



Data 14/03/2022

NOTA TÉCNICA 001/2022

ROTEIRO DE ATUAÇÃO

O objetivo da presente Nota Técnica é trazer informações gerais sobre o escopo do Projeto Reciclar e Crescer, com ênfase no plano de atuação para o ano de 2022, assim como reunir possíveis sugestões de encaminhamentos dos procedimentos ministeriais existentes e a serem instaurados, sempre respeitando a independência funcional de cada Promotoria de Justiça.

1. BREVE HISTÓRICO DOS PROJETOS INSTITUCIONAIS RELACIONADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (MPBA)

A precariedade na gestão de resíduos sólidos urbanos é tema que sempre esteve presente nas Promotorias de Justiça com atuação em meio ambiente.

No ano de 2006, diante da grande demanda nessa temática e percebendo a necessidade de uma atuação sistematizada, o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA decidiu instituir o Projeto “Desafio do Lixo”, que realizou um amplo diagnóstico dos pontos de disposição final dos resíduos em todos os municípios baianos, municiando as Promotorias com laudos periciais, modelos sugestivos de atuação e assessoria técnico-jurídica para o enfrentamento do problema. O foco do projeto era o encerramento dos lixões, mas também foi discutida a coleta seletiva, a educação ambiental e outros temas correlatos.

No âmbito deste Projeto foram realizadas dezenas de investigações que resultaram desdobramentos extrajudiciais e judiciais, além de provocar ampla discussão do tema junto ao Executivo Estadual. A análise *a posteriori* deste trabalho, no entanto, mostrou que, a despeito dos esforços envidados, muitos lixões permaneceram em atividade.

Com a aprovação da PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos por meio da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, mostrou-se necessário a formatação de um



novo Projeto, mais alinhado às recentes diretrizes nacionais. Assim, no ano de 2011, foi instituído o Projeto “Resíduos: do Lixão à Gestão Sustentável”, que tinha como objetivo principal conduzir os municípios à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, assim como também buscava a melhoria dos demais aspectos de gestão dos resíduos sólidos.

De fato, a elaboração dos planos avançou bastante nos municípios, mas, em geral, as medidas planejadas não foram sendo executadas.

Um ponto significativo para o entrave do gerenciamento dos resíduos parece estar na necessidade de investimentos vultosos para a construção de aterros sanitários e o encerramento dos lixões. Reconhecendo esta condição, optou-se pela busca de estratégias que fossem capazes de melhorar a gestão de resíduos, mas com investimentos de menor monta. Assim, o Projeto Estratégico Reciclar e Crescer buscou enfatizar, em seu estágio inicial, a implantação de coleta seletiva, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e a logística reversa, embora disponibilizasse apoio ao trabalho do Promotor de Justiça em qualquer abordagem em relação à adequação da gestão de resíduos sólidos.

Assim, a avaliação da atuação institucional desenvolvida até 2021 mostra que, como esperado, o principal investigado sempre foi o poder público municipal – gestor dos resíduos sólidos produzidos em seu território.

É imprescindível que as Promotorias de Justiça prossigam buscando o planejamento racional da gestão do saneamento básico, o encerramento dos lixões, a implantação e operação de aterros sanitários preferencialmente regionalizados, a implantação de coleta seletiva, a realização de ações educativas e outras estratégias correlatas, mas o que se propõe neste momento é a abertura de uma nova frente de trabalho, que busque também a responsabilização do setor empresarial, por meio do instrumento da logística reversa.

É relevante destacar que ao exigir efetivos sistemas de logística reversa deve-se promover redução significativa do impacto ambiental associada à disposição final desses materiais no ambiente, reforça-se o apoio ao trabalho dos catadores e poupam-se recursos do erário municipal, que deixa de custear o manuseio de resíduos que são de responsabilidade do setor empresarial.



Tal estratégia vem sendo desenvolvida com êxito por outras unidades do Ministério Público Brasileiro e, inspirados nestes bons resultados e observando os erros e acertos já praticados é que se desenhou a presente proposta.

