



Breves considerações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a atuação do Ministério Público

Brief Considerations about The National Solid Waste Policy and the Performance of the Public Prosecution Office

Breves Consideraciones Sobre La Política Nacional de Residuos Sólidos y El Desempeño de aa Fiscalización Pública

Angelita Messias Ramos¹

RESUMO

Este artigo apresenta breves considerações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), criada a partir da promulgação da Lei Federal n.º 12.305/2010, que trouxe um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas em relação ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por meio de um estudo teórico-prático, de caráter bibliográfico sobre o papel específico dos Municípios na disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos e as questões relativas aos aterros sanitários, o texto trata sobre as diversas obrigações estabelecidas para o poder público, o setor empresarial e a coletividade, bem como o papel do Ministério Público no cumprimento das diretrizes a serem adotadas na gestão dos referidos resíduos sólidos urbanos. As considerações finais apontam para a atuação colaborativa entre órgãos e instituições e para uma atuação resolutiva por parte do Ministério Público, com amplo envolvimento da sociedade.

¹ Bacharel em Direito e Administração. Especialista em Direito Público. Assessora de Procuradoria de Justiça..

Palavras-chave: *Política nacional; Resíduos sólidos; Lei federal 12.305/2010; Aterros sanitários.*

ABSTRACT

This article presents brief considerations on the National Solid Waste Policy (PNRS), created from the enactment of Federal Law No. 12,305/2010, which brought a set of principles, objectives, instruments, guidelines, goals and actions to be adopted in relation to the environmentally sound management of solid waste within the scope of the Union, States, Federal District and Municipalities. Through a theoretical and practical bibliographical study on the specific role of Municipalities in the environmentally adequate disposal of urban solid waste and issues related to landfills, the text deals with the various obligations established for the public power, the business sector and the community, as well as the role of the Public Ministry in complying with the guidelines to be adopted in the management of the referred urban solid waste. The final considerations point to the collaborative action between bodies and institutions and to a resolute action by the Public Ministry, with broad involvement of society.

Keywords: *National policy; Solid waste; Federal Law 12.305/2010; Sanitary landfills.*

RESUMEN

Este artículo presenta breves consideraciones sobre la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), creada a partir de la promulgación de la Ley Federal No. 12.305 / 2010, que trajo un conjunto de principios, objetivos, instrumentos, lineamientos, metas y acciones a adoptar en relación con la gestión ambientalmente racional de los residuos sólidos en el ámbito de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. A través de un estudio bibliográfico teórico y práctico sobre el papel específico de los Municipios en la disposición ambientalmente adecuada de residuos sólidos urbanos y temas relacionados con los rellenos sanitarios, el texto aborda las diversas obligaciones establecidas para el poder público, el sector empresarial y la comunidad, así como como el rol del Ministerio Público en el cumplimiento de los lineamientos a adoptar en el manejo de los referidos residuos sólidos urbanos. Las consideraciones finales apuntan a la acción colaborativa entre organismos e instituciones ya una acción decidida del Ministerio Público, con amplia implicación de la sociedad.

Palabras claves: *Policia Nacional; Residuo sólido; Ley Federal 12.305 / 2010; Rellenos sanitarios.*

Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), trazida por meio da Lei Federal n.º 12.305/2010, pode ser definida como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares com o objetivo de fomentar a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Nesse ponto, há que se destacar que os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), comumente chamados de lixo urbano, são resultantes da atividade doméstica e comercial das cidades, de composição variada a depender da população, da situação socioeconômica e das condições e hábitos de vida de cada localidade.

O aterro sanitário é considerado uma das técnicas mais eficientes e seguras de realizar a correta destinação de rejeito, que por sua vez, é um tipo específico de resíduo sólido, qual seja, aquele resíduo que resta quando todas as possibilidades de reaproveitamento ou reciclagem já tiverem sido esgotadas e não houver solução final para o item ou parte dele.

Todavia, em que pese a determinação para que os resíduos sejam descartados nos aterros sanitários, o que se constata na realidade é que a grande maioria dos municípios brasileiros realizam o descarte inadequado dos resíduos acumulados de modo ambientalmente incorreto em áreas que formam verdadeiros lixões.

Assim, considerando o descarte indiscriminado desses produtos na natureza, que geralmente ocorrem sem a preocupação com reciclagem ou reaproveitamento e, o pior, não raro, são eliminados por meio de incineração, lançados nos cursos d'água ou enterrados, ocasionando severos danos ao meio ambiente e, ainda, o fato de que a PNRS trouxe importante determinação ao estabelecer um prazo legal para o encerramento dos lixões, o presente trabalho traz um breve apanhado sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o papel do Ministério Público dentro desse cenário, passando pelas questões relacionadas ao papel dos municípios na disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos,

bem como em relação à responsabilidade compartilhada na gestão desses resíduos.

