



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

Processo nº 2090.01.0003190/2023-74

**Procedência:** GABINETE DA SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Interessado:** FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

**Número:** 221/2023

**Data:** 6 DE DEZEMBRO DE 2023.

**Classificação Temática:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER NORMATIVO. CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. DIREITO AMBIENTAL. RESÍDUOS SÓLIDOS.

**Ementa:** ANÁLISE DE MINUTA DE DELIBERAÇÃO NORMATIVA QUE DEFINE AS DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DOS SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA NO ESTADO DE MINAS GERAIS, E ALTERA A DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº 217, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2017.

**Referências normativas:** CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. LEI FEDERAL Nº 12.305/2010. DECRETO FEDERAL Nº 10.936/2022. LEI ESTADUAL Nº 18.031/2009. LEI ESTADUAL Nº 21.972/2016. DECRETO ESTADUAL Nº 45.181/2022.

## NOTA JURÍDICA ASJUR.SEMAD Nº 221/2023

### I – RELATÓRIO

O Gabinete desta Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) encaminhou a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de nota jurídica, minuta de Deliberação Normativa que Define as diretrizes para implementação, operacionalização e monitoramento dos sistemas de logística reversa no Estado de Minas Gerais, e altera a Deliberação Normativa Copam nº 217, de 06 de dezembro de 2017.

O expediente foi instruído com Nota Técnica nº 1/FEAM/GERES/2023 (68775713), que justifica a edição da normativa proposta nos seguintes termos:

A Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, regulamentada inicialmente pelo Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 e posteriormente pelo Decreto Federal 10.936 de 12 de janeiro de 2022, dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, dentre seus dispositivos, define responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, elenca resíduos sujeitos à Logística Reversa (LR) obrigatória, além de explicitar a possibilidade de extensão dos Sistemas de Logística Reversa (SLR) para produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, grau e extensão dos impactos à saúde pública e ao meio ambiente, provocados pelos resíduos gerados.

(...)

Ao longo dos últimos anos, a FEAM empreendeu ações para divulgar os editais de

chamamento previstos, realizou reuniões e encontros setoriais e, a partir das propostas apresentadas e analisadas por esse órgão, houve acordo para celebração de termo de compromisso para implementação da logística reversa de embalagens de óleos lubrificantes, em 2012, por iniciativa do próprio setor. Em 2019, também ocorreu a assinatura de termo de compromisso para os resíduos de baterias chumbo-ácido. Entretanto, para os demais resíduos previstos pela DN 188/2013 não foi possível a construção de consenso para assinatura de Termos de Compromissos, e, portanto, para as demais cadeias de resíduos ainda se faz necessária regulamentação, destacando que alguns setores permanecem na inércia, com ausência de movimento ou atividade, que culminem no estabelecimento de um compromisso de implementação da logística reversa nesses setores.

(...)

Analisando-se a situação em que se encontra a implementação de termos de compromisso de produtos e embalagens pós-consumo, no território mineiro, verifica-se uma necessidade premente de regular os setores produtivos nos quais ainda restam lacunas de acordos, entendimentos e compromissos dos atores. Verificou-se, ao longo dos anos, que os setores permanecem em estado de letargia no território de Minas Gerais, ou atuando de maneira vagarosa, na ausência de um instrumento normativo que estabeleça obrigações, prazos e formas de comprovação das obrigações de maneira mais incisivas. O governo de Minas Gerais tem a opção de continuar esperando que os próprios setores se apresentem, com propostas consolidadas por cada setor, entretanto, sob a pena da lentidão ditada pelos interesses de mercado.

Considerando o status atual, no qual se observa dificuldades de conciliação das propostas apresentadas pelos setores e tendo em vista a urgência na definição de diretrizes para estruturação, implementação, operacionalização, aprimoramento, monitoramento e divulgação dos sistemas de logística reversa dos produtos colocados no mercado mineiro, bem como a forma de apurar a implementação das responsabilidades atribuídas aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes em relação aos SLR, para que se atinja o objetivo maior, afinado à mudança de paradigma: transição de economia linear à economia circular, apresenta-se a proposta de Deliberação Normativa que visa adequar os instrumentos legais vigentes.

Consta no processo, ainda, análise de impacto regulatório, (68779037), que carrega as seguintes razões para fundamentar a edição do ato normativo proposto:

Então, para alcançar os objetivos propostos e, considerando as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas, as quais foram apresentadas e comparadas no quadro 4 do item 3.2, não se vislumbrou alternativa mais adequada, se não um regulamento, representado por uma deliberação normativa, tendo em vista a necessidade de se impor obrigações para que os objetivos sejam alcançados, de forma atender às diretrizes já estabelecidas na lei federal 12.305 de 2010 e na lei estadual 18.031 de 2009. Essa opção também pareceu mais vantajosa porque padroniza exigências de licenciamento ambiental para setores similares, favorece o planejamento da atuação do órgão ambiental no detalhamento dos procedimentos internos de análise de planos e relatórios e fiscalização dos sistemas de logística reversa formalmente constituídos, bem como possibilita o dimensionamento do contingente de recursos humanos necessários para executar a agenda, no âmbito da FEAM.

É o relatório, no essencial. Passa-se à análise.

## **II – FUNDAMENTOS**

### **II.1 – Do âmbito de atribuição do Assessoramento Jurídico**

Preliminarmente à análise da minuta, esta Assessoria Jurídica esclarece que, tendo em vista as normas veiculadas nas Leis Complementares n.º 75 e n.º 81, ambas de 2004, a presente manifestação dar-se-á sob o ponto de vista estritamente jurídico, não competindo a este órgão de assessoramento adentrar no mérito administrativo, notadamente quanto à análise de disposições técnicas e de aspectos reservados à liberdade de conformação do administrador, especialmente no âmbito do exercício do poder regulamentar.

A definição do escopo da análise pelo órgão de assessoramento jurídico é objeto de orientação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado, conforme art. 8º da Resolução AGE n.º 93, de 25 fevereiro de 2021, que assim dispõe:

Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

Importa salientar, ainda a título preliminar, que a presente análise jurídica se escora em documentos presumivelmente legítimos, ao passo que exarados por agentes públicos no exercício das respectivas competências institucionais.

Por fim, destaca-se que apenas a última versão da Minuta de Deliberação Normativa encaminhada (75689960) será objeto desta análise jurídica.

## **II.2 – Análise jurídica dos aspectos formais da minuta**

A proposição veicula normas de natureza regulamentar, com o escopo de conferir vigência ao disposto no art. 17, do Decreto Estadual n.º 45.181/2022, que confere ao Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) a competência para viabilizar a eficácia da Política Estadual de Resíduos Sólidos, ao estabelecer prazos e condições para o cumprimento das obrigações de que trata o art. 33 da Lei Estadual n.º 18.031/2009, no que se refere, especialmente, ao sistema de logística reversa, em conformidade com a Lei Federal n.º 12.305/2010 c/c o Decreto Federal n.º 10.936/2022.

Trata-se, portanto, de ato normativo derivado, preordenado ao estabelecimento de normas que objetivam minudenciar um conteúdo normativo preexistente, sob a forma de lei, que é o instrumento adequado para promover efetivas inovações no ordenamento jurídico.

A minuta em questão encontra-se revestida sob a forma de deliberação normativa, molde adequado aos atos normativos emanados do Copam, cuja competência para deliberar sobre diretrizes e políticas e estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais decorre do disposto no *caput* do art. 14 da Lei Estadual n.º 21.972/2016, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências.

Nesse sentido, a elaboração do ato normativo em tela se insere no âmbito do exercício do *poder normativo*, conferido à Administração para editar atos abstratos, impessoais e genéricos para complementar a lei, buscando sua fiel execução.

Destarte, sob a perspectiva estritamente formal, o veículo normativo e o órgão administrativo eleitos para sua edição estão juridicamente adequados ao objetivo do ato que se pretende editar, inexistindo empecilho à sua edição, nos termos até aqui expostos.

Passa-se, pois, sob viés eminentemente jurídico, à análise do conteúdo do ato normativo proposto.

### II.3 - Análise dos dispositivos da minuta de Deliberação Normativa.

O processo de constitucionalização do Direito Ambiental compreende a inserção da proteção ecológica no rol dos direitos fundamentais, aliada ao reconhecimento dessa salvaguarda como objetivo ou tarefa elementar do Estado de Direito.