2. LOGÍSTICA REVERSA E ACORDOS SETORIAIS – ARCABOUÇO LEGAL

A logística reversa, de acordo com o art. 3º, XII da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), é 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.

A utilização deste instrumento, portanto, responsabiliza o setor empresarial pelo manejo dos produtos que coloca no mercado e, pela mesma razão, diminui o volume de resíduos que o poder público tem que manejar.

De acordo com o art. 33 desta Política, 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 de 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.

§ 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.

A implantação de sistemas de logística reversa de todas as cadeias produtivas enumeradas no art. 33 da PNRS representa significativos ganhos ambientais, mas, sem dúvida, aquela que tem maior impacto nos resíduos sólidos urbanos é a das embalagens pós-consumo. Quase tudo que é consumido no dia-a-dia é comercializado em embalagens descartáveis, representando uma importante parcela dos resíduos produzidos nos domicílios.

De acordo com Regulamento da PNRS, aprovado pelo Decreto nº 10.936 de 12 de janeiro de 2022, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes “(...) ficam responsáveis pela realização da logística reversa no limite da proporção dos produtos que colocarem no mercado interno (...)” (art. 14 §1º) e que ela poderá ser implementada e operacionalizada por meio de (art. 18):

- I – acordos setoriais;
- II – regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou
- III – termos de compromisso.

Importante esclarecer que o art. 3º da PNRS definiu acordo setorial como

ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto;

No ano de 2015 o Ministério do Meio Ambiente firmou Acordo Setorial com as Associações representativas dos setores de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de embalagens e de produtos comercializados em embalagens de papel/papelão, vidro, plástico, aço e alumínio. Pactuou-se, para a primeira fase do Acordo, que as Associações se responsabilizariam pela destinação correta de 22% das embalagens colocadas no mercado. A segunda fase deveria expandir a meta inicial e aperfeiçoar o Acordo, mas ainda hoje ela não foi instituída.

Listamos abaixo os principais diplomas normativos relacionados à temática:

- Lei nº 12.305, de 02/08/2010 - institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- Decreto nº 10.936, de 12/01/2022 - regulamenta a Lei nº 12.305 (revogou o Decreto nº 7.404/2010).



- Lei Estadual nº 12.932, de 07/01/2014 - institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos – PERS.

3. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As diversas embalagens de alimentos, bebidas, cosméticos, itens de higiene e muitas outras que chegam às residências são coletadas, transportadas e sofrem disposição final pelo poder público municipal, que assume indevidamente um custo que seria do setor privado. Por outro lado, ocupam volume útil do aterro sanitário ou são descartadas a céu aberto, nas ruas ou em lixões, produzindo impactos ambientais negativos. Quando, felizmente, são triadas e encaminhadas para reciclagem, por meio do trabalho dos catadores, estes não recebem qualquer remuneração do setor empresarial responsável.

Assim, a inexistência de efetiva logística reversa de embalagens pós-consumo representa danos ambientais, danos ao erário público e, ainda, ausência de remuneração aos catadores de materiais recicláveis. Esta responsabilidade é do setor empresarial e ele deve ser conduzido a reparar estes danos.

De outra banda, importante não perder de vista que incumbe ao município (poder público), como responsável pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, o dever legal de promover o encerramento dos lixões, mas também de garantir a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, conforme estabelece o artigo 15, inciso V e artigo 17, inciso V da Lei 12.305/2010 (PNRS).

Com efeito, a lei federal em esboço, no seu artigo 36, prevê a coleta seletiva como um DEVER a ser observado pelos Municípios. Portanto, além da erradicação dos lixões, todos os Municípios estão obrigados a implementar a coleta seletiva, em todo o seu território, com a prioritária integração dos catadores, inclusive como medida necessária para o encerramento dos lixões e observância ao § 1º do referido artigo.

