

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Fabricio Dorado Soler

**Os acordos setoriais previstos na Lei Federal n. 12.305/2010**

**(Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS):**

**Desafios jurídicos para a implementação da logística reversa no Brasil**

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Fabricao Dorado Soler

**Os acordos setoriais previstos na Lei Federal n. 12.305/2010**

**(Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS):**

**Desafios jurídicos para a implementação da logística reversa no Brasil**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação de mestrado sob a orientação da Profa. Dra. Regina Vera Villas Bôas apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Direito.

SÃO PAULO

2014

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Regina Vera Villas Boas  
Orientadora

---

Profa. Dra. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida  
Titular

---

Profa. Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo  
Titular

---

Prof. Dr. Marcelo Gomes Sodré  
Suplente

---

Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei  
Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço às diletas professoras Regina Vera Villas Boas e Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida pelo permanente apoio, orientação, incentivo e valiosas contribuições no decorrer do curso de mestrado.

Agradeço aos professores Cláudio de Cicco e Álvaro de Azevedo Gonzaga por terem me proporcionado bons momentos de profunda reflexão sobre História, Justiça, Democracia, Política e Governança, no âmbito da Filosofia do Direito.

Agradeço ao meu amigo e jovem advogado Tasso Alexandre Richetti Pires Cipriano, profissional de profundo comprometimento e com o qual tive a honra de debater e enfrentar complexas questões ao envolver o tema deste trabalho.

## RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal n. 12.305/2010 e regulamentada pelo Decreto n. 7.404/2010, traz importantes instrumentos para assegurar a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos, com destaque para a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

De acordo com a PNRS, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos compreende o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como 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 e reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Nesse sentido, com vistas à implementação da responsabilidade compartilhada, a PNRS institui, entre outros deveres, a obrigação de recolhimento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos, denominada logística reversa, que é legalmente definida 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 ainda outra destinação final ambientalmente adequada.

O acordo setorial, por sua vez, é uma das formas pelas quais os sistemas de logística reversa podem ser estruturados e implementados. Ele é definido como o ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, observando-se, para tanto, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, com vista à estruturação do sistema de logística reversa.

A Lei Federal e o Decreto regulamentar da PNRS parecem conferir primazia aos acordos setoriais, não obstante a previsão legal dos instrumentos: regulamentos e termos de compromisso.

O Decreto Federal n. 7.404/2010 estabelece um rol de requisitos mínimos para a proposta de acordo com o objeto de avaliação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ela será sujeita à consulta pública para, em seguida, ser enviada ao Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa (Cori), que poderá aceitá-la, solicitar sua complementação ou determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo.

O problema que se pretende explorar neste estudo consiste nos principais desafios jurídicos da estruturação e implementação da logística reversa por meio dos acordos setoriais. A relevância do trabalho está associada à possível demonstração do risco de se inviabilizar a implantação do sistema de logística reversa pelo setor empresarial. Isso porque, ao não se obter consentimento para celebração de acordo setorial, o Poder Público poderá editar regulamento, unilateralmente, sem que, para tanto, considere de forma isonômica, proporcional e razoável suas próprias atribuições no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na condição de titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

**Palavras-chave:** PNRS; resíduos sólidos; responsabilidade compartilhada; logística reversa; acordo setorial.

## ABSTRACT

National Solid Waste Policy (NSWP), laid down by Federal Law n. 12,305/2010 and further elaborated by Federal Decree n. 7.404/2010, provides for important instruments to ensure the environmentally sound waste management in Brazil, among which is to highlight the shared responsibility for the lifecycle of products.

Shared responsibility for the lifecycle of products, as defined by the NSWP, comprises a set of individualised albeit chained duties imposed upon manufacturers, importers, distributors and sellers as well as consumers and the waste management services providers in order to minimise the amount of waste generated and reduce the impacts on human health and environmental quality resulting from the lifecycle of products.

With a view to implementing the shared responsibility for the lifecycle of products, the NSWP has established *inter alia* duties to take back and manage – recycle, recover and/or dispose of – end-of-life products (post-consumer waste) in an environmentally sound manner. Taken together, these two duties are known as “reverse logistics”, which is legally defined by the NSWP as an economic-and-social-development tool consisting of a set of actions, procedures and means aimed at having waste collected and then returned to the private, entrepreneurial sector for either further use/processing into productive lifecycles or other type of environmentally-sound waste disposal.

Sectoral agreements constitute one of the ways reverse logistics may be structured and implemented. They are defined as a contractual act entered into by the government (public power) and manufactures, importers, distributors and/or sellers so as to implement the shared responsibility for the lifecycle of products.

Both the NSWP and Federal Decree n. 7.404/2010 seem to favour sectoral agreements despite the legal possibility of resorting to regulations and commitment agreements (*termo de compromisso*).

Federal Decree n. 7.404/2010 prescribes the minimum requirements for drafting and proposing sectoral agreements, which shall be analysed by the Ministry of Environment, made open to public consultation and then sent to the Guidance Committee for the Implementation of Reverse Logistics Systems (Cori). Such a Committee may accept the proposal, ask for amendments or determine the archiving thereof when no consensus has been reached during the negotiations.

The present study aims at tackling the main legal challenges underpinning the structuring and implementation of reverse logistics systems via sectoral agreements. Moreover, the relevance of the study is associated with the demonstration of possible risk to derail the structuring and implementation of reverse logistics system by the business sector. This is because, by failing to obtain consent to enter into sectoral agreement, the Government may edit rules unilaterally, without, therefore, consider the isonomic, proportionate and reasonable manner its own powers under the shared responsibility for the lifecycle of products, as a holder of public urban sanitation and solid waste management.

**Keywords:** NSWP; solid waste; shared responsibility; reverse logistics; sectoral agreement.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E O ENFOQUE SETORIAL.....	2
1.1 Eixos temáticos.....	2
1.2 Degradação ambiental e processos produtivos.....	2
1.3 Direito ambiental e seu ferramental.....	3
1.3.1 Instrumentos de comando e controle.....	4
1.3.2 Instrumentos econômicos.....	4
1.3.3 Instrumentos informativos.....	5
1.4 Gestão de resíduos sólidos e a abordagem jurídica tradicional.....	6
1.4.1 Direito da eliminação de resíduos.....	7
1.4.2 Serviços públicos de limpeza urbana.....	7
1.5 Conclusão parcial.....	8
2. DIREITO DOS RESÍDUOS E MUDANÇAS DE PARADIGMA.....	9
2.1 Enfoque integrado.....	9
2.1.1 Dos processos produtivos aos produtos.....	9
2.2 Integração dos eixos temáticos.....	10
2.2.1 Perspectiva interna.....	10
2.2.2 Perspectiva externa.....	11
3. PROTEÇÃO AMBIENTAL, CONSENSUALISMO E COOPERAÇÃO: CONTRATOS NA CONDIÇÃO DE NOVO INSTRUMENTO?.....	15
3.1 Estado, direito e conjuntura: procedimentalização do Direito.....	15
3.2 Cooperação e proteção ambiental.....	17
3.3 Consensualismo e contratos ambientais.....	18
3.3.1 Gestão integrada de resíduos sólidos: nova abordagem (prevenção, valorização e eliminação).....	18
3.3.2 Responsabilização dos geradores.....	19

4. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS).....	21
4.1 Breve panorama sobre a PNRS, seu conteúdo e sua sistemática.....	21
4.1.1 Objeto e campo de aplicação.....	21
4.1.2 Definições, princípios e hierarquia de resíduos .....	21
4.1.3 Proibições e repressão nas esferas civil, penal e administrativa .....	24
5. EXPLOSÃO NORMATIVA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	29
5.1 Precedente relevante: a PNRS como “norma geral” .....	34
5.2 Resíduos da produção e planos de gerenciamento.....	38
5.3 Resíduos de consumo e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos .....	40
5.3.1 Conteúdo da responsabilidade do setor empresarial .....	41
5.3.2 “Design ecológico compulsório” (art. 31, inciso I e art. 32).....	41
5.3.3 Informação (art. 31, inciso II) .....	42
5.3.4 Retorno e destinação final adequada (art. 31, inciso III e art. 33) .....	43
5.3.5 Participação das ações dos planos municipais de resíduos (art. 31, inciso IV).....	45
5.3.6 Sujeitos obrigados .....	45
5.3.7 Setor empresarial.....	45
5.3.8 Consumidores.....	46
5.3.9 Poder Público .....	46
5.4 Implementação do Sistema de Logística Reversa.....	47
5.4.1 Regulamentação pelo Poder Público.....	47
5.4.2 Acordos setoriais e termos de compromisso .....	49
5.4.3 Acordos setoriais e sua natureza contratual .....	53
5.4.4 Termos de compromisso versus termos de ajustamento de conduta (TAC) ...	59
6. LOGÍSTICA REVERSA E ACORDOS SETORIAIS .....	61
6.1 Produto: objeto de logística reversa.....	61
6.2 Procedimento da negociação.....	62

6.2.1	Início do procedimento.....	62
6.2.2	Negociação .....	63
6.2.3	Avaliação.....	63
6.2.4	Celebração e assinatura .....	64
6.3	Especificamente o papel do Comitê Orientador (Cori) .....	64
6.4	Conteúdo mínimo dos acordos setoriais .....	67
6.5	Experiências.....	69
6.5.1	Acordo setorial já firmado e embalagens usadas de óleo lubrificante .....	69
6.5.2.	Acordos setoriais em negociação .....	81
6.5.3	Lâmpadas .....	81
6.5.4	Embalagens em geral .....	82
6.5.5	Equipamentos eletroeletrônicos .....	83
6.5.6	Medicamentos .....	84
7.	DISCUSSÃO: DESAFIOS JURÍDICOS DOS ACORDOS SETORIAIS.....	86
7.1	Acordos setoriais e o direito estatal .....	86
7.1.1	Acordos setoriais e necessidade de reforma da legislação tributária .....	87
7.1.2	Acordos setoriais e legislação estadual/municipal: obstáculos à implementação da logística reversa em âmbito nacional .....	91
7.2	Vinculação de terceiros não contratantes?.....	94
7.3	Edição de decreto buscando assegurar isonomia no cumprimento da PNRS (fabricantes <i>versus</i> importadores).....	97
7.4	Acompanhamento/monitoramento e controle: cooperação entre Estado e setor empresarial.....	98
7.5	Dificuldade para se estabelecer obrigações ou assegurar o cumprimento daquelas já dispostas em Lei à União, como parte do Acordo Setorial.....	99
7.6	Antecipação da solução de conflitos inerentes às esferas do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal .....	101
7.7	Experiência prévia <i>versus</i> progressividade na implementação.....	102

CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS .....	111

## INTRODUÇÃO

No direito ambiental brasileiro, a disciplina jurídica dos resíduos sólidos, se comparada à da água e à do ar, por exemplo, é bastante recente. Em nível nacional, somente em 2010 foi editada a Lei Federal n. 12.305/2010, a qual institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Talvez por essa razão, a doutrina nacional relativa a esse tema é ainda incipiente.

A despeito de sua novidade no plano jurídico, no mundo, os resíduos sólidos sempre configuraram um problema em virtude dos impactos negativos que causam ou possam vir a causar à qualidade de vida, à saúde humana e ao ambiente, sobretudo nos grandes aglomerados urbanos. Mais especificamente, verifica-se, nas últimas décadas, uma intensificação desse problema.

Do ponto de vista quantitativo, observa-se um crescimento vertiginoso no volume de resíduos gerados em decorrência da expansão do nível de consumo da sociedade industrial moderna. Sob o aspecto qualitativo, o avanço tecnológico e o consequente desenvolvimento e emprego de novas substâncias, por vezes tóxicas, resultou no aumento da periculosidade dos resíduos produzidos. A edição da PNRS pode ser encarada como uma tentativa (tardia) de endereçar o agravamento dessa matéria.

Do ponto de vista jurídico, analisar a PNRS como resposta a esse agravamento pressupõe, então, um entendimento sobre a insuficiência do arcabouço regulatório tradicional em lidar com a temática dos resíduos. E isso somente pode ser analisado no contexto do direito ambiental convencional. É justamente o que este item se propõe a discutir.

## **1. DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E O ENFOQUE SETORIAL**

Em termos evolutivos, a Lei Federal n. 6.938/1981, a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), inaugura, no ordenamento jurídico brasileiro, a preocupação em endereçar a chamada questão ambiental a partir da perspectiva eminentemente ecológica, em contraposição ao enfoque parcial até então prevalecente, marcado pela predominância da exploração econômica dos recursos naturais e pelo controle da poluição nas zonas industriais emergentes (Nusdeo, 2012). Esse importante marco legal, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, confere suporte normativo às diferentes políticas ambientais setoriais subsequentes.

A par da indiscutível importância da PNMA, o espírito de conferir um tratamento integrado dos problemas ambientais, isto é, a partir da visão sistêmica do ambiente, acabou sendo sucedido, no plano legislativo, por um tratamento setorial de seus componentes (água, atmosfera, recursos bióticos etc.), cuja atenção recaiu predominantemente sobre as repercussões ambientais dos processos produtivos.

### **1.1 Eixos temáticos**

À semelhança de diversos outros ordenamentos jurídicos estrangeiros, o direito ambiental brasileiro é marcado por uma disciplina eminentemente setorial dos recursos naturais, traduzida na regulação dos problemas ambientais conforme os *meios* (ou componentes do ambiente), em que tais problemas se exteriorizam: água, atmosfera, solo, biota.

Isso fica evidente quando se atenta para as diversas normas que estabelecem padrões de qualidade e limites máximos de emissão de poluentes (no caso dos recursos hídricos ou atmosféricos, por exemplo) ou protegem determinadas áreas das diferentes formas de intervenção/degradação antrópica (no caso da proteção dos recursos florestais, por exemplo).

### **1.2 Degradação ambiental e processos produtivos**

Tanto na PNMA quanto nas políticas setoriais que a sucederam, o principal alvo da atenção regulatória no tocante aos impactos negativos sobre os componentes ambientais

foram os processos produtivos (geralmente os grandes empreendimentos e as instalações industriais).

Isso se justifica pelo fato de se tratar de fontes de degradação ambiental pontuais – portanto mais facilmente identificáveis e controláveis pelas autoridades ambientais – e geralmente de maior dimensão, causadoras de impactos mais visíveis.

Não à toa, o principal instrumento de controle desses impactos ambientais negativos é o licenciamento ambiental, ferramenta por excelência para o monitoramento ambiental dos processos produtivos. O anexo da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 237/1997 corrobora essa afirmação.

Ademais, na própria PNMA o licenciamento ambiental ocupa lugar central entre os instrumentos por ela instituídos, tanto que foi disciplinado em artigo específico na própria PNMA. Da leitura de seu art. 10, *caput*, fica evidente o foco do controle ambiental dos estabelecimentos e atividades produtivas.

### **1.3 Direito ambiental e seu ferramental**

As políticas públicas, inclusive as ambientais, devem dispor de um ferramental apto a operacionalizar a consecução de seus objetivos. Sob uma dimensão jurídica, no caso do direito ambiental brasileiro, observa-se tanto na PNMA quanto nos diversos diplomas legais veiculadores de políticas públicas ambientais de vocação setorial a positivação de verdadeiras listas de instrumentos considerados pelo legislador como passíveis de concretizar objetivos por ele estabelecidos em tais políticas.

Do ponto de vista da técnica legislativa, cada diploma normativo ambiental costuma arrolar, em um único artigo, os instrumentos disponíveis para determinada política pública ambiental (vide, no caso da PNRS, o art. 8º), os quais passam a ser individualmente disciplinados em maior detalhe em dispositivos específicos.

Tanto na literatura econômica quanto na jurídica, os instrumentos de políticas ambientais costumam ser classificados em instrumentos (i) de comando e controle, (ii) econômicos e, mais recentemente, (iii) informativos.

### *1.3.1 Instrumentos de comando e controle*

De acordo com Ana Maria de Oliveira Nusdeo, (2006, p. 364) instrumentos de comando e controle (de controle ou de controle direto) são “[...] aqueles que fixam normas, regras, procedimentos e padrões determinados para as atividades econômicas a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos da política em questão”.

Conforme explica a autora, eles se baseiam “em prescrições de cunho administrativo e no poder de polícia e cujo descumprimento acarreta a imposição de sanções de cunho penal e administrativo”, a exemplo das “normas de controle da poluição atmosférica ou da água que estabelecem determinados padrões, as normas de zoneamento, estabelecendo restrições para a utilização de áreas protegidas e alguns procedimentos como o licenciamento ambiental” (2006, p. 364).

Na PNRS, exemplos de instrumentos de comando e controle encontram-se nos artigos 20 a 24, os quais impõem o planejamento da geração e da gestão de resíduos da produção, submetendo-o ao controle dos órgãos ambientais licenciadores, bem como nos artigos 37 a 41, os quais disciplinam o regime jurídico de controle e fiscalização das atividades geradoras e de gerenciamento de resíduos perigosos.

### *1.3.2 Instrumentos econômicos*

Segundo Nusdeo (2006, p. 365-366), instrumentos econômicos são aqueles que atuam sobre os custos de produção e consumo dos agentes cujas atividades estejam inseridas nos objetivos de determinada política ambiental. Eles se opõem aos instrumentos de comando e controle em razão de seu caráter indutor de comportamentos desejados pela política ambiental. Isso pode dar-se, exemplificativamente, por meio “da imposição de tributos e preços públicos, da criação de subsídios ou ainda, da possibilidade de transação sobre direitos de poluir ou créditos de não poluição”.

Em matéria de resíduos, um exemplo bastante ilustrativo de instrumento econômico no ordenamento brasileiro é o Decreto Federal n. 7.619/2011, o qual regulamenta a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de resíduos sólidos. A PNRS possui um capítulo específico destinado aos instrumentos econômicos (artigos 42 a 46).

Por fim, é interessante observar que a responsabilidade pós-consumo em geral, denominada “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” pela PNRS, e a chamada logística reversa em especial (conjugação dos deveres de retorno e destinação final ambientalmente adequada de “produtos em fim de vida” ou “resíduos pós-consumo”), como instrumento de política ambiental em matéria de resíduos (certamente o mais utilizado mundialmente), representa uma situação intermediária à classificação ora apresentada (instrumentos de comando e controle *versus* instrumentos econômicos).

Isso se explica pelo fato de ela atuar sobre os custos de produção (em sentido lato, incluindo tanto a fabricação/importação quanto a distribuição/comercialização de produtos), tal como sucede tipicamente com os instrumentos econômicos, mas de forma *indireta, na forma de incentivo*: à medida que o produtor (sobretudo o fabricante e o importador) é obrigado a executar a gestão de seus produtos em fim de vida e arcar com os respectivos custos, espera-se que ele opere mudanças em seus produtos com vistas a evitar ou reduzir os resíduos associados ao uso deles, afinal, quanto menos resíduos forem gerados, menores serão os custos (futuros) de gestão. De outra sorte, a não observância das obrigações de logística reversa por parte dos agentes obrigados pela PNRS e pelos instrumentos concretizadores de sua implementação e operacionalização (notadamente os acordos setoriais) implica tais sujeitos a sanções (vide o art. 62, inciso XII do Decreto Federal n. 6.514/2008), o que revela a presença de controle pelo aparato administrativo estatal-ambiental, característica típica dos instrumentos de comando e controle.

### *1.3.3 Instrumentos informativos*

A identificação da categoria “instrumentos informativos” fomenta a discussão instrumentos de comando e controle *versus* instrumentos econômicos e surge com a constatação do fornecimento de informações à população em geral, que pode desempenhar um importante papel na proteção do ambiente (vide, nesse sentido, o art. 3º, inciso VI e o art. 6º, inciso X, ambos da PNRS).

Mais especificamente, essa categoria parte do reconhecimento da importância da participação dos consumidores na consecução dos objetivos das políticas ambientais e da necessidade do fornecimento de informações a eles como condição para seu efetivo

envolvimento na proteção do ambiente, notadamente para o cumprimento de obrigações – isto é, deveres – ambientais impostos legalmente a esses sujeitos (vide, nesse sentido, o art. 35 da PNRS).

Tradicionalmente, os instrumentos de comando e controle e os econômicos têm como destinatários exclusivamente os grandes poluidores, nomeadamente aqueles responsáveis pelas atividades e instalações *produtivas* (vide as considerações do item 1.3.1, *supra*). Embora os instrumentos informativos também imponham obrigações somente aos produtores, configuram um “meio caminho” no reconhecimento da existência de parcela de responsabilidade dos consumidores na proteção ambiental.

No caso da PNRS, o exemplo mais ilustrativo de instrumento informativo é o art. 31, inciso II, nos termos dos quais fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm o dever de divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados aos respectivos produtos.

#### **1.4 Gestão de resíduos sólidos e a abordagem jurídica tradicional**

Conforme adiantado na introdução deste item, em que pese a problemática dos resíduos sólidos não ter sido objeto de maior atenção pelo legislador e pela doutrina até a edição da PNRS, isso não significa que antes de seu advento não tenha havido geração de resíduos, tampouco que inexistiram esforços para enfrentar os impactos ambientais negativos por eles engendrados, muito pelo contrário. Significa tão somente que a *perspectiva* no tratamento jurídico desse problema era distinta e paulatinamente foi encontrando limites ante o agravamento qualitativo e quantitativo da geração de resíduos, consoante aduzido anteriormente.

Os materiais e as substâncias que compõem os resíduos vão se decompondo em razão dos processos físicos, químicos e biológicos, deterioração essa que apresenta elevado potencial de impactos à saúde humana e ao ambiente caso não seja devidamente controlada. Por esse motivo, os resíduos precisam ser controlados e, acima de tudo, eliminados de forma segura. Nesse sentido, os resíduos configuram um problema sanitário, isto é, de saúde pública.

Como corolário, não é de se estranhar que a abordagem jurídica tradicional dos resíduos tenha se limitado à esfera dos serviços públicos de saneamento, materialmente

executados pelo Poder Público municipal e preocupados basicamente com a eliminação controlada dos resíduos mediante a disposição ambientalmente adequada de rejeitos em aterros sanitários.

#### *1.4.1 Direito da eliminação de resíduos*

Pelo fato de o direito dos resíduos clássico ter se concentrado sobre a noção de eliminação de resíduos, isto é, a aterragem e/ou a incineração deles, com o intuito de “fazer desaparecer” esses materiais em locais em tese seguros do ponto de vista ambiental e de saúde pública, geralmente afastados dos aglomerados urbanos, pode-se inferir que o direito “clássico” dos resíduos corresponderia ao direito da eliminação deles.

Não obstante, vários são os desafios associados a esse enfoque exclusivo na eliminação, entre os quais se destacam: (i) o crescente esgotamento da vida útil dos aterros sanitários; (ii) a também crescente falta de disponibilidade de áreas para a instalação de novos aterros, notadamente quando se tem em mira o fenômeno do NIMBY (*not in my backyard*, em inglês), isto é, o desinteresse, quando não verdadeira relutância, de populações em ter aterros localizados em seus municípios; (iii) a necessidade de controlar a poluição decorrente da mera disposição de rejeitos a fim de evitar que a poluição se desloque para outros meios, a exemplo da contaminação do solo e das águas subterrâneas no caso da aterragem inadequada, da poluição atmosférica ou da incineração inapropriada.

Todos esses desafios trazem à tona os limites dessa abordagem convencional, assim como a discussão sobre a necessidade de combate das verdadeiras causas do problema, ou seja, a geração (quantitativa e qualitativa dos resíduos) e a ausência de reaproveitamento desses materiais, e não apenas o tratamento de seus sintomas, isto é, o controle da poluição oriunda da aterragem e/ou da incineração.

#### *1.4.2 Serviços públicos de limpeza urbana*

Na abordagem tradicional, existe um único sujeito encarregado da eliminação de resíduos: o Poder Público municipal. Incumbido de coletar e eliminar os resíduos, esse agente socorre-se da arrecadação tributária, nomeadamente de parcela do montante

arrecadado a título de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), para fazer frente às despesas correspondentes às atividades de coleta e eliminação de resíduos.

Todavia, o aumento da quantidade e da periculosidade dos resíduos, ao tornar os serviços públicos de manejo de resíduos cada vez mais necessários, passa a exigir uma elevação na arrecadação. Isso gera uma dificuldade cada vez maior no financiamento desses serviços públicos, sobretudo quando se considera a elevada carga tributária no Brasil e a conseqüente impopularidade política das chamadas “taxas do lixo”.

Adicionalmente, o Poder Público, por não controlar as decisões de geração de resíduos, sejam elas diretas (o consumo) ou indiretas (a fabricação dos produtos), apenas consegue gerenciar o problema, mas não resolvê-los.

### **1.5 Conclusão parcial**

Portanto, por qualquer ângulo que se olhe a questão, verificam-se diversos limites da abordagem tradicional do direito ambiental no enfrentamento do problema dos resíduos. Ao centrar-se sobre os impactos ambientais dos processos produtivos de forma setorial, o enfoque convencional acaba por negligenciar o problema da geração de resíduos em decorrência do aumento dos padrões de consumo e da crescente periculosidade deles, contentando-se com o mero tratamento dos sintomas: eliminação controlada pelo Poder Público, sem qualquer envolvimento da coletividade, no fundo a grande responsável pelo problema quantitativo e qualitativo dos resíduos.

Por mais diversificados que sejam os instrumentos disponíveis, tanto de comando e controle quanto econômicos, eles se mostram insuficientes para endereçar todos os desafios apontados antes. Daí a necessidade de uma mudança no paradigma da própria abordagem jurídica dos resíduos e, como corolário, do ferramental para enfrentar o problema. É o que será discutido no item seguinte.

## 2. DIREITO DOS RESÍDUOS E MUDANÇAS DE PARADIGMA

### 2.1 Enfoque integrado

#### 2.1.1 *Dos processos produtivos aos produtos*

À medida que se abandona o direito clássico de eliminação de resíduos e se passa a reconhecer a verdadeira causa do problema, nomeadamente a geração crescente de resíduos em decorrência do aumento dos padrões de consumo, verifica-se uma ampliação dos horizontes do direito ambiental tradicional: deixa-se de focar exclusivamente os impactos ambientais dos processos produtivos e destacam-se os aspectos ecológicos dos resultados desses processos, vale dizer, dos produtos eles próprios.

Sem essa ampliação, revela-se ser impossível enfrentar a questão dos resíduos, afinal, na raiz dela está a colocação no mercado e, principalmente, o consumo de produtos que invariavelmente se tornarão resíduos. No caso da PNRS, essa preocupação com as características ambientais dos produtos está densificada na perspectiva de ciclo de vida do produto, definido pelo art. 3º, inciso IV, como a “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”.

A ideia de ciclo de vida dos produtos é tão essencial que, no caso brasileiro, chega a dar nome para o regime de responsabilidade dos geradores (diretos e indiretos) pelos resíduos das atividades de consumo: “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (vide art. 3º, inciso XVII e art. 30 e seguintes, todos da PNRS).

Conforme será discutido ao longo deste estudo, tal responsabilidade compartilhada abrange um conjunto de obrigações endereçadas a diferentes agentes que atuam em diversas etapas do ciclo de vida do produto (fabricação, comercialização etc.) e com conteúdos variados, mas que igualmente dizem respeito aos diversos estágios do ciclo de vida dos produtos (*design*, destinação final ambientalmente adequada dos produtos em fim de vida etc.).

É evidente, pois, que o direito dos resíduos é justamente o ramo do direito ambiental que pioneiramente insere as consequências ecológicas dos produtos no espectro

regulatório-ambiental e, com isso, integra a juridificação dos processos produtivos e de seus resultados.

## **2.2 Integração dos eixos temáticos**

Como corolário da perspectiva de ciclo de vida dos produtos, é possível – e, mais que isso, necessário – relacionar as preocupações ecológicas incidentes nas diferentes etapas dos produtos (antes de sua concepção, durante seu uso e depois do consumo, ou seja, quando “transformados” em resíduos) tanto com outras preocupações do direito ambiental não especificamente relacionada ao tema dos resíduos (perspectiva interna de integração) quanto com outros ramos do direito (perspectiva externa de integração).

### *2.2.1 Perspectiva interna*

#### **a. Resíduos sólidos, proteção do solo e espaço territorial**

Ainda sob a ótica da simples eliminação, o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos mostra-se de fundamental importância para evitar a poluição decorrente da eliminação dos resíduos. O caso mais particular dessa constatação é a prevenção da contaminação (poluição) do solo e das águas subterrâneas em virtude do emprego da técnica de aterragem de resíduos. Ilustrativa do relevo do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos é a inserção da definição de “área contaminada” (inciso II) e de “área órfã contaminada” (inciso III) no rol de conceitos do art. 3º da PNRS. Em que pese a proteção do solo ser merecedora de atenção regulatória setorial específica (vide, no plano federal, a Resolução Conama n. 420/2009 e, no Estado de São Paulo, a Lei n. 13.577/2009), tais definições parecem apontar para a preocupação da PNRS em evitar o surgimento de áreas contaminadas em decorrência da destinação e disposição final ambientalmente inadequada de resíduos sólidos e rejeitos.

