

COMUNICADO nº 005/2024-DGR/MMA

Brasília/DF, 16 de outubro de 2024

ASSUNTO: *Esclarecimentos às consultas feitas por Entidades Gestoras sobre o Relatório de Resultados de Logística Reversa de Embalagens em Geral do ano de referência 2023, especialmente quanto aos anos das notas fiscais aceitas e as notas de comércio atacadista para comércio atacadista (meio para meio de cadeia).*

Trata-se de nivelamento de informações quanto a questionamentos feitos por algumas entidades gestoras de sistemas de logística reversa de embalagens em geral após análise preliminar dos Relatórios de Resultados de 2023. Assim, após a avaliação dos argumentos apresentados e visando à uniformização de entendimentos entre os atores das diversas cadeias de logística reversa, especialmente a de embalagens em geral, apresentam-se os esclarecimentos a seguir:

A logística reversa é um instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). É uma obrigação de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes para que sejam retornados às cadeias produtivas aqueles materiais recicláveis que, de outra forma, iriam parar em lixões ou, quando muito, em aterros sanitários.

Ao longo dos últimos anos o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) vem construindo um arcabouço regulatório que visa ampliar os índices de reciclagem e de recuperação de materiais recicláveis no Brasil, alinhado com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Art. 7º da Lei nº 12.305/2010). São exemplos dessas ações o Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares (Decreto nº 11.043/2022), o Sistema de logística reversa de embalagens de vidro (Decreto nº 11.300/2022), a instituição de certificados como ferramenta de cumprimento de logística reversa (Decreto nº 11.413/2023), bem como as suas regulamentações mais específicas, via Portarias do MMA.

Nesse contexto, o Decreto nº 11.413/2023, que substituiu o Decreto nº 11.044/2022 que instituía o Certificado de Crédito de Reciclagem - Recicla+, surge em atendimento ao pleito de organizações de catadores para a inclusão de certificados que contemplassem os sistemas estruturantes - Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura, permitindo diferenciais competitivos para os Programas/Sistemas que investem não apenas na compra dos créditos, mas também na estruturação física e administrativa das organizações de catadores e nas ações de transferência de conhecimentos via educação ambiental não formal e capacitação. Além disso, o Decreto nº 11.413/2023 também apresenta ferramentas importantes de operacionalização da logística reversa como, por exemplo, a rastreabilidade, unicidade e não colidência das notas fiscais, o esgotamento dos materiais recicláveis vindos de cooperativas e as atribuições do verificador de resultados e da entidade gestora nos sistemas coletivos de logística reversa.

As possibilidades de atendimento da logística reversa dadas pelo Decreto nº 11.413/2023 levaram ao aparecimento de novos atores, como uma grande quantidade de entidades gestoras de sistemas de embalagens em geral, por exemplo. Enquanto em anos anteriores (até 2021) a prestação de contas da referida cadeia se dava por meio de uma ou duas organizações, o ano de desempenho de 2023 contou com a apresentação de 17 Relatórios de Resultados ao MMA. Essa profusão de informações gera a necessidade de padronização, para que as análises sejam igualitárias e levem a dados nacionais confiáveis.

Assim, já na regulamentação do Decreto nº 11.413/2023, em 11/03/2024 foi publicada a Portaria GM/MMA nº 1.011/2024, que estabelece o modelo padrão do relatório anual de resultados de logística reversa e, em 21 de maio de 2024, foi emitido no site do SINIR o COMUNICADO 001/2024-DGR/MMA com a padronização de conceitos e esclarecimentos sobre as metas de logística reversa da cadeia de embalagens em geral.

Observa-se que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA tem atuado, no âmbito de suas competências, buscando fornecer estabilidade e segurança jurídica para os atores da logística reversa. A

padronização da forma de apresentação dos relatórios, da forma de definir a meta anual, o estabelecimento de bases únicas, de metodologias de análise que permitam a isonomia e de padrões comparáveis para viabilizar o acompanhamento dos índices de recuperação, por cadeia de logística reversa, são ações que buscam uniformizar a operacionalização do sistema de logística reversa e os parâmetros a serem observados pelas entidades gestoras e pelos operadores, conforme Art. 27 do Decreto nº 11.413/2023.

