

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**CÍNTHIA MARA VITAL BONARETTO**

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO À  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)**

**FRANCA – SP  
2023**

CÍNTIA MARA VITAL BONARETTO

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO À  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

**Linha de pesquisa:** Instituições, Cidadania e Políticas Sociais.

**Orientadora:** Profa. Doutora Clauciana Schmidt Bueno de Moraes.

CÍNTHIA MARA VITAL BONARETTO

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO À  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

**Linha de pesquisa:** Instituições, Cidadania e Políticas Sociais.

BANCA EXAMINADORA

---

**Orientadora:** Profa. Doutora Clauciana Schmidt Bueno de Moraes  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca

---

**Examinadora:** Profa. Doutora Stela Luiza de Mattos Ansanelli  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca

---

**Examinadora:** Profa. Doutora Muriel de Oliveira Gavira  
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

FRANCA – SP, 3 de abril de 2023.

### **Impacto potencial desta pesquisa**

Este estudo é capaz de gerar impacto científico e social, pois contribui para a compreensão da PNRS e da relevância do Ministério Público para a defesa e promoção dos direitos fundamentais. Ainda, possui impacto real, pois ao questionar o cumprimento da sentença proferida na ação civil pública do “lixão”, ensejou o Ministério Público a ingressar com ação judicial para fiscalizar a execução das obrigações.

### **Potential impact of this research**

This study is capable of generating scientific and social impact, as it contributes to understanding the NSWP and the relevance of the Public Prosecutor's Office for the defense and promotion of fundamental rights. Furthermore, it has a real impact, as by questioning compliance with the sentence handed down in the public civil action of the “dump”, it gave rise to the Public Prosecutor's Office to file a lawsuit to monitor the execution of obligations.

## AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui não foi fácil e eu jamais teria conseguido, se estivesse sozinha. Por isso, sou muito grata a cada pessoa que me incentivou, me encorajou, me corrigiu e me acolheu ao longo dessa jornada.

Faço meu agradecimento a Deus pela minha vida e também pela coragem e discernimento que me concedeu para aceitar e encarar esse desafio, para enfrentar as dificuldades que surgiram pelo caminho e para saber reconhecer e valorizar os avanços e benefícios dos quais pude desfrutar nesses últimos dois anos. Foi um aprendizado imenso e um crescimento pessoal, acadêmico e profissional muito maior do que eu poderia imaginar. Hoje, posso dizer que o mestrado me fez evoluir, superar inseguranças antigas e realizar coisas que antes eu nem idealizava.

Quero registrar um agradecimento a minha família: aos meus irmãos Vivian e Ivan, meus cunhados Letícia e Ivan, meus sobrinhos Henrique e Letícia, meu pai, Celso, e especialmente minha mãe, Cleide, que foi a minha maior incentivadora e deu o empurrãozinho de que eu precisava, não me deixando desistir em momentos em que duvidei de mim mesma.

Agradeço também ao Marcelo Franco, que esteve ao meu lado durante os últimos cinco anos e sem dúvidas foi a pessoa que mais acreditou no meu potencial e que mais me encorajou a continuar, a me aperfeiçoar, a aceitar os sims e os não, enfim, a prosseguir. Obrigada por ter sido tão dedicado, amoroso e generoso!

Agradeço aos meus bons e velhos amigos Natalia, Melina, Bruna, Heverton, Amanda e Martinha, pelos conselhos, carinho, companhia e toda paciência que tiveram para me ouvir, para debater ideias, para me auxiliar nas minhas dúvidas e sobretudo para entender minhas ausências.

Também não poderia deixar de mencionar a Dani, pelas dicas e apoio; o Naná, que foi quem me apresentou o programa de pós-graduação, me instigou a me inscrever e foi o pontapé inicial de toda essa história; e o Gazela, que desde o início foi um grande parceiro e ombro amigo, que teve toda disponibilidade e consideração para ler meu projeto, para debater novos caminhos da pesquisa e me fazer vislumbrar novas possibilidades, ouviu meus desabafos, compartilhou suas experiências e participou de cada etapa da minha formação, obrigada por tudo!

Minha gratidão a minha terapeuta Carmem, que permaneceu comigo nesse período, me auxiliando a lidar com todo o processo e a me organizar, com sua vasta experiência profissional e acadêmica.

Faço um agradecimento ainda aos amigos que fiz no PPG-PAPP, especialmente a Giulia, minha fiel companheira, sempre presente comigo desde o início, nos inúmeros trabalhos que fizemos, eventos que participamos, artigos que publicamos, bancas de TCC e tudo mais. Compartilhamos muitos momentos de alegria, realizações, dúvidas, inseguranças, surtos e muita ansiedade também. A Dea, tão firme e determinada e ao mesmo tempo tão doce e carinhosa. É aquela amiga que é inspiração, que leva a gente pra frente, que apoia e motiva. Que orgulho eu tenho de você! A Ariane, que foi um guia e exemplo pra mim. Ao Marcelo e ao João Paulo, parceiros de muitos trabalhos e também amigos com os quais pude aprender muito! A Clara, que compartilhou com todos nós suas experiências e conhecimento, e nos cativou com sua sinceridade, admirável sensatez e determinação. Você também foi uma

inspiração pra mim! A Regina, Edilaine e Léa, com suas contribuições sempre enriquecedoras e carregadas de emoção. Três grandes educadoras apaixonadas. Amigas, dá gosto ouvir vocês! Ao Gui e a Karine, pessoas autênticas e incríveis, dei boas risadas e aprendi muito com vocês. A Julia, Flávia, Helo, Alex, Kleber, Juliene, Bethânia, Rodrigo, Amanda, Gabi, Vanessa e Adriana, todos sempre nos presenteando com importantes contribuições nos debates.

Tive muita sorte de fazer parte dessa turma tão incrível. Subversivos e especiais! Vou sentir falta dos debates, dos momentos de descontração e resenhas. Eu aprendi muito com cada um de vocês e sinto muito orgulho e alegria de termos nos conhecido e compartilhado essa vivência. Foi um grande privilégio! Carrego vocês na memória e no coração e espero sinceramente que nossos caminhos continuem se cruzando nesse mundão.

Agradeço aos membros do MPSP: dra. Tatiana Barreto Serra e dr. Marcos Stefani, por terem sido receptivos e colaborativos. Minha gratidão especial ao doutor Leonardo Meizikas, 1º Promotor de Justiça de Vargem Grande do Sul, sempre disposto a me ajudar com a pesquisa e a possibilitar que eu concluísse o curso. Minha gratidão também às meninas do fórum de Vargem Grande do Sul, por todo cuidado que tiveram comigo: Ju, Martinha, Marcinha, Maria e Ivone.

Quero registrar meu agradecimento também aos queridos amigos do MPSP: Marco Antônio, Thalita, Mayara, João, Renato e especialmente ao Cristiano. Todos foram muito amáveis e compreensivos desde o começo e estiveram dispostos a me auxiliar em tudo que precisei. Agradeço cada conselho, indicação, correção e, principalmente, a atenção que tiveram comigo. Vocês foram fundamentais!

Também agradeço a Clauciana, que aceitou me orientar e que foi mais que uma professora e orientadora, foi uma grande incentivadora e amiga. Clau, obrigada por ter confiado em mim e no meu trabalho, por ter me ensinado a ver as coisas a partir de uma outra perspectiva, e por ter proporcionado oportunidades únicas e tão importantes para minha formação. Sou grata por ter tornado possível o meu mestrado, por ter me escolhido, me acolhido e por ter me ensinado tanto!

Enfim, agradeço a cada um que fez parte desse capítulo da minha história, cada professor do PAPP, cada aluno do cursinho popular sanjoanense, cada companheiro da Univesp e da Unesp. Tati, Agnaldo, Narita, Genaro, Vânia, Santiago, Stela, Álvaro, vocês foram essenciais.

Encerro esse ciclo com gratidão, alegria e com a certeza de que fiz o melhor que pude. Eu nunca pensei que chegaria até aqui, nem imaginei que seria Mestre um dia. E agora posso dizer que foi incrível, que foi intenso, que valeu muito a pena e que sim, eu consegui!

*Dedico este estudo a minha irmã, que deseja ser Mestre, mas ainda não teve oportunidade de realizar esse propósito; e aos meus pais, que muito se empenharam para que eu tivesse uma boa educação.*

## RESUMO

O crescimento das demandas judiciais e da procura pelo Ministério Público para a concretização de direitos fundamentais evidencia a carência de políticas públicas efetivas e revela uma sociedade mais consciente e exigente de seus direitos. Observa-se que o Ministério Público brasileiro tem buscado redefinir seus parâmetros de atuação para instituir um perfil resolutivo, voltado para a geração de impactos sociais relevantes e positivos, por meio da negociação, pacificação social e da indução de políticas públicas. Tendo isso em vista, esse estudo objetivou caracterizar a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) em relação à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em um município do estado de São Paulo (SP). Isso porque, essa política representa um marco regulatório para a gestão de resíduos sólidos no Brasil, abordando uma problemática de caráter multidimensional. Elegeu-se como foco o município de Vargem Grande do Sul/SP, por ter se destacado negativamente em âmbito estadual, em razão das inúmeras irregularidades praticadas na disposição final de seus resíduos. Para tanto, apoiou-se na revisão bibliográfica e na pesquisa documental, a partir do levantamento dos procedimentos instaurados no município e dos dispositivos normativos e legais sobre essa temática. No tocante ao intento de tornar o Ministério Público uma instituição resolutiva, depreendeu-se que a definição de diretrizes e metas para implementar a resolutividade pode potencializar as práticas dos membros ministeriais, mas não é capaz de ser determinante para que elas ocorram. No município de Vargem Grande do Sul não foi possível afirmar que ocorreu a prevalência do uso dos métodos resolutivos. A partir da análise realizada, identificou-se que a atuação do Ministério Público no município estudado abrangeu dois dos objetivos elencados na PNRS: a disposição final ambientalmente adequada e a proteção da saúde e da qualidade ambiental. Compreendeu-se que outras possibilidades de intervenção poderiam ter sido exploradas pela instituição ministerial, a fim de contribuir para a implementação de políticas públicas mais efetivas em um município que reincidiu em diversas falhas na gestão e gerenciamento de seus resíduos e demonstrou baixo interesse no saneamento dos problemas constatados. Com base na discussão desenvolvida, apresentou-se uma matriz de correlação entre os itens da PNRS (princípios, objetivos e instrumentos), as possíveis intervenções do Ministério Público e os instrumentos disponíveis para o órgão ministerial, com o intuito de contribuir para uma melhor compreensão da PNRS e de como essa instituição pode auxiliar a sua efetiva implementação. Concluiu-se que o Ministério Público, apesar de suas limitações, tem potencial para gerar um impacto positivo no cumprimento da PNRS.

**Palavras – chave:** Ministério Público. Políticas Públicas. Política Nacional de Resíduos Sólidos. PNRS. Resolutividade.

## ABSTRACT

The growth of judicial demands and the looking for the Public Prosecutor's Office for the realization of fundamental rights highlights the lack of effective public policies and reveals a Society that is more aware and demanding of its rights. It is observed that the Brazilian Public Prosecutor's Office has sought to redefine its parameters of action to establish a resolute profile, aimed at generating relevant and positive social impacts, through negotiation, social pacification and the induction of public policies. With this in mind, this study aimed to characterize the role of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo in relation to the implementation of the National Solid Waste Policy (NSWP) in a municipality in the state of São Paulo (SP). This is because this policy represents a regulatory framework for solid waste management in Brazil, addressing a multidimensional problem. The municipality of Vargem Grande do Sul/SP was chosen as the focus, as it stood out negatively at the state level, due to the numerous irregularities practiced in the final disposal of its waste. For that, it was based on a bibliographical review and documentary research, based on a survey of procedures implemented in the municipality and normative and legal provisions on this topic. Regarding to the attempt to make the Public Prosecutor's Office a resolving institution, it was inferred that the definition of guidelines and goals to implement resoluteness can potentialize the practices of ministerial members, but it is not capable of being decisive for them to occur. In the municipality of Vargem Grande do Sul it was not possible to state that there was a prevalence of the use of resolving methods. From the analysis carried out, it was identified that the performance of the Public Prosecutor's Office in the municipality studied covered two of the objectives listed in the NSWP: the environmentally appropriate final disposal and the protection of the health an environmental quality. It was understood that other intervention possibilities could have been explored by the ministerial institution, in order to contribute to the implementation of more effective public policies in a municipality that relapsed in several failures in the management of its waste and showed low interest in the solution of its waste problems. Based on the developed discussion, a correlation matrix was presented between the items of the NSWP (principles, objectives and instruments), the possible interventions of the Public Prosecutor's Office and the instruments available to the ministerial body, with the intention of contributing to a better understanding of the NSWP and how this institution can help its effective implementation. It was concluded that the Public Prosecutor's Office, despite its limitations, has the potential to generate a positive impact on compliance with the NSWP.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Public Policy. National Solid Waste Policy. NSWP. Resoluteness.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Procedimento de pesquisa.....	23
Figura 2 – Linha do tempo da normatização relativa a resíduos sólidos no Brasil .....	32
Figura 3 – Existência de PERS por estados brasileiros e DF.....	36
Figura 4 – Municípios com Planos de Gestão de Resíduos Sólidos.....	55
Figura 5 – Notícia de Fato.....	69
Figura 6 – Recomendação Administrativa.....	71
Figura 7 – Premissas para a atuação do Ministério Público na área de resíduos sólidos.....	79
Figura 8 – Localização geográfica de Vargem Grande do Sul.....	95
Figura 9 – PMSB de Vargem Grande do Sul.....	96
Figura 10 – Irregularidades encontradas no lixão de Vargem Grande do Sul.....	100
Figura 11 – Medidas requeridas pelo Ministério Público.....	102

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimento de coleta de dados.....	26
Quadro 2 – Relação de instrumentos normativos/legais relacionados a resíduos sólidos.....	33
Quadro 3 – Abrangência da amostra do SNIS-RS.....	46
Quadro 4 – Índice de participação por faixa populacional.....	46
Quadro 5 – Resumo dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público .....	73
Quadro 6 – Possibilidades de atuação do Ministério Público para melhorias na implementação da PNRS.....	84
Quadro 7 – Registro de procedimentos em andamento por núcleo de atuação.....	89
Quadro 8 – Metas e prioridades do GAEMA Núcleo Pardo (2009 a 2022).....	90
Quadro 9 – Intervenções no sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos conforme o PMSG.....	97
Quadro 10 – Rubrica de análise da atuação do Ministério Público.....	110
Quadro 11 – Síntese das medidas adotadas pelo Ministério Público e proposição de novas ações.....	116

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento da geração de RSU por região em 2010 e 2022.....	47
Gráfico 2 – Crescimento na geração de RSU (2010/2019) por Estados do Sudeste.....	48
Gráfico 3 – Distribuição dos municípios com iniciativas de coleta seletiva no Brasil e regiões (%) em 2021.....	50
Gráfico 4 – Destinação final RSU em 2010.....	52
Gráfico 5 – Destinação final RSU em 2019.....	52
Gráfico 6 – Disposição final de RSU por região e por tipo de destinação (2022).....	53
Gráfico 7 – Disposição final adotada por municípios, por região (2021).....	54
Gráfico 8 – Percentual de municípios integrantes de consórcios de manejo de RSU por região (2019).....	57
Gráfico 9 – Municípios integrantes de consórcios X quantidade de consórcios (2019).....	58
Gráfico 10 – Problemas enfrentados na aplicação de leis/resoluções/normas nos municípios respondentes.....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACP Ação Civil Pública  
CETESB Companhia Ambiental do Estado de São Paulo  
CGMP Corregedoria Geral do Ministério Público  
CNMP Conselho Nacional do Ministério Público  
CNM Confederação Nacional de Municípios  
CONAMA Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CSMP Conselho Superior do Ministério Público  
GEE Gases de Efeito Estufa  
IQR Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos  
IC Inquérito Civil  
MPSP Ministério Público do Estado de São Paulo  
MTR Manifesto de Transporte de Resíduos  
NBR Norma Brasileira  
NF Notícia de Fato  
PAA Procedimento Administrativo de Acompanhamento  
PAF Procedimento Administrativo de Fiscalização  
PERS Política Estadual de Resíduos Sólidos  
PFSB Política Federal de Saneamento Básico  
PMGIRS Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  
PMSB Plano Municipal de Saneamento Básico  
PNMA Política Nacional de Meio Ambiente  
PNRS Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PPIC Procedimento Preparatório de Inquérito Civil  
RSU Resíduo Sólido Urbano  
SEMA Secretaria Estadual de Meio Ambiente  
SINIR Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos  
SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SNIS Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SNS/MDR Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional  
SNVS Sistema Nacional de Vigilância Sanitária  
TAC Termo de Ajustamento de Conduta  
TCU Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>22</b>
<b>1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>30</b>
<b>1.1 Contextualização.....</b>	<b>30</b>
<b>1.2 Aspectos gerais da PNRS.....</b>	<b>34</b>
1.2.1 Princípios.....	39
1.2.2 Objetivos.....	41
1.2.3 Instrumentos.....	42
<b>1.3 Decreto n. 10.936/2022.....</b>	<b>44</b>
<b>1.4 Panorama geral da implementação da PNRS.....</b>	<b>45</b>
1.4.1 Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS).....	55
<b>1.5 Balanço da PNRS.....</b>	<b>58</b>
<b>2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>61</b>
<b>2.1 Novos rumos para o Ministério Público brasileiro.....</b>	<b>61</b>
<b>2.2 O perfil demandista e o perfil resolutivo.....</b>	<b>63</b>
<b>2.3 Instrumentos de atuação.....</b>	<b>68</b>
<b>2.4 O Ministério Público e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>76</b>
<b>3. A ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VARGEM GRANDE DO SUL NA ÁREA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1 Organização do MPSP na área de meio ambiente e de resíduos sólidos.....</b>	<b>88</b>
<b>3.2 Conhecendo a Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul.....</b>	<b>93</b>
<b>3.3 Vargem Grande do Sul e a problemática dos resíduos sólidos.....</b>	<b>95</b>
<b>3.4 Procedimentos da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul.....</b>	<b>99</b>
3.4.1 Inquérito civil (IC) n. 14.468.0000001/2002.....	100
3.4.2 Ação civil pública (ACP) n. 0001992-07.2005.8.26.0653.....	101
3.4.3 Inquérito civil (IC) n. 14.0468.0000259/2019.....	107
<b>3.5 Análise da atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul na área de resíduos sólidos.....</b>	<b>108</b>
<b>3.6 Correlação entre a atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul e a PNRS.....</b>	<b>114</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco legal para a efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, porque ao estabelecer princípios normativos, balizou a atuação do Estado para desenvolver as atividades públicas (SANTIN, 2013). Ainda, revestiu o Ministério Público brasileiro de um novo perfil, ao garantir-lhe autonomia institucional e instrumentos adequados para cumprir seu novo papel de guardião dos direitos fundamentais e de promotor dos interesses da sociedade (GOULART, 2016), devendo oferecer a ela novos caminhos de acesso à justiça (GORDILHO; SILVA, 2018, p. 87). Assim, a Carta Constitucional conferiu a essa instituição “legitimidade para atuar em matéria de políticas públicas” (FAÇANHA; LIMA, 2011, p. 35), uma vez que a finalidade das políticas públicas é a materialização desses direitos.

Nesse contexto, para que as garantias constitucionais se realizem, a ação concreta do Estado se mostra imprescindível, pois sua inação ou absenteísmo não viabiliza a efetiva realização desses direitos. No entanto, o que se observa é um Estado que tem se mostrado enfraquecido quanto à capacidade de resposta às necessidades da sociedade, sendo muitas vezes omissa ou negligente. Esse problema se revela na forma de ausência de políticas públicas ou de execução de políticas públicas inadequadas para a solução dos problemas a que se referem.

Em situações em que a inércia ou omissão estatal obstaculizam a concretização de direitos, ou que a política pública existente não se mostra adequada ao problema público e não atende às necessidades da sociedade, o aparato legal é invocado como mecanismo para promover a transformação social – e, em muitos casos, isso se realiza por intermédio do Ministério Público. Esse tipo de intervenção, seja do Poder Judiciário ou dos órgãos auxiliares da Justiça (como a instituição ministerial), embora seja interpretada como uma deformação das funções dos três poderes, é reconhecida como capaz de interferir diretamente nas políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015).

Apointa-se que as novas atribuições constitucionalmente conferidas ao Ministério Público não foram acompanhadas por mudanças em âmbito institucional, sejam estruturais ou funcionais, o que contribuiu para acarretar uma crise de efetividade nessa instituição nos anos 2000 (GOULART, 2016), à medida que foi aumentando o volume e a complexidade das demandas sociais. Isso porque, a resposta tradicionalmente oferecida pelo Ministério Público consistia em direcionar as demandas ao Judiciário e isso tornou o processo de solução das contendas demasiado lento e pouco eficiente (GOULART, 2017). Esse modo de condução ficou

conhecido como perfil demandista e é caracterizado fundamentalmente como reativo, repressivo e processualista (ALMEIDA, 2012).

Em contrapartida, como tentativa de se adequar aos novos desafios, um outro perfil de atuação ministerial passou a ser edificado: o Ministério Público resolutivo. Tal modelo é pautado na interpretação de que para cumprir sua missão constitucional, a instituição precisa se desenvolver como um agente intermediador de conflitos e promotor da pacificação social. Para tanto, impõe-se uma nova gramática de atuação, com foco na proatividade e na prevenção e centrado na efetividade dos resultados, evitando sempre que possível a judicialização (ALMEIDA, 2012). Assim, deve ampliar a atuação extrajudicial e gerar impactos sociais positivos e relevantes (CNMP, 2017).

Sublinha-se que esses dois modelos compartilham o espaço institucional, configurando um entrelaçamento de paradigmas antagônicos (GOULART, 2016), do qual resulta ainda a prevalência do modelo demandista (GOULART, 2009). Entretanto, é possível observar esforços no sentido de tentar fixar as bases da resolutividade, notadamente a partir de 2016, quando a Corregedoria Nacional juntamente com as Corregedorias Gerais dos Estados e da União publicou a Carta de Brasília, com o intuito de modernizar o controle da atividade extrajudicial das Corregedorias e fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. No ano seguinte, foi expedida a Recomendação n. 54/2017 (CNMP, 2017) para instituir uma Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Depois, a Recomendação de Caráter Geral n. 02/2018 (CNMP, 2018) dispôs sobre diretrizes e os parâmetros de avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação ministerial.

Cumprir mencionar que para o órgão ministerial exercer suas funções, dispõe de uma série de instrumentos processuais e administrativos. Na esfera judicial, é dotado de legitimidade para ingressar com ações individuais (em se tratando de direitos individuais indisponíveis) e coletivas. Com a lei n. 7.347/1985, chamada Lei da Ação Civil Pública, a instituição passou a ter atribuição para defender os interesses difusos e coletivos e desde então se tornou o mais preponderante proponente dessas ações.

No âmbito extrajudicial, dispõe de diversas ferramentas, dentre as quais citam-se o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação administrativa, o procedimento de acompanhamento e a audiência pública. À exceção do inquérito civil, que se trata de um instrumento investigativo para levantar informações sobre o problema e possíveis soluções, todas as outras constituem-se como meios para operacionalizar a correção, efetivação ou implementação de uma política pública.

Ressalta-se que os instrumentos utilizados não são determinantes para definir o perfil de atuação ministerial. Isso porque, mesmo recorrendo a mecanismos processuais, o órgão ministerial pode ser resolutivo. Ao mesmo tempo, ainda que utilize instrumentos extrajudiciais, não necessariamente estará assentada a resolutividade. O que de fato determina o tipo de paradigma de atuação é a forma como o problema é enfrentado (se com uma postura preventiva ou reativa) e de que maneira o processo para buscar soluções é conduzido, considerando se houve promoção do diálogo e da negociação.

Esse movimento de redefinição dos parâmetros de atuação pode ser interpretado como uma tentativa emblemática de assunção de um novo lugar no campo das políticas públicas (BONARETTO; MORAES, 2022). Na literatura, encontramos o entendimento de que o Ministério Público atua no controle de políticas públicas, como fiscalizador de sua implementação, analisando a conduta dos agentes responsáveis, em observância à prestação de serviços públicos de qualidade. Ademais, verifica se a política adotada é adequada para cumprir o objetivo proposto e supervisiona para evitar desvios de finalidade, sejam no poder Legislativo ou no poder Executivo (GONÇALVES, 2009).

Entretanto, sustentar o Ministério Público como agente indutor de políticas públicas, como figura nas recomendações precitadas, mostra-se como uma questão controversa e que aparentemente carece de bases sólidas. Isso porque, as políticas públicas são decorrentes “de um processo complexo, que envolve tempo e mobilização de equipamentos e recursos públicos que são alheios tanto à vontade ministerial quanto ao poder jurisdicional” (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 376), devendo passar por um processo de escolha racional e coletiva de prioridades (GONÇALVES, 2009).

Dentre as possíveis áreas de atuação do Ministério Público destaca-se nesse estudo a ambiental, por se tratar de uma área capaz de gerar impactos significativos em diversas dimensões da vida, como a saúde, a ocupação do solo urbana e rural, bem como o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, embora esse seja um direito que afeta a sociedade em aspectos distintos, observa-se que historicamente a negligência ou inação estatal prevalecem nesse campo, no qual se formam lacunas entre a atuação legislativa e a implementação de ações concretas (BENJAMIN, 2010).

Nessa seara, especificamente, salienta-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em razão da sua complexidade e dificuldades para sua efetiva implementação. A problemática dos resíduos, tal como é característico da área ambiental, afeta a sociedade de modo multidimensional: interfere na qualidade do meio ambiente, na saúde pública, na questão

urbanística e ainda envolve os impactos socioambientais decorrentes da disposição dos resíduos (GOMES *et al*, 2014).

Essa questão se torna de grande relevância não somente por seu caráter multifacetado, mas também pela sua proporção, dada a elevada quantidade de resíduos gerada todos os dias. Segundo o relatório Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021 (ABRELPE, 2021), foram gerados aproximadamente 82,5 milhões de toneladas de RSU no país, em 2021, revelando um aumento significativo em relação ao ano anterior (73 milhões de toneladas), o qual tem sido associado ao contexto da pandemia de Covid-19 (ABRELPE, 2021; 2022). Comparativamente, a média de geração de RSU *per capita* brasileira (1,04 kg/hab/dia) foi bastante superior à média mundial (0,74 kg/hab/dia), conforme apontado no relatório *What a Waste 2.0* (KAZA *et al.*, 2018), cujo ano de referência foi 2016. Levantamentos mais recentes indicaram uma leve elevação da média brasileira, atingindo índices próximos de 1,07 kg/hab/dia (ABRELPE, 2022).

Com o crescimento populacional das últimas décadas, adveio o aumento do consumo e o conseqüente aumento de resíduos gerados. Como agravante, com o estímulo ao consumismo, característico do modo de produção capitalista, a geração de resíduos aumentou em proporções muito maiores que a população. No Brasil, por exemplo, a geração de resíduos cresceu três vezes mais que a população nos últimos anos (BENSEN; JACOBI; SILVA, 2021). Na última década a geração de resíduos sólidos passou de aproximadamente 62 milhões de toneladas (2011) para 82,5 milhões de toneladas (2021), ou seja, houve um aumento de cerca de 33% em apenas dez anos (ABRELPE, 2012; 2022). No contexto global, o Banco Mundial apurou um volume de 2,01 bilhões de toneladas de RSU em 2018 e estimou um crescimento de até 70% até 2050 (KAZA *et al*, 2018).

Esse incremento, contudo, não foi acompanhado do tratamento apropriado desses resíduos e o seu descarte inadequado tem causado diversos problemas, como a contaminação do solo, dos corpos d'água e da atmosfera, provocando diversos danos ambientais, sociais e econômicos (MORAES, 2019).

Frente a isso, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pela Lei n. 12.305/2010, que dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Todavia, passados mais de doze anos da elaboração dessa política, ainda se encontram diversas dificuldades e entraves para sua efetiva aplicação.

Tradicionalmente, na área ambiental, no Ministério Público predomina o perfil demandista, no sentido de desenvolver uma atuação reativa, com viés repressivo/reparador (SOARES *et al* 2018). Embora disponha de diversos instrumentos para atuar de forma extrajudicial, na prática judicializa os problemas e conflitos ambientais, ou seja, ajuíza ações para que tais demandas sejam apreciadas pelo Poder Judiciário. Dessa maneira, “a sensação empírica é de que de maneira geral a instituição permanece limitada aos instrumentos tradicionais demandistas, sendo os novos métodos relegados a um segundo plano, de difícil implantação” (SOARES *et al*, 2018, p. 5).

No entanto, ressalta-se que o meio ambiente é uma área que demanda uma atuação preventiva, a fim de se evitar a ocorrência de danos e de promover a efetiva proteção ambiental, através de medidas de prevenção/precaução, que sejam capazes de evitar impactos negativos e irreversíveis (VAZQUEZ; MARQUES; GUIMARÃES, 2022). Assim, o principal guia da tutela do meio ambiente não deve ser a reparação, mas sim a prevenção e, em razão disso, a atuação do Ministério Público deve ser orientada mediante a existência de risco e não unicamente mediante o dano já ocorrido (CAPELLI, 2001). Para tanto, é fundamental uma postura propositiva e proativa, que seria mais condizente com o paradigma resolutivo.

Desse modo, considerando o debate sobre a inserção do Ministério Público no campo das políticas pública e as iniciativas para os moldes de uma atuação ministerial voltada para a resolutividade e efetividade, e tendo em vista a relevância da temática de resíduos sólidos para a qualidade de vida em geral, optou-se por centralizar a pesquisa no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), em razão de estar alinhando sua atuação em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público. Ainda, elegeu-se focar o estudo no município de Vargem Grande do Sul/SP, por se tratar de um caso de destaque negativo no gerenciamento de resíduos sólidos, de acordo com a avaliação realizada pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB, 2013). Desta forma, definiu-se como objetivo geral desse estudo caracterizar a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na área de resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul/SP.

Para oferecer respostas a esse questionamento central, fixou-se como objetivos específicos:

- i. Relacionar a atuação do MPSP com os itens da PNRS (princípios, objetivos e instrumentos), a fim de compreender de que modo essa instituição pode contribuir para a aplicabilidade dessa política pública;

ii. Identificar o perfil de atuação ministerial nos procedimentos judiciais e extrajudiciais relacionados à temática de resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul/SP; e

iii. Elaborar uma matriz comparativa relacionando os itens da PNRS (princípios, objetivos e instrumentos), as possibilidades de atuação do Ministério Público e os instrumentos que podem ser utilizados pelo órgão ministerial para contribuir para a implementação mais efetiva dessa política pública.

Esse estudo se justifica pela relevância de se aprofundar o conhecimento sobre uma instituição – o Ministério Público brasileiro – a quem foi atribuída a missão de garantidor dos direitos fundamentais, a partir da Constituição Federal de 1988, e que com isso passou a assumir uma função importante para que as políticas públicas, destinadas a concretizar esses direitos, cumprissem seu papel adequadamente (BARREIRO; FURTADO, 2015). Mais recentemente, passou-se a observar um movimento de tentativa de promover mudanças nos paradigmas de atuação ministerial, no sentido de fixar bases para uma atuação resolutiva, pautada na negociação e na geração de impactos sociais relevantes (DAHER, 2018), inclusive através da indução de políticas públicas (CNMP, 2017). Assim, reconhece-se a relevância dessa instituição enquanto ator político e admite-se que esse processo de redefinição de parâmetros pode potencialmente impactar o ciclo de políticas públicas.

A escolha por concentrar a pesquisa na PNRS foi motivada em razão do crescente aumento na geração de resíduos sólidos e por se tratar de uma política pública complexa e multidimensional (GOMES *et al*, 2014), que requer uma atuação integrada para se concretizar. Ademais, a deficiente aplicabilidade dessa política, demanda que se discutam as dificuldades e fragilidades para sua efetiva aplicação. Nesse sentido, interpreta-se ser válido investigar de que maneira o Ministério Público tem atuado perante essa política pública, além de identificar como poderia contribuir para o cumprimento do disposto na lei n. 12.305/2010.

A decisão de restringir o estudo em um único município foi formada a partir do entendimento de que dessa maneira poder-se-ia desenvolver uma discussão mais aprofundada, considerando as particularidades locais e o arcabouço legal e normativo específico. Então, elegeu-se a localidade de Vargem Grande do Sul/SP, por se tratar de um município que durante alguns anos destacou-se negativamente quanto ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Isso porque, além de não dispor de aterro sanitário adequado, destinava seus resíduos a um lixão com tantas irregularidades que obteve a nota mais baixa na classificação da CETESB dentre todos os municípios paulistas (CETESB, 2013). Embora essa avaliação seja de 2013, apurou-se que os problemas relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos no município

são bem mais antigos, tanto que no ano de 2002 foi instaurado um procedimento extrajudicial (inquérito civil) no âmbito da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul e em 2005 foi ajuizada uma ação civil pública em decorrência dos mesmos problemas. Em 2019, novamente a municipalidade reincidiu em práticas inadequadas na disposição final de seus resíduos, ensejando nova intervenção ministerial.

Pontua-se que esta pesquisadora pertence ao quadro funcional da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul há sete anos e que nesse período pode ter contato com algumas demandas sobre a temática de resíduos sólidos. Acredita-se que a familiaridade com o campo de estudo seja favorável para a compreensão da dinâmica da atuação ministerial, além de facilitar a localização de informações e documentos. Porém, tem-se em mente que essa proximidade exige um cuidado e uma disciplina ainda maiores, para não deturpar ou viciar o olhar de pesquisador.

Para realizar o que se propõe, optou-se por estruturar este trabalho em três capítulos. No primeiro, foram abordados os aspectos gerais da PNRS, incluindo o contexto em que a lei n. 12.305/2010 foi concebida, suas características mais relevantes, seus princípios, objetivos e instrumentos, além de apresentar um panorama geral da aplicabilidade da PNRS no Brasil, a partir de uma revisão bibliográfica com base em estudos científicos e relatórios oficiais. Essa discussão foi trazida com o intuito de contribuir para a compreensão da dimensão da PNRS, das dificuldades enfrentadas para sua implementação e do estágio em que se encontra, para se ter um parâmetro em relação à conjuntura do município de Vargem Grande do Sul/SP e para então poder contextualizar de forma mais consistente a atuação do MPSP em relação à problemática de resíduos sólidos.

O segundo capítulo teve como cerne o Ministério Público brasileiro e apresentou o paradigma institucional firmado após a Constituição Federal de 1988 e suas implicações para a inserção dessa instituição enquanto ator político no campo das políticas públicas. Foram discutidos os dois perfis de atuação identificados (demandista e resolutivo), os instrumentos de que dispõe e seus desdobramentos. Na sequência, apresentou-se uma discussão sobre como o Ministério Público poderia atuar para contribuir para a aplicabilidade da PNRS nos municípios, considerando esses dois modelos de atuação. Esse referencial balizou a discussão trazida no terceiro capítulo.

Por fim, o último capítulo abordou a problemática de resíduos sólidos no município de Vargem Grande do Sul/SP, com foco na atuação do Ministério Público estadual, por meio da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul, perante essa questão. Foi delineado um quadro

da organização institucional do Ministério Público na área ambiental, com atenção para o setor de resíduos sólidos, para contextualizar a análise da atuação ministerial nesse município. Também foram apresentados os aspectos gerais do município, especialmente em relação ao gerenciamento de seus resíduos, por meio da pesquisa em fontes oficiais e dispositivos legais e normativos, de modo a situar a implementação da PNRS nessa municipalidade. E então foram analisados os procedimentos instaurados sobre essa temática, em que ocorreu a atuação do Ministério Público.

A partir disso, constatou-se que a instituição tem se organizado e realizado eventos voltados para a resolutividade pretendida, mas que na prática a utilização dos métodos autocompositivos ainda ocorre de forma subsidiária. No caso de Vargem Grande do Sul, não foi possível afirmar a prevalência do paradigma resolutivo na área de resíduos sólidos. Em relação à PNRS, identificou-se que a atuação ministerial naquela localidade abrangeu dois objetivos constantes na lei n. 12.305/2010. Com a análise desenvolvida, concluiu-se que o Ministério Público pode gerar um impacto positivo no cumprimento dos objetivos da PNRS e que o uso de instrumentos resolutivos pode favorecer a implementação de políticas públicas mais efetivas.

## METODOLOGIA

Do ponto de vista dos seus objetivos, esse estudo classifica-se como exploratório, na medida em que visa a esclarecer sobre a atuação do MPSP no processo da PNRS em Vargem Grande do Sul/SP e, com isso, proporcionar uma visão geral sobre o objeto estudado. Quando o tema definido é pouco explorado, como é o caso em tela, esse tipo de pesquisa é o mais recorrente (GIL, 2008).

O desenvolvimento da pesquisa iniciou-se com a revisão bibliográfica acerca da atuação do Ministério Público enquanto instituição garantidora dos direitos fundamentais, sobre as características dos paradigmas de atuação ministerial, com especial atenção para a temática de resíduos sólidos. Da mesma forma, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre a PNRS, para melhor elucidar seus objetivos e para contextualizar o Ministério Público no âmbito dessa política pública – em atenção ao primeiro objetivo específico.

Em complemento, também foi realizada a análise documental de normativas que regulamentam a atividade ministerial, bem como de dispositivos legais e normativos acerca da PNRS e do gerenciamento de resíduos sólidos especificamente no município estudado, além dos procedimentos judiciais e extrajudiciais correlacionados a essa questão – para cumprimento dos objetivos específicos “ii” e “iii”.

Os documentos selecionados, bem como o procedimento de análise, estão especificados mais adiante. Assim, pretendeu-se oferecer uma estrutura conceitual basilar para a compreensão da inserção do Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul, na implementação da PNRS no município estudado.

A análise empregada foi de natureza qualitativa, uma vez que se relaciona a dados que não poderiam ser padronizados para uma análise numérica e que abrange fenômenos que não se traduziriam quantitativamente. Tendo em vista o problema de pesquisa e os objetivos definidos, a opção pela análise qualitativa se mostrou mais coerente.

