



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
SECRETARIA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE URBANO, RECURSOS HÍDRICOS E QUALIDADE AMBIENTAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE LOGÍSTICA REVERSA E RESÍDUOS SÓLIDOS

Nota Técnica Nº 2943/2025-MMA

PROCESSO Nº 00400.002008/2025-64

INTERESSADO: PROCURADORIA NACIONAL DE DEFESA DO CLIMA E DO MEIO AMBIENTE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, CONSULTORIA JURÍDICA - CONJUR

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de Operações Urbanas Consorciadas para a Requalificação Vertical de Favelas na Agenda da COP 30 (SEI nº 2094997) - OFÍCIO Nº 331/CH.GAB/AGU (SEI nº 2094995).

2. REFERÊNCIAS

2.1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

2.2. _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001.

2.3. _____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Publicada no DOU de 3.8.2010.

2.4. _____. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Publicado no DOU de 12.1.2022 - Edição extra.

2.5. _____. Decreto nº 11.413, de 13 de fevereiro de 2023. Institui o Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, o Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura, no âmbito dos sistemas de logística reversa de que trata o art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Publicado no DOU de 13.2.2023 - Edição extra.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de análise de pleito contido em Carta originalmente enviada por um Cidadão à Advocacia Geral da União (Processo SAPIENS nº 00400.002008/2025-64 - SEI nº 2089847, p. 2 a 9), recebida no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima por meio do OFÍCIO Nº 331/CH.GAB/AGU (SEI nº 2094995) e anexo (SEI nº 2094997), no qual a Chefe de Gabinete do Advogado-Geral da União, Substituta, Ana Carolina Fullana, veicula proposta de requalificação vertical de favelas por meio de operações urbanas consorciadas do arquiteto e urbanista Maurício Machuca.

3.2. A carta apresentada propõe o uso das operações urbanas consorciadas (Lei nº 10.257, de 2001, art. 32) como ferramenta para a requalificação vertical de favelas, associadas à construção de parques de logística reversa, viabilizados através de Certificados de Crédito de Massa Futura (Decreto nº 11.413, de 2023, art. 5º, inciso IV). Além disso, solicita estabelecer um diálogo com vereadores, prefeitos e autoridades para incluir a proposta na pauta da COP 30.

3.3. A análise do pleito foi realizada à luz das normas de âmbito nacional sobre logística reversa, em especial a Lei nº 12.305, de 2010, e o Decreto nº 11.413, de 2023.

4. ANÁLISE

4.1. A proposta em análise sugere o uso das operações urbanas consorciadas como ferramenta estratégica para a requalificação vertical de favelas, utilizando a abordagem verticalizada para superar problemas de habitação e ordenamento territorial nessas regiões. Ademais, partindo do pressuposto de que "a maioria dos moradores de favelas encontra na reciclagem de materiais sua principal fonte de trabalho", a proposta sugere como forma de inclusão socioeconômica dos moradores contemplados, o uso de Certificados de Créditos de Massa Futura para viabilizar investimentos do setor privado na construção de unidades chamadas de parques ou polos de logística reversa.

4.2. Após análise, considera-se que os dois pleitos apresentados na carta do cidadão são:

4.2.1. - Propor para debate o uso das operações urbanas consorciadas (Lei nº 10.257, de 2001, art. 32) como ferramenta para a requalificação vertical de favelas, associado à construção de parques de logística reversa, por meio do Certificados de Crédito de Massa Futura (Decreto nº 11.413, de 2023, art. 5º, inciso IV);

4.2.2. - Estabelecer um diálogo com vereadores, prefeitos e autoridades para incluir a proposta na pauta da COP 30.

4.3. As operações urbanas consorciadas estão previstas no art. 32 da Lei nº 10.257, de 2001, Estatuto das Cidades, e correspondem a um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com envolvimento dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma determinada área (art. 32, § 1º). A Lei supra estabelece como medidas possíveis nas operações urbanas consorciadas as seguintes:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

4.4. Subentende-se que o proponente espera que a requalificação promova cerca valorização dos imóveis, o que poderia gerar um processo de gentrificação, com a substituição dos antigos moradores por outros de maior poder aquisitivo. Nesse sentido, para evitar tal processo, é proposto que as áreas livres resultantes da verticalização passem para o domínio da comunidade, para a construção de polos ou parques de logística reversa. Tais polos/parques seriam construídos mediante parceria entre prefeitura, empresas obrigadas a cumprir metas de logística reversa e os moradores.