Mas a relação entre resíduos e rejeitos e proteção do solo não se esgota no aspecto apontado. O aumento da quantidade de resíduos gerados coloca, numa perspectiva ecológica de longo prazo, o problema do esgotamento da vida útil dos aterros e, em última análise, do próprio “espaço territorial” (solo) – recurso econômico cada vez mais escasso, sobretudo nas localidades mais adensadas – disponível para as atividades de eliminação de resíduos. Daí a preferência de ter necessariamente de recair sobre

soluções “hierarquicamente superiores” à mera eliminação de resíduos (como a não geração, minimização, reúso e reciclagem).

#### **b. Resíduos sólidos e aspectos energéticos**

Uma das soluções de eliminação de resíduos é o uso desses materiais como fonte de energia (*waste to energy*, na expressão inglesa já consagrada). Tal solução não é vedada pela PNRS, a qual, em seu art. 9º, § 1º prescreve que “poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental”.

Existe, porém, outro sentido, talvez mais importante, em que se deve relacionar a temática dos resíduos com os aspectos energéticos. Uma das principais soluções para os resíduos é a reciclagem dos materiais, ou seja, o reaproveitamento dos resíduos em outros processos produtivos. A reciclagem tem a vantagem de contribuir, de um lado, para a diminuição da quantidade de resíduos a serem eliminados via aterragem ou incineração e, de outro, para a menor necessidade no uso de matérias-primas virgens. No entanto, em regra, a reciclagem é uma atividade intensiva em energia. Vale dizer, os benefícios da recircularização dos materiais podem ser aniquilados pelo prejuízo consistente na elevação do consumo de energia. Por essa razão é que se coloca, uma vez mais, a necessidade de adoção de soluções “hierarquicamente superiores” na gestão dos resíduos: não geração, diminuição da geração e reutilização.

#### *2.2.2 Perspectiva externa*

##### **a. Direito ambiental e direito do consumidor**

O diálogo entre o direito dos resíduos e o direito do consumidor é, inquestionavelmente, a forma de integração externa mais frutífera, embora ainda muito pouco explorada.

Em primeiro lugar, observa-se que a PNRS, ao endereçar os consumidores, impõe a eles verdadeiros deveres em relação à gestão de seus resíduos. O art. 35 da PNRS é expresso em impor aos consumidores as obrigações de segregar os resíduos por eles gerados, assim como disponibilizá-los para coleta.

Tradicionalmente, o direito está acostumado a tratar dos *direitos* dos consumidores, e muito pouco ou nada habituado a reconhecer os *deveres* dos consumidores. Isso não

deve causar nenhum tipo de estranheza, afinal, os consumidores são geradores de resíduos, e a PNRS tem por objeto justamente a responsabilização dos geradores de resíduos. Nesse sentido, o direito dos resíduos impõe limites ao direito do consumidor (Aragão, 1999, p.1-7).

Por outro lado, da perspectiva dos direitos dos consumidores, no tocante à informação, os consumidores passam a ter direitos de informação relacionados também aos aspectos ecológicos dos produtos que consomem.<sup>1</sup> Em termos de dogmática jurídica, o art. 6º, inciso X<sup>2</sup> da PNRS deve ser lido em conjunto com o art. 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei Federal n. 8.078/1990). Nesse sentido, o direito dos resíduos complementa o direito do consumidor.

Ademais, vale comentar que o Senado Federal analisa o projeto de Lei (PL) n. 281, de 2012, visando alterar o CDC para aperfeiçoar inúmeras disposições, entre as quais a de consumo sustentável, objeto, inclusive, de valiosas contribuições do Prof. Marcelo Sodré, da PUC-SP, conforme registra o Relatório<sup>3</sup> do Senador Ricardo Ferraço, da Comissão Temporária de Modernização do CDC.

De acordo com Sodré, em sua redação original, o CDC não tratou do consumo sustentável, pois não havia na época conhecimento que permitisse uma proposta consistente. Agora o tema foi introduzido no PL e, como um dos autores da proposta, o Prof. Marcelo sistematiza seu conteúdo e indica suas três linhas centrais: direitos básicos, informação e prevenção.

O tema é introduzido no artigo 4º do CDC com o objetivo de nortear a política das relações de consumo e deixar claro que cabe a todos um papel para se buscar uma sociedade sustentável, inclusive com deveres perante as gerações

---

<sup>1</sup> A outra face da moeda, aqui, é o dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes em fornecer aos consumidores informações relacionadas aos resíduos associados aos produtos que colocam no mercado (art. 31, inciso II da PNRS).

<sup>2</sup> O direito da sociedade à informação.

<sup>3</sup> Relatório Final Aprovado em 26/03/2014. Disponível:  
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=147360&tp=1>

<sup>4</sup> “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, a proteção do meio ambiente, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

II – (...) e) pelo incentivo a padrões de produção e consumo sustentáveis.

IX – promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, de forma a atender as necessidades das atuais gerações, permitindo melhores condições de vida, promovendo o desenvolvimento econômico e a inclusão social, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras.”

futuras. Nos artigos 6<sup>5</sup> e 31, se busca garantir o direito à informação sobre os impactos ambientais de produtos e serviços. Não existe possibilidade de cumprir qualquer dever para com o meio ambiente sem as informações adequadas. Hoje, consumidores são constantemente enganados nos rótulos ambientais de produtos ofertados. E, por fim, os artigos 10-A e 39 têm como objetivo obrigar os fornecedores a adotarem medidas preventivas e precautórias para que os produtos e serviços não causem graves impactos ambientais.<sup>6</sup>

Mais direitos, mas também deveres, quando o assunto é cuidado com o meio ambiente. Essa é uma das novidades que podem vir a ser incluídas na atualização do CDC quanto aos consumidores, reforçando as disposições da PNRS.

A outra face da moeda, aqui, é o dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de fornecer aos consumidores informações relacionadas aos resíduos associados aos produtos que colocam no mercado (art. 31, inciso II, da PNRS).

### **2.3 Direito ambiental e direito do comércio exterior**

Ainda sob a ótica da regulação dos produtos, não se deve perder de vista que as disposições da PNRS aplicam-se, indistintamente, a produtos fabricados no Brasil e no exterior (produtos importados), quando comercializados em território nacional.

Assim, além das dificuldades práticas de endereçar os importadores<sup>7</sup> quanto à obrigatoriedade de implementar e operacionalizar o sistema de logística reversa, esse tratamento paritário de produtos nacionais/estrangeiros pode, a depender do setor (produto) e do mercado relevante, vir a ser entendido como discriminatório em relação aos produtos importados, em contrariedade às regras de comércio internacional às quais o Brasil está adstrito.

O apontamento aventado neste item visa resguardar isonomia na aplicação da PNRS tanto aos fabricantes quanto aos importadores de produtos sujeitos à logística reversa, de forma a alinhar proteção do meio ambiente e comércio internacional. Ademais, no mesmo sentido, vale atentar às implicações de movimentos transfronteiriços de resíduos

---

<sup>5</sup> “Art. 6º (...) XIII – a informação ambiental veraz e útil, observados os requisitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010).

<sup>6</sup> Momento é bom para discutir sustentabilidade, diz especialista. Marcelo Sodré é professor de Direito do Consumidor e Direito Ambiental da PUC/SP. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/momento-bom-para-discutir-sustentabilidade-diz-especialista-10787126#ixzz35V5OZmVo>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

<sup>7</sup> Dificilmente os importadores estão organizados, ao contrário dos fabricantes. Ademais, raros são os produtos objeto da PNRS que se submetem ao sistema de importação não automática.

reguladas pela Convenção de Basileia<sup>8</sup> e pela Resolução Conama n. 452/2012, e também previstas no art. 49<sup>9</sup> da PNRS.

---

<sup>8</sup> A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, foi concluída em Basileia, Suíça, em 22 de março de 1989. Ao aderir à convenção, o governo brasileiro adotou um instrumento que considerava positivo, uma vez que estabelece mecanismos internacionais de controle desses movimentos, baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação, exportação e o trânsito de resíduos perigosos. A convenção procura coibir o tráfico ilegal e prevê a intensificação da cooperação internacional para a gestão ambientalmente adequada desses resíduos. A convenção foi internalizada na íntegra por meio do Decreto n. 875/1993, sendo também regulamentada pela Resolução Conama n. 452/2012. Disponível em: <[www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia](http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia)>.

<sup>9</sup> Art. 49. É proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.

### **3. PROTEÇÃO AMBIENTAL, CONSENSUALISMO E COOPERAÇÃO: CONTRATOS NA CONDIÇÃO DE NOVO INSTRUMENTO?**

#### **3.1 Estado, direito e conjuntura: procedimentalização do Direito**

Em duas obras analíticas das transformações do Estado e do direito moderno ante o fenômeno da globalização, José Eduardo Faria (2004) observa uma crescente insuficiência do Estado em geral e do direito positivo particular em regulamentar os sistemas socioeconômicos hierarquicamente, em especial diante da crescente complexidade de tais sistemas e a decorrente dificuldade de o Estado e o direito nacional positivado reestruturarem-se de modo a acompanhar tais mudanças. Isso porque, quanto mais o Estado intervém, mais precisa de normas (fragmentação do ordenamento jurídico e de sua unidade), mas elas são cada vez menos eficazes, ou seja, cada vez menos funcional se mostra o direito. Daí a racionalidade jurídica ter caminhado para um menor grau de intervenção, o que, por sua vez, abriu caminho para novas formas de criação do direito: o Estado perde a exclusividade na produção do direito (positivo, oficial e nacional) e passa a concorrer com uma múltipla e entrelaçada gama de outras fontes normativas.

Em termos menos abstratos e mais especificamente atrelados ao direito e às suas transformações, a resposta do Estado ao paradoxo dessa “crise ingovernabilidade” dos sistemas socioeconômicos e dos problemas a eles subjacentes pode ser observada em uma mudança no tipo de direito por ele produzido. Historicamente, essa alteração coincide com o perfil neoliberal do Estado, o qual, a partir e no decorrer da década de 1990, passou a adotar ambiciosos projetos de flexibilização, desformalização, desburocratização, desregulação e desconstitucionalização (Faria, 2004, p. 139 e 177).

Limitado em suas políticas fiscais e impotente em seus instrumentos de direção e em suas estratégias de planejamento, o Estado, de um lado, cada vez mais ciente de sua ineficácia normativa e, portanto, incapaz de disciplinar por meio de seu aparato jurídico-institucional os processos socioeconômicos, tampouco os comportamentos de seus participantes e, de outro, subjugado à preponderância do contexto internacional sobre o nacional e forçado a compartilhar seu poder normativo com outros agentes (supranacionais ou paraestatais/não oficiais), continua legislando, mas de forma qualitativamente diferente: ele reduz a sua carga intervencionista em prol de um direito

que facilite a cooperação entre os setores e agentes (que, afinal, ele não consegue mais controlar). Isso implica uma regulação voltada menos à conformação de comportamentos e à consecução de resultados e mais à construção e disciplina de ajustes procedimentais que induzam o entendimento entre eles (Faria, p. 141 e 149).

É nesse contexto que o autor aponta a procedimentalização do direito como uma técnica a que o Estado moderno passa a recorrer na tentativa de se manter funcional, isto é, continuar a disciplinar a vida social, embora o faça de maneira qualitativamente diversa e menos pretensiosa:

[...] na procedimentalização do direito, o Estado deixa de decidir o conteúdo das leis, limitando-se a estabelecer procedimentos para que os diferentes setores sociais possam negociar as alternativas normativas mais adequadas aos seus respectivos interesses. Procedimentos são ‘instrumentos para a ação’, que fomentam a cooperação continuada entre os diferentes atores sociais. Eles estimulam o potencial de auto-organização e autorregulação de indivíduos e corporações por meio da manutenção e promoção de espaços livres para ações privadas autônomas, das quais emergem novas possibilidades de ações e relações privadas. E as que se revelam mais eficientes estabilizam-se e servem como marco ou referência para futuras ações [...]. Nesse sentido, ao garantir expectativas sem fixar o conteúdo material ou substantivo deles, os procedimentos geram padrões estáveis e esperados de relações sociais, criando assim condições para a continuidade das relações entre os diferentes atores, balizando-os e orientando-os em contextos de incerteza. O único compromisso efetivamente substantivo ou material do direito, nessa perspectiva, é assegurar e manter a liberdade de ação, ou seja, a liberdade para procurar e experimentar novas alternativas e opções. Em vez de impor regras que comandam fins substantivos a serem compulsoriamente atingidos, a procedimentalização é apenas uma técnica pela qual esses fins são induzidos; os fins substantivos não desaparecem – os meios de atingi-los é que mudam. Dito de outro modo, em vez de tomar decisões unilaterais e de impô-las imperativamente a cidadãos, empresas, associações comunitárias e movimentos sociais, o legislador opta por uma criação negociada do direito, com base na correlação das forças em vigor. No limite, e numa perspectiva crítica, essa estratégia configuraria uma forma de ‘rendição’ do poder público, à medida que, ao beneficiar grupos econômicos, sociais e políticos com poder de voz, capacidade de mobilização e poder de veto, ela conduz à privatização da produção do conteúdo do direito. Graças a essa estratégia, conglomerados empresariais, entidades de classe, órgãos de representação corporativa e organizações não governamentais podem multiplicar seu poder político, convertendo-o em poder normativo sem precisar obrigatoriamente passar pelos filtros democráticos tradicionais (Faria, 2008, p. 56-57).

Como consequência do fenômeno da procedimentalização do direito, verifica-se, ainda segundo José Eduardo Faria, uma tendência ao resgate da contratualização, assim descrita pelo autor:

[...] alargamento do alcance das normas de livre contratação ou de expansão dos campos de “contratualização”, vistos como espaços de liberdade juridicamente reconhecidos para a criação de direitos subjetivos pelos próprios agentes econômicos. Em outras palavras, trata-se da reafirmação dos contratos como forma jurídica mais adequada à transmissão da propriedade, à funcionalização das relações de compra e venda e à previsibilidade, enquanto condição básica para o cálculo racional (Faria, p. 2008, p. 87).

A celebração dos acordos setoriais visando à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos inquestionavelmente se insere no contexto de procedimentalização e contratualização do direito.

### **3.2 Cooperação e proteção ambiental**

Conforme se pode notar, a PNRS consagra o consensualismo na gestão de resíduos sólidos ao fomentar a conjugação de esforços entre o Poder Público e o setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes), prevendo de forma expressa como princípio e objetivo a cooperação e a articulação entre os atores, conforme anteriormente aclarado.

Nesse sentido, ensina o prof. Paulo Affonso Leme Machado (2012), que:

O termo cooperação pode parecer muito indeterminado e passar uma mensagem somente utópica. Não é isso que pretende a Lei e nem foi isso que quis a Constituição ao inserir como primeiro objetivo da República Federativa do Brasil a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I). A presença de um princípio com esse conteúdo mostra a todo o momento que a tarefa não é somente de um setor, isto é, somente da Prefeitura Municipal ou dos responsáveis diretos pela logística reversa. Cooperar não é pulverizar as diversas responsabilidades dos atores da gestão de resíduos... A solidariedade não permite que poder público, empresa e sociedade fiquem separados, desinformados e distantes entre si na gestão dos resíduos sólidos, pois a ausência de cooperação conduziria ao fracasso uma política ambiental e social, que, enfim, é a sobrevivência de todos.

Assim, o sentido de cooperação na aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos resta mais uma vez configurado a partir dos acordos setoriais e dos termos de compromisso.

A importância da harmonização entre os atores sujeitos à PNRS está amparada pelo artigo 25 da Lei Federal n. 12.305/2010, que determina: “O poder público, o setor

empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento”.

Portanto, posturas conflituosas e resistentes, visões ideológicas e carentes de senso de realidade jurídica, técnica, econômica, política e cultural, posicionamentos obscuros e intransigentes, interesses escusos e inconfessáveis, tanto de uma como de outra parte, no caso do Poder Público e do empresariado, representado por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, poderão resultar no comprometimento das medidas voltadas ao cumprimento da PNRS, de seu espírito cooperativo e de sua vocação consensual.

Por consequência, é indispensável zelar pelos princípios, objetivos e instrumentos que consagram a cooperação e a articulação entre os setores, o compartilhamento justo e equitativo de atribuições e os interesses de ambas as partes, pois, confluindo para uma mesma direção, poderão ser exteriorizados por meio do acordo setorial, que será oportunamente comentado no decorrer deste trabalho.

### **3.3 Consensualismo e contratos ambientais**

#### *3.3.1 Gestão integrada de resíduos sólidos: nova abordagem (prevenção, valorização e eliminação)*

Se a eliminação de resíduos se apresenta como paliativo para a resolução da problemática dos resíduos, deve-se perguntar que outras soluções podem ser concebidas para esse problema. A resposta é conferida pela própria PNRS ao estabelecer, em seu art. 9º, *caput* da chamada hierarquia de resíduos: “[n]a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (Schall, 1992).

Prevenção de resíduos, em sentido amplo, compreende a não geração, a redução da geração e o reúso de resíduos. Própria da lógica do direito ambiental, a estratégia de prevenção justifica-se pela obviedade de que quanto menos resíduos forem gerados, menor será a quantidade de resíduos a ter de ser eliminada, diminuindo-se, assim, os riscos e impactos ambientais negativos associados à eliminação. Mais importante,

todavia, é o fato de a prevenção de resíduos acarretar menor intensidade no uso de recursos naturais.

Sempre que a prevenção não for possível, deve-se proceder à valorização dos resíduos, isto é, ao reaproveitamento deles nos ciclos produtivos. Os resíduos, como materiais, podem e devem ser reaproveitados ao máximo possível, o que, além de promover uma poupança de recursos naturais (afinal, menos matéria-prima virgem se faz necessária), estimula o desenvolvimento de um novo mercado (indústria da reciclagem e dos produtos reciclados), compatibilizando os interesses empresariais, da sociedade e do ambiente na esteira do postulado do desenvolvimento sustentável em seus três pilares (econômico, social e ambiental).

### *3.3.2 Responsabilização dos geradores*

Reconhecer que o problema da questão dos resíduos concentra-se na quantidade crescente dos resíduos gerados significa afirmar que a eliminação, como estratégia de solução, afigura-se uma alternativa estéril, vale dizer, desprovida de sucesso. Isso porque, estando a causa do problema nos próprios produtos, isto é, na forma como são produzidos (“produtos com alto grau de residualidade”) e no padrão em que são utilizados (consumidos), o Poder Público (municipal), ao ser responsável por eliminar os produtos em fim de vida, apenas administrará o problema já ocasionado. Com efeito, as municipalidades nada podem fazer para combater – leia-se: evitar ou minimizar – a geração de resíduos, eis que não dispõe do poder de decisão sobre a fabricação e o consumo dos produtos.

Nesses termos, não fica difícil entender por que a resolução do problema perpassa, invariavelmente, a responsabilização dos tomadores das decisões de produção e de consumo, ou seja, dos produtores (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) e dos consumidores, os quais são, precisamente, os geradores – indiretos e diretos, respectivamente – dos resíduos a serem geridos.

Além de assegurar um verdadeiro enfrentamento da questão, ao endereçar os geradores de resíduos em vez do Poder Público, descarrega este último, sobretudo financeiramente, da execução direta das atividades de gestão de resíduos. Como a mudança, aqui, envolve transferência de tais atividades do setor público para o setor

privado, fala-se, ainda que impropriamente, em “privatização”, o que, a rigor, nada mais é que a mera aplicação do princípio do poluidor-pagador (Aragão, 1997), consagrado no art. 6º, inciso II, da PNRS.

## **4. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)**

À luz da mudança de paradigma descrita no item anterior, a fim de se adentrar a análise específica dos acordos setoriais, bem como de sua efetividade e de seus desafios jurídicos para a implementação da logística reversa no Brasil, mostra-se imperioso contextualizar, conceitual e sistematicamente, sua inserção e disciplina jurídica na PNRS.

### **4.1 Breve panorama sobre a PNRS, seu conteúdo e sua sistemática**

#### *4.1.1 Objeto e campo de aplicação*

A PNRS corresponde ao marco regulatório, em nível nacional, dos resíduos sólidos no Brasil. Importante atentar para a exclusão dos rejeitos radioativos de seu escopo, haja vista serem regulados por legislação específica (art. 1º, § 2º).

Nos termos de seu art. 2º, a PNRS integra a PNMA e deve articular-se com outras políticas ambientais (notadamente com as de agrotóxicos, de poluição por derramamento de óleo e outras substâncias perigosas e de educação ambiental) e não ambientais (a saber, sanitária, agropecuária e de qualidade de produtos).

Nesse sentido, ao art. 1º, *caput* e § 1º da PNRS segue que ela é aplicável a todos os sujeitos e atividades direta ou indiretamente relacionados aos resíduos sólidos.

#### *4.1.2 Definições, princípios e hierarquia de resíduos*

O art. 3º da PNRS traz um extenso rol de definições. A importância delas reside em sua funcionalidade: a PNRS somente consegue ser aplicada quando se recorre às definições elencadas do dispositivo citado.

A primeira e mais importante definição é a de resíduos sólidos, por óbvio o conceito-chave para que a PNRS seja aplicada. Afinal, é a definição de resíduo que permite distinguir o regime jurídico desses materiais em relação aos demais, ou seja, dos não resíduos (produtos em geral). A PNRS define resíduos sólidos da seguinte forma:

Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder

ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (art. 3º, inciso XVI).

Trata-se, portanto, de um conceito bastante amplo. O designativo *sólido* remete à ideia de que se considera resíduo tudo aquilo que pode ser apreendido fisicamente, em contraposição a tudo o que for disperso e, portanto, fora da apreensão física. Assim, por exemplo, podem ser resíduos os materiais nos estados semissólido, líquido ou gasoso desde que contidos (ou passíveis de contenção) em recipientes ou demais formas de apreensão física, diferentemente da poluição atmosférica e hídrica que fica dispersa nos meios aéreo e aquático (ou seja, difusos nesses meios).

Ao conceito de resíduos se contrapõe o de rejeitos, entendidos como os “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (art. 3º, inciso XV).

Destarte, somente serão rejeitos os materiais não passíveis de (re)aproveitamento, razão pela qual devem ser dispostos de maneira adequada em aterros sanitários. Em outras palavras, tudo o que puder ser (re)aproveitado nos ciclos produtivos será resíduo.

Umbilical e funcionalmente atrelada à distinção resíduos/rejeitos, está a diferença entre destinação final e disposição final ambientalmente adequada. Tais conceitos são definidos pelos incisos VII e VIII do art. 3º da PNRS, respectivamente:

[...] *destinação final ambientalmente adequada*: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; [...]

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

Conclui-se, portanto, que a destinação final engloba todos os possíveis destinos para os materiais que se tornam resíduos, incluindo a disposição final, consistente na eliminação

ordenada dos materiais que não puderem ser (re)aproveitados. Daí ser possível afirmar que a destinação final está para o conceito de resíduos assim como a disposição final para a noção de rejeitos, é dizer, deve-se dar destinação final ambientalmente adequada aos resíduos e dispor os rejeitos de maneira também ambientalmente adequada.

A PNRS define também o conceito de gerador de resíduos, embora tal definição seja supérflua, eis que é redundante com o disposto no art. 1º, § 1º. De qualquer maneira, importante reforçar a ideia de que todos os agentes relacionados direta ou indiretamente com os resíduos assumem alguma forma de responsabilidade (deveres jurídicos) segundo o regime da PNRS. Nesses termos, são considerados geradores de resíduos sólidos todas as “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo”.

Por fim, outro par de definições merecedor de atenção é o de gestão integrada/gerenciamento de resíduos. A primeira (gestão) é definida como o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (art. 3º, inciso XI). O segundo (gerenciamento), por sua vez, corresponde ao “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos” (art. 3º, inciso X).

Assim como a destinação final abrange a disposição final, o gerenciamento está compreendido na definição de gestão. Enquanto esta remete à ideia de que deve ser encontrada uma solução para os resíduos, o que pode abranger diferentes ações e mecanismos, o gerenciamento é uma das formas de solução, mais especificamente relacionado ao tratamento físico dos resíduos.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, no bojo do qual se encontra a logística reversa a ser implementada, entre outras possíveis formas, pelos acordos setoriais (objeto deste trabalho), relaciona-se diretamente à ideia de gestão integrada, ou seja, apresenta-se como uma forma de solução para os resíduos, embora sua concretização envolva o gerenciamento de resíduos.

As noções de (re)aproveitamento de materiais e de solução para os resíduos contidas, respectivamente, nas definições de destinação final e gestão integrada de resíduos, associa-se ao postulado de que os materiais devem ser, na maior medida possível, poupados em primeiro lugar e, em segundo, reinseridos no circuito socioeconômico, figurando a eliminação ambientalmente adequada como a última alternativa. Nesse sentido é que tais definições se articulam com a hierarquia de resíduos verbalizada no art. 9º, *caput* da PNRS: “na gestão e [no] gerenciamento de resíduos sólidos deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento de resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Essa hierarquia de resíduos está solidamente amparada pelos princípios norteadores da PNRS, elencados no art. 7º da lei, notadamente os da prevenção e precaução (inciso I), que remetem à ideia de poupança e reaproveitamento de materiais. Ademais, a noção de gestão integrada (solução para os resíduos) é paralela da visão sistêmica a que se refere o inciso III do art. 7º.

Aos conceitos de geradores e de responsabilidade compartilhada, ligam-se os princípios do poluidor-pagador (art. 7º, inciso II), do desenvolvimento sustentável (art. 7º, inciso IV) e da ecoeficiência (art. 7º, inciso V). A implementação da responsabilidade dos geradores, por sua vez, deve ser pautada pelos princípios do respeito às diversidades locais e regionais (art. 7º, inciso IX), do acesso à informação e do controle social (art. 7º, inciso X) e da proporcionalidade (art. 7º, inciso XI).

#### *4.1.3 Proibições e repressão nas esferas civil, penal e administrativa*

A PNRS veda as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos: lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos; lançamento *in natura* a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração; queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade; entre outras formas vedadas pelo poder público.

De acordo com a PNRS, são proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, ou seja, aterros sanitários, as seguintes atividades: utilização dos rejeitos dispostos como alimentação; catação; criação de animais domésticos; fixação de

habitações temporárias ou permanentes; entre outras atividades vedadas pelo poder público.

No que se refere à responsabilidade ambiental, o artigo 51 da PNRS estabelece que, sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados,<sup>10</sup> a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos da PNRS ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei Federal n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais), e em seu regulamento, no caso o Decreto Federal n. 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações.

No âmbito da criminalização das condutas relacionadas ao gerenciamento inadequado de resíduos sólidos, a Lei de Crimes Ambientais, alterada pela PNRS, destaca os seguintes dispositivos legais:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

---

<sup>10</sup> O ordenamento jurídico brasileiro, em matéria ambiental, adota a teoria da responsabilidade civil objetiva, prevista tanto no § 1º do artigo 14, da Lei Federal n. 6.938/1981 (“Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”) quanto no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal (“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”).

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 2º Se o crime:

[...]

V – ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena – reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:<sup>11</sup>

I – abandona os produtos ou substâncias referidos no *caput* ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança;

II – manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.

Além da responsabilização nas esferas civil e criminal, cumpre atentar às implicações na esfera administrativa previstas no Decreto Federal n. 6.514/2008, alterado pelo Decreto n. 7.404/2010, também relacionadas ao gerenciamento inadequado de resíduos sólidos, a saber:

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.

Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o *caput* serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

[...]

V – lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos;

---

<sup>11</sup> Redação dada pela Lei Federal n. 12.305/2010.

VI – deixar, aquele que tem obrigação, de dar destinação ambientalmente adequada a produtos, subprodutos, embalagens, resíduos ou substâncias quando assim determinar a lei ou ato normativo;

VII – deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução ou contenção em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível; e

VIII – provocar pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais o perecimento de espécimes da biodiversidade.

IX – lançar resíduos sólidos ou rejeitos em praias, no mar ou quaisquer recursos hídricos;<sup>12</sup>

X – lançar resíduos sólidos ou rejeitos in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

XI – queimar resíduos sólidos ou rejeitos a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para a atividade;

XII – descumprir obrigação prevista no sistema de logística reversa implantado nos termos da Lei n. 12.305 de 2010, consoante as responsabilidades específicas estabelecidas para o referido sistema;

XIII – deixar de segregar resíduos sólidos na forma estabelecida para a coleta seletiva, quando a referida coleta for instituída pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

XIV – destinar resíduos sólidos urbanos à recuperação energética em desconformidade com o § 1º do art. 9º da Lei n. 12.305 de 2010, e respectivo regulamento;

XV – deixar de manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações do sistema de logística reversa sobre sua responsabilidade;

XVI – não manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos sob sua responsabilidade; e

XVII – deixar de atender às regras sobre registro, gerenciamento e informação previstos no § 2º do art. 39 da Lei n. 12.305 de 2010.

§ 1º As multas de que tratam os incisos I a XI deste artigo serão aplicadas após laudo de constatação.

§ 2º Os consumidores que descumprirem as respectivas obrigações previstas nos sistemas de logística reversa e de coleta seletiva estarão sujeitos à penalidade de advertência.

§ 3º No caso de reincidência no cometimento da infração prevista no § 2º, poderá ser aplicada a penalidade de multa, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 4º A multa simples a que se refere o § 3º pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º Não estão compreendidas na infração do inciso IX as atividades de deslocamento de material do leito de corpos d'água por meio de dragagem, devidamente licenciado ou aprovado.