Para esta discussão, compreende-se as políticas públicas como intervenções (diretrizes/ações) destinadas a enfrentar um problema público em qualquer nível (macro ou micro, estratégico ou operacional), podendo ser praticadas por entes públicos, privados ou organizações, porém mais recorrentemente realizadas por atores governamentais. Nesse entendimento, ressalta-se que estão intrinsecamente relacionadas ao interesse público, com o propósito de viabilizar a realização dos direitos constitucionalmente instituídos.

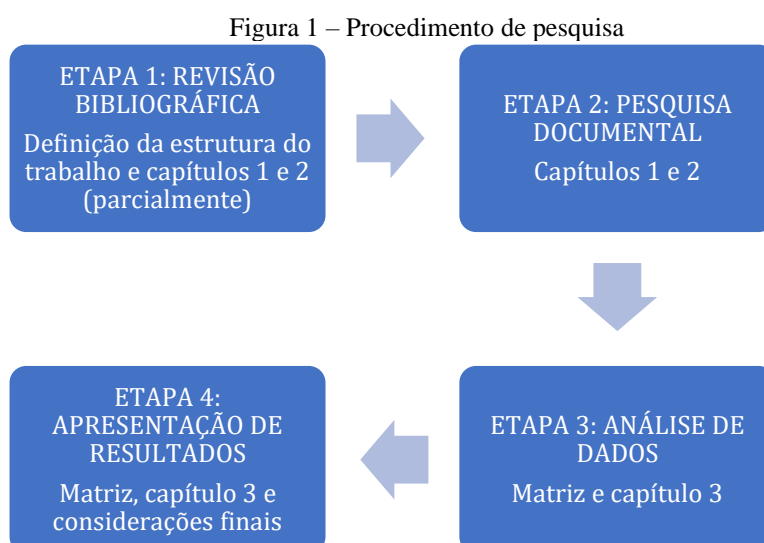
Em relação ao processo de formação de uma política pública, considera-se que seja um processo complexo e dinâmico, e adota-se como referência o *policy cycle* como modelo de

análise. Assim, as políticas públicas passariam por um processo composto de cinco fases sequenciais: (i) Percepção e definição de problemas; (ii) *Agenda setting*; (iii) Elaboração de programas e decisão; (iv) Implementação; e (v) Avaliação e correção da ação; as quais podem ocorrer de forma linear ou não (FREY, 2000).

Nesse contexto, inserem-se o Poder Judiciário e os órgãos auxiliares da justiça, como o Ministério Público, atuando no controle e fiscalização das políticas públicas. Na dinâmica político-social brasileira é frequente a interferência dessas instituições, sendo bastante comum que os conflitos e demandas aportem no sistema de justiça para serem resolvidas (BARREIRO; FURTADO, 2015). Sobre essa questão, se discute se o Ministério Público atuaria de outras maneiras, além de controlar e fiscalizar a execução de políticas, questionando-se se suas intervenções teriam o escopo de induzir políticas públicas.

Julga-se necessário anunciar tais considerações, para situar em que espaço conceitual se desenvolveu a discussão sobre a atuação do Ministério Público em relação à implementação da PNRS. Também cumpre esclarecer que se considera a ocorrência de dois sistemas de acesso à justiça: um por adjudicação (essencialmente pela via judicial) e outro não judicial, que pode ocorrer por intermédio do Ministério Público ou não. Ainda, reforça-se o entendimento de que existem dois perfis de atuação ministerial: um demandista e um resolutivo. À luz dessas concepções guiou-se a caracterização da atuação do Ministério Público na implementação da PNRS em Vargem Grande do Sul/SP.

Isso posto, esclarece-se que esta pesquisa se desenvolveu em quatro etapas (detalhadas mais adiante): revisão bibliográfica; pesquisa documental; análise de dados qualitativos; e apresentação de resultados – conforme representado na Figura 1:



### **Etapa 1: Revisão bibliográfica**

Nesta etapa, realizou-se um levantamento preliminar da bibliografia e arcabouço normativo/legal acerca do tema estudado. Para a discussão sobre a inserção do MPSP no campo das políticas públicas após a Constituição Federal de 1988 realizou-se a revisão bibliográfica de livros, artigos científicos, teses e dissertações obtidos em plataformas *online* como Periódicos Capes, SEER e Scielo, a partir da pesquisa e do cruzamento dos termos: “Ministério Público”, “políticas públicas”, “controle de políticas públicas”, “implementação de políticas públicas”, “Ministério Público resolutivo”, “Política Nacional de Resíduos Sólidos” e “resíduos sólidos”. Ainda, apurou-se as principais resoluções e recomendações que orientam a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo no cumprimento de suas funções constitucionais. Para tanto, foram selecionados os documentos descritos no Quadro 1.

A revisão bibliográfica estendeu-se ao Ministério Público e seus paradigmas de atuação, bem como sobre a PNRS, incluindo seu contexto, princípios, objetivos e instrumentos, para melhor compreensão dessa política pública e para contextualizar a atuação ministerial nessa temática.

Igualmente, recorreu-se à legislação pertinente à PNRS e aos relatórios mais recentes do SNIS e da ABRELPE, para melhor compreensão dessa política pública e para contextualizar tanto a conjuntura do município estudado, quanto para situar as possíveis formas de atuação do Ministério Público em relação à implementação da PNRS. A partir disso, foi possível definir a estrutura do trabalho e seu percurso metodológico, além de fixar as bases teóricas dos capítulos 1 e 2.

### **Etapa 2: Pesquisa documental**

Foram explorados os websites institucionais do CNMP e do MPSP com o intuito de localizar resoluções, recomendações e cartilhas que amparam a atuação ministerial, especialmente no que se refere à temática de resíduos sólidos (Quadro 1). Esses documentos revelam fundamentos importantes sobre a resolutividade pretendida pelo Ministério Público e indicam aspectos sobre o olhar da instituição para a problemática de resíduos sólidos. Tais informações subsidiaram a o desenvolvimento dos capítulos 1 e 2. Também foram consultados relatórios e documentos oficiais do SNIS, da ABRELPE e da CETESB.

Da mesma forma, percorreu-se o website do município de Vargem Grande do Sul/SP para identificar legislações sobre resíduos sólidos e localizar o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Por fim, foi realizado um levantamento dos procedimentos judiciais e administrativos que tangem

a problemática de resíduos sólidos na localidade estudada. No *website* do MPSP tomou-se conhecimento de um inquérito civil instaurado em 2002 e outro em 2019; e no site do Tribunal de Justiça de São Paulo foi encontrada uma ação civil pública de 2005. Esse arcabouço documental subsidiou o desenvolvimento do capítulo 3.

Na sequência é apresentado o Quadro 1, que sistematiza os documentos selecionados para o desenvolvimento desse estudo e indica os instrumentos de coleta de dados, além de relacioná-los aos objetivos específicos a que se referem.

Quadro 1 – Procedimento de coleta de dados (continua)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DOCUMENTOS SELECIONADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
i. Relacionar a atuação do MPSP com a Política Nacional de Resíduos Sólidos	<b>Estudos científicos</b> (artigos, teses, dissertações e livros).	Plataforma Periódico Capes: <a href="https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?">https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?</a>  Plataforma Scielo: <a href="https://search.scielo.org/?q=*&amp;lang=pt&amp;filter[ta_cluster][]=Dados">https://search.scielo.org/?q=*&amp;lang=pt&amp;filter[ta_cluster][]=Dados</a>
	<b>Cartilhas e planos de atuação:</b> i. Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva das catadoras e catadores de materiais recicláveis (CNMP, 2014);  ii. Gestão de Resíduos (CNMP, 2022);  iii. Coleta Seletiva (MPSP, 2014)  iv. Planos de atuação (MPSP).	Website do Conselho Nacional do Ministério: <a href="https://www.cnmp.mp.br/portal/index.php">https://www.cnmp.mp.br/portal/index.php</a>  <a href="https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/cma_gestao_residuos.pdf">https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/cma_gestao_residuos.pdf</a>  Website do Ministério Público do Estado de São Paulo: <a href="https://www.mpsp.mp.br/">https://www.mpsp.mp.br/</a>
	<b>Relatórios:</b> i. Painel de Informações sobre Saneamento (BRASIL, 2020);  ii. Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos 2019 (BRASIL, 2020);  iii. Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos Visão Geral ano de referência 2020 (BRASIL, 2021);  iv. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020 e 2021 (ABRELPE, 2021; 2022);	Website do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: <a href="http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/">http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/</a>  <a href="http://www.snis.gov.br/diagnosticos">http://www.snis.gov.br/diagnosticos</a>  <a href="http://www.snis.gov.br/diagnosticos">http://www.snis.gov.br/diagnosticos</a>  Website da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais: <a href="https://abrelpe.org.br/panorama/">https://abrelpe.org.br/panorama/</a>
	<b>Legislação:</b> i. Lei n. 12.305/2010 (PNRS);  ii. Decreto n. 10.936/2022	Website do Planalto: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm</a>  <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm</a>

Quadro 1 – Procedimento de coleta de dados (conclusão)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DOCUMENTOS SELECIONADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	
ii. Identificar o perfil de atuação do MPSP nos procedimentos judiciais e extrajudiciais relacionados à temática de resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul	<b>Instrumentos normativos:</b> i. Carta de Brasília (CGMP, 2016);  ii. Recomendações n. 54/2017 e n. 02/2018 (CNMP, 2017;2018);  iii. Resoluções n. 934/2015, 164/2017 e 1.342/2021 (MPSP 2015; 2017; 2021) e n. 23/2007, 174/2017 (CNMP 2007;2017).	Website do CNMP: <a href="https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia">https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia</a>  <a href="https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf">https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf</a>  <a href="https://www.cnpm.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/">https://www.cnpm.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/</a>	
	<b>Procedimentos:</b> i. Inquérito Civil n. 14.0468.0000001/2002  ii. Ação civil pública n. 0001992-07.2005.8.26.0653  iii. Inquérito civil n. 14.0468.0000259/2019	Procedimento físico (Promotoria de Justiça de VG do Sul) <a href="https://www.mpsp.mp.br/">https://www.mpsp.mp.br/</a>  Processo físico (TJSP – 1ª vara judicial de VG do Sul) <a href="https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000">https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000</a>  <a href="https://www.vgsul.sp.gov.br/?page_id=10310">https://www.vgsul.sp.gov.br/?page_id=10310</a>	
	<b>Legislação:</b> i. Lei n. 3.972/2015 (institui o PMSB)  ii. Lei n. 4.601/2021 (revisão do PMSB)	Website do município de Vargem Grande do Sul: <a href="https://www.vgsul.sp.gov.br/transparencia/leis-e-decretos/leisdecretos">https://www.vgsul.sp.gov.br/transparencia/leis-e-decretos/leisdecretos</a>	
	<b>Planos municipais:</b> i. Plano Municipal de Saneamento Básico (2014) e Revisão (2020)  ii. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (2022)	<a href="https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/plano-saneamento-basico.pdf">https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/plano-saneamento-basico.pdf</a> <a href="https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Revis%C3%A3o-PMSB-Vargem-Grande-do-Sul.pdf">https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Revis%C3%A3o-PMSB-Vargem-Grande-do-Sul.pdf</a>  <a href="https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/PMGIRS-Vargem-Grande-do-Sul-consulta-p%C3%BAblica.pdf">https://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/PMGIRS-Vargem-Grande-do-Sul-consulta-p%C3%BAblica.pdf</a>	
	iii. Elaborar uma matriz comparativa	Resultados da pesquisa, com base nos procedimentos, instrumentos normativos e legislação mencionada nos objetivos específicos i e ii.	O próprio trabalho científico.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

### **Etapa 3: Análise de dados**

Para análise dos documentos, foram consideradas variáveis qualitativas, considerando as categorias: princípios, objetivos e instrumentos da PNRS. Em relação às cartilhas e aos planos de atuação, foi elaborado um roteiro para a leitura, com o intuito de identificar as metas e prioridades da instituição e associá-las ao disposto nas leis e instrumentos normativos já mencionados, tendo em vista as categorias já especificadas. Esse procedimento relaciona-se ao segundo capítulo.

No tocante à legislação municipal e aos planos municipais (PMSB e PMGIRS), foram sistematizadas as informações relativas ao diagnóstico do município, para subsidiar a contextualização e compreensão dos procedimentos judiciais e administrativos em que o MPSP atuou no município. Ainda, os objetivos e metas dos planos municipais foram relacionados ao disposto na PNRS, tendo em vista as categorias precitadas. Isso instrumentalizou o capítulo 3.

Já para caracterizar a atuação ministerial quanto ao perfil (demandista ou resolutivo), foram determinadas sete categorias, as quais foram detalhadas no item 3.5. São elas: (i) Postura diante do problema; (ii) Tipo de resposta oferecida; (iii) Forma de condução da demanda; (iv) Modo de atuação; (v) Base para a adoção de medidas; (vi) Função exercida; e (vii) Efetividade.

A definição dessas categorias baseou-se na revisão bibliográfica e análise documental sobre os modelos de atuação do Ministério Público. Para cada categoria, foram definidas as respectivas características demandistas e resolutivas, bem como parâmetros de atuação para cada uma delas, considerando o contexto estudado (qual seja, de demandas relacionadas a resíduos sólidos). Todos esses atributos (categorias, características e parâmetros) foram apresentados e explicados no Quadro 10, na seção 3.5. Os parâmetros serviram de referência para a análise dos procedimentos que tramitaram na Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul. Assim, buscou-se nesses procedimentos ações que se assemelhavam a tais parâmetros,

Com isso, foi possível vislumbrar o que deu início ao procedimento (ocorrência de dano, constatação de irregularidade, prevenção), se o Ministério Público agiu de ofício ou se foi provocado; quais medidas adotou; quais ferramentas utilizou (processuais ou administrativos); e qual o deslinde do procedimento.

### **Etapa 4: Apresentação de resultados**

Após a análise documental, foi possível problematizar em quais itens da PNRS o Ministério Público pode atuar e sugerir algumas possibilidades de intervenção. Ao final do capítulo 2 é apresentada uma matriz comparativa com a discussão de oportunidades para que a

instituição ministerial contribua de maneira mais efetiva para a implementação da PNRS, em atenção ao que foi definido como terceiro objetivo específico desta pesquisa.

Seguindo a mesma direção, também foi possível demonstrar em quais itens da PNRS a Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul atuou e qual paradigma de atuação foi preponderante. No capítulo 3, além de identificar as características da atuação do órgão ministerial, foram feitas algumas proposições de intervenção, com o intuito de incitar a reflexão sobre como essa instituição pode contribuir de maneira mais efetiva para a concretização da PNRS.

## 1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

### 1.1 Contextualização

Com o crescimento populacional nas últimas décadas, ocorreu também o aumento do consumo e, por conseguinte, da geração de resíduos sólidos. O descarte desses resíduos materializa o resultado de um processo que se inicia com “a exploração dos recursos naturais, passa pela indústria de transformação e termina com a manufatura de bens de consumo” (GOMES *et al*, 2014, p. 94). Esse ciclo se fortalece à medida que é incentivado pela propagação de valores culturais que sustentam níveis de consumo cada vez mais elevados e asseguram a permanência de um sistema produtivo que prima por produzir e consumir mais e mais (GOMES *et al*, 2014), revelando um fenômeno complexo que traz como consequência um aumento na geração de resíduos muito superior ao crescimento da população.

Todavia, esse incremento não foi acompanhado pelo tratamento apropriado desses resíduos, cujo descarte inadequado tem causado diversos problemas como a contaminação do solo, dos corpos d’água e a da atmosfera, provocando “danos ambientais, sociais e econômicos para a população e o meio em que vive” (MORAES, 2019, p.3).

Outro fator agravante dessa situação, é a expansão urbana desordenada, já que envolve “a construção de moradias em áreas inadequadas, como margens de rios e encostas, constituindo ocupações irregulares que não são atendidas adequadamente pelos serviços de coleta” (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018, p. 30) e onde há uma predisposição à ocorrência de descarte irregular e disposição de resíduos de forma inadequada e descontrolada. Enfatiza-se que essa problemática afeta a sociedade de modo multidimensional, causando-lhe prejuízos de ordem ambiental, econômica, social e de saúde.

Da mesma maneira, quando não são gerenciados da forma correta, os resíduos sólidos acarretam a poluição do ar, liberando gases de efeito estufa (GEE) (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). Embora o setor de resíduos corresponda a apenas 4% da geração total de GEE no Brasil (sendo superado pelos setores de transporte e de energia, por exemplo), observa-se que é o setor que apresentou o maior aumento na emissão proporcionalmente desde 1990; e o segundo maior aumento a partir de 2010 (SEEG, 2020). Essa constatação revela mais uma interface negativa da problemática de resíduos e chama a atenção para a questão da ausência e ineficiência de ações voltadas para a não geração e para a redução da geração de resíduos.

Assim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi concebida em um contexto de necessidade de se pensar em soluções ambientalmente adequadas, pautadas ainda na proteção à saúde e no fomento da sustentabilidade. No ano de sua criação, em 2010, tinha-se

um panorama em que “menos da metade dos resíduos eram depositados em aterro e praticamente todo o resto era destinado a lixões ou aterros irregulares” (BRANDÃO; PIMENTEL; CASTILHO, 2016, p. 2) – dados que traduzem a imprescindibilidade de adoção de medidas concretas e efetivas para mudar essa realidade.

Instituída pela lei federal n. 12.305/2010, essa política pública pode ser compreendida como fruto de um longo processo de negociação, que perdurou por cerca de 20 anos no Congresso Nacional. Anteriormente a sua aprovação, já havia alguns dispositivos legais esparsos versando sobre a gestão de resíduos sólidos, como decretos, resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e Normas Brasileiras (NBR) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Cronologicamente, as primeiras normativas relativas a essa temática dispunham sobre aterros de resíduos perigosos, como o Decreto n. 227/1967. Ao longo da década de 1980 já se encontram também dispositivos sobre resíduos industriais e perigosos, em atenção à Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída em 1981. As resoluções do CONAMA passaram a compor esse quadro normativo somente a partir da década de 1990, juntamente com as NBRs, ambas tratando de temas diversos como resíduos de saúde, disposição final de resíduos perigosos, resíduos sólidos urbanos, destinação de óleo e importação de resíduos. Pondera-se que os primeiros dispositivos normativos se relacionam a resíduos perigosos possivelmente em razão dos riscos que eles representam, e a resíduos sólidos urbanos em virtude do seu grande volume e de sua proximidade com os núcleos populacionais, fator que causa relevante impacto social e político (MAROTTI, 2018).

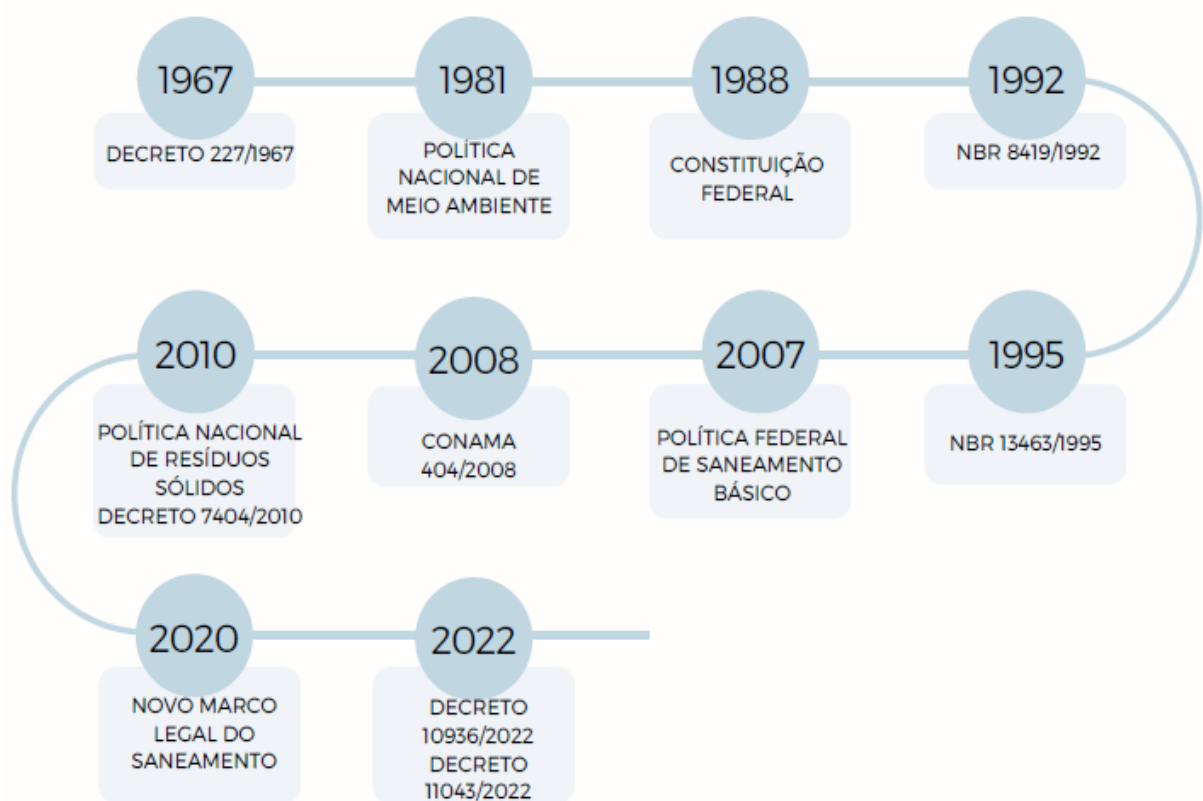
Ainda na década de 1990, foram criadas resoluções que estabeleceram definições e ações relacionadas à destinação ambientalmente adequada de óleos lubrificantes (CONAMA n. 9/1993, revogada pela CONAMA n. 362/2005), de pilhas e baterias (CONAMA n. 258/1999, revogada pela CONAMA n. 401/2008) e de pneumáticos (CONAMA n. 258/1999, alterada pela CONAMA n. 301/2002 e revogada pela CONAMA n. 416/2009). Igualmente, são emitidas normas técnicas que estabelecem condições mínimas para apresentação de projetos de aterros (NBR 8.419/1992) e ações de coleta de resíduos sólidos (NBR 13.463/1995) (MAROTTI, 2018).

Na década seguinte, destaca-se que foi instituída a Política Federal de Saneamento Básico (PFSB), pela lei n. 11.455/2007, dispondo sobre o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007). As etapas estabelecidas nessa lei foram posteriormente

incorporadas à PNRS, no entanto, as diretrizes relacionadas a resíduos sólidos da PFSB limitavam-se a pós-geração dos resíduos (MAROTTI, 2018). Já em 2008, foram estabelecidos os critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterros sanitários de pequeno porte para RSU, por meio da resolução CONAMA n. 404/2008 (MAROTTI, 2018).

A Figura 2 representa cronologicamente algumas dessas normativas que antecederam a PNRS, para melhor compreensão do contexto em que esta política se insere, bem como as legislações posteriores à lei n. 12.305/2010. Dado o elevado número de legislações, normas e resoluções, optou-se por não inserir todo o arcabouço legal e normativo na linha do tempo elaborada.

Figura 2 – Linha do tempo da normatização relativa a resíduos sólidos no Brasil



Fonte: elaborada pela autora (2023), baseada em MAROTTI (2018) e AMARO (2018).

Para melhor esclarecer a que se referem os dispositivos normativos e legais citados na Figura 2, elaborou-se o Quadro 2, que traz as descrições das legislações, indicando o objeto reportado:

Quadro 2 – Relação de instrumentos normativos/legais relacionados a resíduos sólidos

<b>DISPOSITIVO NORMATIVO/LEGAL</b>	<b>OBJETO</b>
<b>Decreto n. 227/1967</b>	Dá nova redação ao Decreto-lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas).
<b>Lei n. 6.938/1981 – PNMA</b>	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
<b>Constituição Federal de 1988</b>	Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
<b>NBR 8.419/1992</b>	Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos.
<b>NBR 13.463/1995</b>	Classifica a coleta de resíduos sólidos urbanos dos equipamentos destinados a esta coleta, dos tipos de sistema de trabalho, do acondicionamento desses resíduos e das estações de transbordo.
<b>Lei n. 11.445/2007</b>	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial do Saneamento Básico.
<b>CONAMA 404/2008</b>	Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos
<b>Lei n. 12.305/2010 – PNRS</b>	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
<b>Decreto n. 7.404/2010 (revogado pelo decreto n. 10.936/2022)</b>	Regulamenta a lei n. 12.305/2010, 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.
<b>Lei n. 14.026/2020</b>	Atualiza o marco legal do saneamento básico.
<b>Decreto n. 10.936/2022</b>	Regulamenta a lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).
<b>Decreto n. 11.043/2022</b>	Planares – Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Ainda sobre os dispositivos legais e normativos acerca dessa temática, MAROTTI (2018) realizou um levantamento e encontrou “92 peças normativas ou legais anteriores a 2010, ou seja, 77% (...) e 28 com datação a partir de 2010, correspondendo a 23%” (MAROTTI, 2018, p. 85), indicando que a grande maioria desses instrumentos já existia antes da criação da PNRS.

Como se nota, a matéria referente à gestão de resíduos sólidos era bastante diversa e pulverizada (MAROTTI, 2018) e carecia de diretrizes mais abrangentes. Essa dispersão legal gerou por vezes sobreposições e até contradições normativas e, conseqüentemente, abria brechas para o não cumprimento das obrigações até então estabelecidas. Embora em alguns municípios já houvesse ações de gerenciamento de resíduos implementadas ou em implementação, isso só se tornou uma diretriz a ser adotada em todo o país a partir da instituição da PNRS (AMARO, 2018).

Portanto, a PNRS emerge em um contexto legal e normativo vasto, porém de certa forma desorganizado, reunindo e sistematizando esses dispositivos já existentes, além de preencher lacunas e inovar em alguns aspectos, conforme será discutido mais adiante. Ao fornecer “o suporte jurídico, político e gerencial para a questão da gestão dos resíduos sólidos no Brasil”

(AMARO, 2018, p. 229), a PNRS torna-se também um importante instrumento para superar algumas dificuldades no âmbito jurídico decorrentes da multiplicidade de normas vigentes.

No entanto, a PNRS esclarece alguns, mas não todos os problemas jurídicos. Isso porque traz características de uma legislação de caráter estrutural (fixando as diretrizes básicas), mas não estruturante, ou seja, não define como essas diretrizes devem ser cumpridas (AMARO, 2018), demandando ainda a observação de uma série de outros dispositivos para sua efetiva implementação.

Ressalta-se que se trata de uma política complexa e multidimensional, que visa “entre outros aspectos, à proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e à disposição final ambientalmente adequada” (GOMES *et al*, 2014, p. 98) e apresenta uma visão inovadora para enfrentar a problemática de resíduos sólidos. Assim, por todas essas razões, a PNRS pode ser considerada um marco regulatório, que influenciou a gestão de resíduos sólidos em todos os níveis (MAROTTI, 2018), especialmente porque a partir dela os demais instrumentos normativos tiveram que ficar alinhados ao seu conteúdo.

## **1.2 Aspectos gerais da PNRS**

Como já apresentado, a PNRS foi instituída pela lei federal n. 12.305/2010, regulamentada pelo decreto federal n. 7.404/2010 e, mais recentemente, pelo decreto federal n. 10.936/2022. Tal política deve estar articulada “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)” (SOLER, 2014, p. 21), integrando um sistema mais amplo: a PNMA.

Trata-se de uma lei de vasta abrangência, pois engloba pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos. Assim, não só o poder público, mas também o setor empresarial e a coletividade são responsáveis por ações que visem a cumprir o disposto nessa lei (BRASIL, 2010).

Seu texto dispõe sobre os princípios que orientam a PNRS, define conceitos e classificações (AMARO, 2018) e estabelece os objetivos e os instrumentos para a sua concretização, delineando as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos a serem seguidas em todo o território nacional, incluindo-se as responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos aplicáveis nesse contexto (BRASIL, 2010).

Cabe destacar a diferenciação entre gerenciamento e gestão integrada de resíduos sólidos, conforme estabelecido no artigo 3º, incisos X e XI da lei n. 12.305/2010. O gerenciamento é definido como “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 (...)” (BRASIL, 2010). Assim, em linhas gerais, refere-se às ações executadas por municípios, por empresas prestadoras de serviços especializados e por geradores daqueles resíduos que não se caracterizam como domiciliares (seja em razão de suas características ou de seu volume).

Já a gestão integrada é conceituada 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” (BRASIL, 2010), implicando a adoção de uma visão multidimensional sobre a problemática dos resíduos e uma abordagem sistêmica para direcionar as práticas a serem adotadas, reconhecendo-se as dimensões técnica, social e política envolvidas (MARTINS, 2019). Nesse contexto, “o caráter integrado da gestão de resíduos sólidos refere-se tanto à necessidade de políticas intersetoriais, quanto aos diferentes aspectos sociais, ambientais e econômicos que envolvem esse setor do saneamento básico” (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018).

Com isso, a PNRS sobrepujou o que define o gerenciamento de resíduos, ao estabelecer a gestão integrada como um objetivo e ao envolver questões que precedem a geração dos resíduos (diferentemente da PFSB), com vistas a priorizar a não geração e a redução na geração de resíduos, bem como a fomentar sua recuperação energética, para que a redução do volume destinado aos aterros possa ser alcançada (MAROTTI, 2018).

Mais que um apanhado dos dispositivos legais e normativos anteriores, a PNRS representa um avanço no marco regulatório sobre resíduos sólidos no Brasil, que incentiva tanto a cooperação vertical entre as diversas esferas de poder, quanto a horizontal, com a gestão compartilhada através da cooperação intermunicipal ou consorciada (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018).

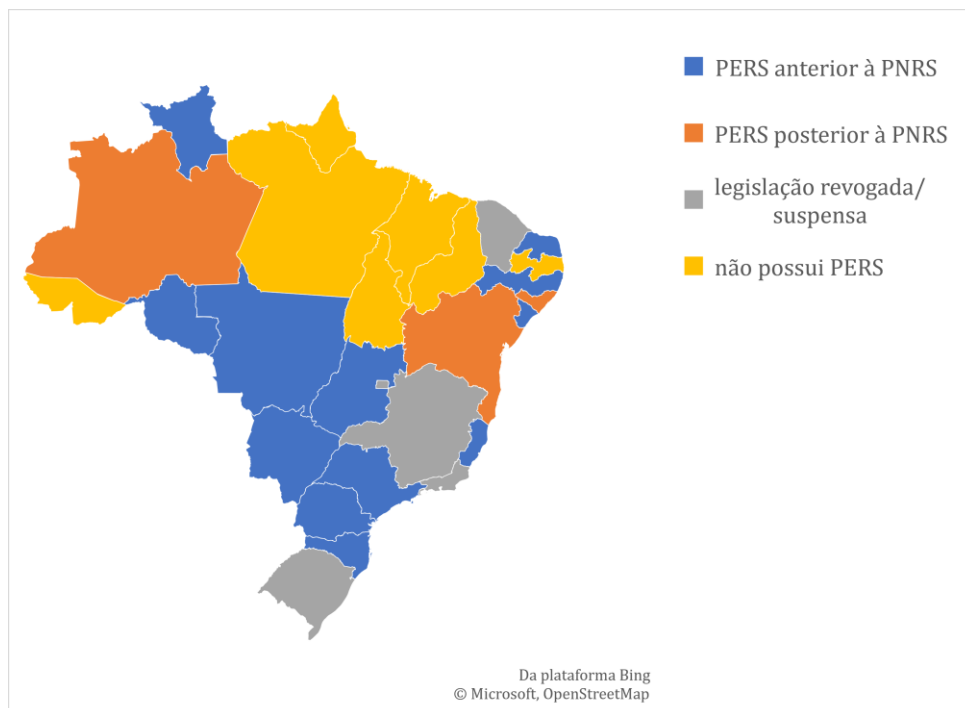
Como já mencionado, a PNRS preenche uma lacuna legal, ao estabelecer as diretrizes gerais que devem ser observadas pelos estados e municípios, sem, contudo, suprimir a autonomia desses entes quanto à aplicação do disposto na referida lei (YOSHIDA *apud* MAROTTI, 2018). Trata-se, portanto, de uma política descentralizada, mediante a “transferência de responsabilidades de níveis federativos maiores para menores” (MAROTTI,

2018, p.16), que consiste em concentrar a gestão no nível federal, com a criação de diretrizes e a centralização dos recursos, e delegar a operacionalização aos níveis estadual e, principalmente, municipal.

A descentralização é característica comum das políticas ambientais no Brasil, reforçada pela PNMA (1981) e pela Constituição Federal de 1988. As normativas federais, em regra, estabelecem diretrizes mínimas como guias para os estados e municípios, os quais, por sua vez, possuem competência para legislar sobre temáticas regulamentadas na esfera federal, desde que em concordância com suas diretrizes e padrões de restrição, o que significa que não podem nunca ser mais restritivas que a esfera de poder superior (AMARO, 2018).

Nessa direção, pontua-se que mesmo antes da PNRS, muitos estados já haviam publicado suas respectivas Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) e muitos municípios já dispunham de normativas relativas ao gerenciamento em seus territórios, o que seria um indicativo de que a publicação da lei n. 12.305/2010 tenha sido tardia. A figura 3 representa graficamente a existência de dispositivos relativos à política estadual de resíduos sólidos em relação à publicação da PNRS:

Figura 3 – Existência de PERS por estados brasileiros e DF



Fonte: adaptada de MAROTTI (2018).

De acordo com o levantamento realizado por MAROTTI (2018), 12 estados adiantaram-se à PNRS, sendo eles: Rondônia, Roraima, Rio Grande do Norte, Sergipe, Pernambuco, Mato

Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Espírito Santo, Paraná, São Paulo e Santa Catarina. Entretanto, a partir da lei n. 12.305/2010, as diretivas que estavam em desacordo com seu conteúdo, tiveram que ser revogadas ou tiveram sua eficácia suspensa.

A figura 4 retrata a situação dos estados e Distrito Federal (DF) até 2018: em azul estão aqueles que dispunham de PERS antes da publicação PNRS; em cinza aqueles que possuíam dispositivos relacionados à PERS em dissonância com a PNRS e, em razão disso, foram suspensos ou revogados; em laranja os que elaboraram sua PERS somente após a PNRS; e em amarelo aqueles que ainda não estabeleceram sua PERS. Desse levantamento, apreende-se que na maioria dos estados brasileiros (cerca de 44%) a PERS precedeu a PNRS, desvelando a demora para a criação de uma base de diretrizes nacional.

MAROTTI (2018) demonstrou que as políticas atualizadas ou publicadas após a lei n. 12.305/2010 ostentam princípios, objetivos e instrumentos muito semelhantes à PNRS, revelando que esta tem sido utilizada como um guia para os estados e evidenciando sua importância enquanto base comum nacional para a organização dos entes federativos e para o desenvolvimento de políticas públicas mais integradas.

No contexto da descentralização, à União incumbe o nível estratégico, que envolve o planejamento, controle e regulamentação da política (BRANDÃO; PIMENTEL; CASTILHO, 2016). Dessa forma, esse ente é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que é o documento base para orientar a atuação dos demais entes federados, no qual deve constar as condicionantes para que os estados e municípios tenham acesso aos recursos administrados direta ou indiretamente pelo ente federal. Além disso, cabe à União firmar acordos setoriais em âmbito nacional e de manter o Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos (SINIR).

Aos estados cabe “promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas aglomerações urbanas e microrregiões” (BRASIL, 2010) e “controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama” (BRASIL, 2010). Mediante a elaboração dos planos estaduais, estabelecem referências para os municípios cumprirem a PNRS e, mais além, devem desempenhar a função de articulação entre os municípios, devendo promover e viabilizar a gestão compartilhada ou consorciada dos resíduos (BRASIL, 2010).

Ao longo do recente processo de descentralização, a partir da década de 1980, os municípios passaram a gozar de mais autonomia e a ter mais responsabilidades políticas e

administrativas (MAROTTI, 2018). Essa condição também se revela na PNRS, ao instituir que aos municípios compete a gestão dos resíduos sólidos gerados em seus territórios, incumbindo a eles a execução dos serviços de manejo dos resíduos domiciliares. Já quanto aos resíduos resultantes de atividades industriais, comerciais ou de serviços privados, os próprios geradores são responsáveis pelo seu gerenciamento (GOMES; AGUIAR, 2018). Embora os municípios sejam autônomos e responsáveis pela gestão de resíduos, continuam sujeitos ao controle e fiscalização de órgãos federais e estaduais que atuam nessa seara (MACHADO FILHO, 2016).

Para execução de seus objetivos, a PNRS prevê a elaboração de planos de gestão em todas as esferas administrativas do governo: União, estados e municípios. De acordo com essa política, a existência desses planos tanto nos estados, como nos municípios, funda-se como um fator condicionante para o acesso aos recursos federais. Oportuno salientar que da PNRS não se apreende uma relação de hierarquia entre os planos nacional, estadual e municipal, mas sim de articulação e compatibilidade entre esses instrumentos nos três níveis de governo (MACHADO FILHO, 2016).

Apesar dessa previsão legal, em fato, alguns estados e muitos municípios ainda não elaboraram seus respectivos planos. Em pesquisa realizada em bases governamentais (SNIS, MMA e portal dos respectivos estados), não foram localizados planos estaduais para o Amapá, Piauí e Roraima, presumindo-se sua inexistência nessas localidades. Sublinha-se que esses planos, “deveriam balizar os planos municipais” (CNM, 2015, p. 26), apresentando um diagnóstico fidedigno e com metas que dialoguem com a realidade dos municípios.

Essa situação desnuda certa fragilidade da PNRS, que estaria relacionada à questão da descentralização. Se por um lado a descentralização aproxima os núcleos de decisão e a sociedade (o que fomentaria o controle social), por outro, esbarra em limitações relativas ao despreparo municipal para implementar essa política e ao deficiente auxílio federal aos entes federativos menores (MAROTTI, 2018).

Amaro (2018) compreende esse aspecto da descentralização como uma dificuldade para a implementação das diretrizes da PNRS e sinaliza também a problemática da incompatibilidade de legislações concorrentes na área ambiental, inclusive no que se refere a resíduos sólidos, o que pode gerar incongruências entre os diversos níveis de aplicação da política.