Como já é de conhecimento de todos, os relatórios de resultados devem ser protocolados no MMA até o dia 30 de julho de cada ano, com as informações e os dados consolidados no período de **1º de janeiro a 31 de dezembro do ano anterior**, para fins de verificação do cumprimento das ações e das metas de logística reversa, respeitado o sigilo das informações, quando solicitado e devidamente justificado, bem como também respeitadas as informações e os procedimentos exigidos nos instrumentos regulamentadores de cada sistema (Art. 22, IV, do Decreto nº 11.413/2023).

Deve ficar claro que os dados apresentados em 2024 referem-se ao ano de referência de 2023 e que o prazo de apresentação do relatório de resultados é definido em 30/07/2024 apenas para permitir os atos administrativos como organização, elaboração, diagramação, dentre outros, e **não implicam a ampliação do prazo de operação dos atores de logística reversa.**

Sendo assim, o relatório de resultados do ano de referência 2023 é o primeiro a ser analisado pelo MMA à luz do Decreto nº 11.413/2023 e entende-se que é normal haver dúvidas em relação aos ajustes solicitados com base nessa análise. Por isso, serão apresentados os esclarecimentos aos pontos levantados em questionamentos das entidades gestoras e que podem ajudar na compreensão por parte de todos os atores da cadeia, tanto para o relatório de resultados de 2023 quanto para os próximos ciclos, **com foco na padronização das informações, na construção de indicadores nacionais confiáveis e na isonomia:**

- Serão mantidos os conceitos e metas conforme [COMUNICADO 001/2024-DGR/MMA](#), disponível em: [SINIR | Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos](#), cujo processo de elaboração passou por análise jurídica do MMA antes da sua publicação.
- Os dispositivos do Decreto nº 11.413/2023, em especial os que tratam da Conformidade e Rastreabilidade e da Governança, aplicam-se a todos os atores que desenvolvem ações de logística reversa (Art. 2º), ainda que não emitam ou adquiram certificados.
- Tais dispositivos não devem ser analisados isoladamente, mas em conjunto e de acordo com os objetivos do Decreto como, por exemplo, compatibilizar os interesses dos agentes econômicos e sociais e dos processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, por meio do desenvolvimento de estratégias sustentáveis (Art. 3º, VI).
- Só serão considerados estruturantes os Programas/Sistemas que atenderem ao § 1º do Art. 9º do Decreto nº 11.413/2023.
- Todos os relatórios de resultados devem vir acompanhados de declaração do verificador de resultados e de relatório de auditoria (§ 1º, § 2º e § 3º do Art. 15 do decreto supra) e os dados apresentados no texto e nos anexos do relatório devem estar compatíveis com tais documentos em termos de quantidade de massa recuperada por unidade da federação e por tipo de material; massa por quantidade e tipo de operador logístico e identificação dos destinadores finais.
- Para o relatório de resultados de 2023 serão aceitas notas fiscais de 2023 e de 2022, conforme justificativa a seguir:
 - A comprovação dos resultados de logística reversa por meio de notas fiscais e mesmo os certificados provenientes do Recicla+, válidos em 2022, foram considerados para relatórios de resultados anteriores, como o de 2022, apresentados ao MMA em 2023 e cujo resultado encontra-se divulgado no SINIR. O Decreto nº 11.413/2023 foi assinado em 13/02/2023 e passou a vigorar em 14/04/2023. Portanto, os Certificados de Crédito específicos que ele institui só

passam a existir a partir de abril de 2023, não podendo ser emitidos antes disso. A partir daí, os certificados de crédito dos quais trata o Decreto podem ser emitidos a qualquer momento, mas os relatórios de resultados de logística reversa são anualizados. No relatório de resultados de 2023 são apresentados dados da recuperação de materiais recicláveis por meio da logística reversa de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023. Neste caso, Certificados de Crédito emitidos em 2023 podem considerar notas fiscais eletrônicas de 2023 e de 2022, de acordo com o § 4º do Art. 15 do referido Decreto, e não serão aceitas notas anteri