1. Os resíduos sólidos urbanos e os aterros sanitários

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), criada pela Lei Federal n.º 12.205, de 02 de agosto de 2010, é um importante instrumento na busca de soluções para um dos mais graves problemas ambientais brasileiros, que é a destinação inadequada de resíduos sólidos.

Referida lei, além de trazer princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a correta gestão dos resíduos sólidos, também instituiu como medida essencial de proteção ao meio ambiente, a imprescindível substituição dos lixões a céu aberto por aterros sanitários.

Nesse sentido, importa esclarecer que o aterro sanitário consiste em uma obra de engenharia projetada sob critérios técnicos, com a finalidade de garantir a disposição adequada dos resíduos sólidos urbanos que não puderam ser reciclados, de modo a possibilitar que o descarte de tais resíduos não cause danos à saúde pública ou ao meio ambiente. É considerado como uma das técnicas mais eficientes e seguras para realizar a correta destinação de rejeitos.

Os resíduos sólidos urbanos (RSU), comumente chamados de lixo urbano, são resultantes da atividade doméstica e comercial das cidades, de composição variada a depender da população, da situação socioeconômica e das condições e hábitos de vida de cada localidade e que podem ser subdivididos em seis categorias: 1) matéria orgânica: restos de comida; 2) papel e papelão: caixas, embalagens, jornas e revistas; 3) plástico: garrafas e embalagens; 4) vidros: garrafas, copos e frascos; 5) metais: latas; e, 6) outros: roupas, eletrodomésticos, eletroeletrônicos.

Nos termos do artigo 3.º, inciso XVI, do PNRS, os resíduos sólidos são qualquer

(...) material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções

técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

Cumpra salientar que o Brasil, durante o ano de 2018, gerou 70 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, um aumento de 1% em relação ao ano anterior. Comparando com os países da América Latina, o Brasil é o campeão de geração de lixo, representando 40% do total gerado na região (541 mil toneladas/dia, segundo a ONU Meio Ambiente)².

Vale destacar a lição do mestre José Afonso da Silva (2002, p. 99):

[...] os resíduos, dejetos, rejeitos, mesmo os não perigosos, quando atirados ao solo ou lançados no subsolo sem as cautelas recomendadas pelas normas de proteção do ambiente, prejudicam a qualidade deste, a qualidade das águas, por sua penetração nos lençóis freáticos em consequência especialmente das chuvas que arrastam consigo para o interior da terra os elementos daninhos desses rejeitos [...] (SILVA, 2002, p. 99).

Por sua vez, os rejeitos ou dejetos são materiais que não possuem nenhuma possibilidade de reaproveitamento ou reciclagem, enquanto os resíduos correspondem a tudo aquilo que pode ser reutilizado ou reciclado, exigindo para isso, tão somente, que sejam separados de acordo com a sua composição para serem destinados à coleta seletiva ou compostagem.

Embora os termos resíduos sólidos, dejetos e rejeitos na maioria das vezes sejam empregados como sinônimos, o resíduo sólido é o termo genérico utilizado para designar qualquer matéria resultante da ação humana (doméstica, industrial, comercial, hospitalar, etc.), produzida em razão do consumo total do conteúdo da embalagem, do produto ter se tornado inservível pelo uso ou ter se tornado impróprio para o consumo em decorrência de um processo químico, biológico ou natural qualquer.

Esclarecida a questão relativa aos resíduos, temos o aterro sanitário, que é uma obra de engenharia projetada para realizar o correto descarte do lixo urbano e, segundo o modo como é construído ou operacionalizado, pode ser dividido em dois grupos: aterros convencionais e aterros em valas.

2 Dados que fazem parte do Panorama 2020 - Panorama dos Resíduos Sólidos, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE). Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama>. Acesso em 29 nov. 2021.

O aterro convencional é aquele formado por camadas de resíduos compactados, que são sobrepostas acima do nível original do terreno, resultando em configurações típicas de escadas ou pirâmides. Por sua vez, o aterro em vala é aquele projetado para facilitar o aterramento dos resíduos e a formação de camadas por meio do preenchimento total de trincheiras, de modo a devolver ao terreno a sua topografia inicial.

Ao contrário do aterro, os lixões são locais onde são despejados resíduos sólidos diversos (orgânicos e inorgânicos) sem que haja o tratamento adequado do solo, ocasionando a poluição do ar (pela emissão de gás metano proveniente da decomposição dos resíduos orgânicos), do solo e dos lençóis freáticos (fonte subterrânea de água).

Como bem exposto por Milaré (2004), p. 188):

[...] o lixão é forma arcaica e prática condenável de disposição final, sendo os resíduos lançados ao solo em área tal destinada, sem qualquer estudo prévio, monitoramento ou tratamento. O impacto ambiental, nesses casos, geralmente consiste em contaminação do solo por chorume – líquido percolado oriundo da decomposição de matéria orgânica – , podendo atingir o lençol freático e cursos de água, e supressão de vegetação [...] (MILARÉ, 2004, p. 188).

Existem ainda os chamados aterros controlados, que não se confundem com os aterros sanitários, uma vez que o aterro controlado é tão somente um lixão melhorado, pois nele os resíduos são dispostos em um terreno sem impermeabilização ou com impermeabilização precária, que recebem um aterramento diário.

Todavia, como esses aterros controlados não recebem um tratamento adequado do terreno e os resíduos sólidos nele depositados possuem origens diversas, sendo dispostos sem qualquer critério, ao contrário do que ocorre nos aterros sanitários, onde existe o controle e monitoramento constante, tais aterros se mostram incompatíveis com a proteção ambiental exigida para a adequada disposição final dos resíduos sólidos.

Cabe ainda destacar que independentemente do tipo de aterro, a decomposição dos resíduos depositados gera como subprodutos o chorume e o biogás (metano), que exigem tratamentos para que não causem contaminação, notadamente porque o chorume, conhecido por lixiviado de aterro sanitário, é um efluente líquido e escuro, rico em matéria orgânica

e metais pesados, que na ausência de tratamento adequado, tem como consequência a geração de diversos impactos ambientais.

Em razão dessas especificidades, o projeto de um aterro sanitário deve prever a instalação de elementos para a captação, armazenamento e tratamento do chorume e do biogás, além de sistemas de impermeabilização superior e inferior, boa execução e monitoramento, sendo esses elementos fundamentais para que a obra seja considerada segura e ambientalmente correta.

Conforme Azevedo (s/d)³, um aterro sanitário adequado deve ter um sistema de drenagem das águas superficiais, que tem o objetivo de evitar a entrada de água de escoamento superficial no aterro; um sistema de impermeabilização de fundo e de laterais, que tem a função de proteger e impedir a infiltração do chorume no subsolo e nas águas subterrâneas; um sistema de drenagem de lixiviado, que permite coletar e conduzir o lixiviado para o seu devido local de tratamento; um sistema de drenagem de gases, que é um sistema composto por uma rede de drenagem adequada, capaz de evitar que os gases gerados pela decomposição dos resíduos escapem através dos meios porosos que constituem o subsolo do aterro sanitário; uma cobertura intermediária e final, que é o sistema de cobertura diário, realizado no final de cada jornada de trabalho, com a função de eliminar a proliferação de animais e vetores de doenças, diminuir as taxas de formação do lixiviado, reduzir a exalação dos odores e impedir a saída de biogás e, por fim, um sistema de tratamento de lixiviado, que por ser um composto que contém metais pesados e substâncias tóxicas, segundo a legislação ambiental, deve ser tratado adequadamente para que atenda os padrões estabelecidos.

Este tratamento, na maioria das vezes, demanda uma combinação de diferentes métodos, sendo mais comuns os tratamentos aeróbios ou anaeróbios (lodos ativados, lagoas, filtros biológicos) e os tratamentos por processos físico-químicos, que são a diluição, filtração, coagulação, floculação, precipitação, sedimentação, adsorção, troca iônica e oxidação química.

O chorume ainda pode ser encaminhado para as Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), desde que atendidas as condições especiais e

3 AZEVEDO, Julia. Aterro sanitário: o que é, impactos e soluções. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/aterro-sanitario/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

estas suportem a carga adicional representada pelo chorume sem prejudicar seu processo de tratamento.

Ainda que nem sempre os aterros sanitários funcionem de modo adequado, serão sempre uma opção melhor do que os lixões, notadamente porque o lixão é um modo totalmente incorreto e inadequado de dispor os resíduos sólidos urbanos sobre o solo, uma vez que não possui sistemas de impermeabilização, drenagem de lixiviado ou de gases, nem coberturas diárias do lixo, o que causa graves impactos à saúde pública e ao meio ambiente.

2. O papel dos Municípios na disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos

O artigo 54, da PNRS estabelece que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no §1º do artigo 9.º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (BRASIL, 2010).