§ 6º As bacias de decantação de resíduos ou rejeitos industriais ou de mineração, devidamente licenciadas pelo órgão competente do Sisnama, não são consideradas corpos hídricos para efeitos do disposto no inciso IX.

Parágrafo único. As multas de que trata este artigo e demais penalidades serão aplicadas após laudo de constatação.

---

<sup>12</sup> Os incisos IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII, além dos §§ 1º a 6º, foram incluídos pelo Decreto Federal n. 7.404/2010.

Art. 64. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou em seus regulamentos:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem abandona os produtos ou substâncias referidas no *caput*, descarta de forma irregular ou os utiliza em desacordo com as normas de segurança.

Art. 71-A. Importar resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como os resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

A responsabilização ambiental nas esferas civil, penal e administrativa contribui sobremaneira para reforçar a almejada cooperação entre os atores do sistema de logística reversa, visando à celebração do acordo setorial e minimizando o risco de uma gestão inadequada dos resíduos sólidos, que resulte em dano ao meio ambiente, crime e multa administrativa.

## **5. EXPLOSÃO NORMATIVA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A PNRS foi editada somente em meados de 2010, após décadas de tramitação no Congresso Nacional. Tanto anteriormente quanto – e, sobretudo – posteriormente à sua edição, é possível observar uma verdadeira explosão normativa relativa ao tema resíduos sólidos.

No plano nacional/federal, a PNRS foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.404/2010, o qual também cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (Comitê Orientador – Cori), e sucedida por vários outros instrumentos legais e normativos complementares visando à sua execução e implementação, com destaque para os elencados a seguir:

Decreto Federal n. 7.405, de 23 de dezembro de 2010: institui o Programa Pró-Catador e denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis;

Portaria MMA n. 112, de 08 de abril de 2011: institui grupo de trabalho com o propósito de articular, no âmbito federativo, a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos;

Portaria MMA n. 114, de 08 de abril de 2011: institui Grupo Interno de Articulação do Ministério do Meio Ambiente – GIA/PNRS-MMA;

Portaria MMA n. 113, de 08 de abril de 2011: aprova regimento interno para o Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa;

Portaria MMA n. 177, de 30 de maio de 2011: aprova regimento interno para o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos;

Portaria MMA n. 199, de 15 de junho de 2012: torna pública a abertura de processo de consulta pública da proposta de acordo setorial para a implantação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas de óleo lubrificante;

Instrução Normativa IBAMA n. 13, de 18 de dezembro de 2012: apresenta lista de resíduos sólidos, a qual será utilizada pelo Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, pelo Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e pelo Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, bem como por futuros sistemas informatizados do Ibama que possam vir a tratar de resíduos sólidos;

Deliberação Cori n. 01, de 23 de maio de 2012: dispõe sobre a forma de realização de consulta pública de acordos setoriais para implantação de logística reversa;

Deliberação Cori n. 02, de 24 de agosto de 2011: dispõe sobre as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa;

Deliberação Cori n. 03, de 24 de agosto de 2011: dispõe sobre critérios e conteúdo de estudos para a aprovação da viabilidade técnica e econômica da implantação de sistemas de logística reversa;

Deliberação Cori n. 04, de 12 de abril de 2012: dispõe sobre a viabilidade técnica e econômica da implantação de sistema de logística reversa de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

Deliberação Cori n. 05, de 12 de abril de 2012: aprova a viabilidade técnica e econômica da implantação do sistema de logística reversa de embalagens em geral;

Deliberação Cori n. 06 de 24 de agosto de 2011: dispõe sobre os critérios para estabelecimento de prioridade para o lançamento de editais de chamamento para a elaboração de acordos setoriais para implantação de logística reversa;

Deliberação Cori n. 07, de 19 de dezembro de 2012: aprova a viabilidade técnica e econômica da implantação do sistema de logística reversa de produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Nas esferas estadual e municipal, a situação é ainda mais alarmante. Assiste-se a uma pulverização de normas, muitas vezes conflitantes tanto com a PNRS como entre si próprias, proporcionando recorrente e ascendente insegurança jurídica no que se refere à disciplina do tema resíduos sólidos (Da Silva Filho e Soler, 2013, p. 15).

Essa ausência de sincronismo e a incompatibilidade entre as centenas de instrumentos normativos federais, estaduais e municipais publicadas prévia ou mesmo posteriormente à PNRS exigem, portanto, que se recorra às regras constitucionais de competência em matéria ambiental como forma de harmonizar a aplicação do direito dos resíduos no Brasil, sempre em prol do ambiente ecologicamente equilibrado.

Em matéria de competência ambiental, a competência legislativa é concorrente entre a União e os Estados. Ou seja, o poder para legislar é partilhado entre esses dois entes federativos. Essa repartição ocorre da seguinte maneira: à União compete editar normas gerais (art. 24, § 1º da Constituição Federal), as quais podem ser complementadas (suplementadas) pelos Estados no âmbito de seus respectivos territórios (art. 24, § 2º). Na ausência de normas gerais, o poder legiferante dos Estados é pleno e, por óbvio, limitado novamente ao respectivo território (art. 24, § 3º). A superveniência de norma

geral federal – de aplicação nacional, portanto – suspende a eficácia das normas estaduais naquilo em que elas dispuserem em contrário àquela (art. 24, § 4º).

No tocante aos Municípios, a competência legislativa regulamentada no art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, opera-se da seguinte forma: quando se tratar de matéria de interesse exclusivamente local, a competência municipal é privativa do Município. Diferentemente, o Município sempre poderá complementar (suplementar) a legislação federal/nacional e estadual (art. 30, inciso II).

Em primeiro lugar, verifica-se incompatibilidade entre os critérios utilizados pelo constituinte para definir a competência legislativa dos entes. No art. 24 do texto constitucional, o critério utilizado é material, ou seja, as matérias elencadas nesse dispositivo observam o partilhamento concorrente do poder para legislar entre União e Estados. Diversamente, no art. 30, inciso I da Constituição, o critério utilizado é o do interesse: se o assunto diz respeito ao interesse exclusivamente local, a competência é do Município. O problema da disparidade de critérios resulta no fato de a proteção ambiental se tratar, ao mesmo tempo, de assunto de interesse nacional, estadual e local. Portanto, o primeiro desafio que se coloca é o atinente à articulação das competências federal/nacional e estadual, de um lado, e municipal de outro.

Em segundo lugar, averigua-se uma dificuldade em aferir a delimitação do conceito de norma geral, afinal, é ele que baliza os limites do poder legislativo entre a União, de um lado, e os Estados de outro. Noutros dizeres, somente a partir da definição do que é norma geral, afigura-se ser possível delimitar o alcance do poder legiferante de cada ente.

De acordo com Tercio Sampaio Ferraz Junior (1994, p. 16-20), sob o aspecto lógico, é possível diferenciar normas gerais das particulares e tal distinção pode ocorrer tanto em relação aos destinatários quanto ao conteúdo da norma.

Quanto aos destinatários, uma norma é geral quando aplicável à universalidade de seus destinatários, sem distinções (norma universal). Diversamente, será norma especial se destinada à coletividade ou categoria dos destinatários. Por fim, a norma individual é indicada apenas a um único endereçado.

No tocante ao conteúdo, as normas podem ser gerais quando a matéria objeto de disciplina diz respeito a toda e qualquer ocorrência da espécie (*facti species*) ou particulares, quando a matéria assinala apenas ou parte da espécie, ou singulares, caso delimite um único caso. Assim, escreve Ferraz Junior (1994, p. 18) que:

[...] em princípio, do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre “normas gerais”, a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos Estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

Por esse motivo, ele reconhece não ser possível, apenas pela lógica jurídica, resolver inteiramente a questão interpretativa, tornando-se igualmente necessária uma hermenêutica teleológica. E conclui o autor:

Sob o mencionado aspecto lógico sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há que se reportar ao interesse prevalente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no *caput* do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. Até formalmente, a mudança na expressão “Estados Unidos do Brasil”, usada ainda em 1946, para “República Federativa do Brasil” mostra, historicamente, este objetivo.

Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (Ferraz Junior, p. 18-19).

No caso específico dos resíduos sólidos, seja em virtude da relevância ou necessidade de uniformização, a preferência deve ser pela prevalência da norma federal/nacional, ou seja, pela PNR. Com efeito, várias são as razões que justificam o enquadramento dela no conceito de norma geral.

Em primeiro lugar, existe a necessidade de uniformização, em âmbito nacional, da disciplina jurídica dos resíduos sólidos. O exemplo mais ilustrativo dessa necessidade está nos conceitos trazidos pela PNRS em seu artigo 3º: se particularizados num âmbito autônomo (estadual e/ou municipal) – mais restrito, portanto –, além de acarretar conflitos insuperáveis para o intercâmbio nacional, colocaria grave obstáculo ao desenvolvimento das atividades econômicas como um todo no país, já que todas elas, se não geram resíduos diretamente, ao menos indiretamente contribuem para isso.

É o caso, por exemplo, da definição de resíduos sólidos.<sup>13</sup> Em aspectos gerais, é precisamente o conceito legal de resíduos que permite determinar os bens que estão enquadrados em disciplina jurídica específica, distinta das demais coisas que não são consideradas resíduos. A partir desse conceito é que a lei passa a submeter aqueles sujeitos que guardam uma relação direta ou indireta com os resíduos (tais como geradores, detentores e transportadores) a um regime jurídico próprio, impondo-lhes obrigações e deveres específicos e mais rigorosos em relação àqueles oriundos do regime dos não resíduos.

Ora, se essa conceituação não for realizada em âmbito nacional, permitindo, assim, a existência de conceitos autônomos de resíduos em nível estadual e/ou municipal, potencial e provavelmente distintos entre si, a aferição desse regime jurídico especial aos resíduos revela-se extremamente difícil, senão impossível, uma vez que possibilita um emaranhado de normas sobrepostas e até mesmo conflitantes, tornando inviável a realização de qualquer atividade econômica, além de dificultar a própria gestão dos resíduos sólidos e dos potenciais problemas deles decorrentes.

Associado a essa necessidade por uma tipologia conceitual nacionalmente uniforme, está o fato de a disciplina jurídica dos resíduos invariavelmente interferir no comércio interestadual e exterior, assunto esse que está compreendido no rol das competências legislativas privativas da União (artigo 22, inciso VIII da Constituição). Afinal, conforme reconhecido pelo artigo 6º, inciso VIII da Lei Federal n. 12.305/2010, resíduos, conforme a definição do artigo 3º, inciso XVI desse diploma legal, sobretudo os reutilizáveis ou recicláveis, são verdadeiros bens econômicos, passíveis de comercialização no âmbito nacional e internacional.

---

<sup>13</sup> O que, na PNRS, é feito a partir dos binômios conceituais resíduo/rejeito e destinação/disposição final ambientalmente adequada.

Além de esbarrar em matéria sobre a qual o poder de legislar é reservado exclusivamente à União, a vocação nacional das normas contidas na PNRS é demonstrada pelo interesse predominantemente nacional da problemática ambiental entorno dos resíduos.

Assim, a PNRS deve ser considerada norma geral nos termos do artigo 24, § 1º da Constituição, tendo, por isso mesmo, prevalência sobre as demais normas estaduais e/ou municipais referentes a resíduos sólidos, restando a atuação legislativa dos Estados e Municípios limitada à competência complementar e suplementar, respectivamente, nos termos dos artigos 24, § 2º e 30, inciso II da Constituição. No mesmo sentido é o entendimento da festejada Desembargadora Federal e profa. dra. Consuelo Yoshida (2012, p. 29):

[...] com a superveniência da PNRS, todas as disposições das normas anteriores (legislações estaduais, distrital, municipais, Resoluções do Conama, entre outros) conflitantes e incompatíveis com as diretrizes gerais por ela traçadas tiveram a eficácia suspensa automaticamente desde a entrada em vigor da PNRS, não podendo mais ser aplicadas.

### **5.1 Precedente relevante: a PNRS como “norma geral”**

Nesse sentido, vale reproduzir importante precedente do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, nos autos de ação ordinária ajuizada por empresa fabricante de cosméticos em face da Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, em decorrência de atuação por descumprimento da Lei Municipal n. 13.316/2002, pela qual é obrigada a recomprar as embalagens de seus produtos nas proporções mínimas de 50% (2009), 75% (2010) e 90% (2011), progressivamente.

Na petição inicial alegou a autora, em síntese, que a referida lei é inconstitucional, visto que conflita com a Lei Federal n. 12.305/2010, lei superveniente que instituiu a PNRS, bem como afirmou que tal dispositivo é desproporcional e inadequado à realidade fática do Brasil.

Diante da fundamentação robusta da sentença,<sup>14</sup> indispensável transcrever quase que na íntegra seu teor, a saber:

---

<sup>14</sup> Processo n. 0060383-62.2012.8.26.0053. Requerente: Natura Cosméticos S/A e Requerido: Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Classe – Assunto Procedimento

Não se desconhece que a Constituição Federal conferiu competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre proteção ao meio ambiente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

É cediço, outrossim, que assiste aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...] Assim, não vislumbro invasão da competência Federal e Estadual no estabelecimento de metas de recompra de embalagens pelo Município, nem tampouco na fixação de multas por descumprimento destas metas, à semelhança do que amplamente se observa em outras questões ambientais propriamente dita, na qual o Município também estabelece multas de sua alçada, **mas desde que observadas as diretrizes gerais estabelecidas pelos demais entes federativos com competência concorrente para legislar sobre a matéria.**

De fato, esta é a interpretação que vem sendo largamente aceita quanto à exclusão constitucional da competência Municipal para tratar de assuntos relativos ao meio ambiente, ou seja, **o Município poderá sempre legislar sobre esta questão, dentro dos limites e condições estabelecidos pela Constituição e pela legislação Federal e Estadual**, e somente nos casos em que a matéria também se constitua “assunto de interesse local”, como ocorre no caso em comento.

[...] Portanto, a própria Lei Federal estabelece a competência do Município para estabelecer a disciplina sobre o tema no âmbito do seu interesse local.

**No entanto, a inconstitucionalidade da Lei 13.316/02 reside justamente no seu distanciamento do norte estabelecido pelas normas federais e estaduais.**

Com efeito, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei 12.305/10, assim como o Plano Estadual, estão indissociavelmente submetidos ao Princípio da Responsabilidade Compartilhada.

**O aludido Princípio é novo e se consubstancia em uma obrigação positiva estabelecida para cada um dos agentes que participam da cadeia de consumo, com o fito de providenciar a adequada destinação e disposição dos resíduos sólidos.**

**Estes agentes não se resumem ao Poder Público, responsável pela limpeza urbana, nem tampouco ao fabricante das embalagens no que concerne à logística reversa, mas também à sociedade civil organizada, bem como e, principalmente, aos consumidores destes produtos, que devem agir no sentido de restituir estas embalagens em pontos de recebimento previamente estabelecidos pelos demais personagens, ou separá-las adequadamente por ocasião da coleta seletiva.**

Verifica-se, pois, que na fase pós-consumo, cada um destes participantes tem obrigações próprias e condizentes com a sua atuação na fase de consumo, as quais estão devidamente previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, especialmente nos seus artigos 26 e 27.

E esta divisão da responsabilidade se justifica porque o ônus da lesão causada pela ausência de destinação adequada destes resíduos não é apenas financeiro, mas também e, principalmente, de cunho ambiental, que atinge a todos indistintamente, razão pela qual injusto seria atribuir a responsabilidade por essa destinação a apenas um ou alguns dos participantes desta cadeia de produção e consumo.

E, assim, tendo a Lei Federal estabelecido claramente a Responsabilidade Compartilhada, não podem as normas municipais ignorar o referido Princípio, sob pena de vício de inconstitucionalidade, do qual, repise-se, padece a Lei 13.316/02.

**[...] Conclui-se, pois, que a legislação municipal malfez flagrantemente as normas federais, notadamente no que respeita ao Princípio da Responsabilidade Compartilhada, porquanto ignora a imensa responsabilidade do Poder Público no processo de recuperação das embalagens usadas e, principalmente, a responsabilidade do consumidor destas embalagens, personagem vital para o sucesso do processo de logística reversa.**

**De fato, a significativa participação do Poder Público para o alcance destas metas é gigante, na medida em que a coleta de lixo seletiva é de sua responsabilidade e, como é cediço, ela é ainda incipiente na cidade de São Paulo.**

Não se olvide que o próprio artigo 36, da Lei 12305/10, menciona que o Município deve apresentar um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, na condição de titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, no qual, à evidência, deve ser prevista a sua responsabilidade.

Também a participação dos consumidores é fundamental, porquanto eles são os responsáveis pela devolução destas embalagens, ou pela sua dispensa adequada por ocasião da seleção do lixo domiciliar.

O artigo 25, da PNRS é claro ao estabelecer que “O Poder Público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas a assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos” [...].

Não obstante, a Lei Municipal em comento, de forma simples e conveniente, ignora a existência dos artigos referidos e atribui toda a responsabilidade pelo alcance das elevadíssimas metas de recompra das embalagens às empresas produtoras e distribuidoras dos produtos, eximindo os demais personagens de qualquer atuação, que se torna, assim, meramente facultativa. Não contente, ainda imputa às empresas pesadas multas em caso de descumprimento de suas metas, as quais, conforme já exposto, jamais poderão ser atingidas sem o envolvimento de todos.

**O abandono do Princípio da Responsabilidade Compartilhada indiscutivelmente adotado pela União impõe uma nova e distinta forma de responsabilidade pela destinação de resíduos sólidos por parte do Município que, no entanto, não dispõe de competência legislativa para inovar sobre a matéria.**

Acrescente-se, outrossim, que a Lei não traz uma única disposição sobre a forma pela qual as empresas devem atingir estas metas, seja pelo estabelecimento de pontos de coleta, de divulgação ampla entre os consumidores, ou de qualquer outro meio. Enfim, não traça qualquer determinação a ser seguida pelas empresas, circunstância que igualmente inviabiliza a análise da responsabilidade de cada um dos participantes, ou em outras palavras, de aferir-se qual é ou quais são as partes falhas do processo e, assim, de permitir-se o aprimoramento destas.

E, ademais disso, as metas estabelecidas estão muito distantes da realidade brasileira, quiçá mundial. Com efeito, verifica-se que o artigo 7<sup>o</sup> estabelece metas progressivas, sendo que em 2.011 as empresas deveriam ter recomprado 90% das embalagens por elas comercializadas.

O elevadíssimo percentual, por si só, já se presta a levantar suspeitas quanto à inviabilidade do seu cumprimento, eis porque, conforme já exposto e amplamente divulgado pela imprensa frequentemente, a coleta seletiva de resíduos sólidos é ainda incipiente no país e na cidade de São Paulo, estando muito distante deste percentual estabelecido pelo Município.

[...] No entanto, os dados suprarreferidos se prestam a demonstrar que a meta beira o inatingível, mormente ao eximir os consumidores e o Poder Público de qualquer responsabilidade neste processo de captação das embalagens utilizadas.

**É cediço que somente com o esforço de todos os envolvidos em prol deste objetivo se logrará alcançar a finalidade pretendida, pois, sem a participação do consumidor, da sociedade civil organizada (cooperativas, ONGs etc.) e também do Poder Público, as embalagens jamais retornarão aos produtores e distribuidores.**

De fato, injusto e por demais penoso atribuir a responsabilidade integral de recuperar estas embalagens às empresas, notadamente no caso da autora, que adota o sistema de vendas diretas aos consumidores por todo o país, de forma que estaria ela compelida a buscar as embalagens usadas pelo Brasil afora junto aos seus consumidores, ainda assim, com elevadíssima probabilidade de insucesso.

Cabe, pois, ao Poder Público fomentar o envolvimento de todos, a coleta seletiva e, mais do que isso, conceder benefícios fiscais às empresas que observarem as Políticas Nacionais, Estaduais e Municipais de Resíduos Sólidos, porquanto esta sensível queda de arrecadação será certamente superada pelos infinitos benefícios que decorrerão da preservação ambiental.

**Em síntese, a Lei 13.316/02 é flagrantemente inconstitucional, porque o Município extrapolou a sua competência legislativa ao disciplinar a política de resíduos sólidos de forma diametralmente oposta ao que previu a União, notadamente pela atribuição de responsabilidade exclusiva às empresas**

**produtoras e distribuidoras de cosméticos, ignorando o Princípio da Responsabilidade Compartilhada estabelecido em nível nacional, e sem o qual as metas jamais poderão ser alcançadas.**

E, por conseguinte, insubsistente o auto de infração imposto à autora, bem como a multa aplicada. Por fim, resta prejudicada a análise das ilegalidades formais supostamente existentes no processo administrativo em que aplicada a multa, em face da apreciação do próprio mérito da autuação nesta sentença (negrito nosso).

Diante de todo o exposto, o Poder Judiciário julgou procedente o pedido da empresa fabricante de cosmético para anular os autos de infração e de multa e, conseqüentemente, condenar a Prefeitura Municipal de São Paulo a se abster de qualquer conduta tendente à cobrança da aludida multa, inclusive inscrição junto ao Cadastro Informativo Municipal (Cadin). Além disso, não lavrar novas multas em desfavor da empresa com fundamento na Lei Municipal n. 13.316/2002.

## **5.2 Resíduos da produção e planos de gerenciamento**

Quando se atenta para a regulação jurídica dos resíduos, tanto no plano internacional em geral quanto na PNRS em especial, há que se distinguir entre resíduos de produção e resíduos de consumo. Vale dizer, o direito confere tratamentos diversos a cada uma dessas categorias.

Pelo fato de a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e a logística reversa – objeto deste estudo – dizerem respeito a resíduos de consumo, importam aclarar a diferença entre as duas modalidades de resíduos – de produção e de consumo – e a dos regimes jurídicos correspondentes para, dessa forma, excluir o primeiro do escopo desta dissertação.

Os resíduos de produção são gerados no âmbito dos processos produtivos, ou seja, são aqueles resultantes dos processos de produção de produtos. Quando a geração de resíduos concernir ao consumo, isto é, ao uso dos produtos (que nada mais são que os *resultados* dos processos produtivos), configuram-se resíduos de consumo.

No direito brasileiro, os resíduos da produção são os listados no art. 13, inciso I, alíneas “d” a “k” da PNRS.<sup>15</sup> A disciplina jurídica desses resíduos encontra-se nos artigos 20 a 24 da PNRS. Em apertada síntese, a lei exige que os produtores planejem as suas ações voltadas a endereçar os resíduos que gerem em suas atividades produtivas. Esse planejamento materializa-se sob a forma do chamado “plano de gerenciamento de resíduos sólidos”, o qual deve ser apresentado à autoridade ambiental competente, competindo a ela aprovar o plano.

Justamente por se tratar de resíduos das atividades produtivas é que os planos de gerenciamentos devem vincular-se ao procedimento do licenciamento ambiental, o qual é o instrumento clássico de controle da degradação ambiental dos processos produtivos.

Em termos de responsabilidade, isto é, do dever jurídico de gerir de maneira ambientalmente correta os resíduos gerados, no caso dos resíduos da produção a responsabilização recai apenas sobre o gerador direto dos resíduos, isto é, aquele de cuja atividade física diretamente resulta o resíduo. Em outras palavras, a responsabilidade pela gestão dos resíduos de produção é dos responsáveis pelas atividades produtivas elencadas nas alíneas “d” a “k” do inciso I do art. 13 da PNRS.

Diferentemente, na hipótese dos resíduos de consumo, conforme será discutido nos itens a seguir, o esquema de responsabilidade é mais complexo, eis que envolve maior quantidade e sofisticação de obrigações jurídicas impostas de forma compartilhada sobre diferentes agentes econômicos, a saber: geradores diretos (consumidores), geradores indiretos (setor empresarial, responsável pela colocação no mercado de produtos que vão se tornar resíduos no futuro) e Poder Público (titular do serviço público de manejo de resíduos sólidos).

---

<sup>15</sup> “d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”; f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais; g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades; j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.”

Em suma, é sobre os resíduos de consumo e sua disciplina jurídica por meio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos em geral e da logística reversa via acordos setoriais em especial que se voltam as atenções dos próximos itens.

### **5.3 Resíduos de consumo e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**

O principal instrumento adotado mundialmente para assegurar a gestão dos resíduos de consumo é a chamada responsabilidade pós-consumo, a qual, na linguagem da PNRS, denomina-se responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A PNRS institui, em seu art. 30, *caput*, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, a qual abrange fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Na esteira da definição do art. 3º, inciso XVII, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo geral a minimização do volume de resíduos e rejeitos gerados, bem como a redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes dos ciclos de vida dos produtos. Esses objetivos são especificados nos incisos do parágrafo único do art. 30 da PNRS, entre os quais merecem destaque os seguintes:

- (i) redução da geração de resíduos e do desperdício de materiais, assim como o aproveitamento deles nos ciclos produtivos (incisos II e III);
- (ii) compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis, além do alcance de eficiência, sustentabilidade e incentivo a boas práticas de responsabilidade socioambiental (incisos I, VI e VII);
- (iii) estímulo do desenvolvimento do mercado de reciclados e uso de insumos menos agressivos ao ambiente e de maior sustentabilidade (incisos IV e V).

Para a consecução desses objetivos, a PNRS, sob a rubrica da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, impõe uma diversidade de deveres jurídicos de extensão e conteúdo variados a uma gama igualmente diversificada de agentes. Nas palavras de Maria Alexandra de Sousa Aragão (2009, p. 118), o legislador, ao estabelecer a responsabilidade pós-consumo, acaba por instituir:

[...] sistemas de gestão integrada [...] de coresponsabilidade nos quais assumem obrigações, conjuntamente, vários intervenientes no sistema. São, portanto, cadeias de responsabilidades diferenciadas, que envolvem os industriais, os comerciantes, os consumidores e entidades criadas expressamente para promover a gestão integrada [dos resíduos].

A seguir serão discutidos os conteúdos das diferentes obrigações instituídas, assim como os sujeitos aos quais tais deveres são impostos.

### *5.3.1 Conteúdo da responsabilidade do setor empresarial*

O primeiro bloco de obrigações diz respeito aos deveres do setor empresarial, no qual estão englobados fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. A discussão sobre a identidade de cada um desses atores será objeto do item seguinte.

### *5.3.2 “Design ecológico compulsório” (art. 31, inciso I e art. 32)*

Nos termos do art. 31, inciso I da PNRS, o setor empresarial deve investir no desenvolvimento, na fabricação e na colocação de produtos no mercado que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada, cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível.

O artigo 32 da PNRS contém um dispositivo similar, porém voltado para embalagens. Segundo esse dispositivo, as embalagens devem ser (i) restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto, (ii) projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contêm e (iii) recicladas, se a reutilização não for possível.

No caso do art. 32 da PNRS, observa-se uma ampliação dos sujeitos obrigados para abranger o setor empresarial tanto da cadeia de embalagens quanto de produtos embalados. Nesse sentido, o art. 32, § 3º determina ser responsável, em relação às obrigações sobre embalagens, todo aquele que manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens e/ou coloca em circulação embalagens,

materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio.

Da leitura de ambos os dispositivos, observa-se que os deveres impostos pelo art. 31, inciso I e pelo art. 32 da PNRS relacionam-se à obrigação de desenvolver e projetar produtos e embalagens que atendam às funções deles esperadas, ou seja, satisfaçam as necessidades para os quais são concebidos, fabricados e comercializados, mas, ao mesmo tempo, levem em consideração aspectos ambientais de forma a gerar a menor quantidade de resíduos possível e/ou assegurar o reaproveitamento futuro (por exemplo, por meio do reuso ou da reciclagem) desses materiais.

Nesse sentido é possível concluir se tratar de deveres de “*design* compulsório”, ou seja, aspectos a serem observados obrigatoriamente na fase do *design* dos produtos e das embalagens. Não obstante, cumpre ressaltar o silêncio do legislador (e do decreto que regulamenta a PNRS) em fornecer mais critérios e detalhes a respeito do modo como essas obrigações devem ser aferidas e cumpridas, talvez por optar pela priorização da coleta e da destinação ambientalmente adequada, ou seja, do sistema de logística reversa.

### 5.3.3 Informação (art. 31, inciso II)

De acordo com o art. 31, inciso II da PNRS, o setor empresarial é também obrigado a divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos.

Esse dispositivo é de fundamental importância e associa-se ao princípio do acesso à informação insculpido no art. 6º, inciso X da PNRS. Por meio dele, busca-se fornecer aos consumidores informações relacionadas aos resíduos dos produtos que consomem com a finalidade de conscientizá-los acerca de um consumo mais sustentável e consciente, bem como sobre os procedimentos que devem observar quanto à segregação e disponibilização dos resíduos gerados pós-consumo. Nesse contexto, pode-se verificar elevado potencial na articulação da PNRS com a política de educação ambiental e Código de Defesa do Consumo, já abordado previamente.

### 5.3.4 Retorno e destinação final adequada (art. 31, inciso III e art. 33)

Consoante o art. 31, inciso III da PNRS, dois outros deveres do setor empresarial correspondem (i) ao recolhimento dos produtos em fim de vida listados nos incisos I a VI do *caput* do art. 33 e nos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo, e (ii) à subseqüente destinação final ambientalmente adequada dos resíduos recolhidos e devolvidos.

Importante constatar, portanto, que o termo logística reversa definido pelo inciso XII do art. 3º da PNRS como o “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”, nada mais é que duas obrigações: retorno/coleta e destinação dos produtos em fim de vida (ou seja, dos resíduos pós-consumo).