Outro fator limitante à implementação da PNRS se refere à dificuldade de acesso a informações, também relacionada à carência de indicadores específicos e à dispersão ou incompletude de dados oficiais correlacionados a essa questão. Dos 15 objetivos constantes na

PNRS, Maiello, Britto e Valle (2018) identificaram no SNIS apenas quatro indicadores correspondentes (BENSEN; SILVA; JACOBI, 2021). Essa situação acaba limitando o diagnóstico da gestão de resíduos sólidos no país e, com isso, prejudicando a elaboração de políticas públicas mais efetivas.

### 1.2.1 Princípios

A lei n. 12.305/2010, em seu artigo 6º, dispõe sobre os 11 princípios orientadores da PNRS. Dentre eles, destaca-se o princípio do poluidor-pagador, introduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e inserido no ordenamento jurídico nacional a partir de 1981 com a PNMA (GOMES *et al*, 2014) e, depois, reforçado na Constituição Federal de 1988.

Tal preceito corresponde à obrigação de todo poluidor para indenizar ou reparar os danos ambientais decorrentes de suas atividades. Predomina-se, portanto, o caráter corretivo-repressivo, que visa à responsabilização e reparação dos prejuízos. Em contraposição a essa perspectiva, o princípio do protetor-recebido, também presente na PNRS, traduz a intenção legislativa de buscar induzir as boas práticas, gratificando-as mediante incentivos fiscais, financeiros ou de outra natureza (MACHADO FILHO, 2016).

Tem-se também o princípio da precaução, o qual é um dos estruturadores do direito ambiental e orienta as políticas públicas nessa área. Isso porque, as políticas ambientais devem antecipar e prevenir eventuais danos ao meio ambiente, de modo a exigir a ação antecipatória e a adoção de medidas que evitem a ocorrência de uma atividade com potencial de dano ambiental (COLOMBO, 2005).

De acordo com esse princípio, a ausência de certeza científica acerca do dano à saúde ou à qualidade ambiental decorrente de determinada atividade não é suficiente para se esquivar da adoção de medidas de prevenção à degradação ambiental. Pois esse é um princípio que lida com riscos, então basta que exista uma dúvida respaldada em conhecimentos científicos (ou seja, não pode ser mera especulação ou opinião), para se exigir que medidas de precaução sejam tomadas (STEINMETZ; MERLO, 2019).

Já o princípio da prevenção pode ser evocado quando a comunidade técnico-científica já conhece os impactos ambientais gerados por certas atividades, o que possibilita “delimitar, com alguma segurança, as medidas de prevenção, mitigação e compensação dos impactos negativos sobre o meio ambiente” (STEINMETZ; MERLO, 2019, p. 25). Assim, a atuação preventiva preocupa-se em eliminar perigos já conhecidos (MENEGAES *et al.*, 2014). E é isso

que diferencia o princípio da prevenção do da precaução, já que esse último se baseia em incertezas e em impactos ainda desconhecidos ou pouco conhecidos, apenas estimados (STEINMETZ; MERLO, 2019).

No tocante ao princípio do respeito às diversidades locais e regionais, embora deva-se reconhecer as peculiaridades inerentes às realidades distintas dos municípios, isso não pode ser usado como pretexto para o descumprimento dos objetivos da PNRS. No entanto, na prática, essa diversidade demonstra ter um impacto importante: ao analisar os dados relativos ao gerenciamento de resíduos sólidos nas macrorregiões brasileiras, percebe-se uma enorme discrepância, conforme mais detalhado na seção 1.4.

Em alinhamento aos fundamentos de sustentabilidade definidos pela Lei n. 12.305/2010, os resíduos devem passar a ser tratados como recursos com valor econômico, passíveis de comercialização como matéria-prima e de utilização na produção de novos bens, poupando, com isso, recursos naturais e financeiros. Quando reaproveitados ou reciclados, promove-se uma mudança na tendência linear de produção, à medida que se reduz a necessidade de extração de recursos e o consumo energético (AMARO, 2018).

Além disso, é importante sublinhar que o setor de resíduos movimenta um montante de recursos relevante associado ao seu gerenciamento. Apurou-se que em 2019 somente os empregos diretos relacionados ao setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos resultaram em 334 mil postos de trabalho e que foi registrado um faturamento de cerca de R\$ 30.000 mensais nas associações e cooperativas de reciclagem acompanhadas pela Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ABRELPE, 2021).

Já o princípio da responsabilidade compartilhada institui que todos os atores que participam do ciclo de vida de um produto passam a figurar como responsáveis pelos resíduos gerados, estejam eles envolvidos nas etapas de produção, distribuição, comercialização ou consumo de bens. Assim, define-se um “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas” (BRASIL, 2010, s.p.) que envolve todos os agentes que de alguma maneira participam do ciclo de vida de um produto, criando uma cadeia de responsabilidade para buscar minimizar os impactos ao meio ambiente e à saúde. Sublinha-se que tal responsabilidade se desdobra entre todos os entes da federação e alcança também o setor empresarial e o consumidor. Esse princípio figura como uma das bases em que se assenta a PNRS, mas, apesar disso, a cooperação entre entes públicos, setor empresarial e segmentos da sociedade ainda é pouco desenvolvida (MACHADO FILHO, 2016).

### 1.2.2 Objetivos

Essa política apresenta como objetivos, em ordem hierárquica de prioridade, a não geração, a diminuição da geração, a reutilização, a reciclagem, o tratamento regular dos resíduos e a disposição adequada dos rejeitos, a fim de minimizar os impactos ambientais e socioambientais por eles causados (BRASIL, 2010). Essa hierarquia simboliza uma mudança de paradigma, ao pressupor que os municípios, antes responsáveis pela gestão de resíduos sólidos, devem considerá-los como fonte de recursos, mediante a sua reinserção no processo produtivo, devendo dispor em solo somente os rejeitos, isto é, aquilo que não é economicamente aproveitável, que apresenta como única possibilidade a disposição final ambientalmente adequada (AMARO, 2018; BRASIL, 2010).

Tais objetivos revelam o propósito transformativo da PNRS, no sentido de intencional mudanças no comportamento da sociedade, notadamente em relação ao seu modelo de produção, consumo, tratamento e destinação dos resíduos (MARTINS, 2019). Assim, as políticas públicas decorrentes da PNRS deveriam respeitar essa ordem e privilegiar ações que resultassem efetivamente na diminuição da quantidade de resíduos sólidos gerada, através do incentivo do consumo mais consciente e com menos desperdício, dialogando, portanto, com os objetivos que tangem à avaliação do ciclo de vida dos produtos e à adoção de padrões sustentáveis de produção e de consumo.

Em um balanço de uma década desde a criação da PNRS, Bensen, Silva e Jacobi (2021) concluem que se os municípios tivessem seguido essa ordem, o resultado seria a erradicação dos lixões e a estabilização ou diminuição da quantidade de resíduos gerada e destinada a aterros sanitários. Todavia, o que se observava é justamente o contrário, frente ao aumento no volume de resíduos registrado anualmente.

Outro objetivo que se destaca corresponde à inclusão social e produtiva de catadores, com a priorização da participação de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos sistemas de coleta seletiva e logística reversa. Esse objetivo ainda se revela como um dos instrumentos para a implementação da PNRS na forma de “incentivo à criação de ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010). Tal inclusão deve ocorrer para garantir condições de trabalho dignas e combater a discriminação que esse grupo sofre, manifestando mais uma vez o caráter multidimensional dessa política pública.

### 1.2.3 Instrumentos da PNRS

A lei n. 12.305/2010 dispõe também sobre os instrumentos para viabilizar a efetivação da PNRS, dentre os quais destacam-se os planos de resíduos sólidos, a coleta seletiva, a logística reversa, a educação ambiental, os acordos setoriais, os termos de compromisso, o monitoramento e a fiscalização.

Como já mencionado, para cada nível de governo deve haver o respectivo plano de resíduos sólidos, cujo conteúdo deve abranger minimamente o que vem exigido na lei. Sua elaboração configura uma condição para que estados e municípios tenham acesso aos recursos da União e está prevista a priorização na destinação dos recursos às iniciativas regionalizadas, como estados que instituírem microrregiões para integrar a execução dos planos, ou municípios que elegerem a gestão através de consórcios intermunicipais.

Entretanto, embora a elaboração dos planos seja uma exigência para acessar os recursos federais, sua publicação não constitui uma garantia de recebimento. Nesse sentido, a CNM (2015) denuncia que muitos municípios que dispõem de PMGIRS não conseguiram o repasse de recursos, mesmo porque se trata de um ato discricionário da União.

Ainda sobre isso, constata-se que a exigência de elaboração desses planos não vem sendo cumprida a contento. Tanto que os prazos para o cumprimento dessa imposição foram estendidos pela lei n. 14.026/2020 (conhecida como novo marco do saneamento básico) até 31 de dezembro de 2021.

Outro importante instrumento na gestão de resíduos sólidos é o consórcio intermunicipal, por meio do qual os municípios podem associar-se para desenvolver atividades relacionadas ao manejo de resíduos, tais como coleta domiciliar, coleta seletiva, disposição final adequada, compostagem, compartilhamento de aterros, dentre outras (BENEDETI *et al*, 2021), de modo que desenvolvam ações que sejam adequadas à realidade regional abrangida pelo consórcio. Esse tipo de iniciativa é incentivado pela PNRS e tem respaldo nos princípios da cooperação e do respeito às diversidades locais e regionais.

A gestão consorciada apresenta-se como alternativa relevante para o gerenciamento de resíduos sólidos, especialmente em se tratando de municípios de pequeno porte, por serem os que encontram maiores dificuldades para a execução da PNRS, por contarem com receitas menores e disporem de menos recursos técnicos. Segundo Maiello, Britto e Valle (2018, p. 31), “muitos municípios brasileiros encontram dificuldades que são quase insolúveis quando enfrentadas isoladamente para planejar, regular e promover a adequada operação dos serviços

de manejo de resíduos sólidos” e, diante disso, os arranjos regionais conformam-se como ferramenta expressiva para auxiliar na superação dessas deficiências.

Já a coleta seletiva consiste na “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (BRASIL, 2010, s.p.), a fim de viabilizar seu reaproveitamento e reciclagem. Assim, para que se materialize, envolve a responsabilidade individual do consumidor na separação dos resíduos e no descarte correto, a integração dos catadores, bem como a ação do município (ente responsável por essa atividade) no desenvolvimento de ações integradas. Por isso, considera-se que esse instrumento abrange aspectos ambientais, sociais e econômicos, e dialoga com o objetivo da inclusão dos catadores.

Por sua vez, a logística reversa se refere às ações voltadas para a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para seu reaproveitamento, reinserção no processo produtivo ou destinação final adequada (BRASIL, 2010) e, por isso, é interpretada como um “instrumento de desenvolvimento econômico e social” (SOLER, 2014, p. 49). Assim como a coleta seletiva, envolve a responsabilidade do consumidor, mas também implica, principalmente, o engajamento do setor produtivo. Esse instrumento foi estabelecido como meio para a implementação do princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e para a reinserção desses resíduos na cadeia produtiva. Por isso, é importante que tenha abrangência universal e que seja ampliado para outros tipos de resíduos (além dos que figuram na PNRS).

Como mecanismos voltados para a estruturação da logística reversa, tem-se os acordos setoriais e os termos de compromisso, capazes de estabelecer direitos e obrigações para o setor público e empresarial. Quanto aos primeiros, a lei n. 12.305/2010 dispõe em seu artigo 19 que “são atos de natureza contratual, firmados entre o poder público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010). Os termos de compromisso, por sua vez, não estão expressamente definidos na lei, mas aludidos como uma alternativa quando da inexistência de acordo setorial para determinado produto ou como forma de estabelecer compromissos mais rígidos (SÃO PAULO, 2014). Sua abrangência, diferentemente dos acordos setoriais, alcança somente os signatários. E tanto os acordos setoriais quanto os termos de compromisso podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal (BRASIL, 2010)

Vislumbra-se a coleta seletiva e a logística reversa como mecanismos importantes para mitigar a quantidade de resíduos destinada aos aterros, assim como para aumentar os índices de reaproveitamento e, por consequência, contribuir para a redução da emissão de GEE, da

extração de recursos naturais e do gasto energético na produção de novos bens. Como todas essas estratégias tangem a adesão do consumidor e a mudança de hábitos da sociedade como um todo, a educação ambiental desponta como o instrumento chave para essa transformação, tanto no âmbito individual, quanto no coletivo. Sua importância decorre de sua capacidade de promover a “sensibilização necessária dos atores e instituições envolvidas por essa política” (MARTINS, 2019, p. 66) impulsionando a mudança de cultura necessária para melhorar o gerenciamento de resíduos sólidos.

Ademais desses instrumentos apresentados, é possível mencionar ainda incentivos fiscais, financeiros e creditícios, pesquisa científica e tecnológica, cooperação técnica e financeira entre o setor público e o privado, inventário e sistema declaratório anual de resíduos sólidos, avaliação de impactos ambientais, incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou associação de catadores de recicláveis, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FDCT), o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), entre outros já previstos na PNRS.

### **1.3 Decreto n. 10.936/2022**

Em 12 de janeiro de 2022, foi publicado no Diário Oficial (DOU) o decreto n. 10.936/2022, que regulamenta a lei n. 12.305/2010 em alguns aspectos, com destaque para a coleta seletiva, a responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida dos produtos, a logística reversa e resíduos perigosos – revogando diversos dispositivos legais anteriores, inclusive o decreto n. 7.404/2010. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, essa nova regulamentação busca trazer maior efetividade à PNRS, tendo em vista a quantidade de resíduos que continua sendo descartada de forma inadequada (CASA CIVIL, 2022).

Esse novo decreto cria o Programa Nacional de Logística Reversa, cujos objetivos são “I – otimizar a implementação e a operacionalização da infraestrutura física e logística; II – proporcionar ganhos de escala; e III – possibilitar a sinergia entre os sistemas” (BRASIL, 2022), visando-se a maior adesão a esse sistema. São estabelecidas explicitamente as obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, com previsão de integração de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis. Ademais, institui o manifesto de transporte de resíduos (MTR), o conteúdo mínimo dos instrumentos regulamentadores dos sistemas de logística reversa e prevê a obrigatoriedade de integração dos sistemas de logística reversa ao SINIR.

Ainda institui o Programa Coleta Seletiva Cidadã, que estabelece que órgãos e as entidades da administração pública federal deverão separar os resíduos reutilizáveis e recicláveis, destinando-os prioritariamente às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2022). Sobre a coleta seletiva, também define explicitamente a responsabilidade do consumidor no ciclo de vida dos produtos.

Como se sabe, o setor de resíduos consome uma parcela considerável do orçamento dos municípios, em torno de 20% a 50% do orçamento total (GOMES *et al*, 2014). Por isso, o decreto também dispõe sobre a questão da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, para que seja assegurada através de instrumentos de remuneração, com mecanismos de cobrança pela prestação dos serviços (com cobrança dos usuários).

Outro ponto a ser mencionado refere-se ao estabelecimento de regras para os planos de gerenciamento de resíduos sólidos para microempresas e empresas de pequeno porte, os quais poderão ser apresentados por meio de formulário eletrônico simplificado no SINIR. Assim, ficam dispensados somente aqueles empreendimentos que gerem resíduos equiparados aos resíduos domiciliares ou cujo volume não exceda duzentos litros por dia.

No caso de resíduos perigosos, prevê a obrigatoriedade de elaboração de plano de gerenciamento e sua submissão a órgão competente do SISNAMA, ou do SNVS ou do SUASA, conforme o caso. Ademais, indica que o órgão licenciador “poderá exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública” (BRASIL, 2022, n.p.).

Por fim, faz-se relevante também citar que os estados, Distrito Federal e os municípios deverão disponibilizar anualmente ao SINIR informações sobre os resíduos sólidos, assim como os planos de gestão e que o atendimento a essa obrigatoriedade se torna uma condição para se ter acesso aos recursos federais, conforme traz o artigo 84.

#### **1.4 Panorama geral da implementação da PNRS**

Nessa subseção busca-se apresentar alguns dados relevantes sobre o atual estágio da gestão de resíduos sólidos no Brasil e demonstrar comparativamente a sua evolução desde a publicação da lei n. 12.305/2010. Para tanto, recorreu-se a algumas fontes oficiais de dados. Uma delas, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR),

elabora anualmente, desde 2002, o diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SNIS-RS), que é uma das principais referências sobre resíduos sólidos no país.

A representatividade da amostra do SNIS-RS tem aumentado com cada vez mais municípios respondendo às questões sobre a cobertura dos serviços de resíduos, disposição final, coleta seletiva, informações financeiras, entre outras. Essa evolução está demonstrada no Quadro 3.

Quadro 3 – Abrangência da amostra do SNIS-RS

<b>MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO SNIS-RS</b>	<b>2010</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Número de municípios</b>	2.070	3.712	4.589
<b>% de municípios em relação ao total</b>	32,20	66,60	82,40
<b>% da população urbana do país</b>	72,80	86,60	94,30

Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em SNIS-RS (2020) e BENSEN; SILVA; JACOBI (2020).

Embora alcance as 26 capitais dos estados e o Distrito Federal, essa amostra não é homogênea em termos regionais (BENSEN; SILVA; JACOBI, 2021), já que se observa que há maior participação dos municípios da região Sul (91,4% responderam à pesquisa) e que a menor participação se concentra na região Nordeste (72,1%), seguida pela região Norte (74,2%). Em relação à região Sudeste, abrange 1.668 municípios, ou seja, 89,1% do total. Especificamente sobre o Estado de São Paulo, de seus 645 municípios, somente 41 não responderam ao SNIS-RS 2020. Assim, foram coletados os dados de 93,6% do total de municípios paulistas, o que é um número bastante representativo.

Essa amostra representa 92,3% da população brasileira e alcança 94,3% da população urbana total. No que tange à classificação por faixas populacionais, nota-se que quanto menor a faixa populacional, menor o índice de municípios que enviaram as informações ao SNIS-RS.

Quadro 4 – Índice de participação por faixa populacional

<b>FAIXA</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>MUNICÍPIOS PARTICIPANTES</b>	<b>% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MUNICÍPIOS DA FAIXA</b>
<b>1</b>	< 30 mil habitantes	3.540	80,5% de 4.396
<b>2</b>	entre > 30 mil e < 100 mil	736	86,8% de 848
<b>3</b>	entre > 100 mil e < 250 mil	197	93,8% de 210
<b>4</b>	entre > 250 mil e < 1 milhão	99	100%
<b>5</b>	entre > 1 milhão e < 4 milhões	15	100%
<b>6</b>	> 4 milhões	2	100%

Fonte: SNIS-RS 2020 (BRASIL, 2021)

Questões como a ausência de equipe técnica, ausência de sistematização de dados e pouco conhecimento especializado na gestão resíduos sólidos, dentre outras, possivelmente

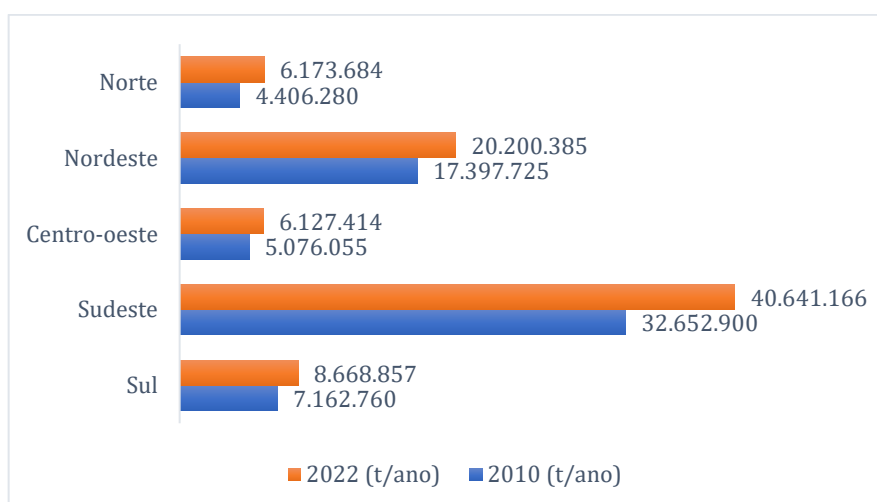
estão relacionadas com essa menor participação dos municípios com menor número de habitantes.

Outra importante fonte de dados é o Panorama Geral dos Resíduos Sólidos no Brasil, produzido anualmente pela ABRELPE desde 2003. O relatório de 2020 apresenta comparativamente alguns dados de 2010 e 2019, retratando um balanço dos dez anos da PNRS, e também foi utilizado para destacar alguns aspectos relativos à implementação dessa política.

A partir do relatório da ABRELPE de 2022, é possível observar a tendência de crescimento da geração de RSU no país, que passou de 66.695.720 t/ano em 2010 para 81.811.506 t/ano em 2022, bem como de incremento da geração per capita, que saltou de 348,3 kg/hab/ano para aproximadamente 380,7 kg/hab/ano. Pontua-se que a tendência de crescimento na geração de RSU pode ser observada indistintamente em todas as macrorregiões brasileiras, conforme ilustrado no gráfico 1.

Esses dados revelam uma grande discrepância regional, confirmando que a quantidade de resíduos gerada está diretamente relacionada à presença de conglomerados urbanos, polos industriais, centros comerciais e alta concentração populacional. Em razão dessas diferenças regionais, os estados e seus municípios precisam definir estratégias específicas, condizentes com suas particularidades e, principalmente, com suas dificuldades, para alcançarem o cumprimento dos objetivos estabelecidos na PNRS – tal como é postulado no princípio do respeito à diversidade local e regional.

Gráfico 1 – Crescimento da geração de RSU por região em 2010 e 2022



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em ABRELPE (2021; 2022).

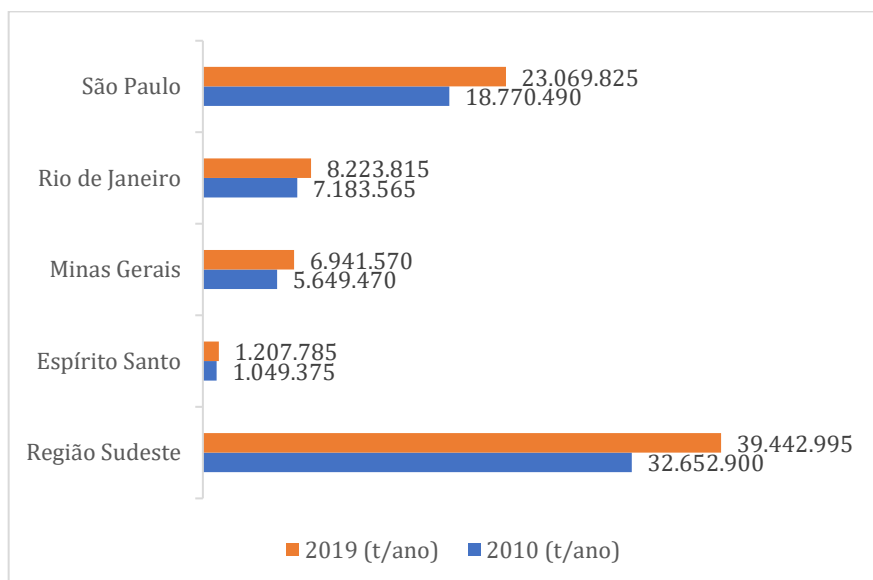
Como se nota no gráfico 1, em todas as regiões ocorreu um aumento na geração de RSU. A região Sudeste se destaca como a maior geradora de RSU, com um total de 40.641.166 t/ano.

De acordo com o último Panorama da ABRELPE (ano base 2022), essa região passou a responder por praticamente metade da geração total de RSU no país (49,7%), com um volume de 40 milhões de toneladas/ano e uma média de 1,234 kg/hab/dia. Ao passo que as regiões Norte e Centro-Oeste foram responsáveis por 7,5% do volume de RSU gerado cada uma, com uma média per capita bem menor que a do Sudeste, com 0,884 kg/hab/dia e 0,993 kg/hab/dia respectivamente.

É importante considerar o quanto cada região representa na geração de RSU, para compreender o quanto o cumprimento, bem como o descumprimento da PNRS nessas localidades impacta nos índices nacionais. A média de geração per capita do Sudeste (1,234 kg/hab/dia), por exemplo, é significativamente maior que a média nacional, de 1,043 kg/hab/dia (ABRELPE, 2022). Embora essa região apresente o maior índice de coleta de RSU (98,6%), superior à média do país (93,04%), o seu volume não coletado ainda é maior que aquele não coletado nas regiões Centro-Oeste e Sul, onde as médias são de, respectivamente, 95% e 97%.

Considerando a relevância do Sudeste em termos de geração de resíduos e ainda por se tratar da região onde se situa o município de Vargem Grande do Sul, localidade estudada nesta pesquisa, optou-se por destacar os dados relativos aos resíduos nessas localidades. No gráfico 2 são apresentados os dados por Estados do Sudeste:

Gráfico 2 – Crescimento na geração de RSU (2010/2019) por estados do Sudeste



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em ABRELPE (2021).

Como se nota, em todos os estados houve crescimento na geração de RSU nos últimos anos. Ainda, o Gráfico 2 demonstra que o estado de São Paulo é responsável por mais da metade

do volume de RSU gerado (cerca de 58,5% do total), confirmando que existe uma correlação entre população, aglomeração urbana, centros de produção e comercialização e a geração de resíduos. Nesse estado, de acordo com levantamento da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) está concentrada 20% da população brasileira (SÃO PAULO, 2020).

Depois desse período (2010/2019), mais um fator passou a afetar diretamente a geração e manejo de RSU: a pandemia de Covid-19. Isso porque a geração de RSU resulta do processo de aquisição e de consumo de bens e produtos e, nesse contexto pandêmico, na medida em que houve um deslocamento das pessoas de seus locais de trabalho para suas residências, com a dinâmica de *home office*, a geração de resíduos, que antes acontecia de forma descentralizada (locais de trabalho, de estudo, lazer e comércio), passou a concentrar-se nas residências, as quais são atendidas diretamente pelos serviços de limpeza urbana (ABRELPE, 2021).

Ademais, nesse período, constatou-se um maior uso de embalagens descartáveis, com o uso de serviços *delivery*, além dos demais descartes diários de resíduos que passaram a ocorrer quase que exclusivamente nas residências. Assim, sublinha-se que a pandemia impactou no incremento da geração de RSU, contabilizando 82,5 milhões de toneladas geradas somente em 2020, ou seja, aproximadamente 4,6% maior em relação ao ano anterior (ABRELPE, 2021). No ano de 2022, possivelmente em razão do fim das medidas sanitárias de isolamento social, houve uma discreta diminuição geral na geração de RSU em todas as regiões do país. O volume de geração nacional foi de 82.664.213 t./ano em 2021 e reduziu para 81.811.506 t./ano em 2022 (ABRELPE, 2022).

No tocante à reciclagem, conforme indicado no SNIS-RS 2020, menos da metade da amostra (1.999 municípios, ou seja, 43,6% dos respondentes) declarou realizar a recuperação de materiais recicláveis secos (como papel, papelão, plástico e lata). Sobre isso, chama a atenção o índice de recuperação de material reciclável seco estimado no relatório por ser um valor bastante baixo: somente 5,3% do total potencialmente recuperável é de fato recuperado pelos municípios. Referente a isso, da estimativa de 1,07 milhão t./ano de resíduos recicláveis secos de todo o território nacional, 0,46 milhão t./ano é recuperado na região Sudeste, sendo essa a região que apresentou maior montante de massa recuperada.

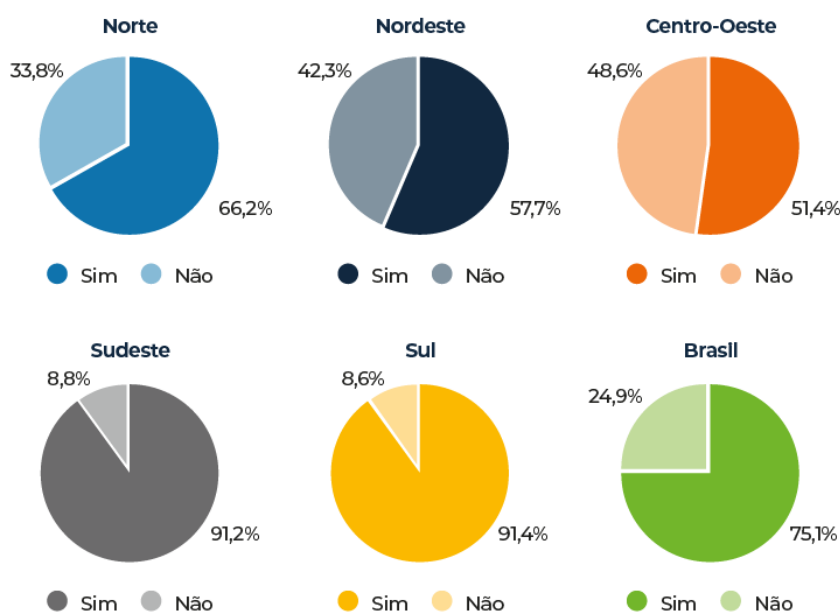
Quando se observa esse indicador em relação à população urbana, constata-se que a média de resíduos recuperados nesses 1.999 municípios é de 7,99kg/hab./ano. Observa-se que “A maior média per capita é a da macrorregião Sul (15,6 kg/hab./ano) e a menor, da macrorregião Norte (3,9 kg/hab./ano)” (BRASIL, 2021, p. 45) e que a região Sudeste apresenta índice de 6,76 kg/hab./ano, ou seja, abaixo da média nacional.

Em valores absolutos, estimou-se que a quantidade de massa recuperada foi de 560 mil toneladas no Sudeste, sendo 360 mil toneladas apenas no estado de São Paulo, conforme último levantamento do SNIS. Consta-se ainda que esse estado, apesar de exprimir índice inferior ao nacional, está acima da média da região em que se insere, com média de massa recuperada de 7,31kg/hab./ano. Sua taxa de recuperação de resíduos nesse estado coincidiu com os valores nacionais, qual seja, de 2,17% (SNIS-RS 2020).

Considerando-se uma década da PNRS, ou seja, o período de 2010 a 2020, constata-se que houve alguns avanços em relação ao gerenciamento de resíduos sólidos. Um exemplo disso é a abrangência da coleta seletiva, que mais que dobrou na região Sudeste, passando de 383 municípios em 2010 para 700 em 2020 (SNIS, 2020). Quando se analisa apenas o estado de São Paulo, o aumento da presença de coleta seletiva foi bem mais discreto, passando de 253 municípios para 388 – o que indica que 39,8% dos municípios paulistas ainda não adotaram essa prática.

No Panorama de 2022 (ABRELPE, 2022), são contabilizados os municípios que possuem alguma iniciativa de coleta seletiva, conforme se observa no Gráfico 3. Vale ressaltar que esse indicador não implica que a coleta seletiva seja abrangente nos municípios onde há tais iniciativas, pois é possível que sejam, em alguns casos, apenas iniciativas pontuais (ABRELPE, 2022).

Gráfico 3 – Distribuição dos municípios com iniciativas de coleta seletiva no Brasil e regiões (%) em 2021.



Fonte: ABRELPE (2022, p. 25).

Tais atividades foram encontradas em 75,1% dos municípios brasileiros e mais uma vez os dados revelam uma enorme discrepância regional, pois, como demonstrado, a maior porcentagem de municípios com coleta seletiva é encontrada na região Sul (91,4%), seguida pela região Sudeste (91,2%); já as outras regiões apresentam índices bem abaixo da média nacional (75,1%), sendo 66,2% no Norte, 57,7% no Nordeste e 51,4% no Centro-Oeste.

Em uma perspectiva municipal, a CNM (2015) destaca que a implementação da coleta seletiva é desafiadora, já que deve contemplar as especificidades locais, que envolvem desde peculiaridades comunitárias, até questões geográficas e logísticas (relativas à distância entre o local de coleta e os polos de reciclagem – compradores desses materiais). Sobre isso, ressalta que há maiores dificuldades para os municípios distantes dos grandes centros de reciclagem, especialmente os de pequeno porte, em razão da significativa diminuição da viabilidade econômica dessa prática.

Também insta frisar que baixos índices de coleta seletiva resultam em baixos índices de recuperação e de reciclagem de resíduos, o que, por consequência, acarretam maior volume de resíduos destinados à disposição final no solo, fazendo com que os aterros tenham seu tempo de vida útil encurtados, além dos diversos impactos ambientais e sociais envolvidos, conforme já exposto.

Outro importante instrumento trazido pela PNRS é a logística reversa. O Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil 2022 (ABRELPE, 2022) exhibe dados importantes sobre a evolução dos sistemas de logística reversa no país, destacando aqueles referentes a embalagens de defensivos agrícolas, embalagens de óleos lubrificantes, pneus, lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, medicamentos, resíduos eletroeletrônicos, baterias de chumbo-ácido, embalagens de aço e embalagens em geral.

O referido documento apresenta graficamente informações do período de 2010 a 2021, da quais se infere que, de maneira geral, houve avanços significativos nesses sistemas, com o aumento do volume reciclado ou recuperado de embalagens de defensivos agrícolas, de óleos lubrificantes, pneus e lâmpadas. À exceção do ano de 2020, em que houve queda no volume reciclado de alguns tipos de resíduos, possivelmente relacionada ao contexto da pandemia de Covid-19, que dificultou a logística de coleta e de recebimento desses resíduos específicos.

Conforme os dados trazidos pela ABRELPE (2022), a maioria dos sistemas logísticos citados não está presente em todos os estados brasileiros, o que revela que a logística reversa, embora esteja avançando, ainda apresenta fragilidades. Ressalta-se que tal instrumento é

essencial para que esses resíduos tenham uma destinação ambientalmente adequada, contribuindo, portanto, para mitigar os impactos negativos por eles causados.

Já a compostagem consiste em um processo natural de reaproveitamento de resíduos orgânicos, mediante a “decomposição biológica da fração orgânica biodegradável” (ABNT, 1996, p. 2), resultando na geração de um composto rico em nutrientes, que pode ser utilizado como fertilizante. Essa técnica se apresenta como uma possibilidade de mitigação dos impactos ambientais negativos decorrentes do descarte desses resíduos, contribuindo ainda com a ampliação do tempo de vida dos aterros sanitários.

Apesar dos benefícios alcançados mediante o emprego dessa técnica, ao observar os índices de compostagem nos municípios brasileiros, constata-se que ela é incipiente e bem pouco explorada. Encontravam-se em operação 73 unidades de compostagem, das quais 53 se situam na região Sudeste, 15 na região Sul, três na Centro-Oeste e somente uma nas regiões Norte e Nordeste (BENSEN; SILVA; JACOBI, 2021), evidenciando mais uma vez as diferenças regionais na gestão de resíduos.

Outra importante questão concerne à destinação final dos resíduos sólidos. Anteriormente à publicação da PNRS, já havia outros dispositivos legais que versavam sobre a disposição final adequada de resíduos sólidos, a exemplo da própria PNMA, que direcionou alguns artigos à proibição dos lixões. Assim, “a prática da destinação de resíduos em locais inadequados – os lixões ou aterros simples/controlados – deveria caracterizar-se como atividade ilegal desde 1981” (AMARO, 2018, p. 162).

Segundo os dados apresentados pela ABRELPE, houve uma discreta melhora em relação à disposição final dos resíduos no decorrer de dez anos da PNRS, em que é possível identificar a tendência de crescimento da destinação a aterros sanitários e de diminuição em relação a lixões e aterros controlados, como se observa nos gráficos 4 e 5 abaixo.

Gráfico 4 – Destinação final RSU em 2010

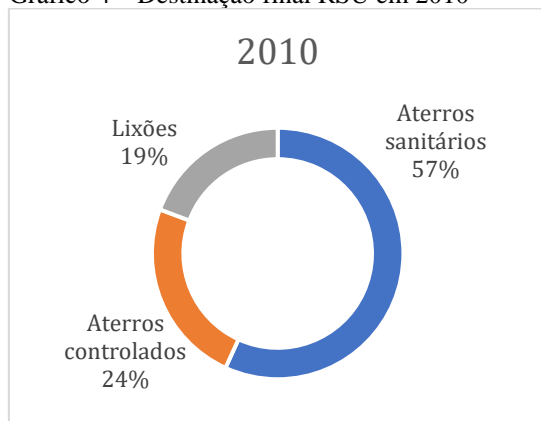
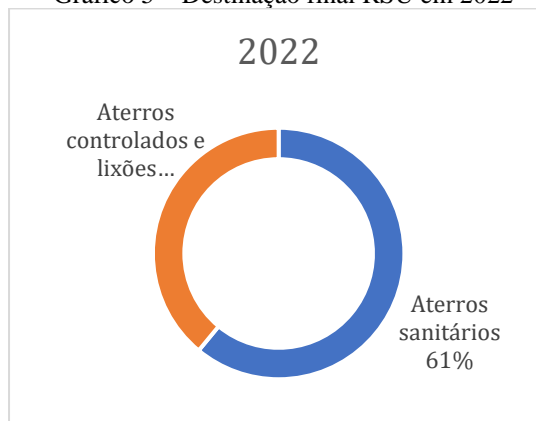


Gráfico 5 – Destinação final RSU em 2022



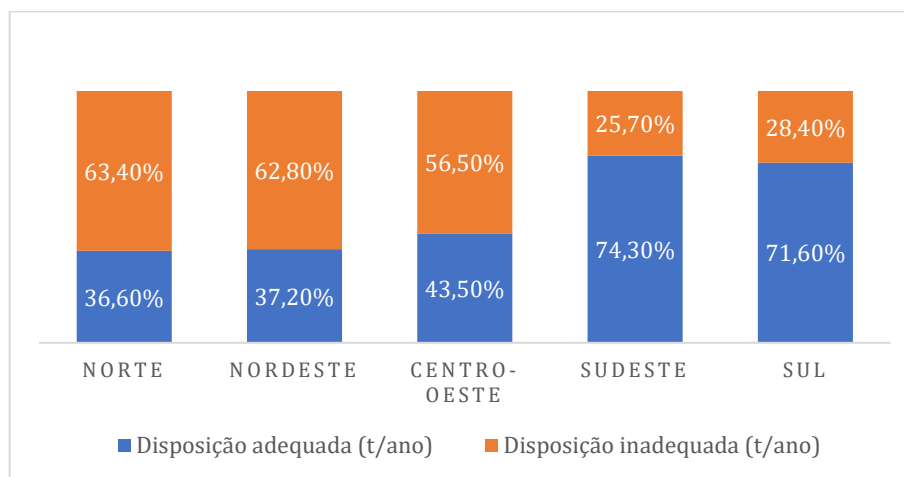
Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em ABRELPE (2020;2022).