- As notas de 2024 não serão aceitas por não representarem a operação de logística reversa no período de prestação de contas do Relatório do ano de referência 2023 (de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023 - conforme Art. 22, V do Decreto nº 11.413/2023). Certificados de Crédito emitidos em 2024 poderão utilizar notas fiscais emitidas em 2024 e em 2023, mas tais certificados não comporão o resultado de logística reversa no Relatório de Resultados de 2023, podendo ser usados no Relatório de Resultados de 2024, a ser apresentado até 30/07/2025.
- Pensando na padronização dos resultados do ano de 2023, destaca-se que um dos requisitos necessários para a definição de indicadores é a comparabilidade, de modo que os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, assim como séries históricas (GUIA REFERENCIAL PARA CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DE INDICADORES, 2021. Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/gr-construindo-e-analisando-indicadores-final.pdf/view>). Nesse sentido, aceitar notas fiscais de 2024 prejudicaria a comparação dos resultados alcançados no ano de 2023, o que afetaria negativamente o monitoramento da política e, em última análise, a própria confiabilidade dos dados sobre resultados alcançados em cada ano.
- Assim, alguns dos critérios para que as notas fiscais emitidas em 2024 não contem para os resultados de 2023 são: uniformizar a forma de operação de todos os Programas/Sistemas que apresentaram relatórios nacionais ao MMA; manter a operação dos

Programas/Sistemas dentro do período exigido, que é de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano anterior ao da apresentação do relatório; não haver prejuízo às empresas, uma vez que a análise conjunta dos resultados demonstra que as metas de 2023 são atendidas pela grande maioria dos Programas/Sistemas mesmo sem as massas de notas fiscais de 2024, bem como porque as notas fiscais de 2024 poderão ser utilizadas no relatório do ciclo seguinte.

- Em relação às notas fiscais emitidas por empresas e operadores que atuem como comércio atacadista de resíduos para outras empresas que não sejam recicladoras (meio para meio de cadeia) tem-se que:

- O Decreto nº 11.413/2023 foi assinado em 13/02/2023 e passou a vigorar em 14/04/2023, revogando o Decreto nº 11.044/2022 que instituía o Certificado de Crédito de Reciclagem - Recicla+. No contexto do Recicla+, a regra vigente de 13/04/2022 a 13/04/2023 estava no Art. 9º da norma revogada:

[...] Art. 9º As notas fiscais eletrônicas emitidas pelos operadores, oriundas das operações de comercialização de produtos e de embalagens recicláveis, serão aceitas para fins de emissão do Recicla+, após a sua homologação, **para a comprovação do retorno dos materiais recicláveis ao ciclo produtivo para transformação em insumos ou em novos produtos e embalagens.**[...] ***Destaque nosso.***

- Depreende-se do dispositivo que não seriam aceitas notas fiscais de nenhuma natureza que não tivessem a comprovação de destinação final ambientalmente adequada via reciclagem. A entrada em vigor do Decreto nº 11.413/2023 trouxe uma exceção à regra para buscar beneficiar as organizações de catadores, uma vez que o fortalecimento dessa categoria é uma diretriz da Política Pública, e que se justifica porque eles não possuem capacidade operacional, na maioria das vezes, para chegar diretamente ao reciclador.
- A lógica de não aceitar notas de meio para meio de cadeia é tanto ambiental, quanto econômico-financeira, visando manter a rastreabilidade dos resíduos e evitar que a massa recuperada seja contada duas ou mais vezes entre o descarte e o reciclador. Quando os materiais recuperados passam por dois ou mais intermediários

(meio de cadeia) hoje não é possível garantir que essa massa não esteja sendo contada duas vezes para o resultado final de recuperação apurado pelo MMA.