4.5. A construção seria viabilizada por meio de certificados de crédito de reciclagem e logística reversa previstos no Decreto n. 11.413, de 2023, em especial o Certificado de Crédito de Massa Futura, por meio do qual os empresários contribuiriam com a construção do polo de logística reversa, enquanto os moradores que atuem como catadores contribuiriam com os terrenos e a mão de obra. Ademais, o parque de logística reversa teria, além das áreas dedicadas às atividades de reciclagem, espaços para salas de aulas, oficinas, lojas e escritórios, com vistas a comportar moradores que desenvolvessem outras atividades econômicas.

4.6. Os Certificados de Crédito de Massa Futura estão previstos no Decreto nº 11.413, de 2023, e são documentos emitidos por entidades gestoras de logística reversa que permitem às empresas auferirem antecipadamente o cumprimento de suas metas de logística reversa, relativas às massas de materiais recicláveis que serão reintroduzidas na cadeia produtiva em anos subsequentes, em virtude de investimentos financeiros antecipados para implementar sistemas estruturantes de logística reversa. Assim, tais certificados podem ser usados por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos ou embalagens sujeitos à logística reversa para comprovar a realização de iniciativas novas de logística reversa, que resultem na recuperação efetiva e na adicionalidade de massa recuperada a médio prazo.

4.7. O Decreto nº 11.413, de 2023, estabelece os seguintes requisitos para emissão do Certificado de Crédito de Massa Futura:

- I – apresentar estudo demonstrativo da viabilidade técnica e econômica da operação para homologação do projeto junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- II - promover a mobilidade social por meio da inclusão socioprodutiva de catadoras e catadores;
- III - prever a transferência dos ativos adquiridos pelo projeto às associações ou cooperativas de catadores beneficiários durante ou ao final do período de contabilização da massa futura;
- IV - ser comprovadamente estruturante, conforme o disposto no § 1º do art. 9º;
- V - indicar os resultados que serão obtidos exclusivamente por meio da reutilização ou da reciclagem de embalagens em geral pós-consumo ou equivalentes;
- VI - apresentar os instrumentos que serão utilizados para a comprovação dos resultados previstos no inciso V; e
- VII - indicar os recursos financeiros a serem direcionados para infraestrutura produtiva, ações de educação ambiental e assessoria técnica especializada.

4.8. De uma maneira geral, o uso das operações urbanas consorciadas na proposição em análise seria operacionalizado da seguinte maneira:

4.8.1. - Município revisaria o Plano Diretor, definindo o polígono da intervenção, por meio de lei.

4.8.2. - Os terrenos necessários para construção seriam adquiridos em troca de área construída junto aos moradores da ocupação. Ou seja, os moradores trocariam seus terrenos por um apartamento no futuro empreendimento a ser construído na operação urbana consorciada.

4.8.3. - A Prefeitura então venderia o potencial construtivo dos andares superiores para financiar a construção dos andares inferiores. As construtoras comprariam o potencial construtivo, podendo comercializar livremente as unidades excedentes geradas pelo projeto, além daquelas a serem ocupadas pelos moradores das antigas casas.

4.8.4. - A prefeitura utilizaria a arrecadação das vendas do potencial construtivo para construção de obras de habitação social.

4.8.5. - Os moradores da antiga ocupação irregular passariam a morar nos apartamentos novos construídos.

4.8.6. - As áreas livres resultantes da verticalização passariam para o domínio da comunidade para a construção dos chamados polos ou parques de logística reversa, como uma forma de evitar processos de exclusão dos antigos moradores, possibilitando que parte desses atuem na atividade de reciclagem e logística reversa, e outra parte utilize estruturas do parque em outros tipos de atividades econômicas.

4.9. Diante do exposto, após análise da proposta esta área técnica apresenta as seguintes recomendações:

4.10. Acerca do uso das operações urbanas consorciadas (Lei nº 10.257, de 2001, art. 32) como ferramenta para a requalificação vertical de favelas, associado à construção de parques de logística reversa, por meio do Certificado de Crédito de Massa Futura (Decreto nº 11.413, de 2023, art. 5º, inciso IV):

4.10.1. - Considera-se uma ideia interessante. No que se refere à logística reversa, entende-se que as normas atualmente existentes não impediriam seu uso, desde que atendidos os requisitos atualmente previstos no art. 14, incisos I a VII do Decreto nº 11.413, de 2023. Assim, no âmbito das competências do MMA sobre a logística reversa, não se verifica a necessidade de modificações nas normas atualmente existentes da política de logística reversa, para comportar as ações propostas.