No último Panorama da ABRELPE (2022), não foi destacada a diferenciação entre a quantidade de resíduos destinadas a aterros controlados e a lixões, sendo somente revelado o quanto recebeu disposição inadequada ou adequada. Por isso, no gráfico 5 não foi possível distinguir as duas categorias de disposição inadequada.

Somente a destinação a aterros sanitários é considerada ambientalmente adequada. Assim, após uma década da PNRS, ainda encontramos quase 39% dos RSU recebendo destinação final inadequada. Considerando a base de dados do ano de 2022, constata-se que 61% dos resíduos receberam destinação adequada. Sobre essa questão, se ponderarmos que a geração de resíduos tem crescido nos últimos anos, percebemos que, comparativamente, a massa destinada de forma inadequada em 2022 na verdade foi maior que em 2010, apesar do aumento relativo (percentual) de destinação adequada.

Na região Sudeste está o maior percentual de destinação adequada, qual seja, 74,3%. No entanto, isso implica que 10.298.552 toneladas de resíduos ainda são destinadas de forma inadequada por ano (ABRELPE, 2022). O gráfico 6 discrimina o volume de resíduos que recebeu disposição final adequada e inadequada por região:

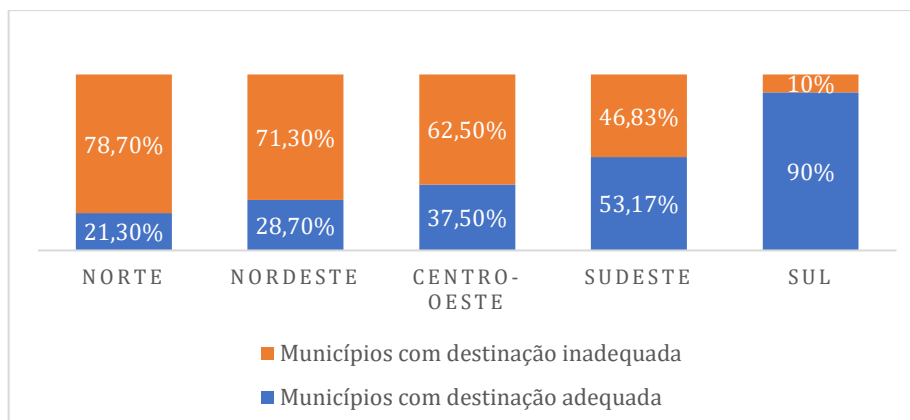
Gráfico 6 – Disposição final de RSU por região e por tipo de destinação (2022)



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em ABRELPE (2022).

Já quando se analisa a questão da disposição final em relação aos municípios, considerando o levantamento da ABRELPE, depara-se com um outro retrato: apesar da região Sudeste dar destinação adequada a 74,3% dos resíduos, apenas 53,17% de seus municípios conseguem fazer isso, ou seja, dos 1.668 municípios da região, quase a metade (781) encontra dificuldades para cumprir esse objetivo da PNRS. O gráfico 8 representa a disposição final por municípios, de acordo com cada região, no ano de 2021:

Gráfico 7 – Disposição final adotada por municípios, por região (2021)



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em ABRELPE (2022).

Nota-se que na região Norte os índices são ainda mais problemáticos: dos 450 municípios, 354 dão disposição final inadequada aos resíduos, de modo que somente 21,3% (96 municípios) conseguem destiná-los adequadamente. Em contraponto, no Sul, onde 70,8% do volume de resíduos recebe disposição final adequada, o percentual de municípios que destinam seus resíduos de forma adequada é o maior do país, registrando-se 90% (sendo que a disposição final inadequada ocorre em 120 municípios).

A perspectiva de considerar a destinação final de resíduos por municípios provoca reflexões sobre as dificuldades enfrentadas por eles. De acordo com a CNM (2015, p. 37), “quanto maior o município, maior a viabilidade econômica do aterro sanitário individual”, ao passo que, quanto menor o município, menos exequível será. Isso porque, conforme o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia constatado, quanto menor o município, maior será o custo para a manutenção de um aterro individual, concluindo que a manutenção de aterros individuais em municípios com menos de 100 mil habitantes se torna inviável devido à carência de recursos técnicos e financeiros (CNM, 2015).

O fator financeiro e técnico assume grande relevância nessa temática, especialmente no que concerne aos aterros, já que são empreendimentos que despendem altos montantes. Por isso, para a CNM (2015), sem o apoio do governo federal, os municípios não conseguirão eliminar os lixões, diante da enorme complexidade envolvida.

Sobre o montante aplicado nos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de RSU, apurou-se que foram gastos cerca de R\$ 27,3 bilhões no ano de 2020 e R\$ 28,03 bilhões em 2021, dos quais mais da metade (R\$ 14,7 bilhões e R\$ 15,281 bilhões respectivamente) refere-se à região Sudeste. A média de gastos com esses serviços no Brasil foi de R\$ 10,95 por

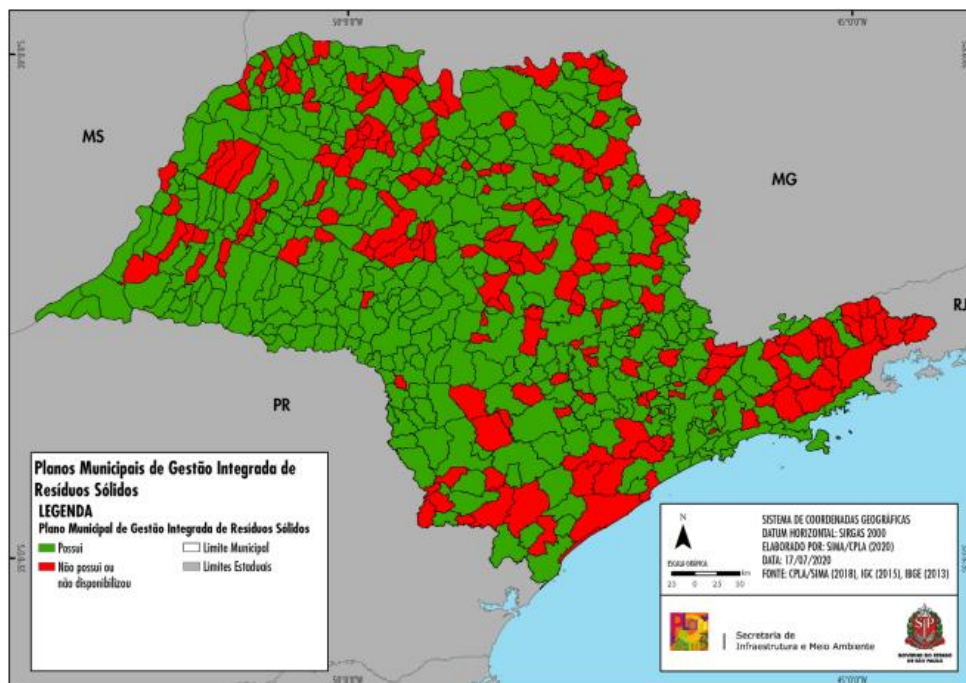
habitante/mês, sendo que a única região que apresentou média superior à nacional foi a Sudeste, que contabilizou R\$ 14,21 por habitante/mês (ABRELPE, 2021; 2022). Uma vez que essa região é a maior geradora de resíduos, faz sentido que ela aplique mais recursos que as demais regiões do país.

#### 1.4.1 Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS)

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) de São Paulo apresenta um panorama dos municípios paulistas, em que se identificou a existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) em 446 municípios (Figura 4). Isso não significa que necessariamente os outros 199 municípios não elaboraram o plano, mas sim que eles não o enviaram à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA).

Em verde estão representados os municípios do estado de São Paulo que possuem PMGIRS e em vermelho aqueles que não possuem ou não apresentaram. Pontua-se que município de Vargem Grande do Sul, objeto do presente estudo, está inserido dentre aqueles que não possuem PMGIRS, pois a base de dados da SEMA é de 2020, anterior à elaboração do referido plano (que ocorreu somente em 2022).

Figura 4 – Municípios com Planos de Gestão de Resíduos Sólidos



Fonte: CPLA/SIMA (2018), IGC (2015), IBGE (2013) *apud* PERS/SP, SÃO PAULO (2020, p. 29).

É notório mencionar que a publicação dos PMGIRS não assegura a qualidade desses planos, tanto que muitos deles continuam aquém do exigido pela PNRS (AMARO, 2018). Essa

fragilidade também foi indicada no PERS de São Paulo, o qual identificou a necessidade de melhoria de diversos aspectos como:

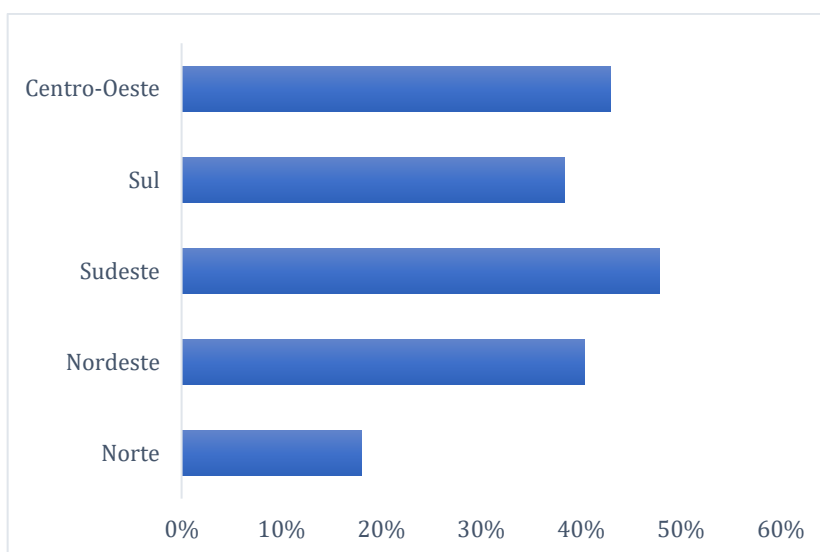
Dados sobre a geração e caracterização dos diferentes tipos de resíduos sólidos; dados sobre mão de obra, empresas contratadas ou terceirizadas, coleta, transporte e disposição final; receitas e custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana; identificação de eventuais passivos ambientais, pontos de disposição irregular de resíduos ou rejeitos, áreas contaminadas e aterros encerrados, assim como a previsão de medidas de remediação; programas de educação ambiental estruturados; metas, programas e ações propostos não detalhados ou quantificados; entre outros (SÃO PAULO, 2020, p. 29)

Ressalta-se a importância dos PMGRIS como orientadores para a gestão e gerenciamento dos resíduos nos municípios e sublinha-se que as deficiências e incompletudes nesses planos implicam atrasos e prejuízos na execução de ações que resultem em avanços no cumprimento da PNRS (AMARO, 2018).

Para elaborar e implementar os planos de gerenciamento de resíduos sólidos, os municípios podem recorrer às soluções regionalizadas, por meio de consórcios intermunicipais ou de outras formas de cooperação entre os entes federados (BRASIL, 2010). Esses consórcios estão previstos na lei n. 12.305/2010 como um instrumento da PNRS e se apresentam como uma estratégia que pode ser utilizada para desenvolver ações conjuntas relacionadas não só com a elaboração dos planos, mas também com situações mais específicas, como a destinação final, a coleta convencional de resíduos domiciliares, a coleta seletiva, dentre outras que envolvam a prestação de serviços relacionados a resíduos sólidos. A PNRS inclusive incentiva a adoção de formas de cooperação intermunicipal, tal qual os consórcios, para aprimorar o planejamento e operacionalização dessa política.

Bensen, Silva e Jacobi (2021) indicam que esse tipo de serviço compartilhado foi mais recorrente para ações relacionadas à destinação final de resíduos em aterro sanitário (73,1% dos municípios consorciados), seguida pela coleta de resíduos domiciliares (29,5%) e coleta seletiva (27,1%). Nota-se também que está mais presente na região Sudeste, seguida pela Nordeste e pela Sul, como mostrado no gráfico 8.

Gráfico 8 – Percentual de municípios integrantes de consórcios de manejo de RSU por região (2019)



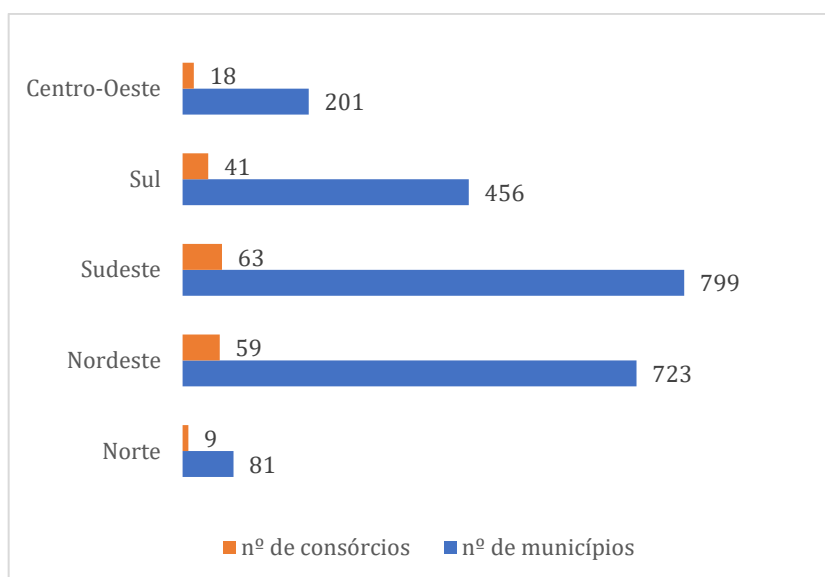
Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em SNIS-RS (2020, p. 234).

O Gráfico 8 indica a quantidade de municípios que responderam sim à existência de consórcios somados àqueles que não responderam ao SNIS-RS 2020, mas se declararam consorciados. Assim, o percentual indicado no gráfico 6 refere-se à quantidade de municípios consorciados em relação ao total de municípios da respectiva região. Com isso, percebe-se que a adesão às soluções consorciadas ainda é tímida, pois esse tipo de arranjo regional atingiu menos da metade dos municípios em todas as regiões.

Esse levantamento apontou que 799 municípios no Sudeste integram esse tipo de consórcio, 723 no Nordeste, 456 no Sul, 201 no Centro-Oeste e 81 no Norte (BRASIL, 2020, p. 234). Mas, ao se comparar os percentuais de cada região, observa-se um certo equilíbrio entre elas, com exceção da região Norte, que apresentou índice bem mais baixo das demais.

Ao se ponderar sobre a equivalência dos municípios consorciados em relação à população urbana total, verifica-se que o maior percentual é encontrado na região Sul (35,3%), embora não seja o local onde há o maior número de consórcios. Já no Sudeste, os municípios consorciados representam 28% de sua respectiva população urbana, o que evidencia que a prática de consorciamento ainda é pouco explorada. Em seguida, apresenta-se o gráfico 9, a fim de destacar a quantidade de consórcios e a quantidade de municípios consorciados por região:

Gráfico 9 – Municípios integrantes de consórcios X quantidade de consórcios (2019)



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em SNIS-RS (2020).

Considerando as diversas dificuldades identificadas na implantação da PNRS nos municípios, como o elevado custo de manutenção de aterros, a inviabilidade econômica para reciclagem em alguns contextos, a ausência de recursos técnicos e financeiros, o elevado número de regramentos para o gerenciamento de resíduos sólidos, dentre outras, ratifica-se que a gestão consorciada pode auxiliar os municípios, especialmente os de menor porte, a executarem as ações necessárias para efetivar essa política.

### 1.5 Balanço da PNRS

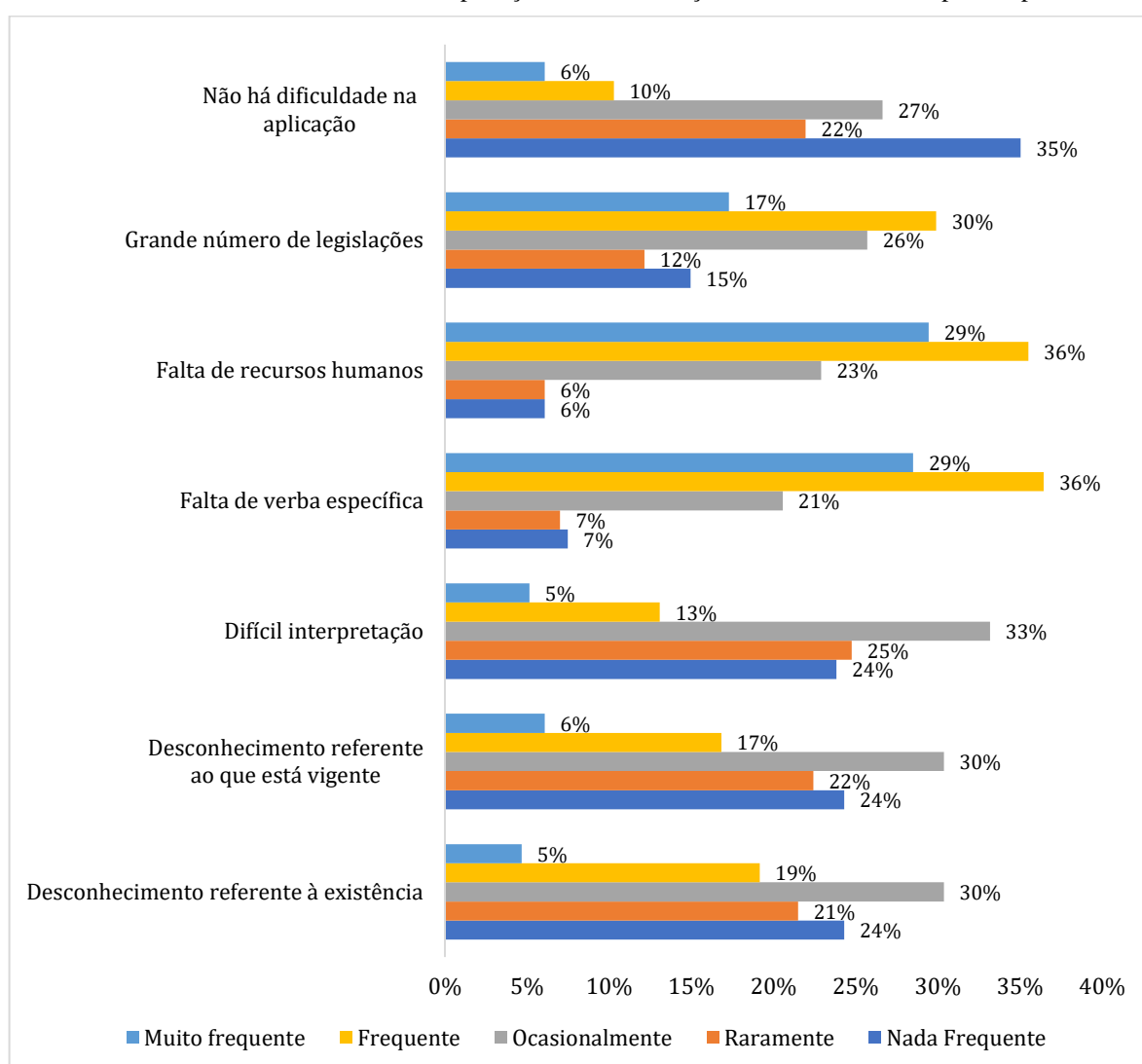
A PNRS é o marco regulatório mais importante para a gestão de resíduos sólidos no Brasil, apresentando-se como norma geral para balizar as demais normativas nessa área e para fomentar “transformações nas esferas federal, estadual e municipal, no que concernem as respectivas políticas públicas” (MAROTTI, 2018, p. 138). Como apresentado, a partir da lei n. 12.305/2010, outras legislações e normativas correlatas tiveram que ser adaptadas ao seu conteúdo. Entretanto, por se tratar de norma estruturante, carece de diretrizes para a execução dos objetivos, o que acabou resultando em um amplo rol de instrumentos disponíveis para orientar o gerenciamento e a gestão de resíduos sólidos.

Em pesquisa realizada com os municípios do estado de São Paulo por MORAES (2021), ficou demonstrado que a grande quantidade de instrumentos normativos e legais representa um fator limitante para a implementação da PNRS em âmbito municipal. Essa situação foi

interpretada e reconhecida como uma dificuldade para a não aplicabilidade das normas e legislações por mais da metade dos respondentes (cerca de 61%).

O gráfico 10 retrata a percepção dos municípios quando questionados sobre quanto frequente os motivos expostos (desconhecimento referente à existência de leis, resoluções e normas; desconhecimento referente a quais estão vigentes; difícil interpretação; falta de verba específica; falta de recursos humanos; grande número de legislações; e não há dificuldade para a aplicação) são a razão para a não aplicação de algumas leis, resoluções e normas nos seus territórios (MORAES, 2021; MAIA *et al*, 2021).

Gráfico 10 – Problemas enfrentados na aplicação de leis/resoluções/normas nos municípios respondentes



Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em MORAES (2021) e MAIA *et al* (2021).

Com isso, percebe-se que a maior dificuldade dos municípios não se refere ao conhecimento ou à compreensão das normas, mas sim a atender ao elevado rol de dispositivos

regulamentadores dessa temática. Mas, apesar dessa grande quantidade de dispositivos, ainda existem lacunas quanto à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil, de modo que “algumas determinações trazidas pela PNRS ainda não foram suficientemente regulamentadas ou publicadas em formas normativas” (MAROTTI, 2018, p. 139) havendo inclusive situações ausentes como a questão dos resíduos cemiteriais (MAROTTI, 2018).

Do gráfico 8 também se apreende que a falta recursos financeiros e humanos constitui o impeditivo mais relevante para os municípios. Portanto, a questão orçamentária e o repasse de recursos federais, como já discutido anteriormente, apresenta-se como o principal problema a ser enfrentado pelos municípios, já que inviabiliza a execução das ações necessárias para o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos.

Segundo a ABRELPE (2021), apesar de todo o aparato legal existente, a carência de recursos para financiar ações e programas, somada à falta de prioridade dos gestores, contribuem para o atual cenário de aumento do volume de resíduos sólidos destinados de maneira ambientalmente inadequada. Ainda, a inobservância da priorização das práticas de reaproveitamento e reciclagem, além da “falta de um modelo de governança que assegure a disciplina regulatória e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços” (ABRELPE, 2021, p. 49) de gerenciamento de resíduos sólidos, também prejudicam a aplicabilidade da PNRS.

Por fim, reforça-se o caráter multidimensional da PNRS, cujo alcance sobrepõe a área ambiental, impactando também a social, cultural, econômica, de saúde pública e até tecnológica (CNMP, 2014). Essa política inovadora institui uma visão sistêmica sobre a problemática de resíduos sólidos e impõe a articulação entre o poder público em seus diversos níveis, o setor privado e a sociedade civil para o alcance dos objetivos delineados. Ainda, provoca transformações sobre a abordagem dos resíduos sólidos, os quais devem passar a ser encarados como um “bem capaz de gerar trabalho e renda e de promover a cidadania” (CNMP, 2014, p. 8). Diante disso, apesar das dificuldades já apontadas, reconhece-se o caráter tão inovador quanto desafiador dessa política pública.

## **2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Novos rumos para o Ministério Público brasileiro**

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, ampliando assim o seu escopo de atuação, que não mais ficaria restrito à titularidade da ação penal e à tutela de interesses de incapazes (OLIVEIRA, 2013). Com isso, essa instituição passou a figurar como defensora da sociedade e de seus interesses, de modo a assegurar as garantias constitucionais e a efetiva concretização dos direitos fundamentais. O artigo 129 da Carta Constitucional elencou de modo não exaustivo as funções institucionais do Ministério Público, denotando que seus membros dispõem de um vasto rol de atribuições (FERRARESI, 2009).

Foi também com a Constituição Federal de 1988 que o Ministério Público se firmou como instituição permanente, autônoma e independente, não vinculada a nenhum dos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), dotada de independência funcional, administrativa e orçamentária (ALMEIDA, 2012). Desde então, passou a dever agir sempre que estiver envolvido o interesse público, fiscalizando inclusive a conduta dos agentes públicos e colocando-se, se necessário, contra o próprio Estado (PAES, 2003).

Percebe-se que com isso modificou-se o perfil dessa instituição, mediante a ampliação de suas atribuições e prerrogativas, gerando grandes transformações, de modo que “passou de repressiva – tanto na atuação penal, buscando a condenação de autores de crime, como na área cível, por agir apenas como interveniente em processos de terceiros – para ser proativa e responsável pela tutela de interesses da sociedade” (OLIVEIRA, 2013, p. 234).

Desse modo, o órgão ministerial foi revestido do papel de agente de promoção social, cuja atuação deve estar pautada nos objetivos fundamentais da República “tais como a criação de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza; a diminuição das desigualdades sociais etc.” (ALMEIDA, 2012, p. 18). Portanto, deve ser capaz de promover a transformação da realidade social, mediante a efetiva implementação dos direitos fundamentais. Considera-se que, dada a importância do papel do Ministério Público, é fundamental que se tenham definidos parâmetros para suas intervenções (FERRARESI, 2009).

Os princípios que balizam esse novo Ministério Público se desenvolvem em duas direções: de um lado a instituição precisa se reinventar enquanto agente político e interlocutor da sociedade, se adequar à complexidade das demandas sociais e elaborar novos caminhos e ferramentas de atuação; e de outro lado a sociedade mais organizada e engajada exige maior

efetividade na resolução dos conflitos sociais, frente a existência de uma grande demanda reprimida de ações judiciais não solucionadas no âmbito do Poder Judiciário (GORDILHO; SILVA, 2018).

Nesse contexto de transformação, tem-se a interpretação do Ministério Público como responsável pela “construção de uma ordem jurídica justa” (DAHER, 2018, p. 11), devendo garantir novos meios de acesso à Justiça, seja por adjudicação (essencialmente via Poder Judiciário), seja pela via administrativa/extrajudicial (GORDILHO; SILVA, 2018; ALMEIDA, 2012). Ressalta-se que o acesso à Justiça pode ocorrer fora dos Tribunais, mediante a utilização de métodos autocompositivos de solução de conflitos, especialmente a conciliação, a negociação e a mediação (DAHER, 2018).

A Constituição Federal de 1988 ampliou o rol de atribuições demandistas da instituição e “vislumbrou a necessidade de o Ministério Público implementar novos mecanismos de composição extrajudicial” (GORDILHO; SILVA, 2018, p. 87) para oferecer à sociedade novas formas de acesso à justiça. Assim, para o cumprimento das funções institucionais desse órgão, a Carta Constitucional reconheceu a utilização de instrumentos como o inquérito civil e a ação civil pública, ratificando-se a possibilidade de atuação tanto no âmbito judicial, quanto extrajudicial.

Ao delinear um novo perfil institucional ao Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 também estruturou essa instituição para “cumprir sua função de agente de transformação social, a fim de promover os valores democráticos e concretizar os direitos fundamentais previstos na Carta” (DAHER, 2018, p. 20). Entretanto, essa nova configuração esbarrou em estruturas contraditórias no âmbito interno da instituição, as quais eram permeadas por um viés de natureza processualista e reativa: o velho Ministério Público.

Dessa maneira, observa-se que essa mudança nas atribuições ministeriais não foi acompanhada pelas transformações necessárias dentro da esfera institucional; e que essa lacuna gerou como consequência uma crise interna em termos de efetividade (GOULART, 2016). Isso porque, o modo de atuação usual até então consistia na condução das demandas ao Judiciário, o qual, por sua vez, oferecia soluções mediante a imposição de obrigações. Mas, a partir de 1988, para realizar o exercício de suas funções, esse padrão não mais bastaria para se atingir os propósitos almejados.

Os resultados insatisfatórios desse paradigma foram acentuados pela própria conjuntura social, uma vez que, após a redemocratização no Brasil, iniciou-se um processo de amadurecimento da sociedade civil, que passou a ser mais consciente de seus direitos e mais

exigente quanto aos resultados das políticas públicas, cobrando qualidade na prestação dos serviços públicos e eficiência das instituições públicas. (RODRIGUES, 2015). Isso ocasionou o aumento de demandas cada vez mais complexas direcionadas tanto ao Ministério Público quanto ao Judiciário e a sobrecarga de processos judiciais gerada, somada à conseqüente morosidade na produção de decisões, também corroborou para a baixa efetividade das soluções apresentadas (GOULART, 2016).

Frente a esses desafios, tornou-se imperativo que a instituição ministerial se adaptasse a essa nova realidade, para se sustentar e para conseguir cumprir suas funções constitucionais, “no sentido de servir como órgão de fiscalização, integração, fomento e acompanhamento da concretização dos direitos fundamentais” (RAMOS, 2021, p. 149). Nesse cenário, empreendeu-se um processo de redefinição dos parâmetros para a atuação de seus membros (promotores e procuradores de justiça), no sentido de instituir uma nova gramática na execução de suas funções, que fosse ancorada em processos de negociação e diálogo e voltada para a construção de soluções mais efetivas, abrangentes e comprometidas com a produção de resultados sociais positivos.

Assim, tendo em vista esse contexto de mudanças e redesenho dos parâmetros de atuação, a próxima seção abordará as características e principais diferenças entre os dois perfis ministeriais: o antigo, conhecido como demandista; e o novo, denominado resolutivo.

## **2.2 O perfil demandista e o perfil resolutivo**

Tradicionalmente, o Ministério Público costumava buscar a solução de contendas, bem como a materialização de direitos, mediante o ajuizamento de ações. Nessa perspectiva, a orientação dos membros da instituição era voltada para a repressão de condutas em discordância com os preceitos legais e para a reparação de danos causados. Portanto, esse modo de agir consistia basicamente em transferir para o Judiciário a incumbência de solucionar as diversas demandas sociais. O perfil institucional que possui tais características ficou conhecido como demandista.

Por analogia, pode-se associar esse perfil demandista à figura do promotor de gabinete apresentada por Cátia Aida Silva (2001), segundo a qual esse tipo se refere a uma interpretação das novas atribuições constitucionais do Ministério Público sob uma óptica processualista, cuja atuação se desenvolve sobretudo dentro das fronteiras da esfera judicial. Em contraposição ao promotor de gabinete, tem-se o promotor de fatos, o qual remete a um agente político, articulador e intermediador da sociedade e indica “a tendência do alargamento das funções dos

promotores para muito além da esfera jurídica” (SILVA, 2001, p. 140). Entende-se que tal figura aproxima-se do que posteriormente ficou conhecido como perfil resolutivo de atuação, cujas características serão discutidas mais adiante.

Voltando ao paradigma demandista, pode-se afirmar que incorpora um modo de agir que aparenta se preocupar mais com a forma que com o conteúdo, mostrando-se burocrático e formal, com vistas à finalização do processo, em vez de se empenhar com a efetiva resolução do problema ou conflito (DAHER, 2018). Esse tipo de condução das demandas é avaliado como limitado e com baixo nível de efetividade (GOULART, 2016).

O resultado desse modelo acabou gerando uma crise de efetividade nos anos 2000, em razão da contradição que emergiu do tipo de respostas oferecidas perante a natureza das novas atribuições ministeriais; e se aprofundou diante das demandas sociais que aumentavam não só em número, mas também em termos de complexidade (GOULART, 2016). Ficou evidente que o perfil demandista não correspondia mais às exigências para o cumprimento das novas funções constitucionalmente atribuídas e, com isso, passou-se a delinear novos moldes de atuação.

Percebe-se então a configuração de uma fase de transição “visto que, do ponto de vista intra-institucional, ainda não incorporou plenamente sua nova função política, ainda não formou uma vontade coletiva-interna democrática capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social” (GOULART, 2016, p. 159). Nesse contexto, começa a se conformar o paradigma resolutivo, apoiado na compreensão de que a instituição precisa se adequar, abandonar velhos padrões e alicerçar-se como intermediadora e pacificadora social.

Tal gênero se caracteriza por adotar a perspectiva da prevenção da violação de direitos e por ter como foco a efetividade dos resultados, revelando o intento de superar a lógica de atuação característica do perfil demandista, que busca apenas a reparação de danos ou a aplicação de sanções (ALMEIDA, 2012). Começou-se a perceber então que “a atuação repressiva, amparada geralmente nas espécies clássicas de prova (prova pericial, testemunhal etc.) deve ceder espaço para a atuação a partir das estatísticas e dos indicadores sociais” (ALMEIDA, 2012, p. 34).

Nesse viés, o promotor de justiça deve realizar uma atuação integrada e proativa, que se desenvolve “em escalas múltiplas de organização espacial” (GOULART, 2016, p. 219), a partir da interlocução da instituição com os diversos atores envolvidos, como movimentos sociais, organizações e comunidade científica. É ressaltado que a participação dos grupos afetados, inclusive dos entes responsáveis para implementar as mudanças, configura um elemento legitimador das medidas indicadas e, posteriormente, adotadas (DAHER, 2018).

Assim, os membros do Ministério Público devem facilitar a criação de espaços de diálogo, onde se possibilite a comunicação e negociação entre os diversos atores sociais e políticos. Um grande diferencial desse modelo resolutivo seria justamente a busca de soluções negociadas, construídas coletivamente, já que as soluções engendradas no âmbito dos processos judiciais são, em regra, impostas pela autoridade Judiciária, de cima para baixo, raramente contemplando o diálogo e discussão (OLIVIEIRA, 2013).

A preocupação com a resolutividade passou a ficar mais em evidência com a edição da Carta de Brasília, resultado de um acordo firmado em 2016 e editado pela Corregedoria Nacional juntamente com as Corregedorias Gerais dos Estados e da União, com o intento de modernizar o controle da atividade extrajudicial e de fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público no Brasil (CORREGEDORIA NACIONAL; CORREGEDORIAS GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

Nesse documento, foram definidas diretrizes estruturantes para o órgão ministerial, além de diretrizes para a atuação das corregedorias e dos membros dessa instituição, ancoradas no princípio da transformação social balizando a atuação das instituições de acesso à justiça, tal qual o Ministério Público, especialmente para resguardarem os direitos e garantias constitucionais fundamentais.

Em tais orientações, foi enfatizada a necessidade de aprimoramento e de priorização da atuação extrajudicial, potencializando a função resolutiva da instituição, de modo que se recorra ao Poder Judiciário somente após esgotadas as outras possibilidades, ou seja, apenas quando esse caminho se mostrar efetivamente como o mais adequado. E para a realização da resolutividade, indicou-se adotar uma conduta proativa, capaz de antecipar crises e de promover a negociação e a articulação de respostas às demandas que se apresentam.

Dando continuidade a essa tendência, um ano depois foi publicada a Recomendação n. 54/2017 (CNMP, 2017), na qual a resolutividade passou a ser atrelada à concretização de resultados socialmente relevantes. Tal normativa dispôs sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro e definiu parâmetros para pôr em prática os objetivos da Carta de Brasília, inclusive projetando uma nova cultura institucional, orientada para gerar resultados socialmente relevantes.

Nesse documento a indução de políticas públicas foi indicada como uma das orientações do planejamento nacional do órgão ministerial. Diante disso, interpreta-se que essa intenção de figurar como indutor de políticas públicas revela uma mudança de perspectiva da própria instituição, já que historicamente se pautava na fiscalização e no controle dessas políticas, em

consonância com o gênero demandista/reactivo (BONARETTO; MORAES, 2022). Esse anseio, no entanto, é bastante controverso e problemático, tendo em vista a complexidade inerente ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Sobre a intenção de induzir as políticas públicas, é prudente ponderar que mesmo que os membros figurem como mediadores, para que consigam de fato assegurar resultados relevantes e favoráveis, seria indispensável que eles assimilassem a complexidade do problema a ser enfrentado, do contexto em que está inserido e ainda do próprio processo de implementação de políticas públicas, considerando todas as conflituosidades e relações de poder envolvidas nesse campo. Mas sobre isso algumas barreiras estruturais se impõem, como a falta de recursos humanos preparados e capacitados para tornar possível a resolutividade almejada, além de limitações decorrentes das condições de trabalho, como grande volume de processos e excesso de atribuições (GORDILHO; SILVA, 2018).

Pouco tempo depois da normativa precitada, editou-se a Recomendação de Caráter Geral n. 2/2018 (CNMP, 2018), a qual assentou parâmetros de avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação do Ministério Público, tendo como centralidade a geração de impactos sociais positivos, de modo a elevar os níveis de qualidade de vida e a promover melhorias concretas nos serviços públicos.

Para tanto, a instituição deveria proceder mediante um planejamento estratégico, de modo que o exercício das atividades de seus membros se desenvolva em conformidade com os planos e metas institucionais, configurando-se assim um quadro de unidade institucional. Gordilho e Silva (2018) sugerem que a fiscalização das atividades desenvolvidas e a definição de eventuais ajustes necessários poderiam ser baseados em análises comparativas, como a confrontação entre a quantidade de demandas resolvidas de forma extrajudicial e o número de ações judiciais ingressadas.

Todavia, a exigência desse alinhamento dos membros com os objetivos e estratégias da instituição choca-se com o princípio da independência funcional, mostrando-se quase irrealizável. Isso porque, de acordo com tal princípio, os promotores e procuradores podem agir conforme sua convicção pessoal, desobrigados de pressões externas e internas (GOULART, 2009).

Embora já existam alguns defensores de que o comprometimento com os objetivos estratégicos da instituição impõe-se à autonomia funcional, no sentido de que os membros não estariam livres para atuar sem observância ao planejamento institucional e que isso não poderia ser um impeditivo para a eficácia social da instituição, na prática, tal autonomia dificulta a

uniformização e a realização das estratégias da instituição (GOULART, 2009; ALMEIDA, 2012). Portanto, como se observa, há alguns impedimentos para a consolidação de um perfil resolutivo.

Cumprido esclarecer que é reconhecido que ambos os paradigmas (demandista e resolutivo) coexistem e disputam o mesmo espaço institucional, configurando um embate de modelos antagônicos. Dessa forma, vislumbra-se um processo de transição entre um modelo e outro, admitindo-se que o modelo resolutivo, ainda em construção, não se encontra firmemente consolidado – muito pelo contrário, pois, apesar dos esforços para a sua realização, o paradigma demandista ainda é o que predomina (GOULART, 2009). Sobre isso, sublinha-se que a mera existência de instrumentos legítimos para potencializar a resolutividade não garante a sua execução, uma vez que se trata de uma instituição há muito tempo arraigada à dinâmica do ajuizamento de ações como forma de solução de conflitos (DAHER, 2018).