O marco evolutivo que permitiu uma nova visão para a ação estatal nesta questão foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que estabeleceu, no art. 225, *caput*, o dever de o poder público, juntamente com a coletividade, defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Enquanto direito fundamental, possui aplicação imediata<sup>[1]</sup>, tratando-se de norma de eficácia direta e irradiante, integrando, ainda, o rol das cláusulas pétreas<sup>[2]</sup>, sendo direito subjetivo de cada indivíduo e da coletividade<sup>[3]</sup>. Portanto, atrelado à dignidade da pessoa humana, valor permanente e fundamento da República brasileira<sup>[4]</sup>.

Sendo assim, referida responsabilidade compartilhada do setor público, privado e sociedade civil, gera benefícios ligados à geração de renda, maiores oportunidades de negócios e sustentabilidade, devendo compreender, dada a relevância, o ciclo de vida dos produtos.

Daí decorre a formulação dos sistemas de política reversa como instrumento de desenvolvimento econômico e social, consoante previsto no art. 3º, inciso XII, Lei Federal nº 12.305/2010 e no art. 13 do Decreto Federal nº 10.936/2022, normativos que estabeleceram a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em âmbito estadual, a Lei Estadual nº 18.031/2009, que dispõe sobre a Política Estadual Resíduos Sólidos, determina a implementação da logística reversa, estabelecendo obrigações, especialmente, aos fabricantes, importadores, revendedores, comerciantes, distribuidores e consumidores.

Consoante esclarecido pela Nota Técnica nº 1/FEAM/GERES/2023 (68775713), as medidas definidas pela DN 188/2013 não se mostraram satisfatórias para a gestão do tema, motivo pelo qual se propõe o presente ato normativo. Pela pertinência, transcrevemos:

Ao longo dos últimos anos, a FEAM empreendeu ações para divulgar os editais de chamamento previstos, realizou reuniões e encontros setoriais e, a partir das propostas apresentadas e analisadas por esse órgão, houve acordo para celebração de termo de compromisso para implementação da logística reversa de embalagens de óleos lubrificantes, em 2012, por iniciativa do próprio setor. Em 2019, também ocorreu a assinatura de termo de compromisso para os resíduos de baterias chumbo-ácido. Entretanto, para os demais resíduos previstos pela DN 188/2013 não foi possível a construção de consenso para assinatura de Termos de Compromissos, e, portanto, **para as demais cadeias de resíduos ainda se faz necessária regulamentação, destacando que alguns setores permanecem na inércia, com ausência de movimento ou atividade, que culminem no estabelecimento de um compromisso de implementação da logística reversa nesses setores.**

(...)

Analisando-se a situação em que se encontra a implementação de termos de compromisso de produtos e embalagens pós-consumo, no território mineiro, verifica-se uma **necessidade premente de regular os setores produtivos nos quais ainda restam lacunas de acordos, entendimentos e compromissos dos atores. Verificou-se, ao longo dos anos, que os setores permanecem em estado de letargia no território de Minas Gerais, ou atuando de maneira vagarosa, na ausência de um instrumento normativo que estabeleça obrigações, prazos e formas de comprovação das obrigações de maneira mais incisivas.** O governo de

Minas Gerais tem a opção de continuar esperando que os próprios setores se apresentem, com propostas consolidadas por cada setor, entretanto, sob a pena da lentidão ditada pelos interesses de mercado.

Considerando o status atual, no qual se observa dificuldades de conciliação das propostas apresentadas pelos setores e tendo em vista a urgência na definição de diretrizes para estruturação, implementação, operacionalização, aprimoramento, monitoramento e divulgação dos sistemas de logística reversa dos produtos colocados no mercado mineiro, bem como a forma de apurar a implementação das responsabilidades atribuídas aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes em relação aos SLR, para que se atinja o objetivo maior, afinado à mudança de paradigma: transição de economia linear à economia circular, apresenta-se a proposta de Deliberação Normativa que visa adequar os instrumentos legais vigentes.