Partindo dessa compreensão, é necessário caracterizar e distinguir com precisão a responsabilidade de cada ente (poder público e setor produtivo) para se definir a estratégia de atuação do Ministério Público com vistas ao enfrentamento desse grave problema que aflige toda a sociedade brasileira, buscando o fiel

cumprimento das disposições previstas na lei da PNRS, mais precisamente em seu artigo 25, *in verbis*:

Art. 25. 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.

Como dito acima, a logística reversa consiste em atribuições individualizadas, encadeadas e delineadas sobre a participação de agentes privados no ciclo reverso do produto em fim de vida. Assim, estão obrigados e vinculados às cadeias de retorno todos os fabricantes, importadores, distribuidores e consumidores daqueles produtos definidos na Lei 12.305/2010, nos estritos termos do seu artigo 33, *caput*.

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 [...].

Vê-se, portanto, que o setor produtivo (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) possuem obrigação legal de dar uma destinação final ambientalmente adequada aos resíduos que produzem. Isso não quer dizer, necessariamente, que deverão realizar, materialmente, a destinação correta das embalagens pós-consumo, mas apenas responsabilizar-se para que isso ocorra, mediante a contratação de pessoas especializadas em coleta, armazenamento, triagem, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos ou disposição final de rejeitos. É válido notar que, nesse cenário, mesmo que da contratação desses serviços, **os produtores serão sempre os responsáveis pelos danos** que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

Percebe-se, ainda, que a PNRS é absolutamente clara ao preconizar que a logística reversa destina-se apenas ao setor privado, devendo ser implantada de forma independente do serviço público de limpeza urbana (art. 33, § 7º).

Outro aspecto relevante a ser aqui considerado é que, além da desobediência aos deveres legais acima descritos, o setor produtivo também vem descumprindo as obrigações assumidas por ocasião do Acordo Setorial para Implantação da Logística



Reversa de Embalagens em Geral, firmado com o Ministério do Meio Ambiente no ano de 2015.

Para arrematar o raciocínio supra, considerando que a Lei Maior do país estabelece, de forma inequívoca, que 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, tem-se que o descumprimento dos mandamentos legais referentes a logística reversa pode (e deve) acarretar sanções civis, penais e administrativas.

Nesse diapasão, propõe-se como estratégia de atuação atribuir-se a responsabilização civil por danos ambientais causados ao meio ambiente não somente aos municípios que ainda possuem lixões em seus territórios, muitos destes, inclusive, já réus em ações propostas pelos valorosos promotores de Justiça, mas também busca-se a responsabilização desse importante sujeito – setor produtivo de embalagens em geral, diante da omissão do seu dever legal de implantar sistemas de logística reversa nas cidades baianas. Tal omissão é causadora de indelévels danos ao meio ambiente.

Como é cediço, a diretiva da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente estabeleceu as linhas fundamentais do regime dirigido à prevenção e restauração de determinados danos ambientais. Nesse contexto, a proteção ao meio ambiente precisa integrar os protocolos de conduta do setor produtivo, assim como a reparação por algum dano porventura causado.

Vale aqui destacar que a responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, independentemente de dolo ou culpa do agente, bastando o simples fato de a atividade ou ato ou qualquer meio causar degradação ambiental para que enseje essa responsabilização.

Nesse contexto, transfere-se para aquele que cria ou assume o risco, o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente advindos de sua conduta.

Via de consequência, quanto aos aspectos processuais, o ônus probatório de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente recai sobre os poluidores, ficando incumbidos de descaracterizar a existência do nexo de causalidade entre a sua ação ou inação e a degradação ambiental.



Com efeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já firmou a orientação de que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório

SÚMULA 618 DO STJ: “Conforme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva. Jurisprudência em Teses – Edição nº 30.

Em suma, considerando que a logística reversa é obrigação destinada única e exclusivamente ao setor privado, tendo por escopo principal a **prevenção de atos danosos ao meio ambiente**, o seu descumprimento ou o seu cumprimento insuficiente torna apto o interesse de agir do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública com pedido de obrigação de fazer, pela inobservância de preceito legal – implementar logística reversa –, independentemente da ocorrência de degradação ambiental, com pedido, *ab initio*, de inversão do ônus da prova.