Isso posto:

[...] deve-se compreender que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos engloba a logística reversa, mas não se resume a ela. Encontram-se insertas também obrigações de cunho mais geral, como a responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes em colocar no mercado produtos que gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível, divulgarem informações sobre como evitar, reciclar e eliminar os resíduos associados... (Araújo e Juras, 2012, p. 70).

Especificamente quanto aos sistemas de logística reversa, insta ressaltar que a PNRS estabelece o seguinte:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II – pilhas e baterias;

III – pneus;

IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Esses sistemas também poderão ser estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados. A definição desses produtos e embalagens considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Portanto, compete aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos e embalagens a que se referem os incisos do art. 33, anteriormente transcritos, tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização da logística reversa sob seu encargo, podendo, entre outras medidas: implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis, e atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de produtos comercializados em embalagens.

Com a finalidade de aclarar as atribuições de cada ator no âmbito do sistema de logística reversa, considerando a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos determina que:

- Os consumidores<sup>16</sup> devem efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens;
- Os comerciantes e distribuidores devem efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos; e
- Os fabricantes e os importadores devem dar destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama.

Insta ressaltar que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes são responsáveis pela realização da logística reversa no limite da proporção dos produtos que colocarem no mercado interno, conforme metas progressivas, intermediárias e

---

<sup>16</sup> O artigo 6º do Decreto Federal n. 7.404/2010 determina que “os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa na forma do art. 15, a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução”.

finais, estabelecidas no instrumento que determinar a implementação da logística reversa (art. 18, § 2º do Decreto Federal n. 7.404/2010).

#### *5.3.5 Participação das ações dos planos municipais de resíduos (art. 31, inciso IV)*

Por fim, o art. 31, inciso IV da PNRS impõe ao setor empresarial o compromisso (dever) 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.

#### *5.3.6 Sujeitos obrigados*

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos procura atingir todos aqueles que estão presentes nos diferentes estágios do ciclo de vida dos produtos, ou seja, de todos os agentes direta ou indiretamente envolvidos nas seguintes etapas: “o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, inciso IV da PNRS, o qual define ciclo de vida do produto).

#### *5.3.7 Setor empresarial*

Conforme já aduzido, por setor empresarial, entende-se o conjunto de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos e embalagens. Trata-se, portanto, de agentes econômicos com papéis definidos na cadeia de produção e comercialização de produtos e embalagens.

O conceito de fabricante deve ser compreendido de forma ampla, podendo abarcar o fabricante de componentes dos produtos finais comercializados ao consumidor, assim como os meros titulares das marcas dos produtos que contratam sua fabricação com terceiros.

A figura do importador adquire relevo no caso dos produtos fabricados no exterior. Para fins de responsabilidade pós-consumo, inclusive no tocante aos deveres impostos, os importadores devem ser sempre equiparados ao fabricante.

Finalmente, no caso dos distribuidores e comerciantes, seu papel é fundamental na medida em que são os sujeitos que têm contato maior e direto com os consumidores, daí a importância de lhes impor deveres de informação e de viabilizar o retorno dos produtos devolvidos pelos consumidores para posterior e subsequente devolução (entrega) aos fabricantes e/ou importadores.

### *5.3.8 Consumidores*

O consumidor aproxima-se da figura do usuário de produtos. Consumo e uso, para os fins da PNRS, são sinônimos. É após o uso dos produtos, pelos consumidores, que eles se tornam resíduos, surgindo, então, a responsabilidade pós-consumo.

Embora no caso da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos em geral e da dos sistemas de logística reversa em particular o foco costuma recair sobre o uso doméstico dos produtos (consumidores não profissionais), o uso profissional (consumo industrial, comercial e governamental) não resta excluído, pelo menos não em tese, das obrigações que compõem a responsabilidade compartilhada. Trata-se, aqui, de uma decisão política que o legislador atribuiu ao instrumento que definir a forma de implementação da responsabilidade compartilhada, ou seja, regulamentos, acordos setoriais e/ou termos de compromisso.

### *5.3.9 Poder Público*

Ainda no âmbito da responsabilidade compartilhada, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; estabelecer sistema de coleta seletiva,<sup>17</sup> articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar

---

<sup>17</sup> Quanto à coleta seletiva, o Decreto Federal n. 7.404/2010 prevê: “Art. 9º A coleta seletiva dar-se-á mediante a segregação prévia dos resíduos sólidos, conforme sua constituição ou composição. § 1º A implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme disposto no art. 54 da Lei n. 12.305, de 2010. § 2º O sistema de coleta seletiva será implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, segundo metas estabelecidas nos respectivos planos. Art. 11. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda. Art. 12. A coleta seletiva poderá ser implementada sem prejuízo da implantação de sistemas de logística reversa”.

o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; implantar o sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais as formas de utilização do composto produzido, e dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Se porventura o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, se encarregar de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

Outrossim, o titular dos serviços públicos deverá priorizar a organização e o funcionamento 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 sua contratação.

Conforme se observa, os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos, devendo a responsabilidade compartilhada ser implementada de forma individualizada e encadeada, uma vez que o Poder Público, o setor empresarial e a coletividade respondem pela efetividade das ações voltadas a assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## **5.4 Implementação do Sistema de Logística Reversa**

### *5.4.1 Regulamentação pelo Poder Público*

O sistema de logística reversa também poderá ser implantado diretamente por regulamento, veiculado por decreto editado pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, tem-se que o artigo 30, *caput* do Decreto Federal n. 7.404/2010, dispõe que o regulamento resulta de decreto editado pelo Poder Executivo. Contudo, o artigo

15, inciso II do mesmo diploma normativo, prevê que o sistema de logística reversa poderá ser implementado e operacionalizado por meio de “regulamentos expedidos pelo Poder Público”.

Desse dispositivo, pode-se depreender que, além de decreto presidencial, a logística reversa em âmbito federal poderá ser implementada mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou talvez pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente, sendo ambas as iniciativas regulamentos expedidos pelo Poder Público (Soler, Lemos e Machado Filho, 2012, p. 92). Inobstante essa interpretação, recomenda-se, face à especificidade da subseção II do Decreto n. 7.404/2010, valer-se de regulamento consistente em decreto do Poder Executivo Federal para fins de implementação do sistema de logística reversa.

Previamente à edição do regulamento, o Comitê Orientador<sup>18</sup> deverá avaliar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 30 do Decreto Federal n. 7.404/2010.<sup>19</sup> Além de avaliar, nos termos do artigo 34, inciso IV do Decreto n. 7.404/2010 e da Portaria MMA n. 113/11,<sup>20</sup> o Cori deve aprovar<sup>21</sup> os estudos de viabilidade técnica e econômica.<sup>22</sup>

E mais, os sistemas estabelecidos diretamente por decreto também deverão ser precedidos de consulta pública, cujo procedimento foi estabelecido pelo Comitê Orientador por meio da Deliberação Cori n. 01/2012.

O regulamento que vir a estabelecer ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial deverá atentar à relevância em se discriminar, esmiuçar, detalhar de forma individualizada, pormenorizada e encadeada as responsabilidades de fabricantes, importadores,

---

<sup>18</sup> O Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa – Comitê Orientador, órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, instituído pelo Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, tem a finalidade de promover a implantação dos sistemas de logística reversa no país.

<sup>19</sup> Decreto Federal n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010: regulamenta a Lei n. 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

<sup>20</sup> Portaria MMA n. 113, de 18.04.2011, aprova o Regimento Interno do Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa.

<sup>21</sup> De acordo com o Anexo que aprova o Regimento: “Art. 2º Compete ao Comitê Orientador, nos termos do que foi estabelecido no artigo 34 do Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010: (...) IV – aprovar os estudos de viabilidade técnica e econômica”.

<sup>22</sup> Aprova o Regimento Interno do Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa.

distribuidores, comerciantes, consumidores<sup>23</sup> e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo ciclo de vida dos produtos e embalagens pós-consumo (Soler, Lemos e Macahdo Filho, 2012).

Ademais, com o objetivo de verificar a necessidade de sua revisão, o regulamento que disciplinar a logística reversa no âmbito federal deverá ser avaliado pelo Comitê Orientador em até cinco anos contados da sua entrada em vigor.

#### 5.4.2 Acordos setoriais e termos de compromisso

Conforme conceito anteriormente aclarado, o sistema de logística reversa é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo 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.

Para tanto, fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos e embalagens referidos no *caput* e no § 1º do art. 33<sup>24</sup> da PNRS deverão estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor.

Esses sistemas, no termos da Lei Federal n. 12.305/2010 e do Decreto regulamentador n. 7.404/2010, serão implementados e operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos: acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo Poder Público ou termos de compromisso.

---

<sup>23</sup> “Art. 6º Os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa na forma do art. 15, a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.” (Decreto Federal n. 7.404/10).

<sup>24</sup> “I – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; II – pilhas e baterias; III – pneus; IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes. § 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.”

Os instrumentos mencionados podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, sendo que, 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.

Nesse sentido, a PNRS determina no § 1º do art. 34 que “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”.

Antes de adentrar ao exame de cada um dos instrumentos, faz-se oportuno contextualizar a fase de concepção institucional deles. Para tanto, é salutar reproduzir trecho do artigo Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso (Soler, Lemos e Machado Filho, 2012, p. 80-84):

Em 2007, o Poder Executivo, com a finalidade de retomar as discussões sobre resíduos sólidos enviou à Câmara dos Deputados uma proposta de projeto de lei instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O projeto passou a *tramitar* sob o PL n. 1991/2007<sup>25</sup> e como os demais que versavam sobre a mesma matéria foram todos apensados ao PL n. 203/1991.

Referido PL n. 1991/2007 passou a ser o referencial para a retomada das discussões que se iniciariam para a formulação e consequente aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, este projeto de lei e os demais apensados ao PL n. 203/1991 não faziam menção aos acordos setoriais e termos de compromisso.

Com exceção dos regulamentos incorporados no PL n. 1991/07, os dois outros instrumentos foram concebidos nas discussões internas realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho Parlamentar<sup>26</sup> instituído por ato da presidência da Câmara dos Deputados para tratar da matéria junto a consultores legislativos e secretários parlamentares.

No PL n. 1991/07, encaminhado à Câmara dos Deputados, o Poder Executivo dispôs expressamente que a logística reversa<sup>27</sup> seria estabelecida por meio de regulamento, sendo que essa regulamentação priorizaria a estruturação da logística reversa nas cadeias produtivas, considerando a natureza do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos sólidos gerados, bem como os efeitos econômicos e sociais decorrentes de sua adoção.

Decerto o Governo Federal tinha a expectativa que os regulamentos a serem expedidos resultariam na implantação da logística reversa, defendendo a

---

<sup>25</sup> Câmara dos Deputados. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=366828](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=366828)>. Acesso em: 29 maio 2011.

<sup>26</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXIII – n. 085 – sexta-feira, 6 de junho de 2008 – Brasília-DF, página 202.

<sup>27</sup> Projeto de Lei n. 1991/2007, artigo 23 e parágrafo único.

utilização exclusiva desse tipo de instrumento, conforme texto do PL n. 1991/2007 enviado ao Congresso, bem como diálogos mantidos junto ao Grupo de Trabalho Parlamentar no processo de formulação da Subemenda Global de Plenário ao Projeto de Lei n. 203/91 e seus apensos.

Em todo o processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, esteve sempre presente o desafio de construir um marco regulatório que pudesse garantir segurança jurídica para a adequada gestão dos resíduos sólidos, sobretudo para o setor empresarial.

Emergiu, por consequência, a partir de contribuições da Confederação Nacional das Indústrias ao Grupo de Trabalho instrumento então denominado “acordos setoriais voluntários”, conforme se verifica:

Emenda Aditiva:

\*\* – acordos setoriais voluntários: parceria entre Poder Público e fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, mediante adesão voluntária, que:

- a) visem ao recebimento e à reciclagem ou a outra forma de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos pós-consumo, classificados como resíduos domiciliares e de serviços públicos de limpeza urbana;
- b) observem, para sua implantação, os requisitos de viabilidade técnica, econômica e ambiental; e
- c) busquem, sempre que possível parceria com as cooperativas ou associações de catadores.

Justificativa: Para a gestão eficaz de resíduos, deve ser fomentada a adoção dos Acordos Setoriais Voluntários, nos quais o retorno de produtos descartados pós-consumo é estabelecido com adesão das empresas, sempre em caráter voluntário. Essa ferramenta, adotada com sucesso em diversos países, deve prevalecer sobre a lógica do “comando & controle”, pois apresenta inúmeras vantagens em relação a outras soluções para o equacionamento da questão da responsabilidade pós-consumo:

- estimula os investimentos em pesquisa e inovações tecnológicas de produtos e processos industriais, visando reduzir a geração de resíduos e maximizar o reaproveitamento dos materiais;
- incentiva a responsabilidade social das empresas, por meio da inclusão gradual de entidades organizadas dos catadores de lixo aos programas por elas assistidos;
- considera de forma mais adequada as especificidades econômicas de cada setor, evitando a definição de metas obrigatórias inviáveis; e
- incrementa a reciclabilidade dos produtos.

Ressalta-se que os acordos setoriais voluntários são instrumentos importantes para concretizar a ideia de responsabilidade compartilhada entre todos os atores envolvidos na gestão de resíduos.<sup>28</sup>

Para demonstrar o pensamento e as expectativas dos legisladores quanto ao referido instituto, foram recuperadas contribuições de Parlamentares que integraram o Grupo de Trabalho, com destaque para o Deputado Federal Armando Monteiro (PTB-PE) que, em 11 de maio de 2009, por meio do ofício n. 2101 enviou ao presidente do Grupo contribuições onde reproduziu quase

---

<sup>28</sup> Confederação Nacional das Indústrias: Proposta do Setor Industrial à Política Nacional de Resíduos Sólidos, 27/11/2008.

que na íntegra as observações sobre os acordos setoriais previamente propostos pela Confederação Nacional das Indústrias, bem como aproveitou para tecer comentários sobre os termos de compromissos, conforme se observa:

**Acordos setoriais e termos de compromissos:** O Executivo intenta remeter a regulamento as regras referentes à implementação da logística reversa e da responsabilidade compartilhada (e, com isso, centralizar bastante as decisões, o que sem dúvida é questionável). Nossa proposta contempla as várias possibilidades de se implantar a responsabilidade compartilhada, de forma a abarcar a diversidade de realidades em nosso país.

**Contribuições:** o êxito da PNRS, assim como qualquer política pública de abrangência nacional, depende do grau de descentralização e das medidas de apoio aos Municípios ou Estados, uma vez que esses entes são diretamente impactados.

Nesse sentido, para a gestão eficaz de resíduos, deve ser fomentada a adoção dos Acordos Setoriais, nos quais o retorno de produtos descartados pós-consumo é estabelecido com adesão das empresas, sempre em caráter voluntário.

Além da previsão dos acordos setoriais, a subemenda substitutiva teve o mérito de prever o termo de compromisso como outro instrumento de descentralização. Existem vários exemplos sendo aplicados com sucesso no mercado nacional e internacional. Assim, a manutenção desses instrumentos na PNRS é indispensável para o êxito e aplicabilidade.<sup>29</sup>

**Observação:** A proposta do Poder Executivo garante que a regulamentação para a elaboração, estruturação e implementação da logística reversa deverá ocorrer com ampla participação da sociedade.

O modelo proposto reconhece a importância dos acordos setoriais na apresentação de soluções adequadas para a implementação da logística reversa, sem excluir a responsabilidade do Poder Executivo, que poderá tomar a iniciativa de promover a regulamentação com inclusão de novos produtos além daqueles já criados pela Lei, com ampla participação da sociedade.

Por outro lado, os acordos setoriais são entendidos como instrumentos “temporários” e “voluntários” até que se tenha uma regulamentação definitiva (ainda que esta possa ser revisada considerando-se, por exemplo, a evolução tecnológica, entre outros aspectos) sobre o tema. O processo de construção dos acordos setoriais também deverá, com ampla participação dos diversos atores interessados no assunto, bem como deve estar em harmonia com a legislação existente (na inexistência de legislação municipal específica, considerar-se-ão as legislações estadual e federal afetas ao tema).<sup>30</sup>

A PNRS foi instituída mantendo como um de seus instrumentos os acordos setoriais, alinhando-os aos regulamentos e termos de compromisso para a estruturação da logística reversa.

---

<sup>29</sup> Deputado Federal Armando Monteiro, Ofício n. 2101, 11 de maio de 2009.

<sup>30</sup> Deputado Federal Paulo Teixeira, Ofício Gab. 147-2009, 11 de maio de 2009.

#### 5.4.3 Acordos setoriais e sua natureza contratual

Os acordos setoriais são atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

O acordo setorial tem um papel criador de direitos e obrigações, que devem vincular os sujeitos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos à sua aplicabilidade, a *pacta sunt servanda*, ainda que com limitações para o atendimento à função social do contrato. Nesse contexto, “abandona-se a tradicional visão do contrato como símbolo da autonomia privada e incorpora-se ao contrato um conteúdo complexo e híbrido, composto por disposições voluntárias e compulsórias, refletindo o antagonismo social entre as categorias a que pertencem os contratantes”.<sup>31</sup>

O procedimento para implantação da logística reversa por meio de acordo setorial pode ser iniciado pelo Poder Público ou pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes dos produtos e embalagens citados anteriormente.

Os acordos iniciados pelo Poder Público são precedidos de editais de chamamento, enquanto aqueles começados pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes devem ser precedidos da apresentação de proposta formal pelos interessados ao Ministério de Meio Ambiente.

A Deliberação Cori n. 06, de 24 de agosto de 2011, estabelece os critérios de prioridade para o lançamento de Editais de Chamamento para a Elaboração de Acordos Setoriais para Implantação de Logística Reversa, quais sejam: cadeias de produtos sujeitas a dispositivo legal que determine a implantação dos sistemas de logística reversa e para as quais não existe qualquer norma que tenha instituída alguma forma de logística reversa para a gestão de seus resíduos; grau e extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados e a viabilidade técnica e econômica da logística reversa;

---

<sup>31</sup> Orlando Gomes (*Contratos*, 26. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2008, p. 11) define “contrato” como um negócio jurídico bilateral, ou plurilateral, que sujeita as partes à observância de conduta idônea a satisfazer os interesses que regula. Ainda, segundo o autor, “o contrato é um *pressuposto* de fato do nascimento de *relações jurídicas*, uma das principais, senão a mais importante, *fontes* ou causa geradora de obrigações, o *título* de criação de nova realidade jurídica, constituída por direitos, faculdades, pretensões, deveres e obrigações, ônus, encargos” (idem, p. 17). Cf., a propósito, Fabrício Dorado Soler; Patrícia Faga Iglecias Lemos; José Valverde Machado Filho, *Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso*, in Arnaldo Jardim; José Valverde; Consuelo Yoshida, *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*, São Paulo, Manole, 2012, p. 87.

existência de iniciativa dos setores empresariais envolvidos, consubstanciada na apresentação de proposta formal e espontânea para a implantação de sistema de logística reversa, e cadeias de produtos para as quais já existe norma que tenha instituído alguma forma de logística reversa para a gestão de seus resíduos, mas que apresentem necessidade de revisão.

Em conformidade com esses critérios, o Comitê Orientador, por meio da Deliberação Cori n. 06/2011, estabelece que serão lançados os editais de chamamento para as seguintes cadeias de produtos: embalagens plásticas de óleos lubrificantes; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; embalagens em geral; produtos eletroeletrônicos e seus componentes, e medicamentos, seus resíduos e embalagens.

Poderão participar da elaboração dos acordos setoriais representantes do Poder Público, dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores dos produtos e embalagens referidos no art. 33 da PNRS, das cooperativas ou de outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, das indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como das entidades de representação dos consumidores, entre outros.

O Decreto Federal n. 7.404/2010 prevê em seu artigo 21 que, no caso dos procedimentos de iniciativa da União, a implantação da logística reversa por meio de acordo setorial terá início com a publicação de editais de chamamento pelo Ministério do Meio Ambiente, que poderão indicar: a) os produtos e embalagens que serão objeto da logística reversa, bem como as etapas do ciclo de vida dos produtos e embalagens que estarão inseridas na referida logística; b) o chamamento dos interessados, conforme as especificidades dos produtos e embalagens; c) o prazo para que o setor empresarial apresente proposta de acordo setorial, observados os requisitos mínimos estabelecidos no Decreto e no edital; d) as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; e) a abrangência territorial do acordo setorial; f) outros requisitos que devam ser atendidos pela proposta de acordo setorial, conforme as especificidades dos produtos ou embalagens objeto da logística reversa.

A publicação do edital de chamamento será precedida da aprovação, pelo Comitê Orientador, dos critérios e conteúdo de estudos de viabilidade técnica e econômica da implantação da logística reversa, nos termos da Deliberação Cori n. 03, de 24 de agosto de 2011, que estabelece que esses estudos devem considerar: diagnóstico<sup>32</sup> da situação dos resíduos de pós-consumo na cadeia; situação da infraestrutura<sup>33</sup> para sistemas de logística reversa; dimensionamento<sup>34</sup> do sistema de logística reversa pós-consumo; avaliação dos custos<sup>35</sup> da implantação dos sistemas de logística reversa pós-consumo, e avaliação dos benefícios<sup>36</sup> da implantação dos sistemas de logística reversa pós-consumo.

Com efeito, as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa foram estabelecidas pelo Comitê Orientador, por meio da Deliberação Cori n. 02, de 24 de agosto de 2011.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> O diagnóstico da situação dos resíduos de pós-consumo na cadeia abrangerá: I – a caracterização da cadeia produtiva que contemplará: a) a identificação dos principais atores nas diferentes etapas do processo produtivo; b) o perfil produtivo (principais processos); c) a localização geográfica das plantas e dos principais mercados consumidores; d) a análise do sistema de logística direta e reversa pós-venda; e) investimentos e projetos de expansão da capacidade produtiva; f) aspectos legais e tributários da atividade; g) metas e instrumentos de política industrial relacionados ao setor; II – a análise do fluxo de resíduos na cadeia que contemplará: a) a caracterização do ciclo de vida dos produtos da cadeia; b) o volume anual de resíduo de pós-consumo; c) os sistemas de reciclagem estabelecidos; d) as medidas de destinação ambiental adequada; e) o potencial econômico de reaproveitamento dos resíduos; III – a análise dos já estabelecidos sistemas de aproveitamento de resíduos pós-consumo que contemplará: a) a caracterização das atividades de beneficiamento contendo os atores e processos; b) a identificação dos principais arranjos produtivos locais com sua localização; c) o volume de resíduos processados; d) o número de empregos direto e indiretos; e) o volume de negócios gerados.

<sup>33</sup> A situação da infraestrutura para sistemas de logística reversa abrangerá: a análise do parque instalado para reprocessamento contendo a capacidade e a taxa de utilização; a articulação com sistemas municipais de coleta seletiva e gestão de resíduos sólidos, e os principais obstáculos para implantação dos sistemas de logística reversa.

<sup>34</sup> O dimensionamento do sistema de logística reversa pós-consumo abrangerá: a análise da experiência internacional de implantação de logística reversa na cadeia; a estimativa dos investimentos necessários para implantação dos sistemas de logística reversa; a estimativa dos custos operacionais do sistema de logística reversa; o cronograma de implantação escalonada e a necessidade de investimentos anuais; e os instrumentos de incentivo fiscal aplicáveis.

<sup>35</sup> A avaliação dos custos da implantação dos sistemas de logística reversa pós-consumo abrangerá: os impactos econômicos diretos e indiretos em outras cadeias; a correlação existente no mercado entre preço da matéria-prima virgem e reciclada; e os impactos ambientais decorrentes da implantação e operação dos sistemas de logística reversa, inclusive o aumento de emissões de gases de efeito estufa – GEE.

<sup>36</sup> A avaliação dos benefícios da implantação dos sistemas de logística reversa pós-consumo abrangerá: a projeção de emprego e renda gerados pela instalação do sistema de logística reversa; a projeção do volume negócios adicionais gerados pelo reprocessamento; a perspectiva de aumento da taxa de reciclagem; os ganhos ambientais com aumento da reciclagem inclusive a redução de emissões e do consumo de energia; e os ganhos ambientais com disposição adequada dos resíduos de pós-consumo.

<sup>37</sup> “Art. 1º As diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa deverão observar os seguintes critérios: I – observância do disposto no art. 9º da Lei n. 12.305, de 2010, quanto à ordem de prioridade da aplicação da gestão e gerenciamento de resíduos

No caso dos procedimentos de iniciativa dos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, as propostas de acordo setorial deverão ser avaliadas pelo Ministério do Meio Ambiente, que as enviará ao Comitê Orientador para as providências cabíveis.

Isso posto, o artigo 23 do decreto regulamentador da PNRS traz os requisitos mínimos dos acordos setoriais visando à implementação da logística reversa, quais sejam:

indicação dos produtos e embalagens objeto do acordo setorial; descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere; descrição da forma de operacionalização da logística reversa; 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; participação de órgãos públicos nas ações propostas, quando eles se encarregarem de alguma etapa da logística a ser implantada; definição das formas de participação do consumidor; 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; metas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa a ser implantado; cronograma para a implantação da logística reversa, contendo a previsão de evolução até o cumprimento da meta final estabelecida; informações sobre a possibilidade ou a viabilidade de aproveitamento dos resíduos gerados, alertando para os riscos decorrentes de seu manuseio; 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; avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; descrição do conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos participantes do sistema de logística reversa no processo de recolhimento, armazenamento, transporte dos

---

sólidos propostos; II – integração das ações propostas com as ações do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; III – contribuição à melhoria de limpeza dos logradouros e áreas públicas; IV – contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente; V – atuação em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI – contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda; VII – abrangência territorial do acordo setorial e representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos; VIII – adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis; IX – cronograma de implantação e a carência para o início de retorno das ações propostas; X – economia resultante do aumento da reutilização e da reciclagem de resíduos; XI – sustentabilidade econômica do sistema proposto; XII – adequação das embalagens ao disposto no art. 32 do Decreto n. 7.404 de 23 de dezembro de 2010; XIII – implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados, quando aplicável; XIV – disponibilidade e facilidade de acesso do cidadão aos postos de entrega ou coleta de resíduos reutilizáveis, recicláveis ou para destinação final ambientalmente adequada; XV – 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; XVI – outros requisitos que devam ser atendidos pela proposta de acordo setorial, conforme as especificidades dos produtos ou embalagens objeto da logística reversa; XVII – informação (geração e gestão do conhecimento); XVIII – impacto para pequenas e microempresas; XIX – impacto para o setor público; XX – infraestrutura disponível e investimentos necessários; XXI – aspectos culturais (favorecimento ao cidadão); XXII – Impactos sobre atividades econômicas (licenças, autorizações), e XXIII – impactos sobre a competitividade (monopólios, concentrações).”

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

Vale comentar que as metas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa podem ser fixadas com base em critérios quantitativos, qualitativos ou regionais.

Durante as discussões para a elaboração do acordo setorial, poderá haver iniciativas com vistas a estimular a adesão às negociações do acordo, bem como realizar reuniões com os integrantes da negociação, com vistas a que a proposta de acordo setorial obtenha êxito.

Ademais, devem acompanhar a proposta de acordo setorial os seguintes documentos: atos constitutivos das entidades participantes e relação dos associados de cada entidade, se for o caso; documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta, bem como cópia dos respectivos mandatos, e cópia de estudos, dados e demais informações que embasarem a proposta.

As propostas de acordo setorial serão objeto de consulta pública, na forma definida pelo Comitê Orientador por meio da Deliberação Cori n. 01, de 21 de maio de 2012.<sup>38</sup> De

---

<sup>38</sup> “Art. 3º Caberá ao órgão responsável pela realização das Consultas Públicas as seguintes providências: I – divulgar no Diário Oficial da União e no Sítio Eletrônico do Ministério do Meio Ambiente a matéria objeto da consulta pública, bem como o local, horário e o prazo para o recebimento das manifestações por escrito dos interessados; II – disponibilizar no Sítio Eletrônico do Ministério do Meio Ambiente os documentos necessários para a realização da consulta pública; III – realizar a juntada das manifestações por escrito, que devem limitar-se ao tema objeto da consulta pública, aos autos do processo respectivo, quando for o caso.

Art. 4º Ao representante titular do Ministério do Meio Ambiente no Grupo Técnico de Assessoramento – GTA – do Comitê Orientador caberá coordenar a consulta pública. Parágrafo único. O coordenador referido no *caput* deste artigo poderá, de ofício ou a pedido, após o encaminhamento por escrito das manifestações dos interessados, realizar reunião para discuti-las e convidar especialistas na matéria em discussão.

acordo com essa deliberação, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é designado como órgão organizador e responsável pela realização das Consultas Públicas referentes aos sistemas de logística reversa autorizadas pelo Comitê Orientador.

Os resultados obtidos na consulta pública são disponibilizados no sítio do MMA e encaminhados à apreciação do Grupo Técnico de Assessoramento do Comitê Orientador para posterior deliberação pelo Comitê Orientador. Os prazos para a consulta pública dos acordos setoriais devem levar em conta a complexidade do objeto da consulta, não podendo ultrapassar 60 dias.