As diretrizes traçadas pelo CNMP expressam o anseio de projetar o Ministério Público como uma instituição mais engajada e não unicamente fiscalizatória. Entretanto, é importante ponderar que o órgão ministerial precisa eleger prioridades, apoiadas em um processo de construção coletiva, e, sobretudo, afastar a imagem messiânica de que o Ministério Público é o grande salvador da nação (FERRARESI, 2009).

Sublinha-se que o exercício da resolutividade aspirada fica condicionado a sua capacidade de fomentar a participação social não só para a identificação das conflituosidades, como também para a definição de deveres e obrigações a serem cumpridos, através da articulação com os diversos grupos envolvidos.

Embora os dispositivos que tratam da questão da resolutividade não façam alusão à configuração de redes de políticas públicas, uma atuação essencialmente resolutiva poderia ser interpretada sob essa perspectiva (BONARETTO; MORAES, 2022), já que as redes constituem mecanismos que propiciam a dispersão da tomada de decisões, do processo de formulação e de implementação de políticas públicas entre os diferentes atores, sejam entes públicos ou privados (SCHNEIDER, 2005). Visto que as orientações institucionais indicam que o órgão ministerial deve figurar como um agente intermediador e pacificador social, promovendo a articulação com os atores envolvidos através do diálogo e da negociação, seria possível fazer uma analogia da atuação resolutiva com o funcionamento das redes de políticas públicas.

Há muitos desafios para a concretização da resolutividade, tendo em vista que o Ministério Público esbarra em limitações estruturais relativas às condições de trabalho (grande demanda de serviço, acumulação de cargos, ausência de atuação estratégica etc.) e à falta de

material humano treinado para executar suas atribuições nos moldes resolutivos (GORDILHO; SILVA, 2018).

Um dos caminhos para superar essas dificuldades seria incluir nos concursos para ingresso na instituição formas de avaliação capazes de selecionar candidatos vocacionados para identificar as demandas sociais, para que desempenhem suas funções nos parâmetros almejados. Outra possibilidade seria incluir critérios para aferir o nível de resolutividade nas avaliações funcionais dos membros, para fins de promoção na carreira. Isso implicaria no desenvolvimento de novas metodologias de avaliação dos promotores e procuradores de justiça, que incluiria critérios quantitativos e qualitativos e exigiriam a definição de parâmetros objetivos e claros, para propiciar uma avaliação justa do mérito funcional dos membros atuantes. Assim, o fortalecimento do Ministério Público resolutivo exige uma atuação engajada tanto dos órgãos de controle interno quanto de controle externo (GORDILHO; SILVA, 2018).

### **2.3 Instrumentos de atuação**

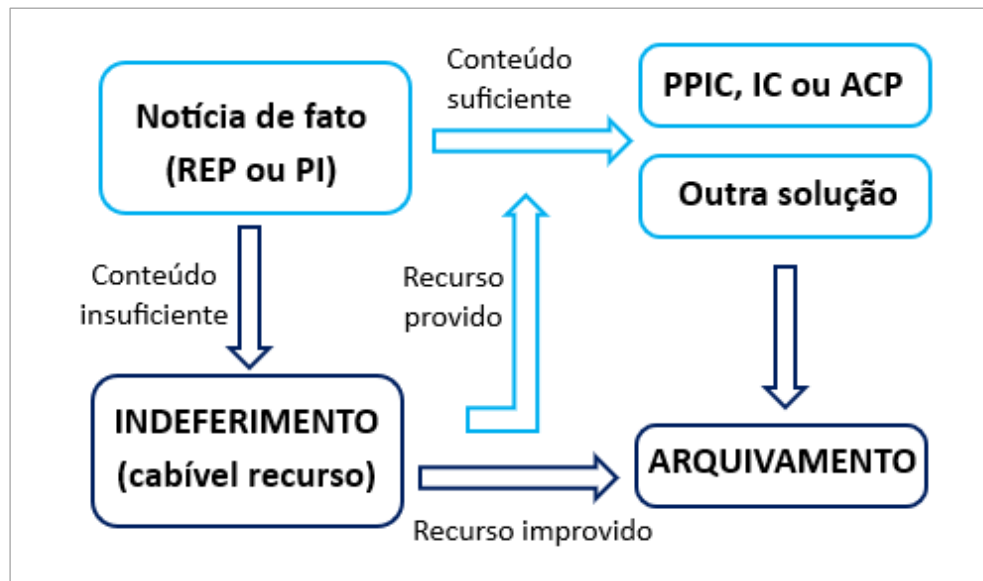
Como já mencionado, o órgão ministerial dispõe de uma série de instrumentos judiciais e extrajudiciais para o exercício de suas funções. Trata-se de um rol não exaustivo, de modo que novos instrumentos podem ser desenvolvidos e utilizados, mesmo que não previstos em lei. Existe uma discreta variação na nomenclatura desses instrumentos e alguma variabilidade de tipos entre os diversos Ministérios Públicos no país (federal e estaduais), já que novas ferramentas podem ser desenvolvidas e utilizadas a qualquer momento. Considerando isso, optou-se por focar nos instrumentos normatizados pelo MPSP, com base nas resoluções emitidas pelo respectivo órgão, para preservar a coerência com o problema de pesquisa.

Dentre os mecanismos judiciais, o mais conhecido e recorrente é a ação civil pública (ACP). Tradicionalmente, o órgão ministerial consagrou-se como protagonista no manejo dessas ações para a defesa de direitos difusos e coletivos (DAHER, 2018). Embora a legislação reconheça a possibilidade de atuação de outros agentes legitimados, a instituição ministerial prepondera na proposição de ações que envolvam o acesso à justiça pela óptica da coletividade. A exemplo disso, tem-se o levantamento realizado nos Tribunais de Justiça do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, o qual indicou que o Ministério Público Estadual foi responsável por propor 61,3% das ações judiciais ambientais nessas localidades (LOSEKANN, 2013).

Já os instrumentos extrajudiciais se apresentam num rol muito mais amplo. De início, pode-se mencionar a notícia de fato (NF), que basicamente se refere a qualquer demanda que aporte no órgão ministerial e enseje sua atuação, conforme disciplinado na resolução n.

174/2017 do CNMP. Existem ainda três tipos de NF: a representação (REP); a peça de informação (PI), que difere da REP por ser dotada de documentos extraídos de procedimento oficial, que constituem elementos de prova; e a notícia propriamente dita (NF), que pode ser gerada por qualquer meio de comunicação (MASSON; VILHENA JUNIOR, 2019). A figura 5 representa os possíveis desdobramentos de uma NF:

Figura 5 – Notícia de Fato



Fonte: elaborada pela autora (2023), baseado na pesquisa bibliográfica e documental.

Como se vê na figura 5, conforme a colheita de elementos de provas, a NF pode ser evoluída para procedimento preparatório de inquérito civil (PPIC), inquérito civil (IC) ou ACP. Cabe ainda destacar que a resolução n. 174/2017 do CNMP prevê em seu artigo 4º, parágrafo 5º, que a NF pode ser arquivada “quando seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e resolutiva, mediante ações, projetos e programas alinhados ao Planejamento Estratégico de cada ramo” (CNMP, 2017, p. 3), o que denota um intento de desburocratização do tratamento das demandas que aportam no Ministério Público

O mencionado PPIC é um instrumento para investigação dos fatos cabível se houver necessidade de definir melhor o objeto da investigação ou a adequação do investigado que estiver envolvido (MASSON; VILHENA JÚNIOR, 2019). Assim, após a realização de diligências, ele pode ser evoluído para um IC ou para uma ACP, ou ainda pode ser arquivado. Faz-se a ressalva de que nem o PPIC, nem a NF são pré-requisitos para um IC ou ACP, já que o que irá determinar o tipo de procedimento serão os elementos presentes nos fatos noticiados.

Por sua vez, o IC, indicado na Constituição Federal de 1988, configura uma ferramenta de investigação privativa do Ministério Público, a qual se destina à coleta de dados não apenas para instruir o ajuizamento da demanda coletiva, mas podendo também subsidiar a conformação de acordos extrajudiciais envolvendo direitos coletivos (DAHER, 2018). No âmbito do IC, o promotor de justiça pode requisitar a entidades públicas ou privadas informações, documentos, diligências, perícias, realizar oitivas e reuniões, dentre outras ações.

Cumpra esclarecer que nem toda notícia ou denúncia que aporta no Ministério Público pode ser instaurada como inquérito civil, já que para tal, são necessários elementos mínimos que indiquem a configuração de irregularidade e a autoria dos fatos narrados. Por isso, inicialmente pode ser registrada uma NF, para a obtenção de informações que justifiquem sua evolução para um IC ou que caminhem para o arquivamento dos autos, conforme já apresentado.

Outro instrumento bastante conhecido é o termo de ajustamento de conduta (TAC), que configura um documento escrito no qual são estabelecidas obrigações e o tempo para o seu cumprimento. Portanto, são assentadas formalmente as condições e os prazos para a correção da conduta em desacordo com a lei e/ou adoção das medidas necessárias para a prevenção, cessação ou reparação de dano. Os TACs podem ser firmados com entes públicos e privados e possuem natureza de título executivo, o que significa que, caso não sejam cumpridos, podem ser executados em juízo. Também devem ser estipuladas multas, se possível, para o caso de não cumprimento da obrigação principal (CPJ, 2021).

Sublinha-se que é cabível o aditamento do TAC, quando correções e ajustes forem necessários e justificáveis. Tal instrumento tem previsão no artigo 5º, parágrafo 6º da lei n. 7.347/1985, está regulamentado atualmente pela Resolução n. 1342/2021<sup>1</sup> do CPJ e pode ser proposto tanto em âmbito judicial, quanto extrajudicial.

O Ministério Público pode também expedir recomendações administrativas, as quais carregam atributos de incitar o ente em débito a adotar novas estratégias e condutas. Conforme disciplina a Resolução n. 164/2017 do CNMP, trata-se de um ato formal que apresenta argumentos e razões “com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição” (CNMP, 2017, p. 2), com o intuito de evitar a judicialização do problema.

---

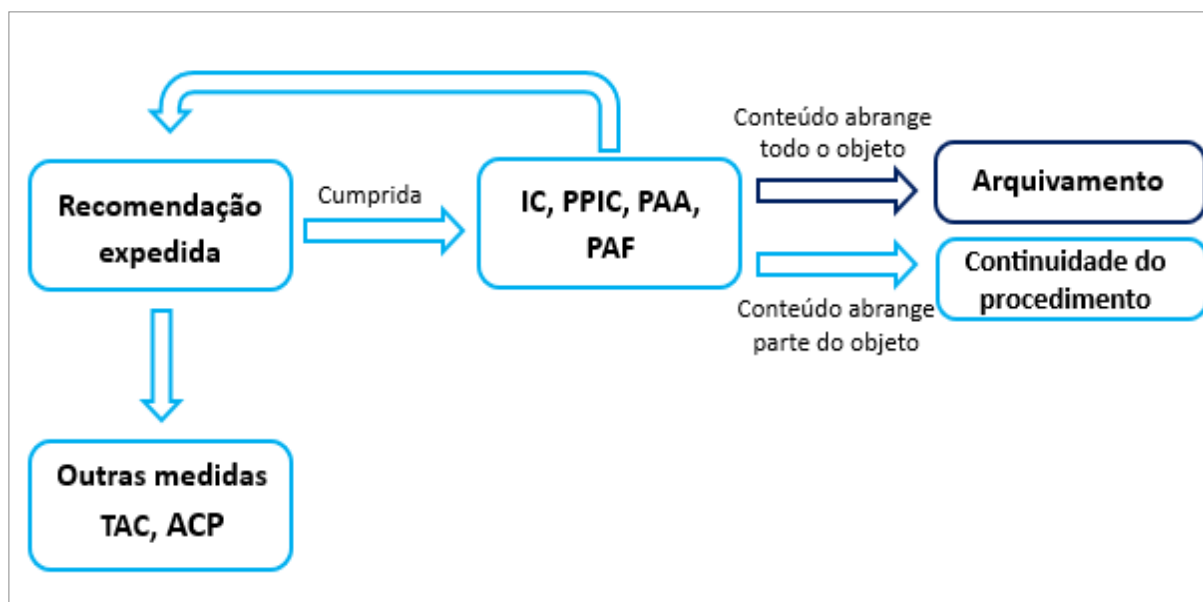
<sup>1</sup> A resolução n. 1.342/2021 – CPJ revogou o ato normativo n. 484/2006 – CPJ, que até então regulamentava os inquéritos civis e demais investigações do Ministério Público na área de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações.

Mas, para ser expedida, em regra deve haver um procedimento em curso que enseje a expedição da recomendação, já que não se trata de procedimento autônomo. Excepcionalmente, em caráter de urgência, uma recomendação poderá ser expedida de ofício; e somente depois o respectivo procedimento será instaurado, para regularização.

Esse instrumento é interpretado pelo CNMP como de “acentuada utilidade para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos cuja defesa é incumbida ao Ministério Público” (CNMP, 2017, p. 1-2), com potencial para reduzir a litigiosidade, buscar soluções com celeridade e ampliar o acesso à justiça. Portanto, relaciona-se diretamente com a atuação resolutiva almejada pela instituição.

No caso do cumprimento da recomendação, o qual deve ser comprovado documentalmente, o procedimento de origem (PPIC, IC, PAA ou PAF) poderá prosseguir ou ser arquivado, a depender da abrangência da recomendação em relação ao objeto do procedimento. Se não houver o cumprimento do recomendado, o Ministério Público deverá analisar a situação para então adotar as medidas cabíveis, como a proposição de ACP ou de TAC, conforme representado na Figura 6 (MASSON; VILHENA JÚNIOR, 2019).

Figura 6 – Recomendação Administrativa



Fonte: elaborada pela autora (2023), baseado na pesquisa bibliográfica e documental.

Mais um importante instrumento de atuação ministerial é a realização de audiências públicas para a discussão de problemas e proposição de soluções. Essas iniciativas possuem grande relevância em termos de resolutividade (tal como é estabelecida nas normativas do CNMP), pois são capazes de criar espaços de negociação e fomento da participação social.

Ferraresi (2009) defende que uma maior ênfase seja dada às audiências públicas, por representarem uma oportunidade para debater com a comunidade sobre seus interesses, para possibilitar a identificação de suas prioridades e, com isso, direcionar a atuação ministerial. Essa dinâmica conferiria maior força – e até legitimidade – às demandas levantadas pelo Ministério Público.

Sublinha-se que tanto as recomendações quanto as audiências públicas possuem caráter antecipatório e se apresentam como mais viáveis em situações em que a violação de direito fundamental ainda não tenha se consumado. Diferentemente dos TACs, cujo objetivo é remediar uma demanda já existente e ainda não atendida.

Existem ainda os procedimentos administrativos, que podem se referir ao acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, de instituições ou do cumprimento de um termo de ajustamento de conduta, preferencialmente correlacionadas a direitos difusos e coletivos, mas podendo igualmente tratar de interesses individuais indisponíveis, não sujeitos ao inquérito civil.

Nesse viés, cabe mencionar o procedimento administrativo de fiscalização (PAF), que é direcionado para fiscalizar entidades de acolhimento (de crianças, deficientes, pessoas em situação de rua etc.), unidades de internação, comunidades terapêuticas, instituições de longa permanência para idosos, fundações, entre outras. Deve-se instaurar um PAF para cada entidade separadamente; e o procedimento tramitará enquanto perdurarem as atividades da instituição fiscalizada.

Já o procedimento administrativo de acompanhamento (PAA) é destinado ao acompanhamento do processo de escolha de conselheiros tutelares, ao acompanhamento de políticas públicas, de atividades legislativas e de atividades de organismos públicos com atuação em áreas de interesse do Ministério Público. Podem ser encerrados, por decisão fundamentada, quando cessar a causa de sua justificativa. Tanto o PAF, quanto o PAA foram disciplinados pela Resolução n. 934/2015 PGJ-CPJ-CGMP, no âmbito no MPSP, com respaldo na Resolução n. 174/2017 do CNMP.

Com o intuito de facilitar a compreensão e a análise dos instrumentos mencionados, elaborou-se o quadro 5, em que se relacionam os principais instrumentos de atuação do Ministério Público, seu objeto, sua natureza, a referência normativa que os embasa, os possíveis desdobramentos e as causas e situações para seu encerramento.

Quadro 5 – Resumo dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público (continua)

<b>Procedimento</b>	<b>Objeto</b>	<b>Natureza</b>	<b>Referência normativa</b>	<b>Possíveis desdobramentos</b>	<b>Encerramento</b>
<b>Notícia de fato</b> (Representação civil, Peça de informação, Notícia de fato)	Qualquer demanda dirigida ao MP. Pode ser REP, PI ou NF propriamente dita.	Investigatória.	Resolução 174/2017 (CNMP). Resolução 1342/2021 (CPJ – MPSP).	PPIC, IC ou ACP, se lesão ou ameaça à direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.	Quando o fato já tiver sido tratado em outro procedimento; quando desprovida de elementos de prova; quando a lesão ao bem jurídico for insignificante; ou quando seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e resolutiva, mediante ações, projetos e programas.
<b>Procedimento preparatório de inquérito civil</b>	Definir o objeto da investigação ou definir a adequação do investigado.	Investigatória.	Resolução 23/2007 (CNMP). Resolução 1342/2021 (CPJ – MPSP).	IC ou ACP, se lesão ou ameaça à direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.	Quando não comprovada irregularidade ou fato que enseje atuação ministerial ou quando solucionada a problemática.
<b>Inquérito civil</b>	Investigar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.	Investigatória.	Lei n. 7.347/1985 e art. 129, da Constituição Federal de 1988. Resolução 1342/2021 (CPJ – MPSP) e 23/2007 (CNMP)	TAC ou ACP, se o problema ainda não tiver sido solucionado.	Quando solucionada a problemática, quando celebrado TAC ou quando proposta ACP.
<b>Recomendação</b>	Orientar e persuadir o destinatário a praticar ou a deixar de praticar determinados atos.	Preventiva e corretiva.	Resolução n. 164/2017 (CSMP).	É um ato unilateral, pois não obriga o destinatário a cumprir o recomendado. O não cumprimento pode ensejar um TAC ou uma ACP.	Como é procedimental, comprovado seu cumprimento, o IC de origem seguirá em andamento ou será arquivado, conforme a abrangência da recomendação em relação ao objeto do IC.
<b>Audiência pública</b>	Coletar elementos para embasar decisões do MP; zelar para que os Poderes Públicos e serviços públicos obedeçam à legislação.	Preventiva.	Resolução 1342/2021 (CPJ – MPSP).	Pode preceder a instauração de IC ou pode subsidiar a tomada de decisões em IC em curso.	Após sua realização, deve-se lavrar uma ata e remetê-la ao Procurador Geral de Justiça no prazo de 5 dias. O resultado da audiência pública não vincula a atuação do órgão ministerial.
<b>Termo de ajustamento de conduta</b>	Adequar a conduta do compromissário à legislação.	Corretiva.	Lei n. 7347/1985 Resolução 1342/2021 (CPJ – MPSP).	Constitui título executivo extrajudicial, podendo ser executado em juízo, em caso de descumprimento. Pode ser aditado.	Arquivado, quando cumprido. Executado, quando descumprido.
<b>Procedimento administrativo de fiscalização</b>	Fiscalizar entidades, fundações, instituições, TACs.	Fiscalizatória.	Resolução 934/2015 (PGJ-CPJ-CGMP – MPSP).	PPIC ou IC, se lesão ou ameaça à direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. PANI se lesão ou ameaça a direito individual.	Quando a entidade fiscalizada encerrar suas atividades.

Quadro 5 – Resumo dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público (conclusão)

<b>Procedimento</b>	<b>Objeto</b>	<b>Natureza</b>	<b>Referência normativa</b>	<b>Possíveis desdobramentos</b>	<b>Encerramento</b>
<b>Procedimento administrativo de acompanhamento</b>	Acompanhar escolha de conselheiros tutelares, elaboração de leis, políticas públicas e atividades de organismos públicos.	Acompanhamento.	Resolução 934/2015 (PGJ-CPJ-CGMP – MPSP).	PPIC ou IC, se lesão ou ameaça à direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. PANI se lesão ou ameaça a direito individual.	Quando cessar a causa de sua justificativa.
<b>Ação civil pública</b>	Defender em juízo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.	Processual.	Lei n. 7.347/1985 e Constituição Federal de 1988.	Proposta a ACP, será distribuída ao juízo competente. É um instrumento processual cuja legitimidade não é exclusiva do MP.	Quando sentenciada ou quando for celebrado um TAC e, em razão disso, ocorrer a desistência da ação.

Fonte: elaborado pela autora (2023), com base na pesquisa documental.

Cada tipo de procedimento tem o seu respectivo prazo para conclusão (exceto a ACP), cabendo prorrogação em algumas situações. Não é o caso de se entrar em tantos detalhes sobre isso, mas uma observação que merece ser destacada é a modificação trazida pela Resolução n. 1.182/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ), em que se estabeleceu que o IC deve ser concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado mediante manifestação fundamentada e justificada, precedida de um relatório em que constem as principais providências adotadas e as que ainda estão em curso. Com isso, busca-se evitar que os procedimentos perdurem por muitos anos (como ocorria com certa frequência); e impedir que fiquem parados, sem tomada de providências pelos promotores de justiça.

Por fim, vale mencionar ainda que existem instrumentos judiciais e extrajudiciais na área criminal, para apurar ocorrências criminais de forma mais célere e desburocratizada. Como exemplo de ferramentas extrajudiciais, pode-se mencionar o procedimento investigatório criminal (PIC) e a notícia de fato criminal. Em âmbito judicial, existem formas pré-processuais de resolução penal, como as transações penais (TP), previstas na lei n. 9.099/1995, que viabilizam acordos mediante o cumprimento de medidas alternativas à prisão; e os acordos de não persecução penal (ANPP), regulamentados na Resolução n. 181/2017 do CNMP, que consistem em medida despenalizadora mediante a pactuação de condições a serem cumpridas pelo investigado. Nessa situação, o Ministério Público pode propor condições como reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, pagamento de prestação pecuniária, dentre outras (GORDILHO; SILVA, 2018).

Ademais de tudo isso, há um entendimento que reconhece a possibilidade de utilização de outros mecanismos atípicos (além dos jurídicos e administrativos já tradicionalmente conhecidos) como “acordos de pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas” (ALMEIDA, 2017, p. 59), podendo valer-se ainda de “outros mecanismos legítimos, mesmo que não previstos expressamente na Constituição ou na lei” (DAHER, 2018, p. 23)

Assim, observa-se que os mecanismos para atuar extrajudicialmente não se esgotam, sendo possível que sejam concebidos outros novos. Ainda que haja formas variadas de se buscar solucionar as contendas pela via administrativa, quando as medidas adotadas não resultarem frutíferas, o Ministério Público pode também recorrer à ação civil pública, a fim de responsabilizar judicialmente o ente em débito.

Tendo em mente o perfil demandista e o perfil resolutivo, faz-se uma ressalva no sentido de assinalar que não importa qual seja o paradigma adotado pelo membro, sua atuação pode se

dar tanto pela via judicial, quanto extrajudicial. Isso porque o que irá configurar uma atuação resolutiva ou demandista não é o instrumento utilizado, mas sim a forma como a questão foi conduzida. Dessa maneira, embora os meios extrajudiciais sejam mais favoráveis à resolutividade, pode ocorrer que, mesmo recorrendo a tais ferramentas, o órgão ministerial pode adotar medidas com viés reativo e reparatório, não contribuindo para a prevenção de violações de direitos, nem para o delineamento de propostas de solução que promovam a efetivação de direitos e que gerem impactos sociais positivos. Portanto, as ferramentas extrajudiciais discutidas não bastam para uma atuação resolutiva, embora tenham potencial de instrumentalizar e favorecer a concretização da resolutividade.

#### **2.4 O Ministério Público e a Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Considerando que a PNRS estabelece o encadeamento de ações direcionadas a um objetivo comum, que em última instância é a proteção do meio ambiente, e considerando que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo n. 225, conferiu ao Ministério Público a missão de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, pode-se afirmar que decorre desse dispositivo a função ministerial de zelar pelo cumprimento do disposto na lei n. 12.305/2010 (RAMOS, 2021). Mais especificamente, é possível apontar algumas situações em que a ação do Ministério Público pode incidir para o enfrentamento à problemática de resíduos sólidos.

Uma das medidas sugeridas pelo CNMP (2014) é a instauração de procedimentos em municípios onde ainda sejam mantidos lixões ou práticas de descarte inadequado de resíduos sólidos. No deslinde dos procedimentos, a instituição ministerial pode realizar visitas *in loco*, elaborar pareceres técnicos através de seus órgãos especializados, apurar informações diretamente com moradores e catadores de recicláveis, dentre outros, de modo que esse tipo de diligência pode fornecer informações importantes sobre a situação local (AMARO, 2018). Ademais, é possível requerer inspeções, perícias, laudos e pareceres de órgãos ambientais competentes.

Sobre a possibilidade de emissão de parecer técnico próprio, Amaro (2018) destaca que na região oeste paulista (Pontal do Paranapanema), onde se observou a atuação do MPSP em relação à problemática de resíduos sólidos, o parecer emitido pelo órgão ministerial não convergia com os dados levantados por outros órgãos (como a CETESB), indicando que as

notas referentes ao Índice de Qualidade de Resíduos (IQR)<sup>2</sup> atribuídas aos aterros não correspondiam à realidade dos locais de disposição final de resíduos, apontando evidências disso (como fotografias) no documento apresentado. Sobre essas divergências, os técnicos que elaboraram o laudo do MPSP entenderam que “a planilha de avaliação permite que o fiscal pontue de forma subjetiva, sendo a maior parte dos casos decorrentes dela não permitir um meio termo entre o adequado e o inadequado” (AMARO, 2018, p. 260), levando à reflexão acerca da metodologia de avaliação utilizada.

Outra situação de possível atuação ministerial seria a apuração da existência de PMGIRS e, quando inexistente, deveria “buscar meios para fomentar o município a elaborar o plano municipal como providência urgente e imediata” (RAMOS, 2021, p. 151). Caso já exista PMGIRS, cumpre verificar se atende ao conteúdo mínimo exigido pela PNRS e se os planos foram publicizados, inclusive com a realização de audiências públicas (CNMP, 2014).

Sobre a coleta seletiva, deve apurar se o município executa a análise gravimétrica e volumétrica dos resíduos gerados, se disponibiliza veículo para a realização da coleta, se há local adequado para a separação do material reciclável, se desenvolve campanhas específicas, além de verificar se os catadores trabalham em condições satisfatórias de segurança e dignidade. Para uma melhor efetividade da coleta seletiva em termos de adesão, o Ministério Público pode requisitar que o município adote medidas que fomentem a separação dos resíduos, como vincular a renovação e manutenção de alvarás de empreendimentos industriais e comerciais à realização da separação de resíduos (CNMP, 2014).

Mais um ponto a ser mencionado refere-se à prática da compostagem de resíduos orgânicos. Assim, o órgão ministerial deve observar se o município desenvolve a compostagem, se há local apropriado para isso e se há incentivos para a sua execução (RAMOS, 2021). Deve verificar se foram estabelecidas metas gradativas para o atingimento de 100% do reaproveitamento desses resíduos (CNMP, 2014).

De igual maneira, verificar a existência e regularidade da logística reversa, além de medidas fomentadoras, como campanhas e disponibilização de pontos de entrega voluntária (PEV). Sobre isso, importa mencionar que a atuação ministerial não se limita ao ente público, mas também deve ser direcionada a entes privados e a sociedade civil, podendo firmar TACs, termos de compromisso e articular acordos setoriais.

---

<sup>2</sup> O Índice de Qualidade de Resíduos (IQR) é calculado com base em critérios de pontuação de classificação dos locais de resíduos sólidos urbanos (CETESB, 2013). Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/residuossolidos/publicacoes-e-relatorios/>>. Acesso em 08 maio 2022

Ressalta-se que o encerramento dos lixões deve ocorrer de maneira concomitante à inclusão social e produtiva dos catadores de recicláveis e assim deve ser exigido pelo Ministério Público. Assim, a atuação ministerial deve presar pela preservação e dignificação da atividade do catador. Tendo isso em vista, cabe verificar se estão organizados em associação ou cooperativa, se estão incluídos no Cadastro Único do governo federal, se dispõem de EPIs e se há “atravessadores” (intermediadores no comércio de reciclagem) que explorem seu trabalho, além de apurar eventual exploração de trabalho infantil (CNMP, 2014). Nesse sentido, o Ministério Público deve adotar medidas cíveis e penais em caso de violação de direitos, a exemplo da ocorrência de exploração da força de trabalho, assim como pode requisitar ao município que auxilie a regularização jurídica de associações ou cooperativas (RAMOS, 2021).

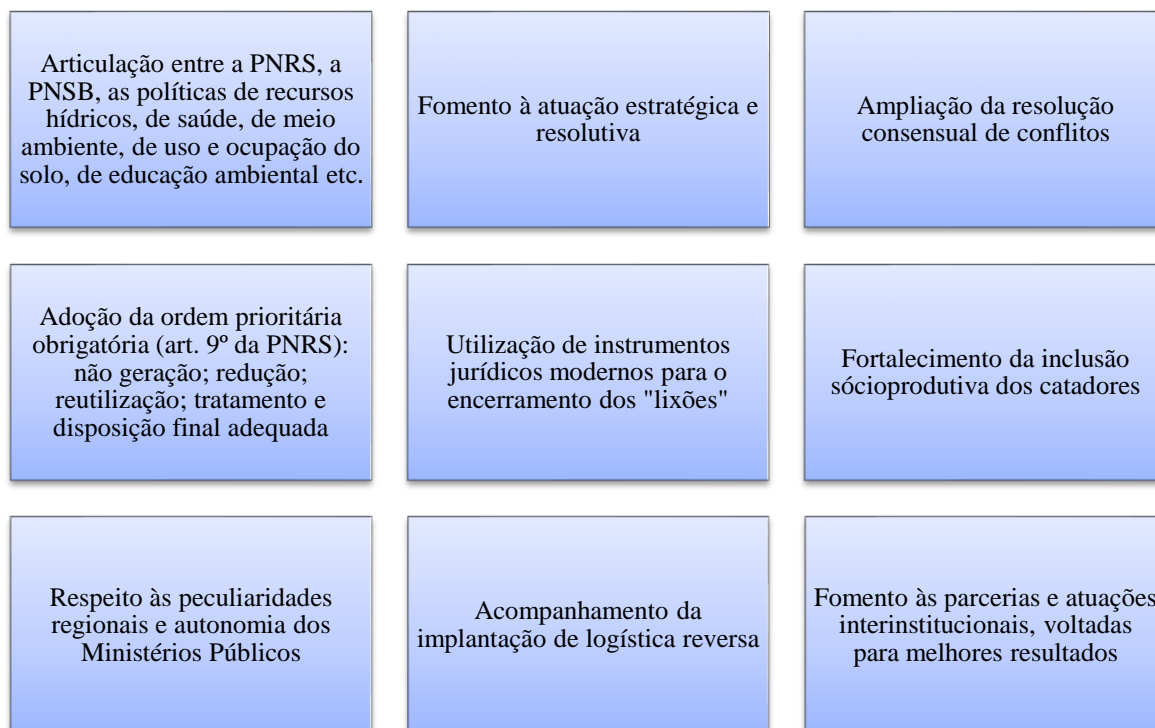
Do mesmo modo, deve observar a existência de programas de educação ambiental formal ou informal, voltados para os objetivos da PNRS. Além de exigir e acompanhar as iniciativas municipais, o órgão ministerial pode ele mesmo desenvolver projetos sociais com vistas a contribuir para a aplicabilidade dessa política pública – possibilidade que se sustenta na resolutividade almejada pela instituição.

Considerando as funções institucionais delineadas na Constituição Federal de 1988 e o novo paradigma de atuação que se tem tentado firmar desde então, e tendo em conta a complexidade que envolve a problemática de resíduos sólidos, o escopo de atividades ministeriais relacionadas à aplicabilidade da PNRS se apresenta bastante amplo, exigindo do órgão ministerial a fixação de critérios para apurar as eventuais irregularidades, de modo que cada situação possa ser conduzida de maneira individualizada (RAMOS, 2021).

Ademais, “como grande articulador social da ampliação do diálogo com os atores sociais envolvidos na temática da PNRS” (RAMOS, 2021, p. 156) o Ministério Público, para cumprir suas atribuições, deve realizar parcerias com órgãos públicos, entes privados e sociedade civil (RAMOS, 2021). Pois, embora a instituição ministerial disponha de órgãos técnicos especializados, seu alcance de atuação é bastante limitado, insuficiente ante a grande demanda nesse campo.

Nesse viés, em dezembro de 2022 o CNMP publicou o guia “Gestão de resíduos: estratégias de atuação interinstitucional”, com o objetivo de apoiar e fortalecer a atuação dos membros, a partir da apresentação de exemplos práticos e casos bem sucedidos nessa área, demonstrando caminhos e sugestões para se alcançar uma maior resolutividade. Na figura 7, estão sintetizadas as premissas do guia elaborado:

Figura 7 – Premissas para atuação do Ministério Público na área de resíduos sólidos



Fonte: elaborada pela autora (2023), baseado em CNMP (2022).

Nota-se que o roteiro básico de atuação ministerial abrangeu o aspecto da integralidade da PNRS, enfatizou a hierarquia de objetivos fundada na lei n. 12.305/2010 e incluiu a perspectiva do perfil resolutivo para a fiscalização das políticas públicas de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. No documento, explicitou-se a imprescindibilidade de “uma atuação proativa e firme do Ministério Público no tema” (CNMP, 2022, p. 34), justificando-se pela omissão histórica dos administradores públicos em relação à PNRS, pelas dificuldades técnicas, operacionais e financeiras inerentes ao setor; e pela grande relevância do tema.

Observou-se que os principais pontos trazidos nesse manual vão ao encontro do que já vinha sendo traçado para a instituição, pois as temáticas sugeridas para a atuação ministerial reforçam o que já havia sido proposto. Além disso, é enfatizada a necessidade de se fomentar a articulação entre os diversos Ministérios Públicos (Federal, Estaduais, do Trabalho, de Contas) e as parcerias com outros órgãos de fiscalização, controle e planejamento, podendo firmar acordos de cooperação técnica para compartilhar informações e capacitar os membros do Ministério Público.

O que se identifica como inovador é que esse novo material, além de destacar as principais mudanças legislativas, recomenda um roteiro de atuação, com as etapas a serem seguidas pelos promotores de justiça. Também são sistematizadas as atividades que podem ser

desempenhadas pelo CNMP e pelos Centros de Apoio Operacional, racionalizando a atuação ministerial nessa área. Ao final, são indicados modelos de portarias, formulários e manifestações como sugestão aos membros para os seguintes temas:

- i. Planos de resíduos sólidos
- ii. Coleta seletiva
- iii. Inclusão socioproductiva das cooperativas de catadores
- iv. Regulação do saneamento básico: resíduos sólidos
- v. Encerramento dos lixões
- vi. Logística reversa
- vii. Consórcio e regionalização da gestão de resíduos sólidos
- viii. Função social dos contratos de limpeza pública: uma proposta de atuação do Ministério Público.

Ressalta-se que esse guia foi produzido em meio a um contexto de mudanças recentes na legislação relativa às temáticas de saneamento básico e de resíduos sólidos, como já discutido no capítulo 1. Por isso, destaca-se sua importância para contribuir para uma atuação mais acertada do Ministério Público brasileiro frente à nova legislação. Ademais, compreende-se que esse material é um relevante instrumento, na medida em que traz exemplos de boas práticas, recomenda um passo a passo para cada tema e fornece modelos de manifestações.

A fim de compreender como ocorre na prática a atuação ministerial, foi feita uma pesquisa nos websites dos Ministérios Públicos estaduais e foi possível identificar algumas iniciativas já implementadas, dentre as quais destacam-se os projetos relacionados abaixo. Os endereços eletrônicos onde constam as informações relativas a cada uma dessas ações estão indicados nas referências bibliográficas ao final deste trabalho, por não se tratar de documentos com autoria identificada.

a) Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA)

i. Programa Desafio do Lixo

Consistiu na elaboração de diagnóstico da disposição final de resíduos sólidos em todo o Estado da Bahia, no período de 2006 a 2009, em que se constatou um cenário bastante grave ao encontrar uma grande quantidade de lixões e aterros irregulares (similares a lixões). A partir desse resultado, os membros do Ministério Público instauraram procedimentos inquéritos civis, celebraram TACs, ingressaram com ACP e até com ações criminais, a depender do caso. Essas medidas, alcançaram-se alguns avanços pontuais, sendo que o principal entrave para a efetiva prática da destinação final ambientalmente adequada consistiu em dificuldades estruturais e

orçamentárias dos municípios para implementar as ações necessárias (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2007.)

ii. Programa Resíduos: do lixão à gestão sustentável

Iniciado em 2013, o objetivo do programa resume-se à formulação de políticas municipais para o gerenciamento de resíduos sólidos, em atenção ao regramento da PNRS. Para tanto, os membros do MPBA podem utilizar-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais, em consonância com o Plano Geral de Atuação do MPBA, e mediante a articulação com órgãos ambientais competentes para que as medidas adotadas sejam direcionadas localmente. Observa-se nesse programa alguns elementos que remetem às orientações do CNMP e da CGMP quanto à adoção de uma postura mais resolutiva, como a articulação com órgãos técnicos e setor público e a utilização de meios extrajudiciais (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, s.d.).