4.10.2. - Ressalta-se que a proposta apresentada se trata apenas de uma ideia. Assim, não há elementos que permitam avaliar se, de fato, corresponde a um projeto de Massa Futura viável. Nesse sentido, faltam os itens previstos no art. 14, do Decreto nº 11.413, de 2023, tais como estudo demonstrativo da viabilidade técnica e econômica da operação; demonstração em números a capacidade de o projeto promover a mobilidade social por meio da inclusão socioproductiva de catadoras e catadores; ser comprovadamente estruturante, conforme o disposto no § 1º do art. 9º do mesmo Decreto; indicar os resultados que serão obtidos exclusivamente por meio da reutilização ou da reciclagem de embalagens em geral pós-consumo ou equivalentes; indicar os recursos financeiros a serem direcionados para infraestrutura produtiva, ações de educação ambiental e assessoria técnica especializada.

4.10.3. - Para viabilizar a ideia, considera-se importante o pleiteante complementá-la e apresentá-la a alguma entidade gestora de logística reversa devidamente habilitada, que é a pessoa jurídica responsável por estruturar, implementar e operacionalizar o sistema de logística reversa de produtos e embalagens em modelo coletivo. A critério da entidade gestora, tal projeto pode ser apresentado futuramente ao MMA, que o analisará, assim como qualquer outro projeto de Massa Futura.

4.10.4. - De outro lado, vislumbra-se que a ideia pode ser apresentada, após complementação, como projeto de incentivo à reciclagem, por meio da Lei nº 14.260, de 2021, conhecida como Lei de Incentivo à Reciclagem. Nesse caso, haveria a necessidade de desvinculá-lo do cumprimento de obrigações de logística reversa, atendendo à vedação contida na [Portaria GM/MMA nº 1.250/2024](#) (art. 17), e de complementá-la com demais informações exigidas na mesma norma. Para mais informações sobre apresentação de projetos da Lei de Incentivo à Reciclagem sugere-se consulta ao Sinir (<https://sinir.gov.br/incentivo-a-reciclagem/>).

4.11. Acerca do pedido de estabelecer um diálogo com vereadores, prefeitos e autoridades para incluir a proposta na pauta da COP 30, verificou-se no processo que consta DESPACHO Nº 73027/2025-MMA (SEI nº 2091930), do Gabinete da Secretaria Nacional de Mudança do Clima, enviando a proposta para conhecimento à ASCOP30.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Processo SAPIENS nº 00400.002008/2025-64 - seqs 01 e 02 (SEI nº 2089847).

5.2. OFÍCIO Nº 331/CH.GAB/AGU (SEI nº 2094995).

5.3. Anexo - Carta com a proposta (SEI nº 2094997).

6. CONCLUSÃO

6.1. Diante do exposto, e atendendo ao DESPACHO Nº 74844/2025-MMA, sugere-se que após aprovação do DGR a presente Nota Técnica seja enviada ao interessado (mauricio_machuca@hotmail.com – SEI nº 2089847, p. 2), para conhecimento e observação das recomendações do item 4.10, subitens 4.10.1, 4.10.2, 4.10.3 e 4.10.4.

6.2. Por fim, recomenda-se envio ao Gabinete ministerial, para ciência, conforme solicitado no DESPACHO Nº 74844/2025-MMA (SEI nº 2097220).

6.3. Encaminha-se para apreciação superior.

(assinado eletronicamente)

HUGO VÍTOR DOURADO DE ALMEIDA

Analista de Infraestrutura

Coordenação-Geral de Logística Reversa

De acordo. Solicito encaminhamento ao DGR para análise e aprovação. Após envio da resposta ao interessado (mauricio_machuca@hotmail.com), recomenda-se envio ao Gabinete ministerial, para ciência, conforme solicitado no DESPACHO Nº 74844/2025-MMA (SEI nº 2097220).

(assinado eletronicamente)

MARIANA ALVARENGA DO NASCIMENTO

Coordenadora-Geral de Logística Reversa e Resíduos Sólidos - Substituta

Departamento de Gestão de Resíduos Sólidos