De acordo com o art. 27 do Decreto Federal n. 7.404/2010, o Ministério do Meio Ambiente deve, por ocasião da realização da consulta pública: receber e analisar as contribuições e documentos apresentados pelos órgãos e entidades públicas e privadas, e sistematizar as contribuições recebidas, assegurando-lhes a máxima publicidade.

Na sequência, o MMA fará a avaliação das propostas de acordo setorial apresentadas, consoante os critérios mínimos estabelecidos pelo art. 28 do mesmo Decreto, quais sejam:

adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis; atendimento ao edital de chamamento, no caso dos processos iniciados pelo Poder Público, e apresentação dos documentos que devem acompanhar a proposta, em qualquer caso; contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente; observância à ordem de prioridade da aplicação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos propostos,<sup>39</sup> representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos, e contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

---

Art. 5º O GTA poderá indicar até dois de seus membros para desempenharem a função de assessores do coordenador referido no artigo anterior. Parágrafo único. Os assessores referidos no *caput* deste artigo deverão participar de todas as ações referidas ao planejamento, organização e realização da consulta pública, bem como da análise e da elaboração das respostas às manifestações encaminhadas por escrito pelos interessados.”

<sup>39</sup> “Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”

Concluída a avaliação, o Ministério do Meio Ambiente a enviará ao Comitê Orientador, que poderá: aceitar a proposta, hipótese em que convidará os representantes do setor empresarial para assinatura do acordo setorial; solicitar aos representantes do setor empresarial a complementação da proposta de estabelecimento de acordo setorial; ou determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo.

O acordo setorial contendo o sistema de logística reversa pactuada será subscrito pelos representantes do setor empresarial e pelo Presidente do Comitê Orientador, devendo ser publicado no Diário Oficial da União.

#### *5.4.4 Termos de compromisso versus termos de ajustamento de conduta (TAC)*

O Poder Público também poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando ao estabelecimento de sistema de logística reversa: nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, consoante estabelecido nesse Decreto; ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.

Em caso de eventual divergência ou conflito de interesses entre os atores envolvidos no delineamento do sistema de logística reversa de determinado produto e/ou embalagem, pode-se considerar a possibilidade de uma ou outra parte reunir seus melhores esforços e proatividade para, eventualmente, estruturar esse sistema mediante a formalização de termo de compromisso, independentemente dos demais agentes envolvidos no respectivo ciclo de vida.

Em síntese, convergências entre as partes interessadas (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos) na logística podem resultar na celebração de acordo setorial, enquanto que discordâncias podem ser acomodadas mediante termo de compromisso firmado por uma ou outra parte que pretenda ver viabilizada a logística reversa de seu segmento (Soler, Lemos e Machado Filho, 2012, p. 96).

Conforme se observa, o sistema de logística reversa poderá ser formalizado mediante a celebração de termo de compromisso, instrumento diverso daquele descrito no artigo 8º,

inciso XVIII também da PNRS, qual seja, o termo de ajustamento de conduta (TAC), que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio por meio da Lei Federal n. 8.078/1990, que trata do Código de Defesa do Consumidor, que promoveu alteração no artigo 5º da Lei Federal n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública),<sup>40</sup> passando a prever que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. O TAC é “um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei” (Mazzini, 2008, p. 404).

Dessa forma, “sob os aspectos práticos, o TAC visa implementar providências necessárias à correção de irregularidades em decorrência de lesão ao meio ambiente, enquanto que o termo de compromisso previsto na PNRS busca viabilizar o retorno de resíduos sólidos ao setor empresarial, para fins de destinação ambientalmente adequada” (Idem, p. 97).

Portanto, o termo de compromisso está fundamentalmente calcado na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e nos princípios da prevenção e da precaução, do desenvolvimento sustentável, da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade, além do indissociável respeito às diversidades locais e regionais.

Por fim, vale ressaltar que os termos de compromisso terão eficácia a partir de sua homologação pelo órgão ambiental competente do Sisnama, conforme sua abrangência territorial.

---

<sup>40</sup> “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

## 6. LOGÍSTICA REVERSA E ACORDOS SETORIAIS

### 6.1 Produto: objeto de logística reversa

As obrigações legais de retorno e destinação final ambientalmente adequada surgem para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos e embalagens listados nos incisos I a VI do caput do art. 33 da PNRS.<sup>41</sup> O dever do setor empresarial de estruturar e implementar sistemas de logística reversa podem ser estendidas para os demais produtos e embalagens (art. 33, § 1º da PNRS), considerando a viabilidade técnica e econômica de tais sistemas, bem como o grau e a extensão do impacto dos resíduos gerados à saúde e ao ambiente (art. 33, § 2º da PNRS). A extensão pode ocorrer por meio de regulamento (atos expedidos pelo Poder Executivo ou pelos órgãos normativos do Sisnama), acordos setoriais e/ou termos de compromisso, os dois últimos firmados entre o Poder Público e o setor empresarial (art. 33, § 1º da PNRS).

Assim, é possível inferir que, enquanto para os produtos e as embalagens do art. 33, *caput*, incisos I a VI, o dever de estruturação e implementação da logística reversa opera pelo mero efeito da lei, com relação aos demais produtos e embalagens (art. 33, §§ 1º e 2º da PNRS), o surgimento da obrigação depende da conclusão pela sua viabilidade. Em termos práticos, na primeira situação, existe uma presunção legal da viabilidade dos sistemas de logística reversa, podendo eventuais estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTE) influir na maneira pela qual tais sistemas serão estruturados e implementados (pois é requisito mínimo do acordo setorial a avaliação de impactos econômicos e compete ao Cori aprovar os EVTE), ao passo que, no segundo caso, a aferição da viabilidade técnica e econômica, juntamente com a do grau e da extensão dos impactos dos produtos e embalagens pós-consumo à saúde e ao ambiente, é condição *sine qua non* para a definição da logística reversa, tanto em relação ao “se” quanto ao “como”.

---

<sup>41</sup> Antes da edição da PNRS, os produtos e as embalagens mencionados nos incisos I a IV do art. 33, *caput* da PNRS, já eram objeto de lei (inciso I) ou de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama – (incisos II a IV) instituidoras de obrigações pós-consumo. Quiçá pela falta de experiência prévia no que tange os produtos a que se referem os incisos V (lâmpadas) e VI (equipamentos eletroeletrônicos) do mesmo dispositivo é que o legislador tenha optado por uma implantação progressiva dos respectivos sistemas de logística reversa (art. 56 da PNRS). Essa conclusão é corroborada pelo fato de todas as normas anteriores à PNRS que estabelecem deveres pós-consumo quanto aos produtos e às embalagens arrolados nos incisos I a IV do *caput* do art. 33 da PNRS terem sido alvo de sucessivas alterações e revogações com o intuito de refinar os esquemas de responsabilidade pós-consumo, incluindo a prorrogação de prazos a serem observados.

## **6.2 Procedimento da negociação**

O procedimento da negociação dos acordos setoriais visando à implementação da logística reversa está disciplinado nos artigos 20 e seguintes do Decreto Federal n. 7.404/2010). O referido procedimento abrange as fases de propositura, discussão (negociação propriamente dita) e avaliação das propostas, ao fim do que se procede à assinatura do texto do acordo (celebração do contrato).

### *6.2.1 Início do procedimento*

Tanto o poder Público quanto os sujeitos obrigados a estruturar e implantar sistemas de logística reversa podem dar início ao procedimento de negociação, ou seja, apresentar propostas de acordo setorial, embora, pelo menos até a presente data e em âmbito federal, se observem somente iniciativas do Poder Público. Nesse caso, o procedimento tem início com a publicação dos editais de chamamento, documentos que tornam público o chamamento do setor empresarial para a apresentação de propostas de estruturação e implementação da logística reversa ao Poder Público.

Os editais de chamamento devem indicar (i) os produtos e embalagens que serão objeto da logística reversa, bem como as etapas do ciclo de vida dos produtos e embalagens que estarão inseridas na referida logística, (ii) o chamamento dos interessados, (iii) o prazo para que o setor empresarial apresente proposta de acordo setorial, (iv) as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa, e (v) a abrangência territorial do acordo setorial, podendo, ainda, conter (vi) outros requisitos que devam ser atendidos pela proposta de acordo setorial, conforme as especificidades dos produtos ou embalagens, objeto da logística reversa (art. 21, *caput* e incisos).

A publicação do edital de chamamento deve ser precedida da aprovação, pelo Comitê Orientador, da avaliação da viabilidade técnica e econômica da implantação da logística reversa. A referida avaliação deve ser promovida pelo grupo técnico responsável em assessorar o Comitê, grupo esse composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Fazenda e do Ministério de Agricultura, Pecuária e

Abastecimento. Ao Comitê compete também estabelecer as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa.

Por fim, em qualquer hipótese (iniciativa pública ou privada), a proposta objeto de negociação, assim como o acordo setorial dela resultante, deve respeitar o conteúdo mínimo prescrito no artigo 23 do Decreto Federal n. 7.404/2010.

### *6.2.2 Negociação*

Podem participar da elaboração dos acordos setoriais, entre outros atores, representantes do Poder Público, dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores dos produtos e embalagens, objeto de logística reversa, bem como das cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, das indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos, bem como das entidades de representação dos consumidores.

A fase de negociação consiste, em um primeiro momento, na realização de reuniões entre os agentes interessados/envolvidos, notadamente entre os sujeitos obrigados e o grupo técnico de assessoramento do Comitê Orientador, sobretudo no âmbito de seus grupos de trabalho temáticos.

### *6.2.3 Avaliação*

Em um segundo momento, encerradas as negociações e obtido o consenso, o texto da proposta deve ser objeto de consulta pública. Adicionalmente, compete ao Ministério do Meio Ambiente avaliar as propostas de acordo com os seguintes critérios mínimos:

- (i) adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis;
- (ii) atendimento ao edital de chamamento, no caso dos processos iniciados pelo Poder Público, e apresentação dos documentos que devem acompanhar a proposta, em qualquer caso;
- (iii) contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente;
- (iv) observância da hierarquia de resíduos insculpida no art. 9º da PNRS;
- (v) representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos; e
- (vi) contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de

materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Concluída a avaliação retro mencionada, o Ministério do Meio Ambiente deve encaminhá-la ao Comitê Orientador, o qual pode (i) aceitar a proposta e, então, convidar os representantes do setor empresarial para a assinatura do acordo setorial, (ii) solicitar aos representantes do setor empresarial a complementação da proposta de estabelecimento de acordo setorial, ensejando a reabertura das fases de negociação e avaliação no tocante aos complementos solicitados/apresentados, e/ou (iii) determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo.

#### *6.2.4 Celebração e assinatura*

O acordo setorial contendo a logística reversa pactuada deve ser subscrito pelos representantes do setor empresarial e pelo Presidente do Comitê Orientador, bem como ser publicado no Diário Oficial da União.

### **6.3 Especificamente o papel do Comitê Orientador (Cori)**

O Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa – Comitê Orientador (Cori) – é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo instituído pelo Decreto Federal n. 7.404/2010, que regulamenta a PNRS e tem por finalidade promover a implantação de sistemas de logística reversa no país.

O Comitê Orientador é composto pelos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda. O Comitê é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, que também exerce a função de secretaria-executiva do Comitê Orientador e expede os atos decorrentes das decisões do Egrégio Colegiado.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Portaria n. 113, de 18 de abril de 2011, aprovou o Regimento Interno para o Cori.

Assim, nos termos dessa Portaria MMA e do Decreto regulamentador n. 7.404/2010, compete ao Cori:

estabelecer a orientação estratégica da implementação de sistemas de logística reversa instituídos nos termos da PNRS; definir as prioridades e aprovar o cronograma para o lançamento de editais de chamamento de propostas de acordo setorial para a implantação de sistemas de logística reversa de iniciativa da União; fixar cronograma para a implantação dos sistemas de logística reversa; aprovar os estudos de viabilidade técnica e econômica; definir as diretrizes metodológicas para avaliação dos impactos sociais e econômicos dos sistemas de logística reversa; avaliar a necessidade da revisão dos acordos setoriais, dos regulamentos e dos termos de compromisso que disciplinam a logística reversa no âmbito federal; definir as embalagens que ficam dispensadas, por razões de ordem técnica ou econômica, da obrigatoriedade de fabricação com materiais que propiciem a reutilização e reciclagem; definir a forma de realização da consulta pública relativa à proposta de implementação de sistemas de logística reversa; promover estudos e propor medidas de desoneração tributária das cadeias produtivas sujeitas à logística reversa e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens sujeitos à logística reversa; propor medidas visando incluir nos sistemas de logística reversa os produtos e embalagens adquiridos diretamente de empresas não estabelecidas no país, inclusive por meio de comércio eletrônico, e aprovar, seu Regimento Interno.

O Comitê Orientador será composto pela secretaria-executiva, cuja incumbência é do MMA, e por um Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), que, por sua vez poderá constituir Grupos de Trabalho Temáticos (GTT).

O Comitê deverá se reunir, em caráter ordinário, uma vez a cada quatro meses e, em caráter extraordinário, sempre que for convocado pelo seu Presidente, por solicitação de um de seus membros. As reuniões ordinárias e extraordinárias deverão ser convocadas com antecedência mínima, respectivamente, de 15 e cinco dias. O calendário de reuniões deverá ser fixado sempre na última reunião do ano anterior.

De acordo com a Portaria MMA n. 113/2011, as decisões do Cori devem ser tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos membros, assegurado ao Presidente, além do voto pessoal, o de qualidade. As Deliberações do Comitê devem ser publicadas no Diário Oficial da União.

Conforme aclarado, o Comitê será assessorado por grupo técnico, denominado Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), composto por representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da

Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O GTA deverá funcionar como instância de assessoramento para instrução das matérias a serem submetidas à deliberação do Comitê Orientador.

O GTA poderá, mediante prévio entendimento entre seus integrantes, criar Grupo de Trabalho Temático (GTT) para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias específicas por ele definidas. O GTT deverá ter caráter temporário e estabelecerá, em sua primeira reunião, o cronograma e a data de encerramento de seus trabalhos, que devem obedecer ao prazo máximo de seis meses, podendo ser prorrogado por igual período, mediante justificativa de seu coordenador. As reuniões do GTT devem ser registradas de forma sumária, com descrição das propostas, em documento assinado pelo respectivo coordenador, que apresentará a matéria ao GTA.

O Comitê foi instalado em 17 de fevereiro de 2011, sendo que, logo em seguida, o GTA criou cinco GTT para discutir a logística reversa em cinco cadeias, quais sejam:<sup>42</sup>

GTT01 – Descarte de Medicamentos: coordenado pelo Ministério da Saúde, tem por objetivo elaborar uma proposta de logística reversa para os resíduos de medicamentos, dentro dos parâmetros estabelecidos pela PNRS, para subsidiar a elaboração do edital de chamamento para Acordo Setorial pelo GTA, com aprovação do Comitê Orientador. O GTT deveria realizar estudo de viabilidade técnica e econômica, assim como a avaliação dos impactos sociais, para a implantação da logística reversa.

GTT02 – Embalagens em geral: coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tem por objetivo elaborar proposta de modelagem da logística reversa para embalagens em geral (excluídas as embalagens de agrotóxicos e óleos lubrificantes) e subsídios para elaboração do Edital de Chamamento para Acordo Setorial, com o propósito de subsidiar o GTA e o Comitê Orientador na tomada de decisões pertinentes ao tema. O setor de embalagens é objeto de implementação de logística reversa de forma prioritária, seja pela previsão legal, seja pelo fato de que se trata de um dos maiores geradores, em volume, de resíduos que são dispostos de forma inadequada no país, conforme entendimento do MMA.

GTT03 – Embalagens de óleos lubrificantes e seus resíduos: coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tem por objetivo elaborar proposta de modelagem da Logística Reversa e subsídios para elaboração do edital de chamamento para Acordo Setorial, com o propósito de subsidiar o GTA e o Comitê na tomada de decisões pertinentes ao tema. A logística reversa de óleos lubrificantes é realizada no país desde os anos 1950 e seu aperfeiçoamento tem se dado com as Resoluções Normativas da ANP, com as

---

<sup>42</sup> Logística Reversa. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/comite-orientador-logistica-reversa>. Acesso em: 11 jan. 2014.

Portarias Interministeriais MMA/MME e com a Resolução Conama n. 362/2005.

GTT04 – Eletroeletrônicos: coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tem por objetivo definir as informações complementares ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Perigosos e definir e avaliar mecanismos específicos voltados para a descontaminação de áreas órfãs. Há que considerar o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente gerados pelos resíduos eletrônicos.

GTT05 – Lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista: coordenado pelo MMA, tem por objetivo elaborar proposta de modelagem da Logística Reversa e subsídios para elaboração do Edital de chamamento, com o propósito de subsidiar o GTA e o Comitê na tomada de decisões pertinentes ao tema. Vale destacar que as empresas fabricantes dessas lâmpadas tornaram-se, praticamente, importadoras, o que causa uma preocupação maior, pois não existe legislação brasileira que estabeleça limites de concentração de mercúrio nas lâmpadas, portanto sua composição ainda não é controlada.

O Comitê Orientador, portanto, tem papel preponderante na implantação de sistemas de logística reversa em âmbito federal, tratando-se de órgão colegiado multiministerial, de caráter deliberativo e consultivo incumbido de definir as prioridades e aprovar o cronograma para o lançamento de editais de chamamento de propostas de acordo setorial, fixar cronograma para a implantação dos sistemas de logística reversa e avaliar a necessidade da revisão dos acordos setoriais, dos regulamentos e dos termos de compromisso que disciplinam as logísticas no âmbito federal.

#### **6.4 Conteúdo mínimo dos acordos setoriais**

O art. 23 do Decreto Federal n. 7.404/2010 dispõe sobre o conteúdo mínimo dos acordos setoriais visando à implementação da logística reversa. Nos termos desse dispositivo, referidos acordos devem conter, obrigatoriamente:

- (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, observado o disposto no inciso IV do art. 3º da Lei n. 12.305, de 2010;
- (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, quando estes se encarregarem de alguma etapa da logística a ser implantada;
- (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 as 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;
  - (xiv) cláusulas prevendo as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações previstas no acordo.

Tendo em vista a clara preferência do legislador pela implementação da chamada responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos pela forma consensual entre os diversos atores envolvidos, notadamente entre governo e setor empresarial, o mencionado dispositivo tem por objetivo pautar as negociações entre esses agentes e, assim, assegurar a efetiva consecução dos objetivos da PNRS em geral e da logística reversa em especial na exata medida que impede a dominação das negociações pelo poder econômico do setor empresarial e a corolária inefetividade dos acordos setoriais e das ações nele previstas. A fixação do conteúdo mínimo dos acordos setoriais implementadores da logística reversa corresponde, por assim dizer, a um “balanço” à flexibilidade oferecida pelo legislador ao setor empresarial para o cumprimento de suas obrigações de logística reversa.

## 6.5 Experiências

### 6.5.1 Acordo setorial já firmado e embalagens usadas de óleo lubrificante

O foco deste estudo é a efetividade dos acordos setoriais previstos na PNRS, contudo, até o momento, foi celebrado apenas um único acordo, o voltado à implementação e estruturação do sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.

Em 29 de dezembro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano enquanto Secretaria Executiva do Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa, publicou o Edital de Chamamento para Elaboração de Acordo Setorial para a Implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas usadas de Óleo Lubrificante (Edital n. 01/2011), cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União, a saber:

**SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO  
EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO**

PROCESSO: 02000.001789/2011-11.

ESPÉCIE: Edital de Chamamento para a elaboração de Acordo Setorial para Implantação da Logística Reversa de Embalagens Plásticas usadas de Óleo Lubrificante. INICIATIVA: Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, como Secretaria Executiva do Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa.

OBJETO: Edital de Chamamento para Elaboração de Acordo Setorial para a Implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas usadas de Óleo Lubrificante.

EDITAL: Site do Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)).

PROPOSTAS: Deverão contemplar os requisitos mínimos elencados no Edital de Chamamento e conter os documentos comprobatórios descritos no mesmo. Deverão ser encaminhadas para a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, por meio do e-mail <[comite.interministerial@mma.gov.br](mailto:comite.interministerial@mma.gov.br)>.

PRAZO: Quarenta e cinco (45) dias a partir desta publicação.

Assim, deu-se o chamamento de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de óleos lubrificantes envasados em embalagens plásticas, objetivando a elaboração de proposta de Acordo Setorial para a implementação de sistema de logística reversa de abrangência nacional.

Entre os pressupostos da proposta de Acordo, merece destacar: a) obrigação de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, por meio de reciclagem, recuperação ou demais formas de destinação, respeitando a classificação do resíduo,

preferencialmente em território nacional; b) dever dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e do poder público de implantar, de forma individualizada e encadeada, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida de produtos; c) dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de óleos lubrificantes envasados em embalagens plásticas de estruturar e implementar um sistema de logística reversa mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos; d) as embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, as embalagens metálicas usadas de óleos lubrificantes, os filtros usados de óleos lubrificantes e as estopas e similares serão objeto de editais de chamamento para acordos setoriais específicos, considerando que os quatro itens mencionados têm fabricantes, ciclos de vida e destinação completamente distintos.

Tendo por objeto os resíduos referentes às Embalagens Plásticas Usadas de Óleos Lubrificantes, o Edital previu como característica relevante a necessidade de inclusão das entidades representativas dos segmentos, que, de alguma forma, são beneficiados pela sua comercialização e distribuição, seguindo um dos principais conceitos da PNRS, que é a responsabilidade compartilhada até a sua destinação final.

A proposta de Acordo Setorial, nos termos da Lei Federal n. 12.305/2010, do Decreto n. 7.404/2010 e do Edital n. 01/2011, pôde ser apresentada por fabricantes, importadores, comerciantes ou distribuidores de óleos lubrificantes, por suas entidades representativas de âmbito nacional.

No que se refere à utilização do segmento de catadores, o Edital não considerou viável, face tratar-se de resíduo perigoso nocivo à saúde humana.

Quanto ao prazo, os interessados tiveram o prazo de 45 dias contados da publicação do Edital, em 29 de dezembro de 2011, para apresentar proposta de Acordo Setorial.

Quanto aos requisitos mínimos da proposta de Acordo, o Edital de Chamamento estabeleceu o seguinte:

descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere; descrição pormenorizada da forma de operacionalização do plano de logística reversa e as etapas do ciclo de vida em que o sistema se insere; indicação, caso existente, dos órgãos públicos encarregados de alguma etapa da logística, com a menção à forma de pagamento específico, devido pela

execução pública da etapa; indicação das formas de participação do consumidor; apresentação dos mecanismos para a divulgação de informações relativas aos métodos existentes para evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados; metas de implantação progressiva do sistema de logística reversa com abrangência nacional, quais sejam:

<b>Abrangência territorial</b>	<b>Metas quantitativas de recolhimento</b>
Até 2014, 70% dos municípios nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste (à exceção dos Estados do Piauí e Maranhão).	Até 2016, crescimento do percentual da coleta de embalagens plásticas para até 60% do segmento abrangido por esse acordo, do total nessas mesmas regiões do país.
Até 2016, 100% dos municípios dessas mesmas regiões do país.	Os signatários do acordo setorial devem propor metas para as demais regiões do país.

O Edital ainda previu como requisitos mínimos da proposta de Acordo:

cronograma para sua implantação, com previsão fundamentada da evolução das etapas até o cumprimento da meta final estabelecida; informações sobre a possibilidade ou a viabilidade de aproveitamento dos resíduos gerados, alertando para os riscos decorrentes do seu manuseio; 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; avaliação dos impactos sociais e econômicos da implantação da logística reversa; descrição do conjunto de atribuições e responsabilidades, individualizadas e encadeadas, dos participantes do sistema de logística reversa proposto, proporcionais ao volume de suas participações no mercado interno, no processo de recolhimento, armazenamento, transporte dos resíduos e embalagens vazias, com vistas à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, contendo o fluxo reverso de resíduos, a discriminação das várias etapas da logística reversa, e a destinação dos resíduos gerados, das embalagens usadas 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, as respectivas responsabilidades bem como a cobertura geográfica pretendida pelas atividades de coleta e reciclagem; 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 reciclagem e de possível tratamento, inclusive triagem dos resíduos, bem como pela disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; f) especificidades considerando as diferentes regiões territoriais; g) demanda de incentivos governamentais; h) avaliação dos benefícios ambientais da logística reversa a ser implantada; e i) antecipação da solução de conflitos inerentes às esferas do executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal; formas de prestação de informações pelas partes para demonstração do cumprimento das obrigações previstas no Acordo Setorial; cláusulas penais para os casos de descumprimento das obrigações previstas em seus termos; identificação dos princípios financeiros considerados no modelo de logística reversa proposto, que garantam tratamento não discriminatório para

participantes do mercado, bem como sustentabilidade financeira para a implementação das medidas relacionadas às obrigações da Política Nacional de Resíduos Sólidos; e proposta de estrutura de grupo de acompanhamento, composto pelos signatários, com o objetivo de promover e acompanhar a efetividade da implementação da logística reversa definida pelo acordo.

A proposta deveria ser acompanhada dos seguintes documentos: atos constitutivos das entidades representativas e participantes e a relação dos associados de cada entidade; documentos comprobatórios da qualificação dos representantes e signatários da proposta, bem como cópia dos respectivos mandatos, e cópia de estudos, dados e demais informações que embasem a proposta.

Apresentada a proposta de Acordo Setorial, o Ministério do Meio Ambiente procedeu à sua avaliação com base nos requisitos mínimos do Edital e no art. 28 do Decreto n. 7.404/2010.<sup>43</sup>

Em atenção aos artigos 26<sup>44</sup> e 27<sup>45</sup> do mesmo Decreto regulamentador da PNRS, foi publicada a Portaria MMA n. 199, de 15 de junho de 2012, que tornou pública a abertura do processo de Consulta Pública da proposta de Acordo Setorial para implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas de Óleo Lubrificante, conforme procedimento definido pelo Comitê Orientador por meio da Deliberação Cori n. 01/2012.

De acordo com o art. 2º da citada Portaria MMA n. 199/2012, puderam ser encaminhadas ao Ministério do Meio Ambiente, em 60 (sessenta) dias contados da data de publicação da Portaria, sugestões que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da

---

<sup>43</sup> “Art. 28. O Ministério do Meio Ambiente fará a avaliação das propostas de acordo setorial apresentadas consoante os seguintes critérios mínimos: I – adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis; II – atendimento ao edital de chamamento, no caso dos processos iniciados pelo Poder Público, e apresentação dos documentos que devem acompanhar a proposta, em qualquer caso; III – contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente; IV – observância do disposto no art. 9º da Lei n. 12.305, de 2010, quanto à ordem de prioridade da aplicação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos propostos; V – representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos; e VI – contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.”

<sup>44</sup> “Art. 26. As propostas de acordo setorial serão objeto de consulta pública, na forma definida pelo Comitê Orientador.”

<sup>45</sup> “Art. 27. O Ministério do Meio Ambiente deverá, por ocasião da realização da consulta pública: I – receber e analisar as contribuições e documentos apresentados pelos órgãos e entidades públicas e privadas; e II – sistematizar as contribuições recebidas, assegurando-lhes a máxima publicidade.”

proposta, por intermédio de “Formulário para envio de contribuições sobre proposta de acordo setorial para a implantação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas de óleo lubrificante”, então disponível no endereço eletrônico: <www.mma.gov.br>.

Conseqüentemente, os resultados obtidos na consulta pública foram apreciados pelo MMA e, concluída a sua avaliação, o Ministério enviou a proposta de Acordo Setorial ao Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa, para os fins dispostos no art. 29<sup>46</sup> do Decreto n. 7.404/2010.

A proposta foi aceita pelo Comitê Orientador, que convidou os representantes dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a assinar o Acordo Setorial, a seguir reproduzido na íntegra:<sup>47</sup>

#### **ACORDO SETORIAL PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS USADAS DE LUBRIFICANTES**

A União, por intermédio do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**, doravante designado simplesmente de “**MMA**”, Órgão da Administração Pública Federal Direta, nos termos da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco “B”, 5o andar, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o n. 37.115.375/0001-07, neste ato representado pela Ministra de Estado do Meio Ambiente [\*\*], na qualidade de Presidente do Comitê Orientador para a implantação de Sistemas de Logística Reversa, nos termos do Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010, artigo 33, § 1º, celebra com os SIGNATÁRIOS do presente **ACORDO SETORIAL PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS DE ÓLEOS LUBRIFICANTES**, doravante denominado apenas “**SISTEMA**”. São SIGNATÁRIOS deste Acordo: **I – O SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E DE LUBRIFICANTES – SINDICOM [\*\*]; II – O SINDICATO INTERESTADUAL DAS INDÚSTRIAS MISTURADORAS E ENVASILHADORAS DE PRODUTOS DERIVADOS DE PETRÓLEO – SIMEPETRO [\*\*]; III – O SINDICATO INTERESTADUAL DO**

---

<sup>46</sup> “Art. 29. Concluída a avaliação a que se refere o art. 28, o Ministério do Meio Ambiente a enviará ao Comitê Orientador, que poderá: I – aceitar a proposta, hipótese em que convidará os representantes do setor empresarial para assinatura do acordo setorial; II – solicitar aos representantes do setor empresarial a complementação da proposta de estabelecimento de acordo setorial; ou III – determinar o arquivamento do processo, quando não houver consenso na negociação do acordo. Parágrafo único. O acordo setorial contendo a logística reversa pactuada será subscrito pelos representantes do setor empresarial e pelo Presidente do Comitê Orientador, devendo ser publicado no Diário Oficial da União.”