Foi disponibilizado pelo Ministério Público da Bahia um manual para orientar a atuação dos promotores de justiça da Bahia no que tange a esse programa, o qual se encontra disponível no endereço eletrônico: [http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/doc\\_view/3855-manual-de-apoio-do-programa-residuos-do-lixao-a-gestao-sustentavel-2016.html](http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/doc_view/3855-manual-de-apoio-do-programa-residuos-do-lixao-a-gestao-sustentavel-2016.html).

b) Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS)

Prevê a atuação dos membros da instituição frente à implementação dos planos municipais, devendo promover a integração do setor privado, sociedade e poder público, a fim de fiscalizar e fomentar a execução dos respectivos planos de gestão integrada de resíduos sólidos, através dos instrumentos judiciais e extrajudiciais conhecidos (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, s.d.).

c) Ministério Público do Paraná (MPPR)

Desenvolveu o Plano Setorial dos Resíduos Sólidos Municipais, com o intuito de acompanhar a execução de ações exigidas na PNRS no âmbito dos PMGIRS. Nesse contexto, desenvolveu-se a Operação Percola, voltada para a fiscalização do manejo e disposição final de resíduos sólidos, mediante ação articulada com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e Turismo (SEDEST) e o Instituto Água e Terra (IAT), tendo como resultado a realização de 87 vistorias, instauração de 148 autos de infração ambiental e aplicação de multas.

A partir do diagnóstico, os três órgãos buscam pactuar com os gestores públicos a adoção de medidas para solucionar as irregularidades encontradas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, s.d.).

d) Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP)

Especialmente sobre o MPSP, objeto de estudo desta pesquisa, não foi localizado nenhum projeto específico envolvendo resíduos sólidos. Verificou-se que foram realizadas reuniões e eventos nessa temática. A exemplo disso, cita-se o seminário “O Ministério Público e a Gestão de Resíduos Sólidos e a Logística Reversa” realizado em 20 de setembro de 2018, com o intuito de debater soluções e compartilhar experiências exitosas nessa área, contando com a participação de membros do Ministério Público de todo o país, advogados, poder público e ambientalistas. O evento é da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente e foi sediado pelo MPSP (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Outro exemplo é o “I Encontro Técnico” realizado pelo GAEMA Núcleo-PCJ-Piracicaba, em 7 de dezembro de 2022, que debateu as alterações estabelecidas pela lei n. 14.026/2020, com ênfase na discussão de soluções consorciadas e regionalizadas dos serviços de saneamento, focando também na perspectiva integrada inerente à gestão dos resíduos sólidos e na economia circular. O evento foi realizado em conjunto com o Comitê de Integração de Resíduos Sólidos da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente e com a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (USP); e reuniu representantes de 16 municípios, de universidades, agências reguladoras, o presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, além da sociedade civil. Esse encontro buscou fomentar a cooperação entre governo estadual e municipal e defender o emprego do planejamento estratégico para políticas públicas mais eficazes (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022.).

Ainda, recentemente, em 18 de janeiro de 2023, o MPSP aderiu ao Protocolo de Intenções CNMP/MPPE (CNMP, 2022). Esse documento foi celebrado inicialmente entre o CNMP e o Ministério Público de Pernambuco, com o objetivo de implementar estratégias e mecanismos para tornar mais efetiva a atuação do Ministério Público na área de resíduos sólidos, tendo como base as premissas presentes no guia de atuação denominado “Gestão de resíduos: estratégias de atuação interinstitucional” (CNMP, 2022), já abordado anteriormente.

Considerando as diretrizes para o modelo resolutivo, pode-se afirmar que esse tipo de iniciativa condiz com a resolutividade almejada, no que concerne aos aspectos de criação e

ampliação de espaços de diálogo com a participação de diversos atores sociais e políticos, fomentando o debate e potencializando a construção coletiva de soluções. Embora sejam acontecimentos pontuais, há que se considerar que denotam uma inclinação aos novos parâmetros de atuação.

Com base nas diretrizes do CNMP já discutidas anteriormente, considerando outros estudos científicos cuja temática dialoga com esta pesquisa e tendo como referência a PNRS, como produto das reflexões desenvolvidas neste estudo, apresenta-se uma matriz de correlação entre os itens da PNRS, ou seja, seus princípios, objetivos e instrumentos, as possibilidades de atuação ministerial e os instrumentos que podem ser utilizados para contribuir para uma implementação mais efetiva dessa política (quadro 6).

Quadro 6 – Possibilidades de atuação do Ministério Público para melhorias na implementação da PNRS (continua)

ITENS DA PNRS	POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MP	INSTRUMENTOS
<b>PRINCÍPIOS (art. 6º)</b>		
<p><b>Prevenção (quando o dano é incerto/risco).</b>  <b>Precaução (quando o dano é certo).</b></p>	<p>Cobrar a adoção de medidas para: regularizar as licenças de operação de aterros; impedir o descarte irregular de resíduos; regulamentar questões específicas do manejo de resíduos sólidos; criar programas de educação ambiental.</p>	<p>Visita de inspeção; diagnóstico; entrevistas; procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença).</p>
<p><b>Visão sistêmica.</b>  <b>Cooperação entre poder público, setor privado e sociedade civil.</b>  <b>Ecoeficiência.</b>  <b>Desenvolvimento sustentável.</b>  <b>Respeito à diversidade local e regional.</b>  <b>Razoabilidade e proporcionalidade.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada dos equipamentos públicos. Criar grupos de trabalho e/ou grupos interinstitucionais e/ou Promotorias de Justiça regionais.</p>	<p>Visita de inspeção; diagnóstico; procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, PAF, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>
<p><b>Poluidor-pagador.</b>  <b>Protetor-recebedor.</b></p>	<p>Fomentar: a criação de incentivos a atividades benéficas ao meio ambiente; a regulamentação e adoção de medidas para coibir atividades danosas. Combater a criminalidade ambiental.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença, ação penal).</p>
<p><b>Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.</b>  <b>Resíduo reutilizável e reciclável com o bem econômico e de valor social.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada e a articulação entre os setores público e privado e sociedade civil. Fiscalizar o poder público para que exerça seu poder de polícia.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>
<p><b>Direito da sociedade à informação e ao controle social.</b></p>	<p>Exigir transparência e publicidade das informações. Fiscalizar contratos. Fomentar e promover o debate e a negociação.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença).</p>
<b>OBJETIVOS (art. 7º)</b>		
<p><b>Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada dos equipamentos públicos. Criar grupos de trabalho e/ou grupos interinstitucionais e/ou Promotorias de Justiça regionais. Fiscalizar contratos.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença, ação penal).</p>
<p><b>Gestão integrada de RS.</b>  <b>Articulação entre poder público e setor empresarial.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada e a articulação entre os setores público e privado e sociedade civil. Fiscalizar a implementação do PMGIRS e a regulamentação dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>

Quadro 6 – Possibilidades de atuação do Ministério Público para melhorias na implementação da PNRS (continuação)

ITENS DA PNRS	POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MP	INSTRUMENTOS
<p><b>Não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final adequada.</b></p> <p><b>Integração dos catadores.</b></p>	<p>Fomentar a criação de programas de educação ambiental; a criação de cooperativas ou associações de catadores; medidas para inclusão socioprodutiva dos catadores;</p> <p>Cobrar a adoção de medidas para: regularizar as licenças de operação de aterros; impedir o descarte irregular de resíduos; regulamentar questões específicas do manejo de resíduos sólidos;</p> <p>Fiscalizar a implementação do PMGIRS.</p>	<p>Visita de inspeção; diagnóstico; entrevistas; procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença, ação penal).</p>
<p><b>Implementação da avaliação do ciclo de vida do produto.</b></p> <p><b>Gestão ambiental e empresarial visando a melhorias no processo produtivo (recuperação e aproveitamento energético).</b></p> <p><b>Rotulagem ambiental e consumo sustentável.</b></p> <p><b>Capacitação técnica continuada.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada e a articulação entre os setores público e privado e sociedade civil.</p> <p>Fomentar e promover o debate e a realização de capacitação técnica.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p> <p>Congressos e fóruns de discussão.</p>
<p><b>Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização dos serviços (sustentabilidade operacional e financeira).</b></p>	<p>Fiscalizar contratos e a implementação do PMGIRS.</p> <p>Fomentar a regulamentação da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo de resíduos sólidos.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>
<p><b>Estímulo a padrões sustentáveis de produção e consumo.</b></p> <p><b>Tecnologias limpas.</b></p> <p><b>Redução do volume e periculosidade.</b></p> <p><b>Incentivo à reciclagem – inclusive por meio de instrumentos econômicos.</b></p> <p><b>Prioridade nas aquisições e contratações governamentais para:</b></p> <p><b>a. Reciclados ou recicláveis</b></p> <p><b>b. Bens, serviços e obras com consumo social e ambientalmente saudável</b></p>	<p>Adotar estratégias no <u>âmbito interno da instituição</u> para aquisição de bens, serviços e obras ambientalmente adequados; para segregação dos resíduos gerados; redução da geração de resíduos.</p> <p>Criar projetos sociais.</p> <p>Fomentar ações do poder público para cumprir os objetivos descritos.</p>	<p>Contratos, cartilhas, reuniões, fóruns de discussão e projetos.</p> <p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>

Quadro 6 – Possibilidades de atuação do Ministério Público para melhorias na implementação da PNRS (conclusão)

ITENS DA PNRS	POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MP	INSTRUMENTOS
<b>INSTRUMENTOS (art. 8º)</b>		
<p><b>Planos de resíduos sólidos.</b>  <b>Coleta seletiva, logística reversa etc.</b>  <b>Educação Ambiental</b>  <b>Acordos setoriais.</b>  <b>Consórcios.</b>  <b>Instrumentos da PNMA.</b>  <b>Termos de compromisso e TACs.</b>  <b>Monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária.</b>  <b>Cooperativas/associações de catadores.</b></p>	<p>Fiscalizar a implementação do PMGIRS e a regulamentação sobre logística reversa e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.  Fomentar a adoção de soluções consorciadas.  Fomentar a atuação integrada e a articulação entre os setores público e privado e sociedade civil.  Fiscalizar o poder público para que exerça seu poder de polícia.  Fiscalizar acordos e termos de compromisso.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (IC, TAC, PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas); instrumentos judiciais (ACP, ação de execução de cumprimento de sentença, ação penal).</p>
<p><b>Cooperação técnica e financeira entre setor público e privado.</b>  <b>Pesquisa científica e tecnológica.</b>  <b>Incentivos fiscais, financeiros e creditícios.</b></p>	<p>Fomentar a atuação integrada e a articulação entre os setores público e privado e sociedade civil.  Fomentar e promover o debate e estudos científicos.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>
<p><b>FNMA e FNDCT.</b>  <b>SINIR.</b>  <b>SINISA.</b>  <b>Cadastro nacional de operadores de resíduos perigosos.</b>  <b>Inventários e sistema declaratório anual.</b></p>	<p>Fiscalizar o cumprimento das exigências estabelecidas na legislação, para que as informações sejam devidamente prestadas aos sistemas de informações sobre resíduos sólidos e saneamento básico.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação).</p>
<p><b>Conselhos de meio ambiente e no que couber de saúde.</b>  <b>Órgãos colegiados municipais.</b></p>	<p>Exigir transparência e publicidade das informações.  Fomentar e promover o debate, a negociação, a participação da sociedade civil no processo decisório e o exercício do controle social.</p>	<p>Procedimentos extrajudiciais (PAA, recomendação; reuniões; audiências públicas).</p>

Fonte: elaborada pela autora (2023).

Na primeira coluna tem-se os itens elencados na PNRS agrupados conforme sua natureza: princípios, objetivos ou instrumentos. Ainda, criaram-se subgrupos, adotando-se como critério os tipos de iniciativa que o Ministério Público poderia adotar. Assim, foram alocados na mesma linha aqueles itens para os quais as intervenções ministeriais seriam similares.

A segunda coluna (possibilidades de atuação) foi construída a partir da perspectiva de implantação da resolutividade na instituição ministerial. Considerou-se o movimento do CNMP e do Ministério Público brasileiro em geral no sentido de criar e implementar uma postura resolutiva e, a partir disso, sugeriram-se possíveis medidas que o órgão ministerial poderia tomar para a efetivação do princípio, objetivo ou instrumentos discutidos na respectiva linha.

Por fim, na terceira coluna, foram elencados os instrumentos que poderiam ser empregados pelo Ministério Público para desenvolver as ações sugeridas na segunda coluna, com o objetivo de fomentar, auxiliar e fiscalizar o cumprimento do disposto na PNRS para cada item discutido na matriz.

Esse quadro representa uma síntese do que foi discutido até esse estágio da pesquisa e serviu como referencial para analisar como a Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul atuou no setor de resíduos sólidos (no capítulo 3). Ainda, importa como ferramenta de análise para estudos vindouros e como proposição para a prática ministerial, pois revela muitos temas e situações em que pode ocorrer a intervenção do Ministério Público. Entretanto, não esgota todas as possibilidades.

Entende-se que são muitos os caminhos que o órgão ministerial pode seguir com o objetivo de fiscalizar e fomentar a implementação da PNRS. Pois, assim como o rol de instrumentos de que dispõe para atuar não é exaustivo e está em constante renovação, as oportunidades para atuar perante essa política pública também podem se ampliar e/ou se modificar. Espera-se que essa matriz contribua para o debate em torno da atuação resolutiva do Ministério Público e que favoreça a adoção de medidas mais efetivas para a implementação da PNRS.

### **3 A ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VARGEM GRANDE DO SUL NA ÁREA DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

#### **3.1 Organização do MPSP na área de meio ambiente e de resíduos sólidos**

No âmbito do MPSP, diante da necessidade de atuação especializada para a defesa do meio ambiente, em 2008, foi instituído o Grupo de Atuação Regionalizada de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA). A partir de então, foram estruturados grupos regionais, conforme a disposição das bacias e sub-bacias hidrográficas, para a articulação de uma atuação planejada e integrada, com o intuito de identificar, prevenir e reprimir atividades geradoras de degradação ambiental.

Esses grupos são voltados para temas regionais, tendo em vista o caráter transcendental das questões ambientais, e privilegiam uma atuação coordenada e orientada conforme os respectivos Planos Gerais de Atuação (PGA), devendo para tanto mobilizar as promotorias de justiça locais. Os grupos não devem suprimir nem substituir a atuação dos promotores de justiça naturais, mas sim atuar em temas de alcance regional, que envolvam maior complexidade, e conforme as prioridades estabelecidas para aquele núcleo regional (LINS; PLASTINO, 2020).

Em um estudo sobre esses grupos especializados, Lins e Plastino (2020, p. 9) identificaram nos PGA a preocupação em “realizar atividades de fiscalização, monitoramento e diagnóstico para preservação de recursos ambientais, bem como uma postura ativa para a implantação de programas, políticas públicas e Planos Municipais”, indo ao encontro das diretrizes de resolutividade já discutidas no capítulo anterior.

Dentre as metas definidas, perceberam a indicação de medidas relacionadas ao ciclo de políticas públicas, inclusive no tocante à avaliação e criação de políticas relacionadas à PNRS, como atividades voltadas para a coleta de resíduos sólidos. Indicaram ainda que a temática de saneamento e coleta de resíduos esteve presente nos PGA de todos os núcleos desde 2011 até 2019 (ano em que foi realizada a pesquisa) e que para o biênio 2018/2019 foi orientada a priorização de ações de fiscalização e implementação de políticas públicas nas áreas de i. Saneamento básico (incluindo-se o manejo de resíduos sólidos); ii. Unidades de Conservação; e iii. Agrotóxicos (LINS; PLASTINO, 2020).

O município de Vargem Grande do Sul, estudado nesta pesquisa, está inserido no GAEMA Núcleo Pardo juntamente com outros 28 municípios, por fazer parte da bacia do rio Pardo. No levantamento realizado por Lins e Plastino (2020), constata-se que dentre todos os

GAEMAs do MPSP, o Núcleo Pardo é o que possuía o maior número de ações civis em andamento até o ano de 2019, conforme indicado no quadro 7 (destaque em negrito próprio):

Quadro 7 – Registros de Procedimentos em andamento por núcleo de atuação

Núcleo	Total	Ação Civil	IP	NF	PAA	PPIC	IC	Soma extrajud.
I. V. Paraíba	450	231	0	3	65	3	148	219
II. V. Ribeira	480	306	0	18	1	0	155	174
III. B. Santista	346	40	0	6	2	0	298	306
IV. Litoral N.	425	234	0	18	22	0	151	191
<b>V. Pardo</b>	<b>994</b>	<b>839</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>138</b>	<b>155</b>
VI. Pontal P.	357	144	0	9	21	0	183	213
VII. Médio P.	204	122	0	1	5	0	76	82
VIII. Cabeceiras	239	40	0	3	16	0	180	199
IX. Juqueri	8	8	0	0	0	0	0	0
X. Campinas	54	3	0	2	22	0	27	51
XI. Piracicaba	66	10	0	1	4	0	51	56

Fonte: adaptado de LINS; PLASTINO (2020, p. 12).

Como se observa nos resultados apontados no quadro 7, o Núcleo Pardo apresentou uma grande discrepância em relação aos demais grupos, ostentando um número bastante elevado de ações civis públicas: foram identificadas 839 ações somente nesse grupo. Dados os fundamentos da criação desses grupos especializados, esperava-se constatar a priorização da mobilização dos instrumentos extrajudiciais. Entretanto, como se nota, dos 11 núcleos, seis recorreram majoritariamente a medidas judiciais (ação civil), o que faz supor que não estão utilizando tais instrumentos de forma apenas subsidiária, conforme as diretrizes da instituição (LINS; PLASTINO, 2020).

Há limitações para se extrair conclusões a partir desses dados, pois eles se referem somente aos procedimentos em andamento no período da coleta de dados realizada por Lins e Plastino (2020), não englobando a totalidade dos procedimentos que já tramitaram nos GAEMAs. Mas, sem dúvida, instiga refletir o por que, na prática, a atuação dos GAEMAs está em desconformidade com as normativas de sua criação e com os PGAs. Seria um indicativo de que os membros ainda estão arraigados ao perfil demandista? Ou indicaria que os acordos firmados em instrumentos extrajudiciais não estariam sendo cumpridos, demandando então a judicialização das questões? (LINS; PLASTINO, 2020).

Anualmente, são fixados os respectivos planos de atuação desses grupos, nos quais são definidas as prioridades para cada região. As atas relativas às reuniões realizadas com o objetivo de discutir as prioridades do grupo, bem como a resolução que dispõe sobre as metas gerais e anuais, estão disponibilizadas no portal da instituição, no endereço eletrônico: <https://www.mpsp.mp.br/gaema>.

No referido site, foram publicadas todas as resoluções do GAEMA, ou seja, desde 2009 até 2022. Ao consultar as atas de reuniões, também disponíveis na plataforma, observou-se que na maioria dos encontros houve participação dos membros do MPSP, de representantes da CETESB, DAEE, Polícia Militar e algumas autoridades dos municípios envolvidos – mas isso não é uma regra. Todavia, não há ata de reunião do GAEMA Núcleo Pardo para os anos de 2009 a 2011, 2013, 2014 e 2017. Sublinha-se que, das atas consultadas, a presença do Promotor de Justiça de Vargem Grande do Sul foi registrada somente no ano de 2021, o que permite inferir que a participação do representante dessa promotoria na discussão das metas não é uma constante.

Também se investigou nesses documentos a menção de temas relacionados aos resíduos sólidos como metas ou prioridades do grupo. O quadro 8 representa os resultados encontrados nas resoluções:

Quadro 8 – Metas e prioridades do GAEMA Núcleo Pardo (2009 a 2022)

Ano	Resolução	Metas
2009	565/2009 – PGJ	1. Destinação dos resíduos sólidos domésticos e industriais.
2010	624/2010 – PGJ	
2011	682/2011 - PGJ	
2012	725/2012 - PGJ	1. Coleta e destinação final de resíduos sólidos.
2013	758/2013 - PGJ	2. Destinação dos resíduos sólidos domésticos e industriais.
2014	811/2014 - PGJ	
2015	893/2015 - PGJ	
2016	958/2016 – PGJ	1. Serviços de saneamento básico, no tocante a local e infraestrutura:
2017	1040/2017 – PGJ	1.3. Garantia de serviços de coleta, tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos;
2018	1091/2018 – PGJ	
2019	1158/2019 - PGJ	1. Questões referentes a políticas públicas ou relacionadas a atividade de grande impacto ambiental de caráter regional concernentes a Saneamento Ambiental, nas seguintes vertentes: 1.1. Acompanhamento da elaboração, aprovação, revisão e execução dos planos municipais de saneamento básico; 1.3. Adoção de medidas destinadas a aperfeiçoar a gestão dos resíduos sólidos domésticos e industriais nos 29 municípios abrangidos pelo GAEMA-Núcleo Pardo; 10. Atividades voltadas à implementação da Educação Ambiental, de natureza formal e informal.
2020	1220/2020 - PGJ	1. Questões referentes a políticas públicas ou relacionadas a atividade de grande impacto ambiental de caráter regional concernentes a Saneamento Ambiental, nas seguintes vertentes: 1.1. Acompanhamento da elaboração, aprovação, revisão e execução dos planos municipais de saneamento básico;
2021	1319/2021 - PGJ	1.3. Adoção de medidas destinadas a aperfeiçoar a gestão dos resíduos sólidos domésticos, de construção civil e industriais nos 29 municípios abrangidos pelo GAEMA Núcleo Pardo;
2022	1432/2022 – PGJ	10. Atividades voltadas à implementação da Educação Ambiental, de natureza formal e informal.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Como se observa no quadro 8, a menção às questões relacionadas a resíduos sólidos é uma constante desde a criação do grupo. Também se nota que ocorre uma repetição de metas por vários anos e, no caso do GAEMA Núcleo Pardo, as metas são bastante genéricas, não sendo definidos parâmetros quantitativos a serem atingidos, nem prazos ou ações específicas a serem adotadas.

Entretanto, é importante ressaltar que não se deve generalizar a atuação do MPSP com base apenas nesse grupo específico, mesmo porque, ao se consultar as resoluções, notam-se diferenças importantes entre as metas definidas por cada grupo regional. Assim, os comentários tecidos aqui aplicam-se somente à região onde se situa o município de Vargem Grande do Sul.

Notou-se que nos dois primeiros anos (2009 e 2010), a única menção relacionada a resíduos sólidos consiste na meta 1, que se limita à questão da destinação de resíduos sólidos domésticos e industriais. A partir de 2011 até o ano de 2015, há menção na meta 1 (coleta e destinação final) e na meta 2 (destinação dos resíduos sólidos domésticos e industriais). Mais adiante, de 2016 a 2018, há menção na meta 1.3, sobre a garantia de serviços de coleta, tratamento e destinação final adequada de resíduos sólidos. Somente a partir de 2019 as metas para essa temática são ampliadas e passam a contemplar o acompanhamento da elaboração, aprovação, revisão e execução dos PMSB (meta 1.1); porém não há qualquer citação direta aos PMGIRS. Também foi incluída a adoção de medidas destinadas a aperfeiçoar a gestão dos resíduos domésticos e industriais (meta 1.3) e, a partir de 2020 foram incluídos os resíduos de construção civil (RCC).

A meta 10 (presente no período de 2019 a 2022), relativa a atividades voltadas para a implementação da Educação Ambiental formal e informal, foi considerada no quadro, pois, embora não se refira diretamente aos resíduos sólidos, pode ser relacionada a essa temática.

Com base no exposto, infere-se que as prioridades definidas pelo grupo basicamente se referem à coleta e destinação final dos resíduos sólidos. Não se constata um direcionamento no sentido de priorizar hierarquicamente os objetivos de não geração, diminuição da geração, reutilização, reciclagem, tratamento regular e disposição final adequada, conforme estabelecido na lei n. 12.305/2010. Portanto, entende-se que as metas definidas estão relacionadas somente a esses dois últimos objetivos da PNRS.

Em relação aos instrumentos para a efetivação da PNRS, é possível relacionar apenas a meta 10, relativa a atividades de Educação Ambiental. Não se verifica a alusão de ações relacionadas à logística reversa, à coleta seletiva, aos consórcios intermunicipais, nem aos PMGIRS dentre as prioridades do GAEMA Núcleo Pardo.

Ao se realizar a leitura das atas de reuniões, nota-se a citação de temas diversos na área ambiental, como queimadas, parcelamento irregular de solo, abastecimento de água, tratamento de esgoto, uso de agrotóxicos, resíduos sólidos, dentre outros. Especificamente sobre resíduos sólidos, não há menção direta em todos os anos, mas apenas em alguns.

Em 2016 constou na ata que se discutiu a garantia de serviços de coleta, tratamento e destinação final adequada; em 2019 a destinação final, pontuando-se que todos os 29 municípios destinam seus resíduos a aterros licenciados; e a partir de 2020 o problema de resíduos da construção civil (RCC) foi citado recorrentemente, razão pela qual foi incluído nas metas do grupo, conforme indicado no quadro 7.

Excepcionalmente no ano de 2012, o documento disponibilizado se refere a uma audiência pública e não a uma reunião. Nessa audiência foi discutido o problema de despejo irregular de resíduos sólidos e o monitoramento de eventual contaminação de águas decorrente dos antigos lixões. Ressalta-se que as audiências públicas têm grande potencial de ampliação do debate, fomento da participação social e construção de consensos.

Em 2012 foi criado também um Grupo de Trabalho de Políticas de Recursos Hídricos, Saneamento e Resíduos Sólidos. Destaca-se que de início o grupo teve como foco a análise da implementação da PNRS, em razão da agitação do tema naquele período, logo após a promulgação da lei n. 12.305/2010. Conforme expresso no documento, houve articulação com universidades e órgãos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Associação Paulista dos Municípios (APM) e Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM) para discutir as temáticas de atribuição do grupo. Também se adotou a estratégia de trabalhar conjuntamente com a APM, mediante a realização de reuniões regionais com os administradores dos municípios, a fim de discutir a implementação da PNRS. Sobre isso, consta no relatório que:

As reuniões com prefeitos municipais se revelaram de grande valia, pois abriram um canal de interlocução entre estes e o Ministério Público, que aparece não só como fiscalizador da implementação da PNRS, mas também como orientador e fomentador da tomada de decisões. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, s.n.)

Assim, vislumbra-se que a perspectiva do órgão ministerial como agente político já vinha sendo adotada naquele período pelo grupo, com a compreensão de que os promotores de justiça potencialmente poderiam fomentar e orientar as ações para a implementação da PNRS. Embora expresso na ata de reunião do grupo, não é possível avaliar se na prática esse intento foi concretizado.

Sobre a questão de resíduos sólidos, o grupo deliberou que os procedimentos relativos à logística reversa ficariam concentrados na capital e no GAEMA Núcleo Piracicaba. Também foi criado um fórum virtual de discussão e foram disponibilizados materiais e documentos para instrumentalizar a atuação dos membros – todavia, esse acervo não é de livre acesso e, em razão disso, não foi possível analisar esse material (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

Já em 2017 foi criado o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (NUIPA), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de atividades destinadas à solução consensual de conflitos, sejam eles individuais ou coletivos, cíveis ou criminais, bem como estimular a prática da justiça restaurativa, quando essa se apresentar como possível e adequada. Dentro dessa estrutura, existem diversos núcleos especializados, dentre os quais destacamos o NUIPA Difusos, relacionado às práticas autocompositivas relativas aos interesses difusos e coletivos, campo em que se insere a área de meio ambiente.

Nessa direção, em julho de 2021, foi instituída especificamente a Câmara de Autocomposição de Meio Ambiente, para receber as demandas das promotorias, procuradorias ou grupos especiais e direcionar o tratamento dos conflitos e problemas ambientais para que sejam solucionados no âmbito da autocomposição. Para tratar dessas questões, serão elaborados planos e cronogramas de atuação, com o devido acompanhamento do cumprimento das ações recomendadas para viabilizar a efetivação do direito obstado.

Tais iniciativas, decorrentes das orientações normativas para uma atuação efetiva e resolutive, parecem sinalizar uma ampliação dos instrumentos de construção de soluções consensuais e de uma estruturação institucional para o tratamento adequado às demandas da sociedade. Entende-se que pretendem induzir a prática dos membros do Ministério Público para que sua atuação esteja voltada para a promoção da transformação social.

### **3.2 Conhecendo a Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul**

A Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul é uma unidade administrativa cumulativa, isto é, com abrangência nas mais diversas áreas de atuação do Ministério Público. Assim, possui competência para atuar tanto nas esferas criminal, cível, direitos humanos (pessoa idosa, pessoa com deficiência, inclusão social, saúde pública), infância e juventude, educação, fundações, meio ambiente, habitação e urbanismo e patrimônio público.

Trata-se de uma unidade de entrância inicial, que conta atualmente com dois cargos de promotor de justiça, sendo a 2ª Promotoria de Justiça aquela com atribuição na área de meio

ambiente. Como se observa abaixo, conforme definido no ato normativo n. 108/2013 da Procuradoria Geral de Justiça do MPSP, o 2º promotor de justiça acumula diversas atribuições:

II. 2º PROMOTOR DE JUSTIÇA:

- a) Feitos cíveis e criminais judiciais da 1ª Vara, inclusive suas audiências;
  - b) Feitos de competência do Tribunal do Júri, desde o inquérito policial até final decisão transitada em julgado (inclusive atuação em Plenários);
  - c) Execuções Criminais;
  - d) Corregedoria dos Presídios e da Polícia Judiciária;
  - e) Habitação e Urbanismo, inclusive as ações civis públicas distribuídas e os feitos criminais respectivos;
  - f) Meio Ambiente, inclusive as ações civis públicas distribuídas e os feitos criminais respectivos;**
  - g) Direitos Humanos, com abrangência na defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e Saúde Pública, inclusive as ações civis públicas e os feitos criminais respectivos;
  - h) Fundações, inclusive as ações civis públicas distribuídas e os feitos criminais respectivos;
  - i) Atendimento ao público.
- (PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA, 2013, s.n.)

Cumpra esclarecer que o 2º cargo de Promotor de Justiça foi criado somente no ano de 2013 (Resolução n. 782/2013 – PGJ), ou seja, até então, todas as atribuições eram exercidas por um único membro do Ministério Público. É válido esclarecer também que, por se tratar de uma unidade de entrância inicial, é bastante frequente a ocorrência de vacância no cargo. Isso porque os membros quando iniciam sua carreira na instituição atuam como promotores substitutos, podendo depois ser promovidos para promotores titulares de entrância inicial (como é o caso de Vargem Grande do Sul) e posteriormente para entrâncias intermediária e final.

Assim, de maneira geral, os titulares que passaram pelo 2º cargo nessa comarca permaneceram por cerca de dois anos, até conseguirem uma nova promoção na carreira (foram três titulares desde a criação do cargo). Quando isso ocorre, o cargo fica vago até que seja novamente ocupado por outro titular – e existe uma certa morosidade nesse processo, podendo levar até mais de dois anos. Durante esse período de vacância, outros promotores de justiça são designados provisoriamente, a cada mês, para o exercício das funções, podendo ser promotores substitutos ou titulares de outras unidades acumulando dois ou mais cargos.

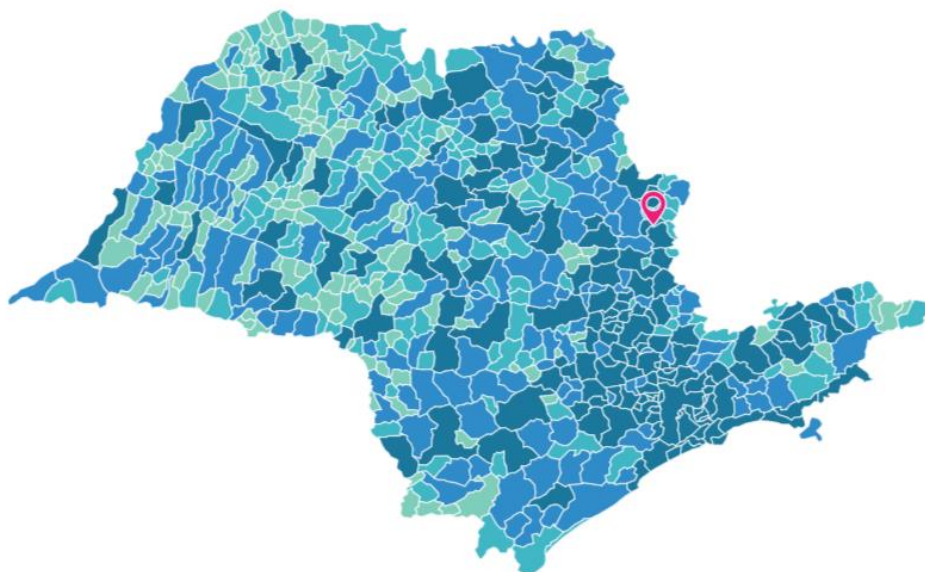
Sugere-se que essa dinâmica pode interferir no andamento dos trabalhos, haja vista a grande complexidade de algumas demandas, como é o caso da problemática de resíduos sólidos. Pois, se a cada mês um membro diferente é designado para atuar na área; ou ainda se um promotor de justiça acumula cargos e funções com uma carga excessiva de trabalho, questiona-se se há tempo hábil para tomar conhecimento do problema e conduzir as demandas, bem como para articular soluções negociadas, conforme almeja a instituição. Esse tipo de situação exemplifica as fragilidades estruturais da esfera institucional já discutidas no capítulo 2.

### 3.3 Vargem Grande do Sul e a problemática dos resíduos sólidos

Nesta seção pretende-se apresentar brevemente o perfil do município estudado e contextualizar a situação dos resíduos sólidos nessa localidade, para uma melhor inserção da discussão central dessa pesquisa. Nesse momento, a intenção não é analisar o PMSB ou PMGIRS, mas apenas mostrar um panorama geral da problemática dos resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul, para fornecer mais elementos para subsidiar a reflexão acerca da atuação do Ministério Público nesse setor.

O município de Vargem Grande do Sul está localizado na região nordeste do estado de São Paulo (figura 8), abrangido pela bacia do rio Pardo, com uma área territorial de 267.178 km<sup>2</sup> e população estimada em 43.368 pessoas. Está inserido na Região Administrativa de Campinas e Região de Governo de São João da Boa Vista; e faz divisa com os municípios de São João da Boa Vista, Águas da Prata, Aguaí, São Sebastião da Gramma, Itobi, Casa Branca e São Roque da Fartura. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é de 0,737 e o PIB per capita é de 29.291,66 (IBGE, 2021).

Figura 8 – Localização geográfica de Vargem Grande do Sul



Fonte: IBGE (2021).

Tendo como referência o ano de 2010, em relação ao saneamento básico, apurou-se que Vargem Grande do Sul possui 94,8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, o que o classifica como 160º dentre os 645 municípios do estado (IBGE, 2021). O município dispõe de PMSB desde 2015, o qual abrange os serviços de esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O

PMSB, como exposto na figura 9, foi elaborado por empresa terceirizada, tratando-se de um plano integrado regional para a Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos Mogi Guaçu – UGRHI 9.

Figura 9 – PMSB de Vargem Grande do Sul



Fonte: elaborado pela autora (2023).

No setor de resíduos sólidos, o PMSB estabeleceu como objetivo principal a universalização dos serviços de limpeza urbana, coleta e disposição adequada de resíduos sólidos domiciliares (RSD). O plano ponderou que parte dos critérios de qualidade não puderam ser aplicados ao município, em razão da inexistência de informações disponíveis sobre essa questão. Observou-se uma limitação quanto à disponibilidade de dados sobre resíduos sólidos nessa localidade e recorreu-se à confecção de projeções de geração de resíduos com base na população estimada, já que não havia parâmetros sobre a geração real no ano de referência, 2012 (VARGEM GRANDE DO SUL, 2014). Com isso, já se notam algumas fragilidades presentes no PMSB do município.

Para a destinação final adequada dos rejeitos (resultantes dos RSD), em um primeiro momento, isso seria feito mediante seu envio a outra unidade, uma vez que o município não dispunha de unidade adequada para tal. Sobre essa situação é importante frisar que Vargem Grande do Sul teve durante anos um destaque muito negativo em âmbito estadual, por não realizar a disposição final adequada. Nos anos 2000, ficou conhecida por possuir o pior “lixão” do estado de São Paulo, em razão das inúmeras irregularidades encontradas; e esse fato foi noticiado em diversos veículos de comunicação, inclusive de abrangência nacional.

O jornal “Folha de São Paulo”, por exemplo, noticiou em 03 de novembro de 2010: “Catador encara risco no pior lixão paulista”. A reportagem denunciou que catadores trabalhavam no local sem luvas ou qualquer equipamento de segurança, em meio a todo tipo de material, inclusive resíduos de saúde, e ainda na presença de animais (como cães e urubus). Relatou que o município obteve a pior nota IQR da CETESB em todo o estado, tendo atingido a pontuação de 1,8. Para se ter uma dimensão comparativa, para que a condição operacional seja considerada controlada a nota mínima deveria ser de 6,1 e, para ser adequada a nota deveria ser ao menos 8,1.

Esse “lixão” operou no período de 1970 até 2014 (SINIR, 2021) e situava-se em uma área próxima a uma nascente de água e a uma mata nativa. No local, o material hospitalar era incendiado e a fumaça era inalada pelos trabalhadores que lá se encontravam. Também já havia sido constatada a presença de crianças trabalhando no local. A reportagem resumiu a situação como um cenário desolador (SIMIONATO, 2010).

Em 2012 a Justiça liberou uma outra área para a instalação de um novo aterro (a ação judicial movida pelo Ministério Público referente a essa questão será discutida na próxima seção). A partir de 2014, o aterro sanitário passou então a operar. Enfatiza-se que foi nesse contexto que o PMSB foi elaborado para esse município.

As principais intervenções previstas no PMSB estão sintetizadas no quadro 9 e, como se pode constatar posteriormente no PMGIRS, a maioria dessas ações não foi efetivamente implementada. Nesse quadro, foram consideradas as ações de curto prazo (de 2015 e 2018), para poder se avaliar, com base no PMGIRS, quais delas foram executadas e quais reapareceram como objetivo no novo plano.

Quadro 9 – Intervenções no sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos conforme PMSB

<b>AÇÕES</b>	<b>PRAZO</b>
Implantação da central de triagem com capacidade mínima de 2,75 t/dia	2015/2018
Implantação de usina de compostagem com capacidade mínima de 6,42 t/dia	2015/2018
Aterro de rejeitos (RSD) – manutenção do local e dos equipamentos	2015/2034
Implantação de um aterro de inertes (RCC) com capacidade mínima de 197.599 t.	2015/2018

Fonte: elaborado pela autora (2023), baseado em VARGEM GRANDE DO SUL (2014).