SINOPSE:

- A inexistência de efetiva logística reversa de embalagens pós-consumo representa danos ambientais, danos ao erário público e a ausência de remuneração aos catadores de materiais recicláveis. Esta responsabilidade é do setor empresarial e ele deve ser conduzido a reparar estes danos.
- Incumbe ao município (poder público), o dever legal de promover o encerramento dos lixões, mas também de garantir a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis.
- A coleta seletiva é um DEVER a ser observado pelos Municípios.
- O setor produtivo (fabricantes e importadores) possui obrigação legal de dar uma destinação final ambientalmente adequada aos resíduos pós-consumo.
- A logística reversa destina-se apenas ao setor privado, devendo ser implantada de forma independente do serviço público de limpeza urbana.
- O descumprimento dos mandamentos legais referentes a logística reversa pode (e deve) acarretar sanções civis, penais e administrativas.
- **Estratégia de atuação:** atribuir-se a responsabilização civil por danos ambientais aos municípios que ainda possuem lixões em seus territórios, e a responsabilização do setor produtivo de embalagens em geral, diante da omissão do seu dever legal de implantar sistemas de logística reversa nas cidades baianas.
- O descumprimento ou cumprimento insuficiente da logística reversa torna apto o interesse de agir do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública com pedido de obrigação de fazer, pela inobservância de preceito legal – implementar logística reversa –, independentemente da ocorrência de degradação ambiental, com pedido, *ab initio*, de inversão do ônus da prova.

4. A ESTRATÉGIA DELINEADA PARA O ANO DE 2022

4.1. Capacidade de apoio técnico-jurídico

Não há dúvidas de que idealmente cada município baiano deveria ter seu próprio estudo de valoração dos danos pela ausência da logística reversa. Entretanto, como é sabido, a estrutura institucional apresenta limitações que obriga a adoção de critérios objetivos para a priorização dos municípios a serem atendidos, uma vez que só há capacidade de elaboração de 6 pareceres técnicos no ano de 2022.

Assim, foram priorizados 6 dos municípios mais populosos, em pontos diversos do território baiano, levando ainda em consideração a disponibilidade e o interesse do Promotor de Justiça de abraçar esta causa no ano de 2022: Barreiras, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas e Santo Antônio de Jesus. Somando-se à Salvador, onde já foi realizado estudo desta natureza, contempla-se cerca de 30% da população baiana.

A partir dessas avaliações periciais iniciais e levando-se em consideração o porte e as características socioeconômicas, será disponibilizado um estudo simplificado de valoração dos danos para os demais municípios baianos, para que, juntamente com as informações coletadas junto à municipalidade, busque-se comprovar a ausência ou deficiência do sistema de logística reversa de embalagens em geral no âmbito do território municipal.

Para tanto, a equipe do Projeto produzirá tais estudos/pareceres, além de disponibilizar às Promotorias aderentes modelos das principais peças necessárias à instrução dos Procedimentos Administrativos (PA), Procedimentos Preparatórios (PP) ou Inquéritos Cíveis (IC). Por fim, poderá apoiar a realização de reuniões ou outras estratégias complementares.

Em paralelo a esta ação, a equipe seguirá prestando apoio técnico aos demais Inquéritos em curso, especialmente quanto à necessidade de análise da adequação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos.



4.2. Roteiro de atuação

Sugere-se, inicialmente, a instauração de Procedimento Administrativo com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a política pública municipal relacionada ao sistema de logística reversa dos produtos e embalagens discriminados no artigo 33, §1º, da Lei Federal nº 12.305/2010, tendo como diligência preliminar a expedição de ofício para a municipalidade com vistas à obtenção das informações relativas à logística reversa de embalagens em geral no município.

Com o recebimento das informações oficiais, sugere-se a solicitação de informações aos grandes geradores do município, cuja lista será fornecida pela municipalidade, questionando-os acerca do cumprimento das disposições legais sobre a matéria.