<sup>47</sup> Acordos Setoriais Firmados. Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – Sinir. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/ACORDO+SETORIAL+SISTEMA+LOGISTICA+REVERSA+EMBALAGENS+PLASTICAS+LUBRIFICANTES>. Acesso em: 30 DEZ. 2013.

**COMÉRCIO DE LUBRIFICANTES – SINDILUB [\*\*]; IV – O SINDICATO NACIONAL DO COMÉRCIO TRANSPORTADOR-REVENDEDOR-RETALHISTA DE COMBUSTÍVEIS – SINDITRR [\*\*]; V – A FEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES – FECOMBUSTÍVEIS [\*\*]; e VI – A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC [\*\*].**

Aplicam-se a este Acordo Setorial as definições constantes da Lei Federal 12.305, de 2 de agosto de 2010, bem como os artigos pertinentes do Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, no que se refere especificamente à Logística Reversa de Embalagens Plásticas Usadas de Óleos Lubrificantes.

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O presente Acordo Setorial tem por objeto regular nos termos da Lei 12.305/2010, artigo 33, inciso IV, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, doravante denominado SISTEMA, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA – DAS DEFINIÇÕES**

Aplicam-se a este Acordo Setorial as definições constantes da Lei 12.305/2010, artigo 3º, complementadas pelas expressões específicas dos procedimentos da logística reversa relacionadas a seguir: (...)

#### **CLÁUSULA TERCEIRA – DA DESCRIÇÃO DO SISTEMA**

Os fabricantes, importadores, comerciantes atacadistas e comerciantes varejistas de óleo lubrificante envasado estabelecerão um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, doravante, designado SISTEMA, composto de pontos de recebimento, centrais de recebimento e unidades de recebimento itinerante, que será implantado conforme as etapas a seguir descritas:

- a) Após o uso, as embalagens usadas de óleo lubrificante deverão ser devolvidas pelos consumidores diretamente aos pontos de recebimento nos estabelecimentos dos comerciantes varejistas;
- b) Os comerciantes varejistas deverão armazenar temporariamente, nas condições exigidas pelos órgãos ambientais e ou recomendadas pelos fabricantes / importadores e retornar as embalagens devolvidas pelos consumidores, bem como aquelas utilizadas diretamente em seus estabelecimentos, aos veículos de recebimento itinerante ou às centrais de recebimento, utilizando sacos plásticos transparentes recomendados pelos fabricantes, importadores ou comerciantes atacadistas;
- c) As unidades de recebimento itinerante transferirão as informações referentes ao SISTEMA para o banco de dados do sistema informatizado disponibilizado pelos fabricantes e importadores. No ato da pesagem, deverá ser emitido o certificado de recebimento/retirada, que poderá ser exigido pelo órgão ambiental;
- d) Nas centrais de recebimento, as embalagens plásticas serão recebidas, pesadas e armazenadas temporariamente para posterior destinação final adequada. Nessas Centrais, as embalagens poderão passar pelos processos de drenagem, segregação, compactação ou moagem. O óleo lubrificante remanescente nas embalagens terá destinação adequada conforme determina a legislação ambiental em vigor;

e) Os comerciantes atacadistas poderão encaminhar as embalagens recebidas em suas centrais de recebimento para aquelas mantidas pelos fabricantes e importadores, ou a eles solicitar a sua retirada pelas unidades de recebimento itinerante;

f) As embalagens recebidas pelos fabricantes e importadores em suas centrais de recebimento e nas unidades de recebimento itinerante serão entregues para empresas recicladoras licenciadas, sendo neste ato emitido o respectivo certificado de entrega para destinação ambientalmente adequada;

g) Na recicladora ou na unidade onde serão destinadas de forma ambientalmente adequada, as embalagens recebidas dos fabricantes e importadores serão transformadas em matéria-prima de novas embalagens de lubrificantes, outros produtos plásticos, ou destinadas de outra forma aprovada pela legislação em vigor.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Será disponibilizado e mantido pelos fabricantes e importadores um sistema informatizado visando registrar informações relevantes atinentes às etapas descritas no parágrafo anterior, conforme segue:

a) Peso total de embalagens plásticas de lubrificantes colocados no mercado destinado ao varejo;

b) Listagem dos municípios cobertos pelo SISTEMA;

c) Listagem dos comerciantes atacadistas e varejistas visitados e o volume, em peso, deles recebidos;

d) Listagem de comerciantes que não disponibilizam embalagens para o SISTEMA e que podem estar utilizando outros sistemas ou destinando indevidamente o resíduo;

e) Volume em quilogramas (Kg) encaminhados para destinação final (reciclagem).

#### **CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES**

O Acordo Setorial será implementado por meio de cooperação entre as partes, nas responsabilidades a seguir definidas, de acordo com o conceito de responsabilidade compartilhada, de modo a viabilizar o SISTEMA.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – São obrigações comuns aos signatários:

a) Empreender esforços para atingir os resultados ajustados.

b) Cumprir as condições, responsabilidades, obrigações e os prazos definidos.

c) As entidades signatárias obrigar-se-ão a divulgar o SISTEMA, bem como, as normas previstas no presente instrumento entre seus representados, partícipes do SISTEMA, cientificando-os da obrigatoriedade de cumprimento da legislação pertinente ao gerenciamento e transporte de resíduos perigosos, medidas, prazos, metas, outras disposições constantes do Acordo Setorial, do respectivo plano de implementação e da operação do SISTEMA.

d) Assegurar que o SISTEMA atenda às normas técnicas pertinentes em vigor, bem como as que vierem a ser editadas, no que se relacionam com sua implementação e operação.

e) Realizar campanhas voltadas para o consumidor em geral e público específico do setor, em frequência a ser definida pelos signatários.

f) Reavaliar anualmente as metas, resultados obtidos pelo SISTEMA e demandas que resultem em alterações do presente Acordo Setorial.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** – São obrigações da União, além daquelas previstas no Decreto 7.404/2010, artigo 77, § 2º, as seguintes:

a) Monitorar a efetivação do SISTEMA, junto às entidades signatárias deste Acordo Setorial e aos órgãos ambientais competentes, realizando reuniões, no mínimo anuais, para avaliação e implementação de medidas de suporte que lhes forem competentes;

b) Participar dos programas de divulgação do presente Acordo Setorial.

PARÁGRAFO TERCEIRO – É obrigação dos consumidores devolver as embalagens plásticas de óleo lubrificante usadas, preferencialmente para o comerciante de quem comprou, no momento da troca do óleo ou posteriormente caso a operação envolvendo o uso do produto tenha sido realizada pelo próprio consumidor fora do estabelecimento onde o adquiriu.

PARÁGRAFO QUARTO – São obrigações dos Comerciantes Varejistas:

a) Receber, na proporção por ele comercializada, independentemente de quais sejam os fabricantes e importadores, as embalagens plásticas de óleo lubrificante que lhe forem devolvidas pelos seus consumidores e demais clientes

b) Drenar, acondicionar adequadamente, garantindo a segregação dos demais resíduos, e armazenar as embalagens plásticas de óleo lubrificante que receber, de acordo com as instruções fornecidas pelo fabricante, importador ou comerciante atacadista e, ainda, segundo as normas definidas pelos órgãos ambientais.

c) Efetuar a devolução das embalagens plásticas de óleo lubrificante às unidades de recebimento itinerante ou às centrais de recebimento, disponibilizadas por fabricantes, importadores e comerciantes atacadistas, mediante certificado de recebimento, de acordo com as instruções e normas fornecidas pelos mesmos e as definidas pelos órgãos ambientais.

d) Registrar toda a quantidade de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes (em quilogramas ou toneladas) adquiridas do fabricante/importador e/ou comerciante atacadista, posteriormente devolvidas aos mesmos, bem como, prestar outras informações ao sistema declaratório do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), na forma e nos prazos definidos quando de sua efetiva implementação.

e) Contratar outra empresa destinadora para as embalagens usadas de óleo lubrificante armazenadas em seus pontos de recebimento, no caso de não utilização das unidades de recebimento itinerante ou das centrais de recebimento disponibilizadas pelos fabricantes, importadores e comerciantes atacadistas. Nesta hipótese, os comerciantes varejistas ficam diretamente responsáveis por encaminhar ao órgão ambiental competente, anualmente, ou disponibilizar eletronicamente “online”, relatório com informações contendo: CNPJ, razão social e endereço do destinador contratado, bem como, o peso total das embalagens plásticas de óleos lubrificantes recebidas e encaminhadas para reciclagem ou destinação ambientalmente adequada.

f) Participar dos programas de divulgação do presente Acordo Setorial.

PARÁGRAFO QUINTO – São obrigações dos Comerciantes Atacadistas:

a) Receber, na proporção por ele comercializada em seus estabelecimentos ou através de sistema alternativo, independentemente de quais sejam os fabricantes e importadores, as embalagens plásticas de óleo lubrificante que lhe forem devolvidas, emitindo o respectivo certificado de recebimento, comprovação das informações que este disponibilizará no SINIR.

b) Acondicionar adequadamente as embalagens plásticas de óleo lubrificante que receber, armazenando-as de acordo com as instruções fornecidas pelo fabricante e importador e, ainda, segundo as normas definidas pelos órgãos ambientais.

c) Efetuar a devolução ou a disponibilização das embalagens plásticas de óleo lubrificante às centrais de recebimento ou às unidades de recebimento itinerantes, respectivamente disponibilizadas por fabricantes e importadores, mediante certificado de recebimento, de acordo com as instruções e normas fornecidas pelos mesmos e pelas definidas pelos órgãos ambientais.

d) Contratar outra empresa destinadora para as embalagens usadas de óleo lubrificante armazenadas em seus estabelecimentos ou centrais de recebimento, em caso de não utilização das unidades de recebimento itinerante ou das

centrais de recebimento disponibilizadas pelos fabricantes e importadores. Nesta hipótese, os comerciantes atacadistas ficam diretamente responsáveis por encaminhar ao órgão ambiental competente, anualmente, ou disponibilizar eletronicamente “online”, relatório com informações contendo: CNPJ, razão social e endereço do destinador contratado, e peso total das embalagens plásticas de óleos lubrificantes recebidas e encaminhadas para reciclagem ou destinação ambientalmente adequada.

e) Registrar toda a quantidade de Embalagens Plásticas Usadas de Óleos Lubrificantes (em quilogramas ou toneladas) adquiridas do Fabricante / Importador, posteriormente, encaminhadas para destinação final pelos fabricantes e importadores, bem como, prestar outras informações ao sistema declaratório do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), na forma e nos prazos definidos quando de sua efetiva implementação.

f) Participar dos programas de divulgação do presente Acordo Setorial.

**PARÁGRAFO SEXTO – São obrigações dos Fabricantes e Importadores:**

a) Inserir no rótulo da embalagem de óleo lubrificante informações definidas pelo seu órgão regulador – ANP (Agência Nacional de Petróleo) – Resolução ANP-10/2007, entre elas a importância de sua devolução no estabelecimento do comerciante que a vendeu.

b) Não reutilizar as embalagens para outros fins, face à toxicidade do produto, e alertar aos comerciantes atacadistas e varejistas para os perigos de seu descarte não ambientalmente adequado.

c) Receber das Centrais Públicas de Triagem de Coleta Seletiva, designadas pelos municípios, as embalagens inadequadamente dispostas no lixo residencial e comercial, devidamente tampadas e acondicionadas em sacos plásticos transparentes, através das suas unidades de recebimento itinerante ou em suas centrais de recebimento.

d) Receber dos comerciantes atacadistas e varejistas as embalagens plásticas de óleo lubrificante, independentemente de quais sejam os fabricantes ou importadores, em suas Centrais de Recebimento ou em suas unidades de Recebimento Itinerante, neste caso por meio de visitas programadas aos Pontos de Recebimento dos comerciantes varejistas e às Centrais de Recebimento dos comerciantes atacadistas, devidamente pré-cadastrados.

e) Armazenar temporariamente em suas centrais de recebimento, processando a drenagem do óleo residual.

f) Encaminhar as embalagens para as recicladoras credenciadas pelo SISTEMA mediante o recebimento do certificado de entrega para destinação.

g) Registrar toda a quantidade de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes (em quilogramas ou toneladas) recebida dos comerciantes atacadistas e varejistas, e posteriormente encaminhada para destinação final.

h) Manter o sistema informatizado proposto na cláusula terceira, devidamente atualizado, bem como, prestar outras informações ao sistema declaratório do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), na forma e nos prazos definidos quando de sua efetiva implementação.

i) Participar dos programas de divulgação do presente Acordo Setorial.

**PARÁGRAFO SÉTIMO – São obrigações dos Produtores de Embalagens Plásticas de Óleos Lubrificantes desenvolver tecnologia objetivando utilizar, na fabricação de novas embalagens de óleos lubrificantes, percentual crescente de material reciclado, respeitado o mínimo inicial de 10%, em média, de forma a atingir o máximo tecnicamente factível, atendidas às condições técnicas e comerciais.**

## **CLÁUSULA QUINTA – DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DA LOGÍSTICA REVERSA**

Os Signatários do presente Acordo Setorial reconhecem, concordam e se comprometem em implantar o SISTEMA, dentro de uma evolução gradual, a ser definida por meio do plano de implementação e operação, constituído por três etapas com características próprias que terão abrangências geográficas distintas e que poderão seguir modelos operacionais e cronologias específicas.

Etapa 1: Implantação do SISTEMA nas Regiões Sul, Sudeste e Nordeste (excluídos os estados do Piauí e do Maranhão), conforme modelo descrito na cláusula terceira deste Acordo Setorial. Nesta etapa o SISTEMA deverá cobrir 70% dos municípios até 2014 e 100% dos municípios das unidades federativas abrangidas, até o final de 2016, assegurando a destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos, disponibilizadas pelos postos de serviços e concessionárias de veículos.

Etapa 2: Implantação do SISTEMA nas Regiões Centro-Oeste e Norte, além dos estados do Maranhão e Piauí destinado a assegurar a destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos, disponibilizadas pelos postos de serviços e concessionárias de veículos.

Etapa 3: Expansão do SISTEMA para os demais segmentos de comercialização, assegurando a destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos, disponibilizadas pelos postos de serviços e concessionárias de veículos.

PARÁGRAFO ÚNICO – As Etapas 2 e 3 estão condicionadas à realização de estudos a serem contratados, patrocinados e coordenados pelos fabricantes e importadores, desenvolvidos por empresa de pesquisa idônea, cujos resultados os demais signatários aceitam e se comprometem a cumprir. O estudo deverá determinar a modelagem de logística mais eficiente a ser implantada nos dois casos, assim como o respectivo cronograma de implantação, consideradas as características peculiares que distinguem essas áreas de expansão.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DAS METAS**

O atingimento de qualquer meta está submetido ao princípio de responsabilidade compartilhada, onde o comerciante varejista se obriga a receber do gerador e devolver ao fabricante/importador/comerciante atacadista a totalidade das embalagens trocadas no seu estabelecimento ou recebida dos seus clientes, considerando ainda o disposto na Cláusula Quarta, Parágrafo Quarto, Alínea “e”, e Parágrafo Quinto, Alínea “d”, deste Instrumento.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – O cálculo da meta de desempenho total do SISTEMA deverá ter por base as informações contidas no Sistema Nacional de Informações dos Resíduos Sólidos (SINIR).

PARÁGRAFO SEGUNDO – Enquanto do Sistema Nacional de Informações dos Resíduos Sólidos (SINIR) não definir as metas de balanço de massa, será utilizado, como referência, o peso de plástico, oriundo das embalagens plásticas de óleos lubrificantes, destinado à reciclagem no ano de 2011, a saber, 2.200 toneladas.

PARÁGRAFO TERCEIRO – A meta deste Acordo Setorial é aumentar em 100% o peso total de embalagens plásticas de um litro ou menos destinadas à reciclagem no ano de 2011 chegando a 4.400 toneladas de embalagens plásticas destinadas à reciclagem até o final de 2016, em consonância com o plano e o cronograma de implantação definidos na cláusula quinta.

PARÁGRAFO QUARTO – Após a disponibilização das informações quantitativas de plástico comercializado e destinado de forma ambientalmente adequada, através do SINIR, pelas diversas iniciativas de logística reversa existentes, serão definidas as metas de balanço de massa total e individuais para este SISTEMA, assim como para os demais sistemas concorrentes.

PARÁGRAFO QUINTO – A referida proposta de meta de balanço de massa a ser atribuída ao SISTEMA deverá ser formulada pelo grupo responsável pelo acompanhamento do desempenho, objeto da cláusula oitava deste Acordo Setorial e submetida à aprovação do Ministério de Meio Ambiente.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – DO PROCESSO DE DIVULGAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

Os signatários reconhecem a importância do processo de comunicação como mecanismo vital no esforço necessário à conscientização dos diversos agentes componentes da cadeia de responsabilidade compartilhada, em especial ao consumidor, no que se refere às obrigações que lhes competem na execução exitosa da logística reversa que fundamenta o SISTEMA.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – Os fabricantes e importadores disponibilizarão um sítio na internet contendo:

a) Informações pedagógicas de cunho ambiental e operacional visando à divulgação do funcionamento do SISTEMA.

b) Resultados alcançados através do plano de implantação, assim como atualidades divulgadas pela mídia relacionadas ao tema.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Os fabricantes e importadores disporão por unidade da federação, aquelas abrangidas pelo SISTEMA, de acesso telefônico gratuito voltado ao esclarecimento de dúvidas, inclusive quanto ao procedimento para cadastro de novos estabelecimentos comerciais geradores, objeto deste Acordo Setorial.

PARÁGRAFO TERCEIRO – Os fabricantes e importadores disponibilizarão acesso online ao sistema informatizado proposto na cláusula terceira, aos órgãos ambientais, das informações de efetividade do SISTEMA específicas de sua competência.

PARÁGRAFO QUARTO – O fabricante e o importador disponibilizarão aos órgãos ambientais (federal, estadual, distrital e municipal) as informações relativas à quantidade de plástico destinado a reciclagem pelo SISTEMA, por meio de uma senha de acesso ao sistema informatizado proposto na cláusula terceira.

PARÁGRAFO QUINTO – Os fabricantes, importadores e comerciantes promoverão a distribuição ao consumidor de folhetos contendo orientações de cunho pedagógico, em estabelecimentos comerciais participantes do SISTEMA e em eventos de divulgação do SISTEMA, orientando-os sobre sua correta participação no processo de destinação das embalagens.

PARÁGRAFO SEXTO – Os fabricantes, importadores e comerciantes promoverão a afixação de impressos de cunho pedagógico dirigido a comerciantes e consumidores nos pontos geradores de embalagens usadas.

PARÁGRAFO SÉTIMO – Os fabricantes, importadores e comerciantes promoverão a divulgação dos termos do presente Acordo Setorial e suas responsabilidades, pelas entidades de classe signatárias do programa para todos os seus associados.

#### **CLÁUSULA OITAVA – DAS CONDIÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE IMPLANTAÇÃO**

Os Signatários deste Acordo Setorial reconhecem que os resultados do SISTEMA dependem do acompanhamento de sua implementação e execução, demandando mecanismos de monitoramento por parte dos participantes da cadeia de responsabilidade compartilhada e da União.

PARÁGRAFO ÚNICO – As entidades privadas signatárias do presente Acordo Setorial, no prazo máximo de 6 (seis) meses contados da assinatura deste, implementarão um grupo de acompanhamento de *performance* – GAP, cujas atribuições, entre outras a serem definidas oportunamente pelo referido

colegiado, incluirão avaliação das medidas de desempenho do SISTEMA, identificação de problemas prejudiciais ao seu êxito, bem como das respectivas soluções aplicáveis.

### **CLÁUSULA NONA – DA INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO**

Os Signatários deste Acordo Setorial reconhecem que:

a) A implementação do SINIR – Sistema Declaratório Anual de Resíduos, previsto na Lei n. 12.305/2010, artigo 8º, inciso II, e no Decreto 7.404/2010, artigo 56, constitui a única forma eficaz de definir metas de balanço de massa para destinação adequada dos resíduos sólidos e em especial os resíduos perigosos.

b) Este sistema é o único instrumento com capacidade de consolidar a totalidade das informações oriundas de todos os setores econômicos e outros sistemas de logística reversa concorrentes relativas à proporção de plástico comercializado, disponibilizado para os diversos sistemas de logística reversa e destinado de forma ambientalmente adequada.

### **CLÁUSULA DÉCIMA – DAS PENALIDADES**

O descumprimento das obrigações previstas neste Acordo Setorial poderá sujeitar os signatários às penalidades previstas na legislação aplicável especialmente nos artigos 51; 52; e 53 da Lei N. 12.305 de 02 de agosto de 2.010 bem como nos artigos 54; e 56 da Lei N. 9.605 de 12 de fevereiro de 1.998.

PARÁGRAFO ÚNICO – O cumprimento das obrigações previstas neste Acordo Setorial não isenta os associados das entidades signatárias do cumprimento das demais obrigações previstas na legislação que regulamenta a matéria, estando sujeitos à aplicação das sanções administrativas pertinentes a que derem causa, respeitadas, em quaisquer situações, o contraditório e o devido processo legal.

### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

O presente Instrumento não se aplicará aos resíduos “óleo lubrificante usado ou contaminado” (OLUC) às embalagens e recipientes metálicos, bem como a outros produtos fabricados e comercializados com a finalidade de entrar em contato com óleos lubrificantes, no decorrer de seus respectivos ciclos de vida, tais como estopas e filtros, dentre outros materiais.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – Os resíduos não contemplados pelo presente Instrumento deverão ser objetos de acordos setoriais específicos.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Não serão alterados pelo presente Acordo Setorial os sistemas de logística reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes já implantados pelas pessoas jurídicas geradoras desses resíduos, desde que, licenciados pelos órgãos públicos competentes e que apresentem destinação final ambientalmente adequada em conformidade com a legislação pertinente.

PARÁGRAFO TERCEIRO – A validade dos termos de compromisso ou acordos setoriais de menor abrangência geográfica que contemplem a Logística Reversa de Embalagens Usadas de Óleos Lubrificantes estará sujeita ao disposto na Lei 12.305/2010, art. 34, e no Decreto 7.404/201, art. 15.

PARÁGRAFO QUARTO – Este Acordo Setorial vigora por prazo indeterminado a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União.

PARÁGRAFO QUINTO – Este Acordo Setorial será reavaliado anualmente, podendo sofrer modificações por termo aditivo.

## **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO**

As partes elegem o Foro da Comarca de Brasília – DF, como competente para dirimir eventuais controvérsias oriundas do presente Acordo Setorial.

E, por estarem assim justos e acordados, assinam o presente Acordo Setorial, em 02 vias, de igual teor e forma, na presença de duas testemunhas.

Brasília, 19 de dezembro de 2012

Ministério do Meio Ambiente  
Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – SINDICOM  
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC  
Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS  
Sindicato Interestadual das Indústrias Misturadoras e Envasilhadoras de Produtos Derivados de Petróleo – SIMEPETRO  
Sindicato Nacional do Comércio Transportador-Revendedor-Retalhista de Combustíveis – SindiTRR  
Sindicato Interestadual do Comércio de Lubrificantes – SINDILUB

TESTEMUNHAS:

NOME:

RG:

CPF:

NOME:

RG:

CPF:

### *6.5.2. Acordos setoriais em negociação*

Até o mês de julho de 2014, foi celebrado apenas o acordo setorial para a Implantação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas usadas de Óleo Lubrificante, sendo que outros Acordos estão em fase de análise e negociação entre o setor empresarial e o MMA, com destaque para lâmpadas, equipamentos eletroeletrônicos, embalagens em geral e medicamentos, conforme os editais de chamamento de iniciativa da União a seguir brevemente comentados.

### *6.5.3 Lâmpadas*

Em 03 de julho de 2012, o MMA tornou público, por meio do Edital n. 01/2012, o chamamento de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, objetivando a elaboração de proposta de Acordo Setorial para a implementação de sistema de logística reversa de abrangência nacional.

O objeto dessa proposta são os resíduos referentes às lâmpadas de descarga em baixa ou alta pressão que contenham mercúrio, tais como fluorescentes compactas e tubulares, de luz mista, a vapor de mercúrio, a vapor de sódio, a vapor metálico e lâmpadas de aplicação especial.

O Edital prevê que o acordo contemple plano de comunicação, com objetivo de informar os consumidores, com o seguinte conteúdo mínimo a ser divulgado nas peças publicitárias: obrigatoriedade da destinação adequada das lâmpadas que contêm mercúrio, reforçando que não devem ser dispostas junto aos resíduos sólidos urbanos. É preciso ter não somente cuidados necessários na devolução e no manuseio das lâmpadas, aspectos ambientais próprios do ciclo de vida do produto em questão, como também informações sobre a localização dos pontos de coleta e custos associados ao processo de destinação final das lâmpadas. Além das peças publicitárias, a proposta de acordo deve compreender plano de mídia com a estimativa de investimentos em comunicação social, periodicidade e início da campanha, além do público a ser atingido e dos veículos de comunicação e horários onde a campanha será veiculada.

Ademais, o Edital de Chamamento n. 01/2012 estabelece como meta quantitativa até 2017 o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada de 20% da quantidade de lâmpadas, objeto do acordo, colocada no mercado nacional no ano de 2011. A meta estruturante, por sua vez, implica pontos de coleta a serem estrategicamente implantados, criando uma cobertura geográfica com base na densidade populacional e na cobertura das áreas urbanas que não exijam grandes deslocamentos ou mesmo alterações na rotina de deslocamento mensal do consumidor para a devolução das lâmpadas, considerando no máximo 4 km de deslocamento.

#### *6.5.4 Embalagens em geral*

Em 05 de julho de 2012, foi publicado o Edital de Chamamento n. 02/2012 convidando fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de embalagens e de produtos comercializados em embalagens para a elaboração de proposta de acordo setorial para a implementação de sistema de logística reversa de abrangência nacional.

Os resíduos objetos desse acordo setorial são os referentes às embalagens que compõem a fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis, exceto aquelas classificadas como perigosas pela legislação brasileira.

No que se refere aos requisitos da proposta, o Edital determina a necessidade de indicar parcerias a serem estabelecidas com entidades, cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, bem como, se existente, órgãos públicos encarregados de alguma etapa da logística e da forma de pagamento devido pela respectiva execução.

O Edital de Chamamento prevê metas para a implantação progressiva do sistema de logística reversa com abrangência nacional, ajustadas às metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, mostradas a seguir, e atribui prioridade às cidades sede da Copa de Futebol da FIFA (2014), regiões metropolitanas, região integrada de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas.

<b>Meta</b>	<b>Plano de metas para o Brasil</b>				
Redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2013.	2015	2019	2023	2027	2031
	22%	28%	34%	40%	45%

#### *6.5.5 Equipamentos eletroeletrônicos*

Em 13 de fevereiro de 2013, o MMA publicou o Edital de Chamamento n. 01/2013, tornando público o chamamento de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos eletroeletrônicos e seus componentes para a elaboração de proposta de acordo setorial visando à implantação de sistema de logística reversa de abrangência nacional para os produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Os resíduos objetos da proposta de acordo setorial são aqueles oriundos de produtos eletroeletrônicos de uso doméstico e seus componentes, cujo adequado funcionamento depende de correntes elétricas com tensão nominal não superior a 220 volts.

De acordo com o Edital, a proposta deve prever metas de implantação progressiva do sistema de logística reversa para um prazo de cinco anos a contar da assinatura do

acordo, com abrangência nacional, seguindo os seguintes requisitos específicos e obrigatórios:

- a) atingir diretamente, até o quinto ano após a assinatura do Acordo Setorial, 100% (cem por cento) dos municípios com população superior a 80.000 (oitenta mil) habitantes, nos quais a destinação final ambientalmente adequada deverá abranger 100% (cem por cento) dos resíduos recebidos;
- b) número e a localização dos pontos de recebimento a serem estrategicamente implantados, criando uma cobertura geográfica baseada na densidade populacional e cobertura das áreas urbanas, considerando que haja, em cada cidade atendida pela logística reversa em caráter permanente, ao menos um ponto de recolhimento para cada 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes. Para a definição do número de pontos, o Acordo Setorial pode ainda prever a utilização de outros critérios, tais como: a estimativa da quantidade de produtos eletroeletrônicos e de seus componentes colocados no mercado no Brasil; estimativa da quantidade de resíduos eletroeletrônicos e de seus componentes descartados pelos consumidores por ano; a demonstração da capacidade de financiamento do sistema de logística reversa; infraestrutura disponível e futura para gerenciamento de resíduos, compreendendo transporte e destinação final dos resíduos;
- c) metas quantitativas de recebimento, recolhimento e destinação final ambientalmente adequada devendo atingir até o quinto ano após a assinatura do Acordo o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada de 17% (dezesete por cento), em peso, dos produtos eletroeletrônicos que foram colocados no mercado nacional no ano anterior ao da assinatura do Acordo Setorial;

Vale atentar que as metas progressivas a serem alcançadas no âmbito do sistema de logística reversa com abrangência nacional serão definidas por linha de produto e por região com critérios quantitativos e qualitativos.