As limitações quanto à escassez de dados sobre resíduos sólidos no município já apontadas no PMSB voltaram a ser mencionadas no PMGIRS, elaborado oito anos depois. Assim, conjectura-se que, apesar do PMSB ter abrangência na área de resíduos sólidos, não houve grandes avanços no setor, já que se observa uma repetição dos problemas e das metas definidas.

Em março de 2022, o PMGIRS foi elaborado pela mesma empresa responsável pela revisão do PMSB em 2021. Definiu-se como objetivo geral a universalização do acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos e foram elencados 29 objetivos específicos.

Do diagnóstico apresentado no plano extraiu-se que a coleta seletiva é realizada por uma cooperativa (Cata Vida), que se queixa da falta de fornecimento de EPI e de combustível para abastecer o caminhão de coleta. Essa coleta não abrange a área rural. Também constou que os RSS, antes dispostos no aterro sem observância a qualquer norma técnica, passaram a ser recolhidos e destinados por uma empresa contratada.

Foi exposto que a prefeitura de Vargem Grande do Sul não possui controle interno da gestão e gerenciamento de seus resíduos e que “os diferentes setores da organização institucional que compartilham a gestão de resíduos apresentam carências no monitoramento, no controle e no planejamento dos resíduos, no que diz respeito à fiscalização, orientação e regulamentação” (VARGEM GRANDE DO SUL, 2022, p. 87).

Diversos problemas foram indicados no referido diagnóstico. Um deles refere-se à ausência de estudos de gravimetria dos resíduos. Além disso, o município não dispõe de local adequado para destinação e tratamento dos RCC. Outra situação inadequada se relacionada aos resíduos de poda, que atualmente são destinados para uma Área de Transbordo dos Resíduos Verdes, ainda não licenciada. Em relação à logística reversa, o plano apontou que existe para pneumáticos, contudo não há ecopontos para coleta e tampouco há controle de dados sobre isso. Não há prática de compostagem, nem de recuperação energética no município (SINIR, 2021). Ainda, foram identificados diversos pontos de descarte irregular.

No tocante à questão da sustentabilidade econômico-financeira do sistema de manejo de resíduos sólidos, esclarece-se que Vargem Grande do Sul não possuía taxa ou tarifa de cobrança por esses serviços. A lei municipal que criou uma taxa para isso foi publicada em 17 de dezembro de 2021 (lei n. 4.610/2021) e o PMGIRS estabeleceu como uma das ações a serem adotadas pela prefeitura a implementação dessa taxa.

O plano prescreveu para o município uma série de ações (quantificáveis ou não) em consonância com as diretrizes definidas na PNRS, abrangendo o respeito à hierarquia de prioridades definidos na lei e propondo medidas como: ampliar a abrangência da coleta regular e da coleta seletiva para 100% da população; criar pontos de entrega voluntária de materiais recicláveis e/ou que devam ser submetidos à logística reversa; implantar a análise gravimétrica dos resíduos; implantar sistema de compostagem; ampliar a varrição e serviços de capina e roçagem; reduzir a quantidade de resíduos recicláveis e compostáveis enviada para o aterro;

instituir programas de educação ambiental; elaborar plano para os RCC; criar legislação para regulamentar a logística reversa, a educação ambiental; dentre outras.

Foi possível extrair dos planos (PMSB e PMGIRS) que a municipalidade enfrenta há muitos anos diversos problemas no manejo de seus resíduos e que apresenta fragilidades para o saneamento dessa situação. Ainda, verificou-se que as práticas ambientalmente inadequadas são recorrentes, mesmo no âmbito do aterro sanitário licenciado, e que a conduta omissiva do poder público municipal persistiu em diversos momentos.

### **3.4 Procedimentos da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul**

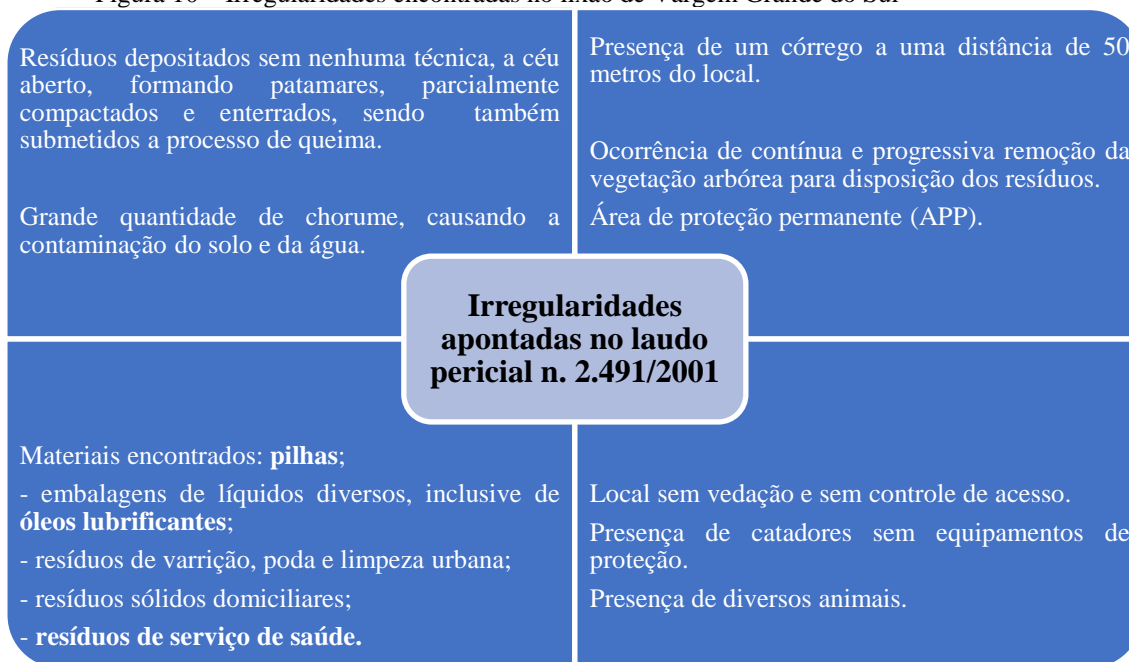
Conforme levantamento realizado no portal do MPSP e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), foram localizados os seguintes procedimentos correlacionados à temática de resíduos sólidos no município estudado: (i) inquérito civil n. 14.0468.0000001/2002; (ii) ação civil pública n. 0001992-07.2005.8.26.0653; e (iii) inquérito civil n. 14.0468.0000259/2019.

Tendo em vista o questionamento central deste estudo, consistente em caracterizar a atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul em relação à problemática de resíduos sólidos, a seguir serão apresentadas considerações sobre cada um desses procedimentos, buscando-se identificar atributos que permitam aproximar a atuação ministerial dos modelos demandista e resolutivo.

#### **3.4.1 Inquérito Civil (IC) n. 14.0468.0000001/2002**

Esse procedimento investigatório, instaurado em 07 de janeiro de 2002, teve início com o recebimento de um laudo elaborado pelo Instituto de Criminalística, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acerca do local onde se situava o “lixão” municipal de Vargem Grande do Sul (Fazenda Bela Vista). A perícia realizada em junho de 2000 identificou inúmeras irregularidades, conforme demonstrado na figura 10.

Figura 10 – Irregularidades encontradas no lixão de Vargem Grande do Sul



Fonte: elaborada pela autora (2023), baseado em SÃO PAULO (2005).

De maneira resumida, pode-se mencionar que o laudo concluiu que:

- i. O local periciado tratava-se de área de preservação permanente (APP);
- ii. A disposição final dos resíduos estava em desacordo com as normas, oferecendo riscos à saúde e ao meio ambiente, podendo causar danos ambientais irreversíveis;
- iii. Era necessário adotar medidas imediatas em relação à presença de pessoas no local;
- iv. Era preocupante a poluição e a contaminação dos recursos hídricos; e
- v. A presença dos resíduos alterou o ecossistema.

A partir dessas informações, o MPSP instaurou esse IC, com o intuito de investigar a ocorrência de disposição irregular de resíduos sólidos em área rural, que eram espalhados pelo solo “a céu aberto”, sem uso de nenhuma técnica preventiva de conservação do meio ambiente, ocasionando a contaminação de um córrego nas proximidades, inclusive contaminando o solo e águas subterrâneas. Além disso, não tinha nenhum controle de acesso e, por isso, havia a presença de pessoas diariamente no local. A portaria de instauração justificou a intervenção ministerial indicando que esses fatos diziam respeito a interesse difuso e relacionado ao meio ambiente, cuja ação protetiva recai sobre o Ministério Público.

Resumidamente, constatou-se que a Promotoria de Justiça requisitou da autoridade municipal informações sobre as medidas adotadas em relação ao problema e no decorrer do IC apurou que a municipalidade havia firmado um TAC com a Cetesb em 1998, cujas obrigações não haviam sido cumpridas. Então, iniciaram-se tratativas entre a prefeitura e o órgão ambiental

para aditar o TAC, objetivando a recuperação da área degradada e a disponibilização de novo local para implantação de um aterro sanitário regular.

O Ministério Público passou a cobrar a remessa do novo TAC, para análise dos termos acordados, e após a pactuação do acordo passou a fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas. Esse aditamento foi firmado somente em janeiro de 2004 (dois anos após a instauração do IC).

O município, desde o princípio, alegava não ter condições financeiras para sanar as irregularidades e buscava financiamento junto ao FEHIDRO para viabilizar a adoção das medidas necessárias, com a apresentação do “Projeto do sistema de aterro sanitário e desativação/recuperação do lixão existente”.

A Promotoria de Justiça também requisitou à Cetesb que indicasse quais medidas deveriam ser adotadas para a recuperação da área onde ocorria o despejo irregular de resíduos sólidos. No deslinde do IC, tanto a Cetesb quanto a prefeitura foram oficiadas diversas vezes, para informar e comprovar as ações que estavam sendo tomadas.

Após a assinatura do TAC entre a Cetesb e a municipalidade, o órgão ministerial passou a atuar na fiscalização do acordo, requerendo informações sobre o seu efetivo cumprimento conforme o cronograma estabelecido. Então, em abril de 2005 a Cetesb noticiou que havia realizado inspeção no “lixão” no dia 09 de novembro de 2004, ocasião em que constatou (mediante avaliação IQR) que as condições de disposição final de resíduos sólidos continuavam inadequadas, demonstrando que o município não estava cumprindo as cláusulas do acordo.

Diante dessas informações, o Ministério Público ajuizou uma ação civil pública, mas isso somente no dia 1 de julho de 2005. Assim, a problemática do “lixão” passou a ser discutida no âmbito do Poder Judiciário, para então se buscar uma solução judicialmente imposta.

#### 3.4.2 Ação civil pública (ACP) n. 0001992-07.2005.8.26.0653

Na peça inicial da ACP, o Ministério Público pontuou as irregularidades na disposição final de resíduos sólidos realizada pelo município de Vargem Grande do Sul, na área conhecida como Fazenda Bela Vista, onde operava o “lixão”. Destacou a possibilidade de ocorrência danos ambientais irreversíveis e frisou que a prefeitura estava descumprindo o TAC firmado com a Cetesb. Ainda, enfatizou a responsabilidade do município de cessar com a atividade irregular e danosa, bem como recuperar e/ou indenizar os danos já causados. Diante disso, pediu a condenação do município à obrigação de fazer as seguintes ações (figura 11):

Figura 11 – Medidas requeridas pelo Ministério Público na ACP n. 1992-07.2005.8.26.0653

<p>1. Restaurar integralmente as condições primitivas do solo, corpos d'água, tanto superficiais quanto subterrâneos, quando afetados, e da vegetação em toda área do lixão, na forma e prazos a serem definidos em perícia a ser realizada durante a instrução processual;</p>	<p>4. Impedir a presença de pessoas no local, notadamente as crianças e os catadores, a fim de evitar que sejam expostas a doenças;</p>
<p>2. Realizar estudo hidrogeológico, monitorando e delimitando a extensão da área contaminada, bem como mantendo mecanismos de controle durante os períodos necessários à plena descontaminação e recuperação do solo e lençol subterrâneo;</p>	<p>5. Indenizar, em montante a ser quantificado por perícia, os danos irreversíveis causados ao solo, aos recursos hídricos e demais corpos d'água superficiais e subterrâneos, a ser recolhido ao Fundo Especial de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, criado pela lei estadual n. 6.536/1989;</p>
<p>3. Dar a solução adequada, conforme apontado em perícia a ser realizada, para a eliminação e proliferação de odores, bem como promovendo a extinção dos insetos e vetores transmissores de doenças;</p>	<p>6. Abster-se de depositar lixo ou qualquer resíduo na área aqui questionada, ou em quaisquer outras, em desacordo com a legislação vigente e sem licença dos órgãos ambientais competentes.</p>

Fonte: elaborada pela autora (2023), baseada em SÃO PAULO (2005).

Liminarmente, requisitou que a municipalidade adotasse no prazo máximo de três meses as seguintes ações, sob pena de multa diária:

1. Delimitar e cercar a área do depósito de lixo, controlar a entrada de resíduos e impedir o acesso de catadores no local;
  2. Concentrar as descargas de lixo numa única frente de trabalho, procedendo à sua cobertura diária com terra;
  3. Adequar a estrada de acesso ao depósito de lixo, de modo a permitir o livre trânsito dos caminhões coletores de resíduos em quaisquer condições climáticas;
  4. Adotar rotinas e procedimentos operacionais que garantam o uso racional da área e vida útil do empreendimento, suficientes à implantação de solução definitiva para destinação final dos resíduos sólidos gerados no município;
  5. Adequar as declividades superficiais da área, de modo a não serem formados pontos de acúmulo de águas pluviais, nem caminhos preferenciais que poderiam causar erosões;
  6. Implantar, se necessário, sistema de drenagem e tratamento de líquidos percolados;
  7. Implantar sistema de drenagem de águas pluviais em toda área de influência do sistema de destinação final de resíduos e em todas as suas estruturas, de forma a garantir estabilização da obra e o não surgimento de erosões;
  8. Elaborar plano de revegetação do entorno, da área do empreendimento, de forma a promover o isolamento visual do sistema e a reposição vegetal da área com espécies nativas, a ser implantado após o encerramento da vida útil do sistema;
  9. Prever o uso futuro da área com proposição de legislação específica com restrições ao uso e ocupação do solo; e
  10. Adotar solução definitiva para a destinação final de resíduos de serviços de saúde gerados no município de Vargem Grande do Sul.
- (SÃO PAULO, 2005, p. 5)

Em março de 2006 foi realizada uma audiência de tentativa de conciliação entre as partes, a qual resultou infrutífera. Após, a autoridade judiciária indeferiu o pedido liminar do Ministério Público, por entender que isso oneraria os cofres públicos, em um contexto de dificuldades financeiras e burocráticas a serem superadas pela prefeitura.

No decorrer do processo judicial, constatou-se que a municipalidade continuou executando as mesmas práticas irregulares na disposição de seus resíduos sólidos, sem a observância de qualquer norma técnica ambiental, sob a justificativa de que assim procedia porque não dispunha de local apropriado para efetuar a disposição final adequada.

O Ministério Público manifestou nos autos diversas vezes solicitando inspeções de órgãos técnicos competentes para avaliarem a situação. Assim, em novembro de 2006 foi realizada uma vistoria pelo Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DPRN), que concluiu que não houve qualquer tentativa de recuperação da área pela prefeitura; e em novembro de 2008 a Cetesb realizou uma inspeção, quando indicou que a situação no “lixão” permanecia a mesma, inclusive em relação aos RSS.

Paralelamente, em outra ação judicial, a prefeitura pleiteava a imissão de posse de uma área (Fazenda Campo Helena), para instalação do novo aterro sanitário. Por isso, durante o período de abril de 2007 até janeiro de 2009 a ACP do “lixão” ficou parada, aguardando essa imissão de posse. Resolvida essa questão, em maio de 2009 o Ministério Público passou a requerer a apresentação do cronograma de obras para implantação do aterro sanitário nessa área.

Consta nos autos que em outubro de 2009 o Promotor de Justiça realizou visita *in loco* na área do aterro sanitário, acompanhando do prefeito municipal, e constatou o bom andamento das obras para instalação do empreendimento, razão pela qual manifestou por aguardar-se 60 dias, até a conclusão das obras.

Depois, tomou-se conhecimento de que a prefeitura havia firmado um TAC com o Ministério Público do Trabalho (MPT), tendo em vista as irregularidades constatadas pelo órgão. Esse acordo também foi descumprido, conforme relatório emitido pelo MPT em 26 de novembro de 2009, no qual foram indicadas inúmeras irregularidades, como: ausência de controle de acesso ao local; presença de trabalhadores sem equipamentos de proteção individual (EPI); presença de crianças; despejo de resíduos efetuados por empresas (inclusive RCC), com conhecimento da prefeitura, porém sem adoção de qualquer providência; além do despejo dos RSS. Em razão do procedimento instaurado pelo MPT, a municipalidade passou a demonstrar que estava executando algumas atividades indicadas pelo órgão, especialmente em relação aos catadores e às crianças e adolescentes.

O Ministério Público manifestou em janeiro de 2010 para que a prefeitura prestasse informações sobre a atual situação do aterro sanitário e sobre a recuperação do antigo “lixão”. Em resposta, a prefeitura noticiou que a instalação do novo aterro havia sido suspensa por uma liminar proferida nos autos da ação popular n. 0128770-71.2008.8.26.0053, em trâmite na 13ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo. Tomou-se conhecimento então desse processo judicial, em que havia sido determinada a suspensão das obras e das licenças concedidas pela Cetesb, em razão de não ter sido realizado um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), conforme exigência prevista na Resolução n. 01/86 do CONAMA.

Com essa decisão nos autos da ação popular, a ACP em Vargem Grande do Sul também ficou paralisada. A referida liminar foi revogada somente em março de 2012, diante da apresentação de estudos pela municipalidade e pela Cetesb, permitindo-se finalmente o prosseguimento da instalação do aterro sanitário, o qual começou a operar no dia 4 de outubro de 2012. A partir de então, o Ministério Público passou a insistir para que o município apresentasse um plano de recuperação da área do antigo “lixão” com o respectivo cronograma.

Em março de 2013, o promotor de justiça juntou aos autos da ACP a representação de um munícipe denunciando que particulares continuavam depositando resíduos na área do antigo “lixão” e que catadores frequentemente atuavam no local.

Em julho de 2013, o próprio órgão ministerial oficiou a Cetesb para requisitar vistoria no novo aterro sanitário. Em resposta, a agência ambiental indicou que o aterro sanitário estava sendo operado em desacordo com o estabelecido no projeto de licenciamento e em descumprimento às exigências técnicas estabelecidas – razão pela qual autuou o município. Foi requisitada nova inspeção ao órgão ambiental.

Em fevereiro de 2014 outro membro do Ministério Público passou a atuar nos autos (titular do cargo recém-criado de 2º promotor de justiça de Vargem Grande do Sul, pois até então havia somente um cargo de promotor de justiça para a comarca). Manifestou por aguardar-se a resposta da Cetesb e juntou uma certidão emitida por servidor do quadro da promotoria de justiça, em que constava que havia contatado a agência ambiental, a fim de obter informação sobre a realização da vistoria requerida – demonstrando uma atuação ministerial mais direta.

A resposta da Cetesb indicou a necessidade de atualização do plano de encerramento e recuperação da área degradada, tendo em vista que o “lixão” permaneceu em operação por cerca de 15 meses após a elaboração do plano apresentado. Para tanto, concedeu 120 dias à prefeitura.

Diante disso, em abril de 2014, em nova manifestação, o Ministério Público pugnou pelo saneamento dos autos, requerendo a especificação de provas a serem produzidas e apresentação de quesitos complementares à perícia da Cetesb, frisando que a ACP estava tramitando há nove anos.

Em janeiro de 2015, o Ministério Público requereu a produção de prova pericial e apresentou 16 quesitos que deveriam ser respondidos pela Cetesb. Em setembro de 2015 foi juntada a resposta da Cetesb, que além de responder aos quesitos, apresentava um histórico de todas as autuações efetuadas contra a prefeitura tanto em relação ao “lixão” (oito ocorrências), quanto ao novo aterro sanitário (três ocorrências).

Somente em julho de 2015 a avaliação IQR indicou condições operacionais adequadas no aterro (nota 8,3), quando foi concedida a licença de operação (LO) com validade de cinco anos. Todavia, em outubro de 2015, constatou que a prefeitura executava práticas irregulares na disposição de resíduos volumosos, resíduos de podas, RCC e pneus no aterro. Em março de 2016 observou que a situação havia piorado bastante, com a disposição de resíduos em áreas não impermeabilizadas, sem observância das normas técnicas e concluiu “verificamos não haver um interesse maior no saneamento e manutenção de adequadas condições operacionais do aterro, reincidindo constantemente nas irregularidades anteriormente apontadas” (SÃO PAULO, 2005, p. 663-664).

Isso demonstrou uma grande dificuldade em solucionar a problemática, tendo em vista que o aterro alternou períodos de condições operacionais adequadas e inadequadas, revelando o desinteresse da prefeitura em sanar efetivamente o problema, já que realizava práticas sabidamente irregulares de forma recorrente.

Quase um ano depois, em abril de 2016, o Ministério Público insistia que o município apresentasse Plano Atualizado de Encerramento e Recuperação do antigo “lixão” e implantasse o Plano de Monitoramento da Qualidade das Águas Subterrâneas no novo aterro municipal, sob pena de multa diária. Também juntou um ofício enviado pela Câmara Municipal com denúncia de irregularidades no aterro sanitário. Em maio do mesmo ano, pugna pelo julgamento da ACP, em andamento já há 11 anos.

O município pleiteou um TAC, o que foi rechaçado pelo Ministério Público, cujo entendimento foi de que era descabido conceder novos prazos ao município que desde 2002 não vinha atendendo às orientações técnicas dos órgãos ambientais, nem sequer apresentou à Cetesb o Plano de Encerramento e Recuperação, requisitado há dois anos. Assim, em junho de

2016 pugnou pelo julgamento da ação, com a condenação da prefeitura frente aos danos ambientais decorrentes da sua conduta omissiva.

Então, em julho de 2016 a ACP foi julgada parcialmente procedente, impondo-se à municipalidade as obrigações de fazer, que deveriam ser cumpridas no prazo de seis meses, consistentes em:

- a) Restaurar integralmente as condições primitivas do solo e copos d'água, tanto superficiais como subterrâneos, e da vegetação em toda área do lixão;
  - b) Realizar estudo hidrogeológico, monitorando e delimitando a extensão da área contaminada, mantendo mecanismos de controle durante os períodos necessários à plena descontaminação e recuperação do solo lençol subterrâneo;
  - c) Dar solução adequada para a eliminação e proliferação de odores, bem como promover a extinção de insetos e vetores transmissores de doenças;
  - d) Impedir a presença de pessoas no local, notadamente as crianças e os catadores, a fim de evitar que sejam expostas a doenças;
  - e) Abster-se de depositar lixo ou qualquer resíduo na área questionadas.
- (SÃO PAULO, 2005, p. 761)

Com a condenação, a prefeitura ingressou com recurso de apelação, ao qual foi dado provimento parcial em maio de 2017, resultando na ampliação do prazo de seis para 24 meses para o cumprimento integral das obrigações de fazer impostas pela sentença. A municipalidade também interpôs recurso especial, o qual foi inadmitido em agosto de 2017. Ainda, interpôs agravo em recurso especial, ao qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ) negou provimento, e cuja decisão transitou em julgado somente em setembro de 2018. Como se constata, todas essas tentativas protelaram o cumprimento da sentença. Após, em 2019 os autos da ACP retornaram para a 1ª Vara Judicial de Vargem Grande do Sul, para arquivo.

Após o estudo da ACP, esta pesquisadora passou a questionar como saber se as obrigações impostas pela sentença judicial foram de fato cumpridas pela prefeitura, uma vez que após o trânsito em julgado da sentença, o processo foi arquivado. Então, apurou-se que nesses casos o Ministério Público deve ingressar com uma ação de Execução de Cumprimento de Sentença, para fiscalizar o cumprimento das obrigações. Realizou-se pesquisa na Promotoria de Justiça e no cartório judicial e confirmou-se que até então tal ação não havia sido ajuizada.

Mediante essa constatação, a Promotoria de Justiça ajuizou a referida ação, registrada sob o número 1000123-59.2023.8.26.0653 e distribuída no dia 27 de janeiro de 2023, sendo esse o primeiro impacto direto decorrente deste estudo.

### 3.4.3 Inquérito civil (IC) n. 14.0468.0000259/2019

Esse procedimento teve início com o recebimento de um ofício enviado pela própria prefeitura de Vargem Grande do Sul, encaminhando uma sindicância administrativa instaurada com o objetivo de apurar responsabilidade de agentes sobre as irregularidades que ocorreram no âmbito do aterro sanitário municipal no período de 2014 a 2016. A municipalidade encaminhou o procedimento, entendendo que o órgão ministerial ingressaria com ação judicial em face dos responsáveis.

A Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul instaurou, em setembro de 2019, o inquérito civil n. 14.0468.0000259/2019, com o intuito de apurar possível descarte irregular de resíduos sólidos no aterro sanitário municipal e eventual dano ambiental decorrente dessa prática, bem como possível inércia do município no exercício do seu poder-dever de polícia.

Na portaria inicial, o Ministério Público determinou o encaminhamento de cópias à Delegacia de Polícia, para investigar a ocorrência de crime ambiental, tendo resultado na instauração de inquérito policial para apurar os fatos. Também requisitou à Cetesb a realização de vistoria no local dos fatos, com envio de relatório circunstanciado respondendo a uma série de quesitos. Ademais, requisitou ao município a indicação das medidas que foram adotadas com o objetivo de impedir a continuidade das práticas de descarte irregular de resíduos sólidos e desobstruir o local de possíveis materiais prejudiciais à saúde.

O município alegou que retirou os resíduos dispostos irregularmente e que com isso evitou a ocorrência de dano ambiental. A Cetesb realizou a vistoria requisitada no local e informou que inspeções são realizadas pelo órgão ambiental regularmente. Indicou que o aterro possuía LO válida até 07/07/2020. Ademais, respondeu que não se tratava de área de preservação permanente, nem de proteção de mananciais, nem de proteção ambiental e que não tinha ocorrido a supressão de vegetação nativa. Esclareceu que foram encontradas irregularidades no aterro municipal no período de 2013 a 2017, razão pela qual foram lavrados os respectivos Autos de Infração, tendo ocorrido a reparação das irregularidades constatadas. Concluiu que o dano ambiental foi reparado e que o aterro apresentava condições operacionais adequadas, com base nas três avaliações do IQR que foram realizadas no ano de 2019.

Diante das informações prestadas, o Ministério Público arquivou o procedimento investigatório em 21/01/2020, por entender que os danos ambientais, conforme informado pela Cetesb, haviam sido reparados; que as práticas irregulares haviam cessado; e que eventual crime ambiental já estava sendo apurado em um inquérito policial específico. Assim, não se vislumbrou a necessidade de realizar novas diligências, nem de se adotar outras medidas.

### **3.5 Análise da atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul na área de resíduos sólidos**

Como se apreende das informações coletadas, Vargem Grande do Sul é um município que apresentou um histórico de problemas e dificuldades em realizar o gerenciamento de seus resíduos sólidos de maneira adequada, além de ostentar episódios de grave omissão do poder municipal. Essa problemática adentrou o escopo do Ministério Público a partir de 2002, quando a Delegacia de Polícia local encaminhou o laudo do IC acerca das irregularidades encontradas no “lixão” municipal. Desde então, o órgão ministerial passou a acompanhar as medidas adotadas pelo município para o saneamento dessa situação.

Quando o IC n. 14.0468.0000001/2002 foi instaurado e, posteriormente, foi ajuizada a ACP n. 0001992-07.2005.8.26.0653, decorrente daquele, ainda não havia sido instituída a PNRS (lei n. 12.305/2010), nem as diretrizes de resolutividade do CNMP (Carta de Brasília – 2006; Recomendações n. 54/2014 e n. 02/2018). Todavia, já existia um arcabouço legal e normativo correlato ao gerenciamento de resíduos sólidos e, no âmbito acadêmico, já se discutiam novas formas de atuação dos promotores de justiça enquanto agentes políticos, interlocutores da sociedade e mediadores de suas demandas, em defesa de interesses sociais e coletivos (a exemplo dos ensinamentos de Silva (2001) já mencionados no capítulo 2). Diferentemente, o IC n. 14.0468.0000259/2019 foi instaurado e tramitou em um contexto em que tais referências legais e normativas já estavam vigentes.

Esperava-se observar alusões à PNRS após a promulgação da lei n. 12.305/2010. Entretanto, nem na ACP que se estendeu até 2019, nem no IC instaurado em 2019 foi encontrada menção a essa legislação. Supunha-se que alguns objetivos ou instrumentos da PNRS estariam abrangidos nas manifestações ministeriais, como a questão da inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis. Contudo, essa mudança de perspectiva não foi notada.

Mediante essas considerações, propõe-se uma análise pautada na discussão sobre os diferentes paradigmas de atuação do Ministério Público. Para tanto, foram considerados alguns aspectos pertinentes aos modelos de atuação demandista e resolutivo e suas respectivas características, conforme demonstrado no quadro 10.

Foram definidas sete categorias para analisar os procedimentos que tramitaram na Promotoria de Vargem Grande do Sul: (i) Postura diante do problema; (ii) Tipo de resposta oferecida; (iii) Forma de condução da demanda; (iv) Modo de atuação; (v) Base para a adoção

de medidas; (vi) Função exercida; e (vii) Efetividade. Tais categorias foram inseridas na primeira coluna do quadro 10.

Na coluna 2 foram apresentadas as características do perfil demandista para cada uma dessas categorias estabelecidas. De igual maneira, na coluna 4 foram apresentadas as características do perfil resolutivo. Já as colunas 3 e 5 representam parâmetros de atuação relativos a cada categoria, conforme o perfil ministerial identificado. Assim, a coluna 3 traz parâmetros para o paradigma demandista; e a coluna 5 apresenta parâmetros para o paradigma resolutivo.

As características definidas nas colunas 2 e 4 representam a maneira como as categorias se manifestam em cada perfil ministerial. Por exemplo, na segunda linha do Quadro 10, tem-se a categoria “Postura diante do problema”, a qual indica como o Ministério Público age ou reage quando é identificada uma situação problema. Nesse caso, uma postura “reativa” caracteriza o perfil demandista, ao passo que uma postura “proativa” caracteriza o perfil resolutivo – conforme consta no Quadro 10.

Os parâmetros (colunas 3 e 5) foram definidos com base na revisão bibliográfica e análise documental, para indicar como as características se manifestariam, no âmbito da categoria analisada. Então, mantendo o exemplo anterior, uma postura “reativa” é interpretada como aquela pautada em (i) adoção de medidas somente após o recebimento da demanda de órgão externo; e/ou (ii) adoção de medidas após a ocorrência de dano ou lesão a algum direito. Portanto, os parâmetros elaborados orientaram a leitura e a análise dos procedimentos que tramitaram na Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul, contribuindo para demonstrar quais providências foram tomadas pelo órgão ministerial e de qual modelo (demandista ou resolutivo) elas mais se aproximam.

Quadro 10 – Rubrica de análise da atuação do Ministério Público

<b>CATEGORIA</b>	<b>PERFIL DEMANDISTA</b>	<b>PARÂMETROS PARA O PERFIL DEMANDISTA</b>	<b>PERFIL RESOLUTIVO</b>	<b>PARÂMETROS PARA O PERFIL RESOLUTIVO</b>
<b>Postura diante do problema</b>	REATIVA	Adoção de medidas somente após receber demanda de órgão externo.	PROATIVA	Atuação de ofício, sem esperar ser provocado por outro ente.
		Adoção de medidas após a ocorrência de dano ou lesão a direito.		Realização de vistoria, solicitação de laudo ou parecer técnico para embasar a atuação ministerial.
<b>Tipo de resposta oferecida</b>	REPRESSIVA	Adoção de medidas visando a reparação do dano e/ou a aplicação de sanção.	PREVENTIVA	Adoção de medidas visando evitar a ocorrência de dano e/ou lesão a direitos.
<b>Forma de condução da demanda</b>	PROCESSUALISTA	Atuação limitada à esfera judicial.	AUTOCOMPOSITIVA	Atuação integrada com outros órgãos ou instituições.
				Utilização de instrumentos extrajudiciais como IC, PPIC, PAF, PAA, NF, REP, TAC, recomendação, reunião, audiência pública. Realização de vistoria, elaboração de laudo/parecer.
<b>Modo de atuação</b>	FORMAL/BUROCRÁTICO	Prevalência da preocupação com a forma e finalização do processo.	FOCO NA SOLUÇÃO DO PROBLEMA	Foco no conteúdo e efetividade das soluções.
<b>Base para a adoção de medidas</b>	TRADICIONAL	Atuação amparada em espécies clássicas de prova (prova pericial, testemunhal etc.).	QUANTI-QUALITATIVA	Atuação baseada em estatísticas e indicadores.
<b>Função exercida</b>	FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Fiscalização da implementação e controle de política pública.	INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Fomento à implementação de política pública e influência na definição de agenda.
<b>Efetividade</b>	BAIXA EFETIVIDADE	Não se observou solução efetiva para o problema.	EFETIVIDADE MAIS ELEVADA	Alcance de resultados efetivos (alteração da situação problema).
		Descumprimento das obrigações determinadas.		Cumprimento das obrigações determinadas.
		Reincidência nas mesmas práticas irregulares.		Melhoria dos serviços públicos.
		Lentidão na definição de soluções.		Definição de soluções em tempo razoável.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Considerando os critérios definidos no Quadro 10 e analisando os procedimentos da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul, de início, é possível apontar que o IC n. 14.0468.0000001/2002, assim como o IC n. 14.0468.0000259/2019, foram instaurados após o recebimento de documentos que noticiaram irregularidades na disposição final de resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul. A partir daí, o órgão ministerial determinou algumas medidas para apurar a situação e, em outr/o momento, para tentar sanar o problema. Desse modo, entende-se que predominou a postura reativa, já que não se vislumbrou a iniciativa ministerial em realizar diligências, a fim de fiscalizar o cumprimento das normas técnicas ambientais vigentes.

Mesmo após a instituição da PNRS, não se vislumbrou na Promotoria de Justiça local nenhum movimento no sentido de verificar se a municipalidade estava adotando as medidas previstas na lei n. 12.305/2010. Pode-se mencionar como exemplo o fato de o município ter elaborado o PMSB somente em 2014 e o PMGIRS em 2022, sem qualquer provocação ou acompanhamento do órgão ministerial.

Considerando o segundo aspecto analisado, acredita-se que em alguns momentos é possível indicar uma resposta repressiva e em outros preventiva. Com base nas exigências postuladas pelo Ministério Público nos procedimentos extrajudiciais e nos pedidos apresentados em juízo, identificam-se medidas de reparação, como restaurar as condições do solo, vegetação e corpos d'água; eliminar os odores e vetores de doenças decorrentes do "lixão"; e indenizar os danos ambientais irreversíveis eventualmente apontados em perícia. Pode-se mencionar ainda que nos pedidos feitos pelo Ministério Público, constava-se a requisição de aplicação de multa diária ao município (em caso de descumprimento das obrigações exigidas), demonstrando esse traço repressivo.

No âmbito da ACP, particularmente, identificam-se duas linhas principais: uma no sentido de obrigar o município a instalar um aterro sanitário regular e dispor seus resíduos de maneira adequada; e outra no sentido de apresentar e implementar um plano de recuperação da área degradada (antigo "lixão"). Ambas as providências podem ser compreendidas como reparatórias, tendo em vista que as irregularidades e os danos já haviam se concretizado.

Como medidas de prevenção é possível citar: impedir a permanência de pessoas no "lixão", para evitar sua exposição a doenças; e abster-se de realizar a disposição final inadequada dos resíduos sólidos, para não ocorrer novos danos ao meio ambiente.

Concernente à condução das demandas, entende-se que predominou o modo processualista, tendo em vista quem não se identificou o emprego de métodos autocompositivos

como a negociação extrajudicial, reuniões coletivas e a pactuação de acordos. Há que se considerar, sem dúvida, as circunstâncias, já que o município apresentava um histórico de descumprimento de compromissos de ajustamento de conduta, haja vista que havia firmado um TAC com a Cetesb e outro com o MPT, mas transgrediu ambos.

Ainda sobre esse aspecto, pontua-se que o uso de métodos autocompositivos poderia ser profícuo em diversas situações, como para se discutir a inclusão socioprodutiva dos catadores que dependiam da venda de materiais recicláveis para sua subsistência. Essa questão, que é multidimensional e complexa, poderia ter sido discutida coletivamente (inclusive com os próprios catadores), com a participação de órgãos e entidades de diferentes áreas (social, econômica, ambiental e de saúde).

Sobre o modo de atuação, verifica-se a maior incidência do formalismo na condução da demanda, especialmente no âmbito da ACP. Esse atributo se refere também ao processualismo e a uma atuação burocrática, voltada mais para a forma e finalização do processo judicial do que para a obtenção de resultados práticos (SILVA, 2001; DAHER, 2018). A própria prevalência da atuação dentro da esfera judicial reforça que o Ministério Público adotou essa postura formalista. O contrário disso, seria uma atuação focada na efetiva solução do problema, buscando-se estabelecer obrigações fruto de discussão e negociação coletiva. Embora se tenha percebido situações características do perfil resolutivo, como a visita *in loco* realizada pelo promotor de justiça e a diligência realizada pelo servidor do Ministério Público, entende-se que essas iniciativas foram mais pontuais e limitadas.

Com base nas manifestações ministeriais, apreendeu-se que a instituição se ateve aos meios de provas clássicos, como as perícias técnicas. Mas as próprias perícias, muitas vezes, são pautadas por indicadores. Como exemplo, pode-se mencionar o uso do IQR para avaliar as condições operacionais do aterro sanitário. A parte disso, outros indicadores poderiam ser aplicados para avaliação da situação e para embasar a tomada de decisões. Entretanto, observa-se através dos diagnósticos apresentados tanto no PMSB quanto no PMGIRS que o município carece de dados sobre o gerenciamento de resíduos e que essa ausência de estatísticas também é observada nos ICs e na ACP.