Todavia, passados mais de dez anos da promulgação de referida lei, tal dispositivo legal ainda não foi totalmente implantado, porquanto embora tenha restado estabelecido pela legislação que o fim dos lixões no Brasil se daria até o ano de 2014, quando todos os lixões brasileiros seriam substituídos por aterros sanitários devidamente instalados nos municípios, o que se verifica atualmente, é que o determinado pela PNRS ainda está muito longe de ser alcançado.

Dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴, indicam que o Brasil conta ainda com mais de 2.906 lixões espalhados em mais de 2.810 municípios e, embora o país tenha conseguido desativar 601 lixões⁵, o número de lixões que ainda está

4 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os que sobrevivem do lixo. 2013. Ano 10. Edição 77. 07.10.2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2941:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 01 dez. 2021.

5 País desativa 601 lixões e ainda restam mais de 2,6 mil em atividade. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2021/04/brasil-desativa-mais-de-600-lixoes-em-menos-de-um-ano>. Acesso em 30 nov. 2021.

em atividade é algo que impressiona e impacta a qualidade de vida de 77 milhões de brasileiros.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada em 2008 pelo IBGE, 50,8% dos municípios brasileiros possuem como destinação final de seus resíduos sólidos os lixões, 22,5% usam aterros controlados e 27,7% usam aterros sanitários, que ainda existem em número insuficiente para atender aos 5.570 municípios brasileiros⁶.

Sobre a coleta seletiva de materiais reciclados, o IPEA afirma que em 2008, o número de cidades com programas de coleta seletiva passou a ser de 994, ou seja, apenas 18% dos municípios brasileiros, sendo que a maioria está localizada no Sul e Sudeste do país.

Nesse sentido, há que se ressaltar que a obrigatoriedade de implantação de aterros sanitários em substituição aos lixões e aos aterros controlados deriva diretamente do artigo 3.º, inciso VII, da PNRS, que também define a expressão disposição final ambientalmente adequada como sendo a “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.

Por sua vez, o artigo 9.º, §1º da mesma lei, determina que

poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (BRASIL, 2010).

A própria lei também se encarregou por definir o que deve ser entendido por gestão integrada de resíduos sólidos, que é 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.

Segundo a legislação, coube ao Município realizar a gestão dos resíduos gerados em seu próprio território, conforme estabelecido no artigo 10 da referida lei, que especificou que

6 PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/9073-pesquisa-nacional-de-saneamento-basico.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 25 nov. 2021.

[...] incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), do SNVS (Sistema Nacional de Vigilância Sanitária) e do SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (BRASIL, 2010).

Vale ainda destacar que a gestão a ser exercida pelo Município se diferencia em razão da natureza do resíduo, uma vez que os resíduos domiciliares e os de limpeza urbana, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviço (equiparados aos domiciliares por lei municipal) são de responsabilidade direta do Município, enquanto que os resíduos de serviços de saúde, os agrossilvopastoris, os resíduos da construção civil, os resíduos de mineração e os gerados nos serviços de transporte são de responsabilidade do seu gerador, cabendo à municipalidade atuar tão somente como ente fiscalizador, ordenando o gerenciamento exercido pelos próprios geradores.

Ainda no âmbito municipal, a PNRS previu a edição de planos em todos os níveis governamentais e também pelos geradores de certos resíduos, destacando que em nível de Município, a existência de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é um requisito fundamental para que os entes municipais consigam acesso a recursos da União ou daqueles recursos por ela controlados.

Cumpra também salientar que a PNRS estabeleceu como competência estadual a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A mesma legislação ainda possibilita que os entes municipais, de modo voluntário, se reúnam em consórcios públicos, que serão priorizados no acesso a recursos federais, podendo ainda ser dispensados da elaboração do plano municipal, caso promovam a elaboração de plano intermunicipal para os municípios consorciados.

Ainda no campo da disposição ambientalmente adequada dos resíduos, a PNRS instituiu uma mudança paradigmática ao estabelecer que

referida disposição final somente ocorrerá após a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, destinando aos aterros sanitários, tão somente, o rejeito derivado após os resíduos passarem por estas etapas.

De igual modo, a PNRS também estabeleceu que os resíduos de serviços de saúde, resíduos de construção civil, resíduos de abate, entre outros tipos, não poderão ser destinados aos aterros sanitários, o mesmo que restou determinado para o descarte de pilhas e baterias, de pneus, de embalagens de óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos.

A PNRS também serviu para a desmistificação de que apenas soluções tecnológicas exclusivas devem ser adotadas no uso dos aterros sanitários uma vez que evidenciou que o manejo dos resíduos deve passar por instrumentos simples e economicamente viáveis tais como a coleta seletiva, a compostagem, a logística reversa e acordos setoriais, medidas que muitas vezes, trazem um grande impacto positivo na gestão dos resíduos sólidos.