#### *6.5.6 Medicamentos*

Em 09 de outubro de 2013, o MMA veiculou o Edital de Chamamento n. 02/2013 convidando fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de medicamentos, objetivando a elaboração de proposta de acordo setorial com o propósito de implantar o sistema de logística reversa de abrangência nacional.

Os produtos objeto da proposta de acordo setorial são os medicamentos domiciliares, vencidos ou em desuso, após o descarte pelo consumidor, correspondendo aos medicamentos de uso humano, industrializados e manipulados e suas embalagens.

No que se refere às metas, a proposta de acordo setor deve atentar às seguintes diretrizes:

- a) abrangência territorial: atingir, até o quinto ano após a assinatura do acordo setorial, 100% dos municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes, nos quais a destinação final ambientalmente adequada deverá abranger 100% (cem por cento) dos resíduos recebidos;
- b) abrangência de pontos de coleta: atingir até o quinto ano após a assinatura do acordo setorial 5.522 (cinco mil, quinhentos e vinte e dois) pontos de coleta considerando que haja, em cada cidade atendida pela logística reversa em caráter permanente pelo menos 1 (um) ponto de recolhimento para cada 20.000 (vinte mil) habitantes;
- c) metas volumétricas: atingir até o quinto ano após a assinatura do acordo setorial 3,79 (três vírgula setenta e nove) kg de resíduo por mês por ponto de coleta e 237.336 (duzentos e trinta e sete mil e trezentos e trinta e seis) kg de resíduo por ano.

Metas progressivas anuais do sistema de logística reversa de medicamentos.

Metas Progressivas (anuais)								
Ano	Critério	Abrangência Territorial			Abrangência de pontos de coleta		Abrangência de volume	
		Quantidade de Cidades	População Abrangida	Percentual %	Habitante /ponto de coleta	Quantidade de Pontos	Kg/mês /ponto	Volume Resíduo por ano/kg
2014	Capitais onde já há programas	17	39.754.203	20,84%	50.000 hab.	795	3	28.620
2015	Todas as capitais	27	45.083.978	23,63%	50.000 hab.	900	3,18	34.344
2016	Capitais e Municípios com mais de 500 mil hab.	46	57.398.606	29,28%	40.000 hab.	1.435	3,37	58.045
2017	Municípios com mais de 200 mil hab.	160	84.365.991	44,23%	20.000 hab.	4.218	3,57	180.853
2018	Municípios com mais de 100 mil hab.	289	104.444.745	54,75%	20.000 hab.	5.222	3,79	237.336

Fonte: Edital de Chamamento MMA n. 02/2013.

## **7. DISCUSSÃO: DESAFIOS JURÍDICOS DOS ACORDOS SETORIAIS**

A relativa novidade da responsabilidade pós-consumo no ordenamento jurídico nacional e o fato de a concretização dessa responsabilidade em geral e dos chamados sistemas de logística reversa em especial ainda se encontrarem em andamento, somados à predileção do legislador pela forma negocial de implementação de tais sistemas, encerram uma série de desafios jurídicos cujo endereçamento se mostra de fundamental importância para a aferição da efetividade dos sistemas de logística reversa e para o alcance dos objetivos insculpidos na PNRS, notadamente os arrolados nos incisos do parágrafo único de seu art. 30.

O presente item se propõe a identificar e discutir os principais desafios práticos em torno da implementação, no Brasil, dos acordos setoriais para estruturação e implantação dos sistemas de logística reversa mencionados no tópico anterior.

### **7.1 Acordos setoriais e o direito estatal**

A preferência da PNRS pela forma contratual de implementação dos sistemas de logística reversa não existe num vazio jurídico, muito pelo contrário. Os acordos setoriais, uma vez firmados, passam a ter força vinculante em razão de sua natureza contratual e coexistir com diversas outras normas jurídicas positivadas pelo Estado. Por esse motivo, deve haver concordância e harmonia entre os acordos setoriais e todo o ordenamento jurídico brasileiro, do contrário a própria efetividade desses acordos pode restar comprometida, notadamente pela inoperância dos acordos ante eventual contrariedade deles com outras normas.

Nesse sentido, a negociação dos acordos setoriais exige certa habilidade em conformar a legislação existente com os objetivos ambientais e a operacionalidade de tais acordos, habilidade essa que escapa à esfera de competência do Poder Público contratante (executivo). À medida que a necessidade de reforma da legislação em vigor, a exemplo da tributária e de importação (conforme se discutirá a seguir), ocorre no seio do Poder Legislativo e não no do Poder Executivo contratante, verifica-se potencial limitação jurídica da efetividade dos acordos setoriais.

### *7.1.1 Acordos setoriais e necessidade de reforma da legislação tributária*

A PNRS e seu Decreto regulamentador conferem especial atenção aos instrumentos econômicos, notadamente ao prever a possibilidade de instituição, pelo Poder Público, de medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, iniciativas de estruturação de sistema de logística reversa.

Nesse sentido, União, Estados e Municípios, no âmbito de suas competências, podem instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos e às indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos gerados no território nacional.<sup>48</sup>

Aliás, na esteira dessas disposições, e alinhando-as com o rol de requisitos mínimos para elaboração de Acordo Setorial nos termos dos editais de chamamento, interessante atentar para o fato de as propostas de acordo apresentadas pelo setor privado ao Poder Público contratante prever a demanda de incentivos governamentais.

Pois bem, no caso da legislação tributária, mostra-se crucial a redução da carga tributária incidente tanto sobre as atividades de destinação final ambientalmente adequada, notadamente as de reciclagem, quanto sobre os materiais que servem de insumo para tais atividades, ou seja, os resíduos retornados por meio dos sistemas de logística reversa.

Conforme já aduzido, logística reversa, em sentido jurídico, significa a conjugação das obrigações de retorno dos resíduos pós-consumo, assim como da subsequente destinação final ambientalmente adequada dos resíduos restituídos, como forma de promover o reaproveitamento desses materiais nos ciclos produtivos, reduzindo-se, assim, a quantidade de resíduos submetidos à aterragem.

A principal forma de reaproveitamento de resíduos é a reciclagem (atividade de transformação dos resíduos em matéria-prima), a qual, a um só tempo, representa uma atividade de destinação final ambientalmente adequada de resíduos (gerenciamento do output de atividades econômicas – de produção e consumo – já consumadas) e uma

---

<sup>48</sup> Vide os artigos 42, inciso V, e 44, incisos I e II, ambos da PNRS, assim como o art. 80 do Decreto Federal n. 7.404/2010.

atividade produtiva (fornecimento de input para novas atividades de produção e consumo).

Em assim sendo, do ponto de vista econômico, é evidente que o sucesso da logística reversa, vale dizer, o alcance dos objetivos do parágrafo único do art. 30 da PNRS pressupõe, entre outros fatores, que a atividade de reciclagem seja mais interessante (*maxime* menos onerosa) aos operadores econômicos que as atividades alternativas, tanto a jusante dos ciclos econômicos pretéritos, é dizer, em relação ao gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos (a reciclagem precisa ser menos custosa que a aterragem ou incineração de resíduos), quanto a montante dos ciclos econômicos futuros (produzir com resíduos – matéria-prima secundária – precisa ser menos custoso que produzir a partir de matéria-prima virgem).

No segundo caso, foi editado, no plano federal, o Decreto Federal n. 7.619, de 21 de novembro de 2011. Referido diploma normativo permite aos estabelecimentos industriais fazerem jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de resíduos sólidos a serem utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos.

No entanto, trata-se de “assistencialismo” de ocasião, haja vista a criação de estímulo fiscal de curtíssimo prazo (miseros três anos) e, pior, a limitação de sua incidência apenas aos resíduos adquiridos diretamente de cooperativas de catadores, anulando-se, com isso, as potencialidades da indústria recicladora brasileira no âmbito do gerenciamento ambiental dos resíduos sólidos.

Vale notar que os incentivos fiscais podem dizer respeito tanto à atividade de reciclagem propriamente dita, quanto àquelas desempenhadas com o intuito de promover o retorno físico dos resíduos pós-consumo ao setor produtivo (coleta e transporte de resíduos). Ilustrativo nesse sentido seria o desenvolvimento de uma política fiscal simplificada ou um regime tributário diferenciado (i) facilitando a movimentação de resíduos entre Estados e/ou Municípios, (ii) concedendo crédito presumido, adicional, de IPI, PIS/Pasep e Cofins, bem como de ICMS, para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes comprovadamente engajados nas atividades de logística reversa, e (iii) desonerando a incidência de PIS/Pasep, Cofins

e ICMS sobre os serviços de transporte de produtos em fim de vida (resíduos pós-consumo) objeto da logística reversa, entre outros mecanismos.

Por fim, e adicionalmente a essas questões, outra importante e necessária reforma da legislação tributária refere-se à criação da chamada “taxa visível” (*visible fee*, em inglês) ou “ecovalor”, a fim de assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de logística reversa.

A instituição e a operacionalização dos sistemas de logística reversa têm como passo inicial – fundamental para sua efetividade – o retorno dos produtos em fim de vida. Sem a restituição dos resíduos pós-consumo, a destinação final ambientalmente adequada deles torna-se, fática e evidentemente, impossível.

A restituição física dos produtos em fim de vida (obrigação de retorno) pode ocorrer tanto de modo individual como coletivo. No primeiro caso, cada produtor (em sentido amplo) deve assegurar o retorno somente dos produtos cuja(s) marca(s) ele fabrica/importa e/ou distribui/comercializa. Já na segunda hipótese, os produtos em fim de vida são restituídos (coletados e/ou devolvidos) independentemente da marca. Aqui, produtores (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes), a fim de reduzir os custos (ditos “logísticos”) com o cumprimento da obrigação de retorno, unem esforços e partilham uma mesma estrutura física e operacional para levar a cabo as tarefas de restituição física de resíduos pós-consumo, deixando-as a cargo de uma entidade com personalidade jurídica própria (a chamada “entidade gestora”) por eles criada, financiada e administrada.

Nos sistemas coletivos, alguns problemas merecem particular atenção. O primeiro deles consiste no financiamento dos sistemas coletivos, isto é, a garantia de um aporte de recursos monetários aptos a fazer frente aos custos incorridos com as atividades destinadas a assegurar tanto o retorno quanto a destinação final ambientalmente adequada (reciclagem) dos produtos em fim de vida – objeto de logística reversa. Isso se mostra importante pelo fato de os sistemas coletivos de logística reversa, em razão do seu modo de funcionamento, receberem produtos em fim de vida (i) fabricados, importados e/ou colocados no mercado por produtores que já não mais existem ou operam no mercado (os chamados “passivos históricos”), (ii) produtos falsificados (pirateados ou ilegais) e (iii) de produtores caronas (*free riders*, em inglês), isto é,

fabricados, importados e/ou colocados no mercado por não participantes dos sistemas coletivos de logística reversa existentes, fatores esses que tornam a implementação e a operacionalização de tais sistemas ainda mais dispendiosas.

Um segundo problema diz respeito à assunção *econômica* desses custos, as quais podem recair sobre os produtores (setor empresarial), os consumidores ou ambos. Na prática, os modelos coletivos, sobretudo os negociados (como é o caso brasileiro), acabam permitindo aos produtores transferir tais custos aos consumidores por meio da elevação do preço final dos produtos que colocam no mercado, especialmente com base na consideração de serem os consumidores também poluidores: além de eles serem os geradores diretos (ou de fato) dos resíduos pós-consumo, somente se produz para se atender ao consumo.

A criação da chamada “taxa visível” insere-se no contexto de financiamento dos sistemas de logística reversa, mais especificamente com a assunção econômica, total ou parcial, pelos consumidores, dos custos correspondentes. Entre as diferentes propostas nesse sentido, está o mecanismo segundo o qual os consumidores pagam um valor destinado exclusivamente ao gerenciamento dos resíduos pós-consumo provenientes do uso de produtos. Esse pagamento pode ocorrer tanto no momento da aquisição do produto (*upfront fees*) quanto na ocasião do retorno (sobretudo da devolução) dos produtos em fim de vida (resíduos pós-consumo) para subseqüente destinação final ambientalmente adequada (ou seja, no final da cadeia econômica). A vantagem da primeira opção (desembolso antecipado) sobre a segunda consiste na patente facilidade de se obter *ex-ante* o aporte de recursos necessários ao gerenciamento futuro dos resíduos pós-consumo.

Diz-se “taxa visível” pelo fato de o valor em questão ser destacado do preço do produto, com ele não se confundindo. Além de torná-lo expresso ao consumidor, contribui para maior transparência na gestão financeira dos recursos, seja pela entidade gestora, seja pelos esquemas coletivos mais sofisticados, seja por entidade criada especificamente para esse propósito.

Do ponto de vista jurídico, entretanto, essa modelagem encerra alguns desafios. Em primeiro lugar, deve-se afastar a natureza tributária da chamada “taxa visível”. Em segundo, destacá-la do preço do produto implica a necessidade de reforma da atual

disciplina normativa da documentação fiscal. Em terceiro e mais importante, esse valor deve ser isento de tributação, sob pena de comprometer a finalidade a que se destina.

#### *7.1.2 Acordos setoriais e legislação estadual/municipal: obstáculos à implementação da logística reversa em âmbito nacional*

Outro desafio à implementação e operacionalização dos sistemas de logística reversa mediante acordos setoriais de abrangência federal é a pulverização de normas estaduais e municipais dispendo sobre a responsabilidade pós-consumo, isto é, estabelecendo obrigações (atribuições) pós-consumo – em contrariedade ao disposto na PNRS, que é norma geral nos termos do art. 24 da Constituição Federal.

Uma consequência disso, indesejável para os fins da implementação e efetividade dos sistemas de logística reversa, é a potencial judicialização da matéria. Isso porque, num vácuo de regulamentação pormenorizada dos sistemas de logística reversa em nível nacional, é possível encarar esses atos normativos estaduais e municipais como regulamentos aptos a implementar sistemas de logística reversa, entreabrindo uma discussão sobre conflitos de competências (nacional e geral *versus* estadual/municipal e complementar/suplementar).

Ilustrativa nesse sentido é recente Lei n. 4.022/2014, do Estado do Amazonas, nos termos da qual as empresas que produzem e distribuem embalagens de politereftalato de etileno (PET) ou plásticas em geral e as que utilizam essas embalagens na comercialização de seus produtos, no Estado, estão obrigadas a estruturar e implementar, em conjunto, o sistema de logística reversa, responsabilizando-se pela coleta das embalagens dispensadas pelos consumidores após seu uso e pela destinação final ambientalmente adequada a elas. De acordo com essa lei, as empresas devem atender ao seguinte cronograma: no prazo de um ano, coletar no mínimo 50% das embalagens comercializadas; em dois anos, 70%; e, em três anos, coletar no mínimo 90% das embalagens comercializadas.

A partir dessa síntese do mencionado diploma amazonense, é possível apontar uma séria de contrariedades com a PNRS, a saber:

- (i) a lei estadual em apreço determina que a logística reversa seja implementada por fabricantes e distribuidores de embalagens PET ou

plásticas em geral, ao passo que a PNRS estabelece que a obrigatoriedade recaia sobre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes (e não apenas *produtores* e distribuidores) de produtos comercializados em embalagens (e não propriamente embalagens);

(ii) a lei do Amazonas deixa de incorporar o conceito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos no âmbito do sistema de logística reversa ao determinar que produtores e comercializadores realizem a *coleta* de embalagens dispensadas por consumidores, quando na verdade a PNRS estabelece que os consumidores devam efetuar a *devolução* da embalagem pós-consumo aos distribuidores e aos comerciantes, e estes por sua vez devem *devolver* aos fabricantes e importadores, os quais são responsáveis por dar destinação ambientalmente adequada às embalagens; e

(iii) a lei amazonense fixa cronograma e metas que talvez não sejam alcançáveis em nenhum lugar do mundo, sem qualquer parâmetro, avaliação ou referência técnica ou bibliográfica, em desacordo com a disposição da PNRS no sentido de se elaborar um estudo prévio de viabilidade técnica e econômica para logística reversa de embalagens.

Mais ampla e sistematicamente, de um breve apanhado da legislação estadual e municipal em matéria de resíduos sólidos em geral e de sistemas de responsabilidade pós-consumo e logística reversa em particular, observa-se uma enorme proliferação de normas estaduais e municipais:

a. proibindo, restringindo, dificultando e/ou regulamentando de qualquer modo o transporte interestadual e/ou intermunicipal dos produtos pós-consumo objeto de sistemas de logística reversa;

b. dispondo sobre os rótulos e/ou as embalagens de produtos, incluindo, mas não se limitando, a informações que tais rótulos ou embalagens devam conter;

c. classificando os produtos pós-consumo – objeto de sistemas de logística reversa – como resíduos perigosos;

- d. obrigando a realização da reciclagem de produtos pós-consumo em determinado Estado ou Município ou no Distrito Federal;
- e. exigindo licenças e/ou autorizações ambientais de pontos de recebimento (ou ponto de entrega voluntária – PEV).

Em todos esses casos, as normas estaduais e/ou municipais ora afrontam a competência legislativa exclusiva (privativa) da União (itens “a” e “d”), ora contrariam o teor da PNRS (item “c”), ora impedem uma uniformização na estruturação e operacionalização dos sistemas de logística reversa (itens “b” e “e”).

Partindo de uma leitura mais centralista, preocupada com a uniformidade e efetividade ambiental da implementação da logística reversa no Brasil, uma possível solução seria o condicionamento da eficácia dos acordos setoriais à inexistência de diplomas normativos estaduais e/ou municipais que (i) disciplinem matérias sobre as quais compete privativamente à União legislar nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, (ii) contrariem o disposto em diplomas normativos federais considerados normas gerais nos termos do artigo 24 e parágrafos da Constituição Federal, entre elas a PNRS e o seu decreto regulamentador e/ou (iii) criem obstáculos à estruturação, implementação e operacionalização dos sistemas de logística reversa de maneira uniforme em âmbito nacional. Em outras palavras, trata-se de se prever, nos acordos setoriais, cláusula contratual expressa dispendo sobre sua eficácia.

Nesse sentido, identificada a existência de normas estaduais, municipais e/ou estaduais enquadráveis em alguma das hipóteses anteriormente transcritas antes da celebração do acordo setorial, a eficácia dele somente teria início no respectivo Estado e/ou Município após a revogação do diploma normativo estadual, municipal e/ou distrital correspondente.

Ademais, e na mesma linha de raciocínio, a superveniência de diplomas normativos estaduais e/ou municipais nos mesmos casos acarretaria a suspensão da eficácia dos acordos setoriais no respectivo Estado e/ou Município até a revogação do diploma normativo estadual e/ou municipal correspondente.

## **7.2 Vinculação de terceiros não contratantes?**

Outro desafio jurídico para a efetividade dos acordos setoriais consiste no fato de as negociações de tais acordos setoriais em andamento no plano federal revelarem a necessidade de instituição de obrigações para terceiros não contratantes, isto é, para sujeitos que, a despeito de não serem obrigados a firmar acordos setoriais nos termos da PNRS e do Decreto Federal n. 7.404/2010, possuem um papel fático e jurídico para o sucesso dos sistemas de logística reversa.

Alguns casos ilustram essa situação:

### **a. Titulares do serviço público de manejo de resíduos**

Nos termos da PNRS, o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos de produção (art. 13, inciso I, alíneas “d” a “k” da PNRS) compete exclusivamente aos geradores diretos, ou seja, os produtores (em sentido amplo, compreendendo fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes).

Diferentemente, no caso dos resíduos de consumo, tanto a PNRS quanto a Lei Federal n. 11.445/2007, a qual institui a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), afastam a regra calcada no mencionado princípio de responsabilização do gerador direto de resíduos (consumidor), alocando-a aos titulares do serviço público de manejo de resíduos. Isso se dá por força dos artigos 3º, inciso I, alínea “c”, e 7º da PNSB do art. 26 da PNRS em relação aos resíduos sólidos urbanos (art. 13, inciso I, alínea “c” da PNRS), os quais englobam os resíduos domiciliares (art. 13, inciso I, alínea “a” da PNRS) e os de limpeza urbana (art. 13, inciso I, alínea “b” da PNRS c/c art. 7º, inciso III da Lei Federal n. 11.445/2007).

Excepcionalmente a esse afastamento de responsabilidade do gerador direto de resíduos (consumidores) para os resíduos pós-consumo (produtos em fim de vida) objeto de logística reversa, a PNRS retoma a aplicação do princípio do poluidor, responsabilizando os geradores de resíduos pelo gerenciamento ambientalmente adequado a eles, embora com modificação na alocação de obrigações de modo a partilhá-las entre os geradores diretos – consumidores – e os indiretos – produtores (em sentido amplo).

No âmbito dessa sistemática, é importante observar a possibilidade, fática e jurídica, de coexistência de sistemas de coleta seletiva, a cargo dos titulares do serviço público de manejo de resíduos, e de sistemas de logística reversa, de responsabilidade do setor empresarial. Isso implica, então, a coexistência de diferentes estruturas (físicas, operacionais e jurídicas) de gerenciamento de resíduos. A PNRS não só não veda essa coexistência como a institui, de que é ilustrativa a sinergia entre ambos os sistemas autorizada em seu art. 33, § 7º.

Seja diretamente nesses casos de sinergia, seja indiretamente nos casos em que, a despeito de os sistemas de coleta seletiva e de logística reversa operarem paralela e independentemente entre si, os resíduos pós-consumo, em tese objeto apenas dos sistemas de logística reversa, acabem indevida, porém inevitavelmente, sendo abarcados pelo sistema de coleta seletiva (pense-se exemplificativamente em embalagens descartadas pelo consumidor no lixo doméstico em vez de por eles retornadas ao sistema de logística reversa), não só deve haver uma articulação entre as ações dos titulares do serviço público de manejo de resíduos com as do setor empresarial, como também passar a surgir para aqueles – poder público municipal – verdadeiras obrigações (atinentes ao gerenciamento físico dos resíduos), independentemente de serem contratantes (signatários) dos acordos setoriais travados no plano nacional.

Em síntese, a questão que se coloca, portanto, é a seguinte: pode o acordo setorial assinado entre setor empresarial e Poder Público federal impor, direta ou indiretamente, obrigações aos titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos não signatários dos acordos (terceiros não contratantes)?

Esse ponto torna-se ainda mais desafiador quando se leva em consideração o fato de os serviços públicos de manejo de resíduos, em muitas localidades brasileiras, serem atualmente executados por privados delegatários, cujas esferas jurídicas podem ser eventualmente afetadas por disposições dos acordos setoriais.

O dilema entre uma resposta totalmente positiva em um extremo, apoiada no reconhecimento da natureza normativo-regulamentar dos acordos setoriais (isto é, acordos setoriais enquanto regulamentos da PNRS tal como previstos pelo próprio legislador), e outra completamente negativa em outro extremo, calcada na consideração dos efeitos apenas *inter partes* de qualquer instrumento contratual, por mais que suscite

discussões no plano teórico (aceitação ou não de contratos enquanto regulamentos legislativos com efeitos *erga omnes*), parece ser facilmente resolvida, ao menos desde uma perspectiva mais pragmática, pela edição de decreto (ato regulamentar expedido pelo chefe do Poder Executivo federal) formalmente ratificando o conteúdo dos acordos setoriais.

#### **b. Catadores de materiais recicláveis**

A inclusão social dos catadores de materiais recicláveis no gerenciamento dos resíduos no Brasil é inquestionavelmente um dos objetivos da PNRS, embora secundário se comparado com o objetivo genuinamente ambiental de gestão integrada desses materiais.

Se assegurar a participação desses agentes nas atividades de gerenciamento de resíduos no âmbito da logística reversa – seja nas atividades de restituição física de produtos em fim de vida, seja nas atividades de destinação final de forma ambiental adequada e propriamente ditas –, pressupõe, de um lado, reconhecer a importância dos catadores, de outro, aceitar a imposição a eles, quando intervenientes nos sistemas de logística reversa, de deveres que assegurem o efetivo desempenho das tarefas que lhes sejam atribuídas de modo a se alcançar os objetivos de tais sistemas.

Nesses termos, o problema que se coloca, assim como no caso dos titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos (item anterior), é ausência de uma efetiva participação dos catadores nas negociações dos acordos setoriais federais/nacionais, a despeito da possibilidade prevista pelo art. 30, § 3º do Decreto Federal n. 7.404/2010.

A prática sinaliza para uma evidente fatalidade: incapazes de participarem e, portanto, influírem na definição da modelagem dos sistemas de logística reversa, aos catadores cumprirá executar as tarefas a eles eventualmente assinaladas pelo Poder Público federal e pelo setor empresarial mediante os acordos setoriais e na forma como estipulada por tais contratos.

#### **c. Consumidores**

No caso dos consumidores, a problemática em tela é relativizada pela previsão do art. 35 da PNRS. Todavia, visando ao fortalecimento da participação do consumidor como forma de maximizar o retorno, sobretudo mediante devolução (ato positivo dos

consumidores – ir levar – e comportamento passivo dos produtores – aceitar a entrega), dos produtos em fim de vida e, assim, eliminar o descarte inadequado, nada obsta a previsão de obrigações aos consumidores adicionalmente aos deveres insculpidos no art. 35 da PNRS.

### **7.3 Edição de decreto buscando assegurar isonomia no cumprimento da PNRS (fabricantes *versus* importadores)**

A sustentabilidade da implementação dos sistemas de logística reversa dependem inexorável e umbilicalmente, entre outras variáveis, (i) de um tratamento não discriminatório entre fabricantes e importadores e (ii) da inexistência de discrepâncias entre obrigações pós-consumo dos fabricantes e importadores signatários dos acordos setoriais e dos fabricantes e importadores não signatários. Adicionalmente, a implementação da responsabilidade pós-consumo em geral e dos sistemas de logística reversa, em especial, deve assegurar a manutenção do equilíbrio concorrencial do mercado de produtos – objeto de sistemas de logística reversa.

Para tanto, torna-se necessária a criação e implementação, pelo Poder Público federal (nacional), de mecanismos de controle e fiscalização de importação dos produtos abrangidos pelos acordos setoriais como forma de assegurar o cumprimento, especialmente pelos importadores (de produtos fabricados no exterior), de sua parcela de responsabilidade por estruturar e implementar sistemas de logística reversa relativos a seus produtos, sem prejuízo da indústria nacional (fabricantes brasileiros).

Esse sistema de controle e fiscalização de importação poderia abranger o controle prévio de importação, condicionando-a à anuência prévia do órgão ambiental federal competente (licenciamento não automático) quanto ao cumprimento, pelo importador, do disposto na PNRS, notadamente no que se refere a seus artigos 31, inciso III. Já o controle posterior pode ser efetuado mediante a cooperação dos órgãos e entidades do Poder Público competentes com a câmara de controle e registro (vide o item seguinte) no tocante à atualização de dados relativos à participação de empresas no sistema de logística reversa, para fins do exercício do poder de polícia dos órgãos e autoridades competentes.

Quanto aos não signatários de acordos setoriais (fabricantes e/ou importadores), deve-se exigir deles a comprovação de que operam sistemas de logística reversa próprios

(individuais), isto é, cumprem os deveres pós-consumo instituídos pela PNR em relação aos produtos que colocam no mercado (fabricam e/ou importam).

Ante o exposto, afigura-se recomendável a edição de decreto federal (nacional), como instrumento normativo regulamentador da PNRS, mais pormenorizado que o Decreto Federal n. 7.404/2010, para o fim de endereçar as questões anteriormente colocadas.

#### **7.4 Acompanhamento/monitoramento e controle: cooperação entre Estado e setor empresarial**

Sendo o acordo setorial um contrato travado entre Poder Público e setor empresarial privado, ele deve conter mecanismos aptos a controlar os objetivos e resultados ambientais perseguidos. Ademais, a sua governança, pelo espírito de compartilhamento da responsabilidade da PNRS, deve residir tanto na esfera pública como privada. Em outros termos, a efetividade dos acordos setoriais exige um sistema de monitoramento das obrigações neles previstas do qual participem tanto o Poder Público como o setor empresarial, num sistema de cooperação mútua.

Para tanto, vislumbra-se a criação de uma câmara de controle e registro com a finalidade de promover e acompanhar a efetividade da implementação e operacionalização dos sistemas de logística reversa. A competência dessa câmara abrangeria, entre outros aspectos, os seguintes: (i) identificação e avaliação de eventuais dificuldades e obstáculos à estruturação, implementação e operacionalização do sistema; (ii) debate de eventuais estudos, dados, avaliações, relatórios, projetos e informações que não componham o acervo de tratativas – objeto dos acordos setoriais; (iii) reavaliação, com periodicidade semestral, do cronograma e das metas estruturais, quantitativas e qualitativas, inclusive as de implantação progressiva e/ou as regionais, do sistema; (iv) acompanhamento sistemáticos das ações e obrigações dos agentes envolvidos nos sistemas de logística reversa, com ênfase à verificação e comprovação do cumprimento das responsabilidades individuais e encadeadas.

Adicionalmente, referida câmara de controle e registro poderia ser composta por um representante de cada segmento envolvido: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, bem como dos da Fazenda.