Refletindo-se sobre qual papel o Ministério Público desempenhou no caso estudado, verifica-se que a instituição atuou na fiscalização do cumprimento da legislação e normas técnicas relativas ao setor de resíduos sólidos. Em diversas oportunidades, manifestou nos autos da ACP no sentido de cobrar informações à agência ambiental e à municipalidade sobre providências que deveriam ser adotadas. Tais medidas estavam relacionadas ao saneamento das

irregularidades constatadas, como a disposição de resíduos sem a observância das técnicas ambientalmente adequadas, a contaminação do solo e da água, a supressão da vegetação nativa, a ausência de cercamento do local (“lixão”) para onde os resíduos eram destinados etc.

Entende-se que uma situação em que seria possível vislumbrar a atuação ministerial como indutora de políticas públicas seria caso a Promotoria de Justiça tivesse exigido do município a elaboração e implantação do PMGIRS, por exemplo, o que de fato não foi constatado. De igual maneira, poderia ter provocado o município a sistematizar as estatísticas sobre resíduos sólidos (elaborando um diagnóstico), a implantar um programa de coleta seletiva, a adotar medidas relativas à logística reversa, dentre outros.

Sabe-se que a ACP tinha como objeto encerrar as atividades do “lixão”, recuperar a área degradada e/ou indenizar os danos já consolidados, o que justificaria o foco fiscalizatório da atuação ministerial. Todavia, levanta-se a suposição de que se poderia instaurar procedimento extrajudicial em apartado para acompanhar outras ações referentes ao gerenciamento de resíduos sólidos. Especialmente a partir de 2015, quando foi criado o PAA (através da resolução n. 934/2015 do MPSP), A promotoria de justiça de Vargem Grande do Sul poderia ter instaurado tal tipo de procedimento para acompanhar a implementação da PNRS no município, já que o PAA é um instrumento específico para o acompanhamento de políticas públicas.

Por fim, o último critério definido nessa análise refere-se à efetividade. Há que se ponderar sobre as limitações desse estudo para analisar a efetividade da atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul, já que não se tem informações estatística e indicadores para tal. Assim, esclarece-se que os critérios considerados consistem em observar se as obrigações de fazer requeridas pelo Ministério Público foram concretizadas e se as determinações foram ditadas em tempo razoável.

Nesse sentido, observa-se que na ACP houve uma considerável morosidade, posto que se passaram 11 anos até que a causa fosse julgada e 13 anos até que a sentença tivesse transitado em julgado. Além disso, como até janeiro de 2023 o Ministério Público não havia ingressado com ação de execução de sentença, não se sabe se as obrigações impostas judicialmente ao município foram efetivamente cumpridas. O que foi apurado, mediante informações prestadas pela Cetesb, é que as atividades foram encerradas no “lixão” e que o aterro sanitário municipal estava operando em condições adequadas. Porém não se tem notícias sobre a recuperação da área degradada e sobre o estudo hidrogeológico requisitado. Tendo isso em vista, entende-se que a atuação ministerial na ACP teve baixa efetividade, o que é bastante característico quando as demandas são conduzidas na esfera judicial.

Em situações complexas como essa, a execução da sentença pode ser lenta e esbarrar em inúmeras dificuldades. Um exemplo disso é o caso da desativação do aterro controlado do Jóquei, no Distrito Federal (DF), o maior “lixão” da América Latina, que passou por um longo percurso até o início do cumprimento das obrigações impostas por sentença judicial. Transcorridos seis anos da ação de execução de sentença, pouco havia se progredido. A própria autoridade judiciária reconheceu os “limites para a atuação do Judiciário no campo discricionário de elaboração e execução de políticas públicas, cabendo apenas expedir comandos judiciais de baixa eficácia, que não estavam sendo suficientes para garantir o cumprimento das obrigações” (DAHER, 2018, p. 131).

Então, alterou-se a estratégia para se avançar no saneamento do problema no DF: o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público de Contas criaram uma força tarefa para trocar informações e alinhar suas ações; posteriormente a Defensoria Pública também passou a atuar conjuntamente, desempenhando um papel destacado nas negociações extrajurisdicionais que ocorreram. Além desse arranjo interinstitucional, internamente o MPDFT criou um grupo de trabalho incluindo promotores de diversas áreas como meio ambiente, patrimônio público e habitação e urbanismo. O poder público do DF igualmente criou um grupo de trabalho envolvendo diversos setores.

Com isso, passou-se a desenvolver uma atuação integrada e conjunta, com reuniões regulares, buscando-se a articulação entre os diversos atores envolvidos, a fim de agilizar a tomada de decisões e adotar medidas mais efetivas. Com essa nova sistemática, houve uma evolução considerável na implementação da política de resíduos sólidos no DF e alcançou-se o cumprimento parcial da sentença judicial (DAHER, 2018).

Compreende-se que a estratégia desenvolvida no caso do DF aproxima-se dos parâmetros de resolutividade sustentados pelo CNMP e entende-se que a adoção de práticas de negociação coletiva e de atuação conjunta entre setor público, privado e sociedade civil, com a criação de espaços para debate e a pactuação de ações integradas, também poderia ser benéfica para a realidade de Vargem Grande do Sul.

### **3.6 Correlação entre a atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul e a PNRS**

Optou-se por organizar em um quadro uma síntese sobre as demandas relacionadas a resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul e a atuação da Promotoria de Justiça local. Para tanto, o IC n. 14.0468.0000001/2002 e a ACP n. 0001992-07.2005.8.26.0653 foram agrupados,

por tratarem dos mesmos problemas, já que a ACP é um desdobramento do IC. Na sequência foram analisados separadamente o IC n. 14.0468.0000259/2019 e a ação de execução de sentença n. 100123-59.2023.8.26.0653.

Na primeira coluna foram elencados os problemas identificados nos procedimentos relativos aos resíduos sólidos no município. Os problemas que foram alvo das mesmas ações foram associados na mesma linha, com o intuito de se evitar repetições e facilitar a discussão sobre o que já foi feito e o que poderia ser feito.

Na segunda coluna, foram apontadas as medidas adotadas pela Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul nesses procedimentos. Foram destacadas e resumidas as principais providências e pedidos feitos pelo Ministério Público tanto na esfera extrajudicial, quanto na judicial.

Na terceira coluna foi feita a proposição de outras medidas que o órgão ministerial poderia ter adotado, a fim de buscar maior efetividade no saneamento dos problemas e contribuir para a implementação da PNRS. Embora os procedimentos discutidos já tenham sido encerrados, à exceção da ação de execução n. 100123-59.2023.8.26.0653, entende-se que é válido discutir novas possibilidades para fomentar a reflexão sobre a atuação ministerial e para que essas medidas possam ser consideradas em situações semelhantes às que já ocorreram.

Finalmente, na quarta coluna foram assinalados os instrumentos que o Ministério Público poderia utilizar para executar as ações que foram sugeridas na terceira coluna. Para a proposição de ações e sugestão de instrumentos foram consideradas as diretrizes de resolutividade e emprego de métodos autocompositivos.

Quadro 11 – Síntese das medidas adotadas pelo Ministério Público e proposição de novas ações (continua)

PROBLEMA IDENTIFICADO	MEDIDAS ADOTADAS PELO MP	PROPOSIÇÕES PARA A ATUAÇÃO DO MP	INSTRUMENTOS
<b>IC 14.0468.0000001/2002 e ACP 0001992-07.2005.8.26.0653</b>			
<p><b>Disposição final irregular de resíduos sólidos no solo (“lixão a céu aberto”).</b></p> <p><b>Ausência de controle de acesso de pessoas e cercamento da área.</b></p> <p><b>Risco à saúde pública.</b></p>	<p>Fiscalizou cumprimento do TAC firmado entre a prefeitura e a CETESB.</p> <p>Requisitou vistoria do local à Cetesb.</p> <p>Ajuizou ação judicial (ACP), na qual requisitou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Providências para impedir a presença de pessoas no local.</li> <li>• A eliminação de insetos e vetores transmissores de doenças.</li> <li>• A abstenção de continuar realizando a disposição de resíduos no lixão.</li> <li>• O cercamento da área do lixão, para impedir o livre acesso.</li> <li>• Adotar solução definitiva para os RSS.</li> <li>• Inspeção do DPRN e da Cetesb.</li> </ul> <p>Realizou visita <i>in loco</i> na área do futuro aterro sanitário.</p> <p>Requisitou a especificação de provas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar a integração socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis.</li> <li>• Fomentar a realização de diagnóstico sobre a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos no município, com monitoramento através de indicadores.</li> <li>• Fomentar e promover ações de educação ambiental, com foco nos objetivos da PNRS.</li> <li>• Exigir o exercício do poder-dever de polícia pelo município, para impedir a disposição irregular de resíduos, inclusive RCC e aqueles sujeitos à logística reversa, praticada por municípios e empresas.</li> <li>• Fiscalizar a implementação do PMGIRS, verificar se atende ao conteúdo mínimo e fomentar a adoção de medidas que atendam aos objetivos da PNRS.</li> </ul>	<p>Recomendação administrativa;</p> <p>Projetos executivos;</p> <p>Reuniões;</p> <p>Termo de ajustamento de conduta (TAC);</p> <p>Procedimento administrativo de acompanhamento (PAA).</p>
<p><b>Contaminação da água e do solo.</b></p> <p><b>Dano ambiental em área de APP.</b></p>	<p>Ajuizou ação judicial (ACP), na qual requisitou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A recuperação e/ou indenização pelos danos ambientais já causado.</li> <li>• A realização de estudo hidrogeológico.</li> <li>• A apresentação de um plano de recuperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar visita técnica e elaboração de parecer ao CAEX – órgão de apoio técnico-científico do MPSP.</li> <li>• Fomentar a articulação entre poder público, setor privado, sociedade civil e científica para viabilizar a realização dos estudos necessários.</li> </ul>	<p>Reuniões;</p> <p>Termo de ajustamento de conduta (TAC).</p>

Quadro 11 – Síntese das medidas adotadas pelo Ministério Público e proposição de novas ações (conclusão)

<b>PROBLEMA IDENTIFICADO</b>	<b>MEDIDAS ADOTADAS PELO MP</b>	<b>PROPOSIÇÕES PARA A ATUAÇÃO DO MP</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
<b>IC n. 14.0468.0000259/2019</b>			
<p><b>Disposição final irregular de resíduos sólidos no aterro sanitário municipal.</b></p> <p><b>Dano ambiental.</b></p> <p><b>Omissão do poder público.</b></p>	<p>Requisitou a instauração de inquérito policial para apurar eventual prática de crime ambiental.</p> <p>Requisitou à Cetesb a realização de vistoria no local.</p> <p>Requisitou informações ao município sobre as medidas adotadas para sanar os problemas encontrados no aterro sanitário.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar visita <i>in loco</i> e solicitar visita técnica e elaboração de parecer ao CAEX – órgão de apoio técnico-científico do MPSP.</li> <li>Fomentar a realização de diagnóstico baseado em indicadores e estatísticas.</li> <li>Fomentar a adoção de medidas que atendam aos objetivos da PNRS, conforme a hierarquia de prioridade estabelecidas na lei n. 12.305/2010.</li> </ul>	<p>Recomendação administrativa;</p> <p>Reuniões;</p> <p>Termo de ajustamento de conduta (TAC).</p>
<b>Ação de execução de sentença n. 100123-59.2023.8.26.0653</b>			
<p><b>Cumprimento das obrigações de fazer.</b></p>	<p>Ajuizou ação de execução de sentença.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscalizar e acompanhar o cumprimento das obrigações especificadas na sentença judicial da ACP.</li> </ul>	<p>Reuniões;</p> <p>Termo de ajustamento de conduta (TAC).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Para que ocorra uma significativa melhora na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos é fundamental que as ações e serviços de manejo desses resíduos sejam definidos e implementados conforme as diretrizes prescritas na lei n. 12.305/2010. Em razão disso, interpreta-se que as medidas adotadas pelo Ministério Público também devam ser norteadas por essa legislação, exigindo-se especialmente o cumprimento dos objetivos da PNRS em atenção à hierarquia de prioridades estabelecidas na lei e atentando-se para a abrangência do conteúdo do PMGIRS.

Nesse sentido, tendo em vista a análise dos procedimentos que tramitaram na Promotoria de Justiça de Justiça de Vargem Grande do Sul e considerando os princípios, objetivos e instrumentos elencados na lei n. 12.305/2010, buscou-se estabelecer a correlação entre as medidas adotadas pelo órgão ministerial e as diretrizes da PNRS, verificando em quais aspectos o Ministério Público interferiu e sugerindo em quais outros poderia ter feito intervenções para favorecer a implementação dessa política pública.

É possível associar a atuação do órgão ministerial aos princípios da prevenção e da precaução (art. 6º, I, lei n. 12.305/2010), na medida em que buscou impedir que a municipalidade continuasse a realizar a disposição final inadequada dos resíduos, bem como impedir a presença de pessoas no “lixão”, devido ao risco a sua saúde e integridade física. Também exigiu a implantação de um aterro sanitário e a adoção de práticas ambientalmente adequadas, a fim de evitar a ocorrência de novos danos ao meio ambiente.

Sobre os objetivos da PNRS, vislumbra-se que a atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul abrangeu a proteção da saúde e da qualidade ambiental e a disposição final ambientalmente adequada (art. 7º, I e II, lei n. 12.305/2010), pelas mesmas razões expostas no parágrafo anterior. Para tanto, envolveu os instrumentos de monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária e avaliação de impactos ambientais (art. 8º, V e XVII “d”, lei n. 12.305/2010), recorrendo aos órgãos e agências ambientais competentes para realização de inspeções e indicação das providências necessárias para solucionar a problemática enfrentada.

Ponderando sobre os problemas identificados no manejo de resíduos sólidos no município estudado, vislumbram-se outras situações em que o Ministério Público poderia ter atuado. Entende-se, por exemplo, que caberiam intervenções para fomentar a elaboração dos PMSB e PMGIRS no município, bem como para acompanhar sua execução. Ainda, poderia fiscalizar os contratos de limpeza pública, a fim de verificar se atendem ao princípio da função

social, para que o poder público não assuma os custos de destinação de resíduos que não sejam domiciliares (CNMP, 2022).

Outra possibilidade remonta à inclusão socioprodutiva dos catadores, conforme previsto na legislação e indicado na cartilha de orientação do CNMP (2014). Pois, do que foi apurado mediante análise da ACP, o órgão ministerial pugnou pelo cercamento da área do “lixão” e pela instalação de sistema de controle de entrada de pessoas, com o objetivo de impedir a presença de catadores no local, porém não requereu a adoção de medidas para inclusão desses trabalhadores. Constatou nos autos diversos relatórios que a municipalidade juntou sobre a atuação do Departamento de Promoção Social junto desses catadores, entretanto, ao que parece, não houve participação ou articulação do Ministério Público nesse processo.

A Promotoria poderia ainda fomentar a execução de análise gravimétrica dos resíduos; a universalização da coleta; acompanhar a adoção de medidas de separação dos resíduos para reciclagem e compostagem; incentivar/provocar a criação de ecopontos e de legislação para regulamentar a logística reversa e questões relacionadas aos grandes geradores; e fomentar e promover campanhas e projetos relacionados à educação ambiental.

A destinação final dos RCC foi outro problema identificado em Vargem Grande do Sul (e presente também nos demais municípios abrangidos pelo GAEMA Núcleo Pardo, conforme constou nas atas de reuniões do grupo) e o Ministério Público poderia atuar no sentido de cobrar que a prefeitura busque soluções (regionalizadas ou não) para isso.

Outra importante providência consistiria em fiscalizar o atendimento às normas técnicas ambientais, principalmente porque o município diversas vezes transgrediu essas normativas e executou a disposição final de seus resíduos sem qualquer observância de critérios técnicos e da legislação vigente, inclusive no atual aterro sanitário.

Pode-se afirmar que os temas em que a Promotoria atuou coincidem com algumas metas e prioridades definidas pelo GAEMA Núcleo Pardo, pois, como já exposto na seção 3.1, nos primeiros anos do grupo seu foco foi na destinação final dos resíduos sólidos. Entretanto, a partir de 2019 o GAEMA ampliou seus interesses para a questão dos PMSB e PMGIRS e para a adoção de medidas em relação aos resíduos industriais e RCC; mas esse alargamento não foi observado na unidade de Vargem Grande do Sul.

Entende-se que muitas outras oportunidades de atuação sejam possíveis, mas a intenção dessa pesquisa não é esgotar as possibilidades, mas sim contribuir para enriquecer o debate em torno de uma instituição de grande relevância no cenário político-social do país e no que tange a uma política pública de tamanha complexidade e impacto na vida humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a legislação que regulamenta a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos tenham avançado, a execução de políticas públicas capazes de colocar em prática efetivamente o que foi estabelecido nas leis e instrumentos normativos ainda se impõe como um grande desafio à realidade dos municípios brasileiros. Assim, mesmo que a PNRS tenha organizado, sistematizado e uniformizado as diretrizes a serem adotadas em todo o país, o cumprimento de seus objetivos tem se mostrado insuficiente, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho.

Dada a importância e os impactos decorrentes dos resíduos sólidos gerados, percebe-se que esse setor mobiliza a atenção do poder público e demanda constantes atualizações. Esse aspecto de dinamicidade pode ser constatado com base nas diversas mudanças ocorridas durante o desenvolvimento desta pesquisa, tanto na legislação nacional (decretos n. 10.936/2022 e n. 11.043/2022) quanto municipal (no município estudado: lei n. 4.610/2021 e PMGIRS).

Igualmente se nota que o Ministério Público tem dado uma crescente notoriedade para essa temática, haja vista o surgimento de novas orientações no âmbito institucional (cartilha “Gestão de resíduos sólidos: estratégias de atuação interinstitucional” (CNMP, 2022) e adesão ao Protocolo de Intenções CNMP/MPPE (2023) pelo MPSP), além de diversos eventos e debates realizados em torno dessa questão. Projeta-se, com isso, uma tendência de alargamento da atuação ministerial na área de resíduos sólidos.

A revisão bibliográfica e a análise dos documentos e dados utilizados neste estudo demonstraram que o Ministério Público possui uma ampla gama de possibilidades de atuação na área de resíduos sólidos, mas que não explora todas essas oportunidades. Nesse sentido, a análise dos procedimentos que tramitaram na Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul revelou que a atuação ministerial abrangeu dois dos objetivos elencados na lei n. 12.305/2010: a disposição final ambientalmente adequada; e a proteção da saúde e da qualidade ambiental. Em comparação com o grupo especial da região em que o município está inserido (GAEMA Núcleo Pardo), observou-se que a abrangência da atuação da Promotoria, em relação aos itens da PNRS, foi mais limitada que a do grupo.

Com essa análise também foi possível refletir sobre outras questões em que a Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul poderia ter atuado, como o acompanhamento e fiscalização dos PMSB e PMGIRS, a fiscalização do contrato de limpeza pública, a inclusão socioproductiva dos catadores que trabalhavam no antigo “lixão”, a universalização da coleta regular e ampliação da coleta seletiva, programas de educação ambiental, entre outras. Pretendeu-se

demonstrar novas possibilidades com o intuito de contribuir para melhorias, a fim de contribuir para a implementação de políticas públicas mais efetivas em um município que reincidiu em inúmeras práticas inadequadas na destinação final de seus resíduos e demonstrou baixo interesse no saneamento das irregularidades identificadas.

Considerou-se o entendimento de que o Ministério Público passa por uma fase de redefinição de seus parâmetros de atuação, buscando implementar um modelo resolutivo, que privilegie o uso de mecanismos extrajudiciais e autocompositivos, com o intuito de obter soluções mais rápidas e efetivas para as demandas sociais. A partir dessa compreensão, buscou-se caracterizar a atuação da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul na área de resíduos sólidos e concluiu-se que houve momentos em que se aproximou mais do perfil demandista, mas em outros apresentou traços de resolutividade. Deduziu-se, baseado nessa constatação, que ambos os perfis de atuação podem coexistir e se mesclar, sem que exista necessariamente uma separação estanque entre um e outro.

Outros estudos científicos e os instrumentos normativos estudados sustentam que as respostas oferecidas pelo Poder Judiciário muitas vezes são morosas e limitadas, mostrando-se insuficientes para solucionar demandas complexas. Examinando o caso de Vargem Grande do Sul, entendeu-se que ACP ajuizada com o objetivo de regularizar o aterro sanitário municipal confirmou essa perspectiva de baixa efetividade e lentidão dos mecanismos judiciais.

Ainda que este estudo não seja capaz de confirmar ou refutar a preeminência do modelo demandista ou do resolutivo, acredita-se ser possível afirmar que, apesar de existir um arcabouço bibliográfico e normativo que defenda a ampliação do uso de instrumentos voltados para uma prática resolutiva, o retrato da realidade institucional na área ambiental ainda não corresponde a esse anseio. A análise sobre os 11 núcleos do GAEMA do MPSP demonstrou que a maioria deles (seis grupos) recorreu a medidas judiciais de forma majoritária (LINS; PLASTINO, 2020), o que seria um indicativo de que o uso de instrumentos extrajudiciais estaria ocorrendo de maneira subsidiária apenas.

Dos procedimentos relacionados a resíduos sólidos em Vargem Grande do Sul, verificou-se que: um IC evoluiu para uma ACP; e o outro IC foi arquivado após não se vislumbrar necessidade de intervenção ministerial. Assim, considera-se que para enfrentar demandas relacionadas a essa temática, recorreu-se uma vez a instrumentos judiciais (ACP) e uma vez a instrumentos extrajudiciais (IC). Por isso, não é factível afirmar que houve prevalência dos mecanismos resolutivos.

Como já discutido, lidar com a problemática de resíduos sólidos é algo complexo, que demanda esforços de diversos setores, além de investimentos significativos para a execução das atividades necessárias. Em razão disso, acredita-se que o emprego de métodos autocompositivos em conjunturas como essa pode ser um caminho viável para favorecer a solução de problemas de relativa complexidade.

Diante dessa análise, depreende-se que a definição de diretrizes e de metas para implementar a resolutividade pode potencializar as práticas dos membros do Ministério Público, mas não é capaz de ser determinante para que elas ocorram. Isso porque, esbarra em fragilidades da própria instituição, como a questão da prevalência da autonomia funcional perante o planejamento institucional; o excesso de atribuições dos promotores e procuradores de justiça; carência de técnicos especializados no quadro institucional; e extensos períodos de vacância de cargos. Afora isso, existem fatores externos, como as limitações para ingerência nos demais poderes, vez que o Ministério Público não é Poder Legislativo, nem Poder Executivo, para definir e implementar políticas públicas.

Com isso, conclui-se que a instituição ministerial, apesar de suas limitações, pode contribuir para melhorias na implementação da PNRS e que ostenta atributos para desenvolver uma atuação mais articulada e engajada, alicerçada nas diretrizes voltadas para a resolutividade. Compreende-se a relevância do Ministério Público como ator político e social e admite-se que essa instituição tem potencial para gerar um impacto positivo no cumprimento dos objetivos da PNRS.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2012.

ALMEIDA, G.A. de. Teoria Crítica do Direito, o Acesso à Justiça Como Novo Método de Pensamento e o Ministério Público como uma Garantia Fundamental de Acesso à Justiça. In: SILVA, M.A.C. (org.). **Por um Ministério Público Resolutivo**. Salvador, p. 42-74, jul./2017. Disponível em: <[https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 13591/1996**: Compostagem – Terminologia. Mar., 1996, 4p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011**. São Paulo: ABRELPE, 2012. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2011/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020**. São Paulo: ABRELPE, 2021. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. São Paulo: ABRELPE, 2022. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

AMARO, A.B. **Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma lei viável?** Estudo de caso a partir dos municípios do âmbito do Acordo MPF/MPSP x CESP. 2018 Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, Presidente Prudente, p. 327, 2018.

BARREIRO G.S.de S.; FURTADO R. P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 293-314, mar./abr. 2015. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/rap/a/QhFKxBfp3knh89dtDNwS3D/?format=pdf&lang=pt>>: Acesso em: 11 nov. 2021.

BENEDETI L.L.; MORAES, C.S.B.; MARTIRES, G.M.B.M.; BONARETTO, C.M.V.; CAMOLEZI, J.Z. Consórcios intermunicipais e regionalização como instrumento para o gerenciamento de resíduos sólidos. In: 31º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Curitiba. Anais do 31 Congresso Brasileiro de Engenharia Ambiental. Curitiba: ABES, 2021. Disponível em: <<https://icongresso.abes-dn.itarget.com.br/anais/index/resultado/index/index/cc/9>>. Acesso em: 20 mar. 2022

BENSEN, G.R.; JACOBI, P.R.; SILVA, C.L. (org.). **10 anos da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: caminhos e agendas para um futuro sustentável.

São Paulo, 2021. Disponível em:<  
<http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/614/545/2093>>. Acesso em 10 mar. 2022

BENJAMIN, A.H.V. O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental. BDJur, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30604>>. Acesso em 09 out. 2022

BONARETTO, C.M.V.; MORAES, C.S.B. A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro: análise para a implementação de políticas públicas. *In*: CAVALCANTI, S.A.U. (org.). **Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas**. Ponta Grossa – PR: Atena, 2022. P. 91-106.

BRASIL. **Lei n. 11.455, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República [2007]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.096, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei n. 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:< <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-373573578>>. Acesso em 10 fev. 2022

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos 2019. Brasília: SNIS, 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/diagnosticos-antiores-do-snis/residuos-solidos-1/2019>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos Visão Geral ano de referência 2020. Brasília: SNIS, 2021. Disponível em: < [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2020/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_VISAO\\_GERAL\\_RS\\_SNIS\\_2021.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_RS_SNIS_2021.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Painel de Informações sobre Saneamento. Brasília: SNIS, 2020. Disponível em: <<http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>>. Acesso em: 14 mar. 2022

BRANDÃO, A. L.; PIMENTEL, R. M. M.; DE CASTILHO, C. J. M. Implementação da política de resíduos sólidos nos municípios do agreste meridional de Pernambuco. **Gaia Scientia**, [S. l.], v. 10, n. 3, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/gaia/article/view/33209>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CAPPELLI, S. Atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente. **Direito Ambiental**, n. 46, 2001. Disponível em: <[http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1274905465.pdf](http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274905465.pdf)> Acesso em: 08 jul. 2021.

CASA CIVIL. **Assuntos>Notícias>2022>Janeiro>Sancionado o decreto que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos e cria o Programa Nacional de Logística Reversa**. Brasília: Casa Civil, 2022. Disponível em:< <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/sancionado-decreto-que-regulamenta-a-politica-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em 20 abr. 2022

COELHO, S.R; KOZICKI, K. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v.40, n. 130, p. 373-394, jun.2013. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/302>. Acesso em 19 jan. 2021.

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA. São Paulo. Disciplina a notícia de fato, o inquérito civil, o procedimento preparatório, a expedição de recomendações, a realização de audiência pública, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta e dá outras providências. **Resolução n. 1.342/2021**. São Paulo, 2021.

COLOMBO, S. O princípio da precaução no Direito Ambiental. **Revista eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 14, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/remea/article/view/2889/1644>>. Acesso em 20 out. 2022

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos 2012**. São Paulo: CETESB, 2013. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/2012/05/22/inventario-estadual-de-residuos-solidos-urbanos-2012-2/>>. Acesso em 30 abr. 2022

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos entes federados, setor empresarial e sociedade**. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Po%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Po%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20(2015).pdf)>. Acesso em 15 mar. 2022

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva das catadoras e catadores de materiais recicláveis**. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/6195-guia-de-atuacao-ministerial>>. Acesso em 15 jun. 2021

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Brasil. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Recomendação n. 54/2017**. Brasília, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Brasil. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do

Ministério Público pelas Corregedorias-Geais e estabelece outras diretrizes. **Recomendação de Caráter Geral n. 02/2018**. Brasília, 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Gestão de resíduos**: estratégias de atuação interinstitucional. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em:<<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/15999-gestao-de-residuos-estrategias-de-gestao-interinstitucional>>. Acesso em 25 jan. 2023

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Protocolo de Intenções que celebram entre si o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público do Estado de Pernambuco, com o compromisso de implementar estratégias e mecanismos específicos para o fortalecimento da atuação do Ministério Público na temática dos resíduos sólidos. **Protocolo de intenções CNMP/MPPE de 20/10/2022**. Brasília, 2022. Disponível em:<<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9372>>. Acesso em 25 jan. 2023

CORREGEDORIA NACIONAL; CORREGEDORIAS GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Brasil. Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 2º da Portaria CN nº 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro. Acordo. **Carta de Brasília**, Brasília, 2016.

DAHER, L. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2018.

FAÇANHA, L.F. de C.; LIMA, S.O. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais. **Informe econômico**. S/1, n. 26, p. 32-35, nov. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/article/download/2181/1996>>. Acesso em 20 abr. 2022.

FERRARESI, E. A responsabilidade do Ministério Público no controle de políticas públicas. *Cadernos de Direito*. Piracicaba, v. 9 (16-17), p. 61-71, jan.- dez. 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES M.F.; AGUIAR, P.L.M de. A atuação da polícia administrativa ambiental na fiscalização dos aterros sanitários municipais. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo. v. 19, n. 8, p. 51-69, jan./abr. 2018

GOMES, M.H.S., OLIVEIRA, E.C., BRESCIANI, L.P., PEREIRA, R.S. Política Nacional de Resíduos Sólidos: perspectivas de cumprimento da lei n. 12.305/2010 nos municípios brasileiros, municípios paulistas e municípios da região do ABC. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 7, edição especial, p. 93-110, nov. 2014.

GONÇALVES, L.A. O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas. **Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi**. Jacarezinho, n. 11, jul.-dez. 2009, p. 183-216. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/151>. Acesso em 19 jan. 2021.

GORDILHO, H.J.S.; SILVA, M.A.C. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-99, jul./dez. 2018.

GOULART, M.P. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, R. (coord.) **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 158-169. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

GOULART, M.P. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, v.1. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-238. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2022

GOULART, M.P. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: SILVA, M.A.C. (org.). **Por um Ministério Público Resolutivo** Salvador, p. 42-74, jul. 2017. Disponível em: <[https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2022.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama Vargem Grande do Sul. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/vargem-grande-do-sul/panorama>>. Acesso em 11 nov. 2022.

KAZA *et al.* **What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050**. Urban Development Series, Washington, DC: World Bank, 2018.

LINS, R.M.; PLASTINO, L.M. Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente: Dinâmicas e Práticas Intrainstitucionais do Ministério Público de São Paulo. **ENAJUS Administration of Justice Meeting**, 2020. Disponível em: <<http://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-09/2-grupo-de-atuac-a-o-especial-do-meio-ambiente-dinamicas-e-praticas-intrainstitucionais-do-ministerio-publico-de-saopaulo.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2022.

LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013.

MACHADO FILHO, J.V. **Política Nacional de Resíduos Sólidos, seus regramentos e orientações para entes municipais: análise dos aspectos jurídicos e dos instrumentos de planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, p. 110. 2016.

MAIA, J.V.F.; MORAES, C.S.B.; PINTO, W.L.H.; JULIÃO, D.P. Análise comparativa das normas e legislações correlatas à lei n. 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): contexto, aplicabilidade e dificuldades. *In: 31º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Curitiba. Anais do 31 Congresso Brasileiro de Engenharia Ambiental.* Curitiba: ABES, 2021. Disponível em: < <https://icongresso.abes-dn.itarget.com.br/anais/index/resultado/index/index/cc/9>>. Acesso em: 20 mar. 2022

MAIELLO, A.; BRITTO, A.L.N de P.; VALLE, T.F. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/tn3MvKggXHXHfgxw7xZD9Xy/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MAROTTI, A.C.B. **Análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos como marco regulatório provedor de mudanças no arcabouço legal dos entes federados.** 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, São Carlos, p. 155. 2018.

MARTINS, N.V.C., **Conexões entre a educação ambiental e a política nacional de resíduos sólidos.** 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp, Franca, p. 102. 2019.

MASSON, C.; VILHENA JUNIOR, E. **Prática penal, civil e tutela coletiva: Ministério Público.** 4ª edição. São Paulo: Editora Método, 2019.

MENEGAES, J.F.; MAGANO, D.A.; COSTA, E.C.; TREVISSAN, P.V.; BARBIERI, M. Valoração ambiental sobre a perspectiva dos princípios da prevenção e da precaução. **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM,** Santa Maria – SC, v. 36, ed. Especial II, p. 675-682. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/12828/pdf>>. Acesso em 22 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Desafio do lixo: problemas, responsabilidade e perspectivas: Relatório 2006/2007.** Salvador: Ministério Público, 2007. Disponível em: < [http://www.mpggo.mp.br/porta1web/hp/9/docs/rsudoutrina\\_18.pdf](http://www.mpggo.mp.br/porta1web/hp/9/docs/rsudoutrina_18.pdf)>. Acesso em 27 dez. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Programa Resíduos: do lixão à gestão sustentável.** Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/projetos/documentos/residuos\\_apresentacao.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/projetos/documentos/residuos_apresentacao.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2022

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral de Justiça. Relatório do Grupo de Trabalho de Recursos Hídricos, Saneamento e Resíduos Sólidos. São Paulo, 2012. Disponível em:

<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/FF47CFF2BA7E1962E040A8C0DD0109AA](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/FF47CFF2BA7E1962E040A8C0DD0109AA)>. Acesso em: 02 jan. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Gestão de resíduos sólidos e logística reversa são debatidas em seminário no MPSP. Disponível em:<<https://mpsp.mp.br/w/gest%C3%A3o-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-e-log%C3%ADstica-reversa-s%C3%A3o-debatidas-em-semin%C3%A1rio-no-mpsp>>. Acesso em 02 jan. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Gestão de resíduos sólidos em Piracicaba é discutida durante evento com membros do GAEMA. Disponível em:<<https://www.mpsp.mp.br/w/gest%C3%A3o-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-em-piracicaba-%C3%A9-discutida-durante-evento-com-membros-do-gaema>>. Acesso em 02 jan. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Principais atividades realizadas em 2021 no Plano Setorial dos Resíduos Sólidos**. Disponível em: <[residuos\\_solidos\\_2021.pdf \(mppr.mp.br\)](#)>. Acesso em 26 dez. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Resíduos Sólidos**. Disponível em: <[https://meioambiente.mppr.mp.br/arquivos/File/Residuos\\_Solidos\\_Plano\\_Setorial.pdf](https://meioambiente.mppr.mp.br/arquivos/File/Residuos_Solidos_Plano_Setorial.pdf)>. Acesso em 27 dez. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Gestão integrada de resíduos sólidos**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/paginas/3828/>>. Acesso em 26 dez. 2022.

MORAES, C.S.B. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Proposta Metodológica com o Uso de Instrumentos Legais, Administrativos e Tecnológicos como Subsídio para sua Implementação e Gerenciamento Sustentável. Projeto de Pesquisa**. IGCE/UNESP, 2019.

MORAES, C.S.B. **Pesquisa sobre o Gerenciamento dos Resíduos Sólidos nos Municípios do Estado de São Paulo, Brasil**. Universidade Estadual Paulista. Programa Município VerdeAzul. Comitê de Integração de Resíduos Sólidos. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. UNESP – PMVA/ CIRS/ SIMA. Rio Claro/SP, 2021.

OLIVEIRA, L.M. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.50, n. 198, p. 223-238, abr.-jun. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496962>>. Acesso em 24 abr. 2022

PAES, J.E.S. **O Ministério Público na construção do estado democrático de direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. São Paulo. Homologa a modificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de Vargem Grande do Sul. **Ato n. 108/2013**. São Paulo, 2013.

RAMOS, A.M., 2021. Breves considerações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a atuação do Ministério Público. **Revista Jurídica Ministério Público do Estado do**

**Tocantins**, Palmas, ano XIV, n. 19, p. 132-161, 2º sem. 2021. Disponível em: <<https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/50>>. Acesso em 19 abr. 2022.

RODRIGUES, J.G. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Justitia**, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan.-dez. 2013-2014-2015. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2021.

SANTIN, V.F. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2ª ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2020/12/plano-resi%CC%81duos-solidos-2020\\_final.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2020/12/plano-resi%CC%81duos-solidos-2020_final.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2022

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2020. Disponível em: <[https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2020/12/plano-resi%CC%81duos-solidos-2020\\_final.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2020/12/plano-resi%CC%81duos-solidos-2020_final.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2022

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação civil pública n. 0001994-07.2005.8.26.0653**. Vargem Grande do Sul, 2005.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan.-jun. 2005.

SILVA, C.A. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dpKpr4nnZcVx5LYpzkb8d8b/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 26 dez. 2022.

SIMIONATO, M. Catador encara risco no pior lixão paulista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 nov. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0311201002.htm>>. Acesso em 26 fev. 2022.

SINIR Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos. Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos. Vargem Grande do Sul 2019. Disponível em: <<https://www.sinir.gov.br/relatorios/municipal/>>. Acesso em 11 set. 2022.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970-2019**. s/1: SEEG, 2020. Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf)>. Acesso em 12 mar. 2022

SOARES, A.F.S.; SILVA, L.F.M.; RODRIGUES, J.P.J.; TAVARES, G.; AMARAL, R.C.F. A gestão ambiental e a atuação do Ministério Público mineiro. **IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais**, 2018. Disponível em: <<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-022.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SOLER, F. D. **Acordos setoriais previstos na Lei Feral n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS):** Desafios jurídicos para a implementação a logística reversa no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, p. 124. 2014.

STEINMETZ, W.; MERLO, S.G.C. Os princípios da precaução e da prevenção como fundamento para concessão de tutela de urgência em processos judicial-ambientais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 7-27, jan./abr. 2019. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7506/3865>>. Acesso em 22 out. 2022

VARGEM GRANDE DO SUL. Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul. **Plano Municipal de Saneamento Básico 2014**. Vargem Grande do Sul, 2014. Disponível em: <<http://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/plano-saneamento-basico.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2022.

VAZQUES, F.R.S., MARQUES, C., GUIMARÃES, A.G.A. A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: análise sobre o necessário acompanhamento dos impactos socioambientais decorrentes de megaempreendimentos a partir da experiência da transposição do rio São Francisco. **RDP**, Brasília, v. 19, n. 101, p. 277-300, jan./mar. 2022. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6372>>. Acesso em 10 out. 2022