Após a constatação da inexistência (ou deficiência) do sistema de logística reversa de embalagens em geral na cidade, recomenda-se a instauração em paralelo de Procedimento Preparatório, tendo como investigada cada associação signatária do acordo setorial de embalagens em geral, prosseguindo-se nos demais atos instrutórios até o ajuizamento de ação civil pública, em caso de não celebração termo de ajustamento de conduta com o *Parquet*.

A ideia, portanto, é mobilizar todas as Promotorias de Justiça com o fito de enfatizar o assunto em tela em todo o Estado da Bahia, de forma a instar a administração pública estadual a aprovar diretrizes, regulamentando a logística reversa em todo o território baiano, a exemplo do que já ocorreu, com muito êxito, em outras unidades federativas, como Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, dentre outras.

SINOPSE:

- Se recomenda a pré-constituição da prova no âmbito da instrução dos procedimentos extrajudiciais, por intermédio da coleta de informações junto à municipalidade, de forma que se busque comprovar a ausência ou deficiência do sistema de logística reversa de embalagens em geral no âmbito do território municipal.
- Serão disponibilizadas às Promotorias aderentes modelos das principais peças necessárias à instrução dos Inquéritos Cíveis (IC), Procedimentos Preparatórios (PP) ou Procedimentos Administrativos (PA).
- A equipe seguirá prestando apoio técnico aos demais Inquéritos em curso.
- **Sugestão de roteiro de atuação:**
 1. Instauração de Procedimento Administrativo: com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a política pública municipal relacionada ao sistema de logística reversa dos produtos e embalagens discriminados no artigo 33, §1º, da Lei Federal nº 12.305/2010.
 2. Diligência preliminar: expedição de ofício para a municipalidade com vistas à obtenção das informações relativas à logística reversa de embalagens em geral no município.
 3. Com o recebimento das informações oficiais: sugere-se a solicitação de informações aos grandes geradores do município, cuja lista será fornecida pela municipalidade, questionando-os acerca do cumprimento das disposições legais sobre a matéria.
 4. Após a constatação da inexistência (ou deficiência) do sistema de logística reversa de embalagens em geral na cidade: recomenda-se a instauração em paralelo de Procedimento Preparatório, tendo como investigada cada associação signatária do acordo setorial de embalagens em geral, prosseguindo-se nos demais atos instrutórios até o ajuizamento de ação civil pública, em caso de não celebração termo de ajustamento de conduta.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Diante de todo o exposto na presente Nota Técnica, infere-se que a logística reversa constitui um dos aspectos mais significativos da PNRS, de modo que sua concretização é ponto fundamental à efetivação da mencionada lei e do direito fundamental ao equilíbrio ecológico positivado na Constituição Federal, sendo essencial, portanto, a intervenção do Ministério Público, como garante da ordem jurídica, no enfrentamento de tão relevante questão.

Tem-se, contudo, que a atuação de uma instituição complexa como o Ministério Público, com áreas das mais variadas da manifestação social e com agires igualmente diversos, exige um ponto em comum: o constante trabalho em prol da sociedade.



Calcado nessa contínua busca do bem estar social é que acredita-se firmemente que o trabalho integrado das diversas Promotorias de Justiça com o mesmo direcionamento poderá promover uma ação muito mais ampla, que venha a atender a toda região ou mesmo a todo o Estado da Bahia, conduzindo a uma transformação de nossa triste realidade atual no que se refere à gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Por derradeiro, salienta-se que as orientações contidas na presente Nota Técnica não possuem caráter vinculante, devendo ser utilizadas pelos órgãos ministeriais no exercício da independência funcional garantida aos membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

6. ANEXO

[Kit_Reciclar_Crescer_01.](#)

Ana Luzia dos Santos Santana
Promotora de Justiça
Coordenadora Projeto Reciclar e Crescer

Cristiane Sandes Tosta

Cristiane Sandes Tosta
Assessora Técnica – CEAMA
Coordenadora Técnica Projeto Reciclar e Crescer