- As notas fiscais de meio de cadeia que possuem certificado de destinação final podem ser consideradas para a aferição dos resultados de logística reversa e o CDF/MTR, embora ainda não obrigatório para as empresas e em fase de ajustes, encontra-se disponível para uso no SINIR. O emprego de notas com rastreabilidade, que não é o caso das notas de meio para meio de cadeia identificadas nas declarações dos verificadores de resultados, atendem, inclusive, aos objetivos do Decreto.
 - Assim, a exigência do cumprimento do referido dispositivo (§ 8º do Art. 15), mais uma vez, busca uniformizar os resultados da logística reversa de embalagens em geral em 2023 e produzir indicadores nacionais mais confiáveis, sendo uma aplicação favorável ao meio ambiente. Além disso, a análise conjunta dos resultados de 2023 demonstra que não se trata de massa significativa, que implique no atendimento ou não às metas do período.
 - Entretanto, por se tratar de uma questão pontual e que não será propagada para o relatório de 2024, considerando-se que ano que vem o uso do CDF/MTR pelas empresas já será obrigatório, a partir de 14/04/2025, bem como para evitar interpretações legais decorrentes da ampliação do objeto do Decreto nº 11.413/2023 que poderiam resultar em vácuo jurídico, excepcionalmente para o Relatório de Resultados de 2023, o MMA poderá aceitar notas de meio para meio de cadeia emitidas exclusivamente de janeiro de 2022 até 14/04/2023 (em notas válidas para o relatório de resultados de 2023). **A informação do período de emissão das notas fiscais de meio para meio de cadeia deverá constar explicitamente na declaração do verificador de resultados contratado.**
- Não será permitido que Programas/Sistemas atuem emitindo certificados de créditos sem respeitar o esgotamento de resultados oriundos de organizações de catadores. Entidades Gestoras, em sistemas coletivos, ou responsáveis por sistemas individuais devem comprovar nos relatórios de resultados anuais a busca pelo esgota-

mento de resultados oriundos das organizações de catadores de materiais recicláveis antes de usar os créditos de reciclagem oriundos de outros operadores logísticos (§ 6º do Art. 15). **Para a cadeia de embalagens em geral o uso de créditos de outros operadores que não sejam catadores individuais ou organizações de catadores é uma exceção, só podendo ser empregado após esgotamento das massas provenientes desses atores (Art. 17).** Com a entrada em vigor do Decreto nº 11.413/2023, espera-se que a maior parte da massa recuperada seja comprovada por meio de notas fiscais do próprio ano de operação, com o uso marginal de notas do ano anterior, sobra ou saldo porventura existentes do ano de operação anterior e que ainda não tenham sido utilizadas para fins de comprovação de logística reversa.

- Independente da forma de atuação, todas as entidades gestoras devem fazer ações estruturantes para a cadeia da reciclagem, ou de outra natureza, prioritariamente orientados aos catadores e às catadoras individuais, às cooperativas e a outras formas de associação de catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis (§ 1º do Art. 22) e tais ações devem estar demonstradas no relatório de resultados.

- O esperado pelo MMA é que cada Programa/Sistema contrate apenas um verificador de resultados para homologação dos seus resultados anuais. No caso de mais de um verificador de resultados para o mesmo Programa/Sistema, deve ser demonstrada a existência de ambiente de interoperabilidade para garantir que não há duplicidade ou colidência de notas fiscais homologadas pelos diferentes verificadores (Art. 30). Também será solicitada a justificativa para o emprego de mais de um verificador de resultados para o mesmo ano no relatório de resultados. Programas/Sistemas que utilizem mais de um verificador para o mesmo período de verificação deverão apresentar o ambiente de interoperabilidade, observando o art. 30 do Decreto nº 11.413/2023, com vistas a possibilitar a análise do relatório pelo MMA.

A legislação é recente, mas busca promover os avanços necessários para o aumento da recuperação de materiais recicláveis, bem como a apropriação dos dados das cadeias de logística reversa por meio de indicadores transparentes e confiáveis. Assim, neste aprendizado cole-

tivo, espera-se o apoio e a compreensão dos atores da logística reversa, especialmente das entidades gestoras que congregam empresas sujeitas à logística reversa e entidades representativas do setor, no sentido de que o MMA está buscando padronizar as informações, estabelecer o mesmo nível de entendimento e de acompanhamento para todos, além de promover a harmonização entre as legislações nacional e estaduais, bem como garantir as bases de implementação de um sistema unificado para acompanhamento da logística reversa nacional, o qual possa ser utilizado também pelos Estados.

Por fim, destaca-se aos interessados que as orientações e esclarecimentos feitos nessa nota informativa visam a uma maior padronização dos procedimentos adotados na cadeia de logística reversa de embalagens em geral, o que a médio e longo prazo conduzirá a maiores benefícios para a Política Pública que está sendo implementada, em especial quanto aos benefícios socioambientais esperados.

Departamento de Gestão de Resíduos
Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima