ou privados de pontos de entrega voluntária;
- V - pessoas jurídicas de direito privado, inclusive microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, que realizem coleta e triagem de produtos ou de embalagens sujeitos à logística reversa;
- VII - organizações da sociedade civil.

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

A forma como o Decreto veio estruturado prejudica em muito a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis.

A Lei Federal 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 Federal 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, 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, devem ser interpretados a partir do reconhecido protagonismo dessas cooperativas e associações, 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 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 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 Decreto, colocando-os de forma apenas genérica, em pé de igualdade com outros operadores logísticos, é tratar igualmente os desiguais, violando-se o princípio da isonomia.

Assim, quando o artigo 10 coloca as cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reciclagem em pé de igualdade com os demais, sem prever que seus créditos sejam prioritários e de forma separada, acaba por violar todos os dispositivos legais citados anteriormente.

Por esta razão, impõe-se a inclusão de um parágrafo no artigo 10, com a seguinte redação:
As notas fiscais eletrônicas emitidas pelos operadores, para fins de emissão do Recicla+, deverão ser oriundas, prioritariamente, das operações de comercialização dos materiais recicláveis a partir de cooperativas e associações de catadoras e catadores que realizem a coleta e/ou triagem e encaminhem este material para a cadeia da reciclagem.

Além disto, a exigência estabelecida no artigo 7º, de que as notas fiscais e o MTR somente serão emitidos para as empresas recicladoras, praticamente exclui as cooperativas e associações de catadores que atuam no país, pois a grande maioria não consegue ter escala e produtividade suficiente para proceder com a venda direta às recicladoras, utilizando-se sempre do mercado de intermediários.

Assim, impõe-se a inclusão de dois parágrafos no artigo 7º, com a seguinte redação sugerida:

§ 1º Quando as embalagens forem oriundas de organizações de catadores, serão aceitas notas fiscais eletrônicas de comercialização dos materiais para as indústrias de reciclagem ou para empresas e operadores que atuem como comércio atacadista de resíduos.

§ 2º Quando as embalagens forem oriundas de empresas e operadores que atuem como comércio atacadista de resíduos, serão aceitas apenas notas fiscais eletrônicas de comercialização dos materiais para as empresas recicladoras.

Com efeito, é importante considerar nesse modelo proposto de crédito de reciclagem como serão incentivadas as medidas estruturantes junto às cooperativas, a exemplo do que alguns programas já realizam atualmente. Da mesma forma, como e por quem serão custeadas tais medidas voltadas à regularização das cooperativas e para a adequação e/ou disponibilização das centrais de triagem. Sem esse amparo assistencial inicial, dificilmente será possível a transição das cooperativas para uma melhor situação, que assegure a regularidade das atividades, a adequação das condições sanitárias e de trabalho, de forma a assegurar a efetiva inclusão socioproductiva.

Demais disso, faz-se mister salientar que, na medida em que a Lei Federal 12.305/2010 e o Decreto Federal 7.404/2010 priorizam o sistema de coleta seletiva e processamento da reciclagem por meio da inserção ou contratação das Cooperativas e Associações de Catadores (art. 33, § 3º, III, PNRS), cabe aos Municípios e ao Distrito Federal realizar o fomento de tais organizações a fim de integrá-las aos sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos. De modo ainda mais específico, o artigo 44, incisos II e III, e § único, do Decreto Federal 7.404/2010 estabelecem que:

[...]Art. 44. As políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

[...]

II- o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e

III- a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto nos incisos II e III do **caput**, poderão ser celebrados contratos, convênios ou outros instrumentos de colaboração com pessoas jurídicas de direito público ou privado, que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, observada a legislação vigente. [...]