(Grifos nossos)

Nesse sentido, nota-se que a minuta (75689960) estabelece diretrizes e obrigações mínimas para estruturação, implementação, operacionalização, aprimoramento, monitoramento e divulgação dos Sistemas de Logística Reversa – SLRs – de produtos e embalagens pós-consumo colocados no mercado mineiro pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos eletroeletrônicos de uso doméstico, seus componentes e suas embalagens; pilhas e baterias portáteis; baterias chumbo-ácido automotivas, industriais e de motocicletas; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio, de vapor de mercúrio e de luz mista, e lâmpadas de diodo emissor de luz (LED – light-emitting diode); embalagens de óleos lubrificantes; embalagens em geral de plástico, papel, papelão, metais e vidro; medicamentos de uso humano; e pneus.

A proposição abrange, ainda, independentemente de serem signatários ou aderentes de Termo de Compromisso de Logística Reversa – TCLR ou outro instrumento de abrangência nacional, os fabricantes, os importadores e os distribuidores sediados ou não no estado de Minas Gerais; os comerciantes varejistas de lojas físicas sediados no estado de Minas Gerais; e os comerciantes varejistas de *e-commerce* que comercializem no estado de Minas Gerais.

É de se destacar que a natureza pública da proteção estatal, enquanto norma constitucional, vincula a atuação administrativa, limitando a liberdade de conformação do Estado na tutela ambiental, impondo a adoção de medidas que garantam a máxima efetividade desse direito, seja diretamente ou na exigência de seu atendimento pelos demais.

Logo, incumbe ao Estado, como reflexo dos postulados da primazia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público, a adoção de ações e programas, os quais, no seu conjunto, constituam uma política ambiental adequada, contemplando a responsabilidade com o ciclo de vida dos produtos.

Assim, de um modo geral, verifica-se que o ato normativo sob exame converge com o compromisso jurídico-constitucional que revela a função de governança ecológica do gestor, cumprindo ao Estado-Administrador a execução justa e suficiente da tutela ambiental, considerando-se, inclusive, a repercussão das decisões a longo prazo, em virtude dos direitos das futuras gerações, nos moldes da determinação constitucional, sobretudo em virtude do alto grau de possibilidade de descarte pós-consumo de determinados resíduos no espaço geográfico mineiro.

Por essa razão, entende-se desnecessária a apresentação de considerações jurídicas pormenorizadas dos dispositivos, haja vista terem sido observados os requisitos legais aplicáveis ao caso, recomendando-se, apenas, que se avalie a adequação dos prazos estabelecidos nos arts. 12 e 15, bem como no Anexo Único. (**Recomendação 1**)

### III – CONCLUSÃO

Cabe reiterar, a título conclusivo, que não é atribuição desta Assessoria Jurídica imiscuir-se no juízo de mérito ou em questões técnicas que nortearam a regulamentação proposta, de sorte que a presente análise se cingiu à adequação formal da proposição aos parâmetros normativos de regência.

A proposição contida no corpo da minuta é matéria que pode ser regulamentada por ato do Copam, no exercício de sua competência para deliberar sobre diretrizes e políticas e estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais decorre do disposto no *caput* do art. e, especificamente, estabelecer prazos e condições para o cumprimento das obrigações de que trata o art. 33 da Lei Estadual nº 18.031/2009 (art. 14 da Lei Estadual nº 21.972/2016 c/c art. 17, do Decreto Estadual nº 45.181/2022), não se vislumbrando óbice jurídico a sua edição, desde que observada a recomendação constante no corpo desta Nota Jurídica.

Belo Horizonte, 6 de dezembro de 2023.

**ADRIANO BRANDÃO DE CASTRO**

*Procurador do Estado*

**Procurador-Chefe da SEMAD**

**OAB/MG 105.699 – MASP. 1.327.068-1**

<sup>[1]</sup> CRFB, art. 5º, §1º.

<sup>[2]</sup> CRFB, art. 60, §4º, IV.

<sup>[3]</sup> CRFB, art. 225.

<sup>[4]</sup> CRFB, art. 1º, III e art. 3º.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Brandão de Castro, Procurador(a) Chefe**, em 06/12/2023, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **77961742** e o código CRC **D022159B**.