## **7.5 Dificuldade para se estabelecer obrigações ou assegurar o cumprimento daquelas já dispostas em Lei à União, como parte do Acordo Setorial**

Quanto aos acordos setoriais pressuporem consenso, harmonia, alinhamento de interesses e expectativas, bem como conjugação de esforços entre Poder Público e setor empresarial, na prática, essas premissas podem não se concretizar, especialmente por parte da União, que, porventura, pode criar diversos subterfúgios e óbices para não ver descrito nos acordos o rol de obrigações visando assegurar a implementação e operacionalização dos sistemas de logística reversa. A título de exemplo, poderiam compreender obrigações da União no âmbito dos acordos setoriais:

- a. acompanhar, por intermédio do MMA, a execução dos acordos;
- b. formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente em geral e a Política Nacional de Resíduos Sólidos em particular;
- c. assegurar tratamento não discriminatório de forma a primar pela isonomia no cumprimento da PNRS;
- d. regulamentar, no âmbito de sua competência normativa, as matérias relacionadas ao transporte interestadual e/ou intermunicipal dos produtos pós-consumo; a rótulos e/ou as embalagens de produtos, incluindo, mas não se limitando, a informações que tais rótulos ou embalagens devam conter; à realização da reciclagem de produtos pós-consumo exclusivamente em determinado Estado ou Município; à exigibilidade de licenças e/ou autorizações ambientais dos pontos de recebimento ou PEV;
- e. cumprir e fazer cumprir, na sua esfera de competência, o disposto na Lei Federal n. 9.795/1999 e no Título IX do Decreto Federal n. 7.404/2010,<sup>49</sup> que tratam de educação ambiental na gestão de resíduos sólidos;
- f. cumprir e fazer cumprir, na sua esfera de competência, o disposto no Título VIII do Decreto Federal n. 7.404/2010, notadamente o parágrafo

---

<sup>49</sup> “Art. 77. A educação ambiental na gestão dos resíduos sólidos é parte integrante da Política Nacional de Resíduos Sólidos e tem como objetivo o aprimoramento do conhecimento, dos valores, dos comportamentos e do estilo de vida relacionados com a gestão e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. § 2º O Poder Público deverá adotar as seguintes medidas, entre outras, visando o cumprimento do objetivo previsto no caput: I – incentivar atividades de caráter educativo e pedagógico, em colaboração com entidades do setor empresarial e da sociedade civil organizada; II – promover a articulação da educação ambiental na gestão dos resíduos sólidos com a Política Nacional de Educação Ambiental; III – realizar ações educativas voltadas aos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores, com enfoque diferenciado para os agentes envolvidos direta e indiretamente com os sistemas de coleta seletiva e logística reversa; IV – desenvolver ações educativas voltadas à conscientização dos consumidores com relação ao consumo sustentável e às suas responsabilidades no âmbito da responsabilidade compartilhada de que trata a PNRS; V – apoiar as pesquisas realizadas por órgãos oficiais, pelas universidades, por organizações não governamentais e por setores empresariais, bem como a elaboração de estudos, a coleta de dados e de informações sobre o comportamento do consumidor brasileiro; VI – elaborar e implementar planos de produção e consumo sustentável; VII – promover a capacitação dos gestores públicos para que atuem como multiplicadores nos diversos aspectos da gestão integrada dos resíduos sólidos; e VIII – divulgar os conceitos relacionados com a coleta seletiva, com a logística reversa, com o consumo consciente e com a minimização da geração de resíduos sólidos.”

único do artigo 71 e o artigo 73,<sup>50</sup> no que se refere à instituição do Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);

g. fiscalizar, na sua esfera de atribuições, o cumprimento dos acordos setoriais, observada a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental no que diz respeito aos sistemas de logística reversa objeto;

h. notificar, no caso de descumprimento de obrigações dos acordos setoriais, a(s) parte(s) do ocorrido com a descrição clara e objetiva dos fatos e a indicação dos respectivos dispositivos legais e contratuais violados, acompanhadas de Laudo Técnico de Constatação;

i. lançar editais para incentivo a pesquisa e desenvolvimento (P&D), assim como apoiar e incentivar pesquisas realizadas por órgãos oficiais, pelas universidades, por organizações não governamentais e pelo setor empresarial, com a finalidade de promover o desenvolvimento de conhecimento e tecnologias relacionadas à gestão integrada e ao gerenciamento de produtos pós-consumo;

j. fomentar e incentivar a fabricação de produtos com maior potencial de reciclagem ou maior conteúdo de materiais reciclados em sua composição;

l. contribuir significativamente para a consecução da viabilidade técnico-econômica dos sistemas de logística reversa objeto de acordos setoriais;

k. fomentar e estimular, em articulação com os órgãos e entidades do Poder Público competentes, a infraestrutura necessária para os sistemas de logística reversa objeto de acordos setoriais e para a reciclagem; e

m. desenvolver mecanismos de financiamento, benefícios e incentivos fiscais relacionados aos sistemas de logística reversa, conforme anteriormente comentado.

---

<sup>50</sup> “Art. 71. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), sob a coordenação e articulação do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I – coletar e sistematizar dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados; II – promover o adequado ordenamento para a geração, armazenamento, sistematização, compartilhamento, acesso e disseminação dos dados e informações de que trata o inciso I; III – classificar os dados e informações de acordo com a sua importância e confidencialidade, em conformidade com a legislação vigente; IV – disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes, inclusive visando à caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos; V – permitir e facilitar o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da eficiência da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos níveis, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados; VI – possibilitar a avaliação dos resultados, dos impactos e o acompanhamento das metas dos planos e das ações de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos níveis, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados; VII – informar a sociedade sobre as atividades realizadas na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; VIII – disponibilizar periodicamente à sociedade o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País, por meio do Inventário Nacional de Resíduos Sólidos; e IX – agregar as informações sob a esfera de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Parágrafo único. O Sinir deverá ser implementado no prazo máximo de dois anos, contados da publicação deste Decreto.

Art. 73. A implementação do Sinir dar-se-á mediante: I – articulação com o Sinima e com o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos – SNIRH; II – articulação com os órgãos integrantes do Sisnama, para interoperabilidade entre os diversos sistemas de informação existentes e para o estabelecimento de padrões e ontologias para as unidades de informação componentes do Sinir; III – integração ao Sinisa no tocante aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos; e IV – sistematização de dados, disponibilização de estatísticas e indicadores referentes à gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.”

No entanto, o que se observa com o acordo setorial que visa estruturar e implementar sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, ou seja, o único acordo por ora celebrado, é que as obrigações da União estão limitadas a elaborar algumas ações de educação ambiental, nos termos do § 2º, art. 77 do Decreto 7.404/2010, “monitorar a efetivação do sistema, junto às entidades signatárias deste Acordo Setorial e aos órgãos ambientais competentes, realizando reuniões, no mínimo anuais, para avaliação e implementação de medidas de suporte que lhes forem competentes, e participar dos programas de divulgação do presente Acordo Setorial”.

### **7.6 Antecipação da solução de conflitos inerentes às esferas do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal**

Os editais de chamamento para a elaboração de propostas de acordos setoriais visando à implantação de sistemas de logística reversa preveem como requisito obrigatório a antecipação da solução de conflitos inerentes às esferas do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Ilustrativo nesse sentido seria a inclusão de cláusula que dispusesse no seguinte sentido: sem prejuízo do exercício pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios da atribuição comum de fiscalização em matéria de proteção do meio ambiente e combate da poluição em qualquer de suas formas nos termos do artigo 23, inciso VI da Constituição Federal e do artigo 17, § 3º da Lei complementar n. 140/2011,<sup>51</sup> a competência para lavrar auto de infração e instaurar procedimento administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental relativa aos sistemas de logística reversa será do órgão ambiental nacional, estadual ou municipal conforme a

---

<sup>51</sup> A Lei complementar n. 140/2011 fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. “Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. § 3º O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.”

abrangência do acordo setorial estabelecida no artigo 34 da PNRS<sup>52</sup> seja, respectivamente, nacional e/ou regional, estadual, distrital ou municipal, na esteira dos artigos 7º, inciso I, 8º, inciso I e 9º, inciso I, todos da Lei complementar n. 140/2011.<sup>53</sup>

Assim, no caso de autos de infração ambiental lavrados por mais de um órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), prevaleceria aquele lavrado pelo órgão ambiental competente nos termos da cláusula proposta anteriormente.

### **7.7 Experiência prévia *versus* progressividade na implementação**

O acordo setorial para implementação de sistema de logística reversa é um instrumento que prestigia o diálogo, o consenso e a cooperação entre Poder Público e setor empresarial. A PNRS acertadamente optou por priorizar esse instrumento contratual, de cunho mais participativo (bottom up), ao regulamento mediante decreto ou ato normativo similar, mais impositivo (top down).<sup>54</sup>

Por outro lado, se o processo de debates, reuniões e alinhamento de interesses não resultar na celebração de acordo setorial, pode-se depreender que tal trâmite administrativo será de extrema relevância para eventual edição do decreto para implementação e operacionalização de sistema de logística reversa. Isso porque, no decorrer das tratativas, o Poder Público executivo federal poderá mapear condicionantes e pressupostos estabelecidos pelo setor empresarial e, respeitadas as premissas de viabilidade técnica e econômica da logística reversa, editar decreto.

---

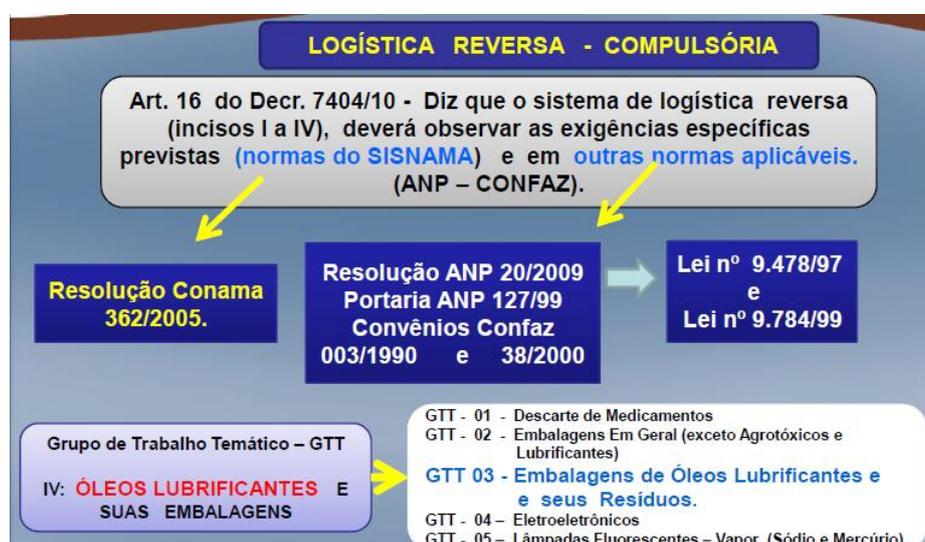
<sup>52</sup> “Art. 34. Os acordos setoriais ou termos de compromisso referidos no inciso IV do caput do art. 31 e no § 1º do art. 33 podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal. § 1º Os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. § 2º Na aplicação de regras concorrentes consoante o § 1º, 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.”

<sup>53</sup> “Art. 7º São ações administrativas da União: I – formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; Art. 8º São ações administrativas dos Estados: I – executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: I – executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente.”

<sup>54</sup> Hierarquia “de cima para baixo”, o que significa a edição de um decreto federal pelo Presidente da República que exprima tão somente os anseios, expectativas e entendimentos do poder público no que se refere à implantação e operacionalização de um sistema de logística reversa.

Ainda que a logística venha a ser implementada por intermédio de decreto, espera-se que ele contenha pelo menos os requisitos mínimos exigidos pelo art. 23 do Decreto Federal n. 7.404/2010 para a elaboração dos acordos setoriais.

Seja como for, desde a aprovação da PNRS, somente foi celebrado o acordo setorial para a implantação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de lubrificantes. Tal fato pode ser explicado ou justificado pela edição pretérita de atos normativos e regulamentares disciplinando a matéria, ou seja, antes da publicação da PNRS, o setor de óleo lubrificante já dispunha de normas tratando da logística reversa, a saber:<sup>55</sup>



Fonte: Ministério do Meio ambiente – Logística Reversa. Disponível em: <[www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/logística-reversa#embalagensdeoleoslubrificantes](http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/logística-reversa#embalagensdeoleoslubrificantes)>. Acesso em: 30 dez. 2013.

A logística reversa de óleos lubrificantes é realizada no país desde os anos 1950 e seu aperfeiçoamento tem se dado por intermédio de resoluções normativas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), portarias interministeriais – Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e de Minas e Energia (MME) – e, sobretudo, por meio da Resolução Conama n. 362/2005, segundo a qual todo óleo lubrificante usado ou contaminado deve ser recolhido, coletado e ter destinação final de modo a não afetar negativamente o ambiente.

<sup>55</sup> Ministério do Meio ambiente – Logística Reversa. Disponível: <[www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/logística-reversa#embalagensdeoleoslubrificantes](http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/logística-reversa#embalagensdeoleoslubrificantes)>. Acesso em: 30 dez. 2013.

A Resolução Conama n. 362/2005 estabelece que os *produtores e importadores* são obrigados a coletar todo óleo disponível ou garantir o custeio de toda a coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado efetivamente realizada, na proporção do óleo que colocarem no mercado conforme metas progressivas intermediárias e finais. São, ainda, obrigações do produtor e do importador:

- a. garantir, mensalmente, a coleta do óleo lubrificante usado ou contaminado, no volume mínimo fixado pelos órgãos competentes, que será calculado com base no volume médio de venda dos óleos lubrificantes acabados;
- b. prestar ao Ibama e, quando solicitado, ao órgão estadual de meio ambiente, informações mensais relativas aos volumes de: óleos lubrificantes comercializados por tipo, incluindo os dispensados de coleta; coleta contratada, por coletor; e óleo básico rerrefinado adquirido, por rerrefinador;
- c. receber os óleos lubrificantes usados ou contaminados não recicláveis decorrentes da utilização por pessoas físicas e destiná-los a processo de tratamento aprovado pelo órgão ambiental competente;
- d. manter sob sua guarda, para fins fiscalizatórios, os Certificados de Recebimento emitidos pelo rerrefinador e demais documentos legais exigíveis, pelo prazo de cinco anos;
- e. divulgar, em todas as embalagens de óleos lubrificantes acabados, bem como em informes técnicos, a destinação e a forma de retorno dos óleos lubrificantes usados ou contaminados recicláveis ou não;
- f. divulgar em todas as embalagens de óleos lubrificantes acabados, bem como na propaganda, publicidade e em informes técnicos, os danos que podem ser causados à população e ao ambiente pela disposição inadequada do óleo usado ou contaminado.

No que se refere do revendedor, ele deve:

- a. receber dos geradores o óleo lubrificante usado ou contaminado;
- b. dispor de instalações adequadas devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente para a substituição do óleo usado ou contaminado e seu recolhimento de forma segura, em lugar acessível à coleta, utilizando recipientes propícios e resistentes a vazamentos, de modo a não contaminar o meio ambiente;
- c. adotar as medidas necessárias para evitar que o óleo lubrificante usado ou contaminado venha a ser misturado com produtos químicos, combustíveis, solventes, água e outras substâncias, evitando a inviabilização da reciclagem;
- d. alienar os óleos lubrificantes usados ou contaminados exclusivamente ao coletor, exigindo: a apresentação pelo coletor das autorizações emitidas pelo órgão ambiental competente e pelo órgão regulador da indústria do petróleo para a atividade de coleta; e a emissão do respectivo certificado de coleta;
- e. manter para fins de fiscalização, os documentos comprobatórios de compra de óleo lubrificante acabado e os Certificados de Coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado, pelo prazo de cinco anos;

- f. divulgar em local visível ao consumidor, no local de exposição do óleo acabado posto à venda, a destinação;
- g. manter cópia do licenciamento fornecido pelo órgão ambiental competente para venda de óleo acabado, quando aplicável, e do recolhimento de óleo usado ou contaminado em local visível ao consumidor.

Outrossim, o artigo 18 da Resolução Conama n. 362/2005 dispõe que são obrigações do *gerador*:

- a. recolher os óleos lubrificantes usados ou contaminados de forma segura, em lugar acessível à coleta, em recipientes adequados e à coleta, em recipientes adequados e resistentes a vazamentos, de modo a não contaminar o meio ambiente;
- b. adotar as medidas necessárias para evitar que o óleo lubrificante usado ou contaminado venha a ser misturado com produtos químicos, combustíveis, solventes, água e outras substâncias, evitando a inviabilização da reciclagem;
- c. alienar os óleos lubrificantes usados ou contaminados exclusivamente ao ponto de recolhimento ou coletor autorizado, exigindo: a apresentação pelo coletor das autorizações emitidas pelo órgão ambiental competente e pelo órgão regulador da indústria do petróleo para a atividade de coleta; e a emissão do respectivo Certificado de Coleta;
- d. fornecer informações ao coletor sobre os possíveis contaminantes contidos no óleo lubrificante usado, durante o seu uso normal;
- e. manter para fins de fiscalização, os documentos comprobatórios de compra de óleo lubrificante acabado e os Certificados de Coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado, pelo prazo de cinco anos;
- f. no caso de pessoa física, destinar os óleos lubrificantes usados ou contaminados não recicláveis de acordo com a orientação do produtor ou do importador; e no caso de pessoa jurídica, dar destinação final adequada devidamente autorizada pelo órgão ambiental competente aos óleos lubrificantes usados ou contaminados não recicláveis.

Em observância à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, são obrigações do *coletor*:

- a. firmar contrato de coleta com um ou mais produtores ou importadores com a interveniência de um ou mais rerrefinadores, ou responsável por destinação ambientalmente adequada, para os quais necessariamente deverá entregar todo o óleo usado ou contaminado que coletar;
- b. disponibilizar, quando solicitado pelo órgão ambiental competente, pelo prazo de cinco anos, os contratos de coleta firmados;
- c. prestar ao Ibama e, quando solicitado, ao órgão estadual de meio ambiente, informações mensais relativas ao volume de: óleo lubrificante usado ou contaminado coletado, por produtor/importador; e óleo lubrificante usado ou contaminado entregue por rerrefinador ou responsável por destinação ambientalmente adequada;

- d. emitir a cada aquisição de óleo lubrificante usado ou contaminado, para o gerador ou revendedor, o respectivo Certificado de Coleta;
- e. garantir que as atividades de armazenamento, manuseio, transporte e transbordo do óleo lubrificante usado ou contaminado coletado sejam efetuadas em condições adequadas de segurança e por pessoal devidamente treinado, atendendo à legislação pertinente e aos requisitos do licenciamento ambiental;
- f. adotar as medidas necessárias para evitar que o óleo lubrificante usado ou contaminado venha a ser misturado com produtos químicos, combustíveis, solventes, água e outras substâncias, evitando a inviabilização da reciclagem; destinar todo o óleo lubrificante usado ou contaminado coletado, mesmo que excedente de cotas pré-fixadas, a rerrefinador ou responsável por destinação ambientalmente adequada interveniente em contrato de coleta que tiver firmado, exigindo os correspondentes Certificados de Recebimento, quando aplicável;
- g. manter atualizados os registros de aquisições, alienações e os documentos legais, para fins fiscalizatórios, pelo prazo de cinco anos; e
- h. respeitar a legislação relativa ao transporte de produtos perigosos.

Enfim, no âmbito do sistema de logística reversa de embalagens de óleo lubrificante, a Resolução Conama n. 362/2005 determina que são obrigações dos rerrefinadores:

- a. receber todo o óleo lubrificante usado ou contaminado exclusivamente do coletor, emitindo o respectivo Certificado de Recebimento;
- b. manter atualizados e disponíveis para fins de fiscalização os registros de emissão de Certificados de Recebimento, bem como outros documentos legais exigíveis, pelo prazo de cinco anos;
- c. prestar ao Ibama e, quando solicitado, ao órgão estadual de meio ambiente, informações mensais relativas: ao volume de óleos lubrificantes usados ou contaminados recebidos por coletor; ao volume de óleo lubrificante básico rerrefinado produzido e comercializado, por produtor/importador.

Conforme se nota, a celebração de acordo setorial pelo setor de embalagens de óleos lubrificantes resulta da experiência acumulada a partir da Resolução Conama n. 362/2005. Referida norma contém um significativo grau de detalhamento de deveres pós-consumo e, a um só tempo, especifica as obrigações de cada um dos agentes e conjuga as atribuições de todos eles entre si, “amarrando-as” – ou mais especificamente, o cumprimento delas – ao sistema de controle pelos órgãos ambientais do Sisnama.

Isso aponta para a necessidade de o Poder Público executivo federal não só levar em consideração as particularidades de cada segmento empresarial (embalagens em geral, eletroeletrônicos, medicamentos usados, lâmpadas etc.) como também aguardar um

período de amadurecimento para se observar a curva de aprendizagem do sistema de logística reversa.<sup>56</sup>

Ilustrativo dessa necessidade de experiência para efetivação, fortalecimento e aperfeiçoamento dos sistemas de logística reversa é o art. 56 da PNRS, nos termos do qual a logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V (lâmpadas) e VI (equipamentos eletroeletrônicos) do *caput* do art. 33 deve ser implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento.

---

<sup>56</sup> Antes da edição da PNRS, os setores mencionados nos incisos I a IV do art. 33, *caput* da PNRS, já eram objeto de lei (inciso I) ou de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (incisos II a IV) instituidores de obrigações pós-consumo (para uma sintética exposição a respeito, cf. Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras; Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, “A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”, in Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho, *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*, Barueri (SP), Manole, 2012, p. 66-68.), tendo sido alvo de sucessivas alterações e revogações com o intuito de refinar os esquemas de responsabilidade pós-consumo, a exemplo do caso de óleos lubrificantes e suas embalagens.

## CONCLUSÃO

Os acordos setoriais, os termos de compromisso e os regulamentos são institutos jurídicos inovadores e fundamentados no direito brasileiro, concebidos no decorrer do processo legislativo que culminou com a aprovação da PNRS.

Com fundamento no desenvolvimento sustentável e na cooperação entre as diferentes esferas do poder público, setor empresarial e demais segmentos da sociedade, a figura do acordo setorial na condição de instrumento contratual para implementação do sistema de logística reversa mostra-se vantajoso e preferencial em relação aos demais (i) por sua essência participativa e (ii) por viabilizar o diálogo entre os agentes envolvidos na estruturação e operacionalização de tais sistemas, (iii) além de permitir um aprendizado mínimo necessário sobre os diferentes setores econômicos (produtos, cadeias produtivas etc.) antes da tomada de decisão quanto à concreta modelagem da logística reversa, sobretudo em relação a setores sem qualquer experiência prévia de responsabilidade pós-consumo.

A Lei Federal n. 12.305/2010 autoriza expressamente o Poder Público a celebrar com o setor empresarial acordo setorial para implementação e operacionalização de sistemas de logística reversa, prestigiando a consensualidade e a cooperação no âmbito da gestão de resíduos sólidos, características essas fundadas no regime jurídico constitucional-administrativo e nos princípios constitucionais explícitos do artigo 37, caput da Constituição Federal, além de outros implícitos, como os da lealdade e da boa-fé, da segurança das relações jurídicas, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Insta ressaltar que o acordo setorial prestigia a interação entre o Poder Público e o setor privado por intermédio de permanente diálogo, de significativo empenho em conciliar interesses e compartilhar atribuições, partindo de uma visão sistêmica que considere as variáveis jurídica, econômica, ambiental, tecnológica, social, cultural e de saúde pública, que propicie maior estabilidade nas relações e minimize o risco de judicialização da matéria.

A importância da consensualidade no âmbito da Administração contemporânea é um traço há tempos reconhecida pela doutrina:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de

identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (Medauar, 2003, p. 211).

No mesmo sentido, Almiro do Couto e Silva (1997, p. 64-65):

Fenômeno relativamente recente nas relações entre o Estado e os indivíduos na realização de fins de interesse público tem sido a busca de decisões administrativas por meios consensuais. Administração concertada, administração consensual, *soft administration* são expressões que refletem formas de democracia participativa, em que o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo. Por vezes esse acordo é estabelecido informalmente, antes de o Poder Público exarar ato administrativo. Então, o que aparece, juridicamente, é apenas o ato administrativo e não a solução consensual que ficou atrás dele e escondida por ele.

No direito comparado, esse fenômeno foi denominado por Maria João Estorninho (2013, p. 64) como “fuga para o direito privado”. Segundo a autora e na esteira do que se discutiu no capítulo 3.1, insere-se em um processo complexo, no qual o Estado passa a adotar novos e complicados modelos organizatórios, por meio da difusão de um modelo contratual pelo qual a Administração, em vez de impor uma orientação ou ditar um ato, “acorda” com os próprios destinatários da ação a solução para o problema administrativo ou até mesmo político. Nessa evolução, destaca a autora que o ato administrativo tende a perder sua posição de protagonista nas relações entre o Estado e os cidadãos.

O contrato administrativo, ainda nas palavras da mesma autora, é regido por três princípios fundamentais, quais sejam: consensualismo, persecução do interesse público e equilíbrio econômico-financeiro, sendo que é do princípio da persecução do interesse público que decorrem (i) a mutabilidade do contrato administrativo que o torna maleável de tal forma a permitir adaptá-lo a tal interesse, (ii) a posição do contratado como colaborador na gestão do interesse público – não mais como antagonista e (iii) o exercício pela entidade pública de prerrogativas de autoridade (Idem, p.118-120).

Conforme se nota, a utilização do acordo setorial, ato de natureza contratual, consagra a consensualidade e, assim, o Poder Público passa a valorizar um modo de administrar não mais por via impositiva ou autoritária, mas sim acordada, minimizando conflitos e potencializando uma simbiose de esforços entre setores público e privado para implementação de sistemas de logística reversa.

Em que pese a predileção pelos acordos setorial, insta ressaltar que ele não é isento de críticas e esbarra em alguns desafios jurídicos, os quais devem ser debatidos e superados no curto, médio ou longo prazo, de forma a proporcionar segurança jurídica às partes dos acordos e primar pela sustentabilidade dos processos de implantação e operacionalização dos sistemas de logística reversa.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETIGAND, Cécile, *Lixo zero: gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera*. São Paulo: Instituto Ethos, 2013.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, Direito administrativo dos resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (org.). *Tratado de direito administrativo especial*. v. 1, Coimbra: Almedina, 2009, p. 11-158.

\_\_\_\_\_. *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_. A “compra responsável” e a prevenção de resíduos sólidos domésticos. In: *6ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*. v. 1, Universidade Nova de Lisboa, 1999, p. 1-7. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/15152/1/AlexandraAragao-compraresponsavelCNQA%20v2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos: Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)*. São Paulo: Pílares, 2011.

BARROS, Regina Mambeli. *Tratado sobre resíduos sólidos: gestão, uso e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Interciência; Minas Gerais: Acta, 2012.

BECHARA, Erika. *Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos – Lei n. 12.305/2010*. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL, Ana Maria; SANTOS, Fátima; SIMÃO, Leyla K. *Equilíbrio ambiental e Resíduos na sociedade moderna*. São Paulo: FAARTE Editora, 2004.

DE CLERCQ, Marc, *Negotiating environmental agreements in Europe: critical factors for success*. Cheltenham (United Kingdom): Edward Elgar, 2002.

DEMAJOROVIC, Jacques; LIMA, Márcia. *Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores*. São Paulo: Edições Sesc (SP), 2013.

COUTO E SILVA, Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, 209, 1997, p. 43-70.

CROCI, Edoardo (ed.). *The handbook of environmental voluntary agreements: design, implementation and evaluation issues*. Dordrecht: Springer, 2005.

ELNI – THE ENVIRONMENTAL LAW NETWORK INTERNATIONAL. *Environmental agreements: the role of environmental agreements in environmental policies*. London: Cameron May, 2000.

FARIA, José Eduardo. *Sociologia jurídica: direito e conjuntura*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista trimestral de direito público*, 7, 1994, p. 16-20.

GOMES, Orlando, *Contratos*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GUARNIERI, Patrícia. *Logística Reversa: em busca do equilíbrio econômico e ambiental*. Recife: Editora Clube de Autores, 2011.

GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: comentários à Lei 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamentos por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo* 101, 2006, p. 357-378.

ORTS, Eric W.; DEKETELAERE, Kurt (eds.), *Environmental contracts: comparative approaches to innovation in the United States and in Europe*. London: Kluwer Law International, 2001.

REHBINDER, Eckard. *Environmental agreements. A new instrument of environmental policy*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC n. 97/45, 1997. Disponível em: <[http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/JM97\\_45.html](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/JM97_45.html)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SCHALL, John. *Does the solid waste management hierarchy make sense? A technical, economic and environmental justification for the priority of source reduction and recycling*. Yale Program on Solid Waste Policy, Working Paper #1, 1992.

SCHWANKA, Cristiane. *Administração pública consensual: a transação como método alternativo de solução de conflitos nos contratos administrativos*. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, Curitiba, 2009.

DA SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira; SOLER, Fabricio Dorado. *Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei*. 2. ed. São Paulo: Trevisan, 2013.

SOLER, Fabricio Dorado; LEMOS, Patrícia Faga Iglecias; MACHADO FILHO, José Valverde. Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

TADEU, Hugo Ferreira Braga et al. *Logística reversa e sustentabilidade*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

YOSHIDA, Consuelo. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: Manole, 2012.

XAVIER, Lúcia Helena; CARVALHO, Tereza Cristina. *Gestão de resíduos sólidos eletroeletrônicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.