Sobre o tema, veja-se o seguinte precedente jurisprudencial:

(...) É evidente também a importância com que são vistos esses agrupamentos de catadores, ante as inúmeras previsões legais a seu respeito. Com isso, deve-se reformar a sentença neste particular, para que se consigne a obrigatoriedade do Município em priorizar a atividade a cargo dos catadores, nos moldes da legislação mencionada. A tal título, válido mencionar que a criação formal de associação não esgota o objeto em destaque, sendo necessário o efetivo fomento da atividade, via treinamento e capacitação dos integrantes, disponibilização de espaços e equipamentos adequados e, acaso necessário e viável, inclusive concessão de apoio financeiro (...). (TJ-PR - Apelação: APL 14618727 PR 1461872-7 (Acórdão), 4ª Câmara Cível. Data do julgamento: 30 de Agosto de 2016. Relatora: Maria Aparecida Blanco de Lima).[\[15\]](#)

Em razão disso, sugere-se a inserção de mais um parágrafo no art. 14 do Decreto *sub examine*, para que conste o seguinte:

§ 4º As entidades gestoras, as empresas e o Poder Público deverão adotar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa, inclusive por meio da prioritária atuação em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

5. Considerações Finais: Possibilidade de correções por ato do Ministério do Meio Ambiente

Conforme apontado, o Decreto Federal 11.044 de 13 de abril de 2022 trouxe grande avanço na regulamentação de uma temática que necessitava de um quadro normativo: os créditos de logística reversa.

Contudo – tratando-se da temática das embalagens em geral – as quais têm sua especificidade, seja em razão da grande diferença entre as empresas, diversidade de materiais, relação com a coleta seletiva e os resíduos sólidos urbanos, impõem-se algumas melhorias, para evitar até mesmo o desestímulo da reciclagem no país.

Registre-se que – em situação a ser estudada pelo órgão competente – parece ser possível que os pontos aqui apresentados sejam tratados e especificados em ato próprio do Ministério do Meio Ambiente, conforme permitiu o artigo 22, § 2º, do Decreto.

Ocorre que, como se sabe, o Decreto que instituiu o Recicla + é aplicável a todos os setores de logística reversa e, para que possa ser implementado, deverá ser adequado às várias realidades existentes.

Justamente por isto, permitiu-se por meio do art. 22, § 2º que o Ministério de estado do Meio Ambiente estabelecesse a elaboração e apresentação de relatório de resultado do inciso IV (resultados da logística) também critérios e procedimentos necessários para o cumprimento do disposto naquele artigo.

Ora, como as sugestões aqui presentes seguem na linha de melhor implementação da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, além de tratar especificamente das embalagens em geral, que merecem tratamento diferenciado em razão de suas características, parece ser possível que em ato próprio as sugestões apresentadas constem em um ato específico nesta temática.

Assim, a ABRAMPA e a Comissão do Meio Ambiente do CNMP, por meio desta Nota Técnica Conjunta, apresentam suas contribuições para a melhoria deste instrumento normativo.

Curitiba, 24 de junho de 2022.

Alexandre Gaio
Presidente da ABRAMPA
Promotor de Justiça - MPPR

Rinaldo Reis Lima
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão do Meio Ambiente

[1] Art. 3º, XIII da Lei nº 12305/10.

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

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

[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.

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

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

[8] Política de Resíduos Sólidos – Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada – Ed. Verbatim, 2015, p. 151-152.

[9] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 108.

[11] Aspectos Fundamentais do Negócio Jurídico Associativo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-27092012-101632/publico/Anna_Luiza_Duarte_Maiello_tese.pdf>. Acesso em: 10 jun 2022.

[12] UNESCO/FGV. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2019, pág. 91.

[13] 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: 20 jun 2022.

[14] Art. 8º Para fins de comprovação do cumprimento das metas de logística reversa, será considerado o Recicla+ emitido nas seguintes modalidades, observada a ordem de prioridade estabelecida no [art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010](#):

I - produtos objeto de logística reversa;

II - embalagens recicláveis; e

III - combustível derivado de resíduos obtido a partir de resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis.

Parágrafo único. Os produtores de combustível derivado de resíduos de que trata o inciso III do **caput** deverão cumprir os critérios e as condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente

[15] Disponível em: <<https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/387616739/apelacao-apl-14618727-pr-1461872-7-acordao>>

Brasília, 24 de junho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Rinaldo Reis Lima, Conselheiro do CNMP**, em 24/06/2022, às 19:21, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 DE NOVEMBRO DE 2020, e Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cnmp.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0645855** e o código CRC **7DB1B6DE**.