Vale lembrar que ao estabelecer um prazo final para o encerramento de todos os lixões, a PNRS visava por fim às tristes e condenáveis práticas que a disposição ambientalmente inadequada dos resíduos proporcionava, como o lançamento indevido dos resíduos, a queima a céu aberto, a utilização de rejeitos como alimentação, a catação inadequada e tão prejudicial à saúde e a residência na área de disposição final.

Uma outra forma de tratar a questão, visando minimizar os efeitos nefastos à saúde pública e ao meio ambiente, decorrente da disposição irregular de resíduos sólidos é a integração dos catadores de materiais recicláveis por meio do incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas de catadores.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a emancipação econômica destes atores deve estar prevista nos planos nacional, estadual e municipal, de modo que os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação das cooperativas de catadores recebam como incentivo o privilégio de acesso aos recursos federais para as ações no setor.

3. A responsabilidade compartilhada na gestão dos resíduos sólidos segundo a PNRS

A PNRS trouxe como inovação o estabelecimento de obrigações diversas para o poder público, a iniciativa privada e o cidadão, tendo sido estabelecido pelo artigo 25 que “o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento”.

Em uma rápida leitura, constata-se que tal política nacional tem como propósito fundamental estimular a coleta seletiva, a reciclagem e o reaproveitamento de tudo o que for possível, de modo que sejam destinados aos aterros sanitários, tão somente, os rejeitos.

O Brasil é signatário da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POP's)⁷, substâncias químicas que têm sido utilizadas como agrotóxicos, para fins industriais ou liberados de modo não intencional em atividades antropogênicas e que possuem características de alta persistência (não são facilmente degradadas), são capazes de ser transportadas por longas distâncias pelo ar, água e solo e de se acumularem em tecidos gordurosos dos organismos vivos, sendo toxicologicamente preocupantes para a saúde humana e o meio ambiente.

Mediante a publicação do Decreto n.º 5.472/20058, foi promulgado o texto da referida Convenção, que visa combater a emissão de poluentes orgânicos persistentes, incluindo em tais categorias as dioxinas emitidas por incineradores de resíduos sólidos urbanos, seja para qual fim, inclusive recuperação energética.

Tal Convenção ainda determina que os Países-Partes adotem medidas de controle relacionadas a todas as etapas do ciclo de vida - produção, importação, exportação, uso e destinação final – das substâncias POPs

⁷ O Brasil aprovou o texto da Convenção de Estocolmo por meio do Decreto Legislativo n.º 204, de 7 de maio de 2004, e promulgou o texto da Convenção em 2005, via Decreto n.º 5.472, de 20 de junho de 2005.

⁸ Decreto n.º 5.472/2005. Promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_seguranca/_arquivos/conveno_de_estocolmo_pops.pdf. Acesso em 01 dez. 2021.

listadas em seus Anexos. O Anexo D da Convenção traz os critérios para que uma substância seja classificada como Poluentes Orgânicos Persistentes (POP).

O artigo 9.º, *caput*, da Lei Federal n.º 12.305/2010, estabelece uma regra para a ordem de prioridade na gestão dos resíduos, segundo a qual se deve primar, em primeiro lugar, pela não geração dos resíduos, seguida da sua redução, reutilização e reciclagem, para depois optar pelo tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, proceder à disposição final adequada dos rejeitos.

Conjuntamente com os princípios da precaução e da prevenção estabelecidos por referida lei, deve ser dada muita atenção aos demais princípios que foram trazidos pelo artigo 6.º, da PNRS, quais sejam:

I - a prevenção e a precaução;

II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV - o desenvolvimento sustentável;

V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX - o respeito às diversidades locais e regionais;

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade (BRASIL, 2010).

Por sua vez, o artigo 30^o, da referida lei, estabeleceu a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, segundo a qual cada setor (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos) possui um papel específico nas várias etapas que envolvem a existência do produto, da produção até o seu descarte final.

Sob a ótica da Lei Federal n.º 12.305/2010, notadamente de seu artigo 51, esses setores deverão dispensar esforços integrados para planejar e executar os mandamentos da PNRS, sob pena da imposição de sanções cíveis, administrativas e criminais. De acordo com o o referido artigo:

Art. 51. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento (BRASIL, 2010).

Assim, à União coube elaborar e implementar o Plano Nacional, firmar acordos setoriais em âmbito nacional, manter o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos e outras ações relacionadas à implantação da PNRS.

Aos Estados, coube elaborar e implementar o Plano Estadual, integrar a organização, planejamento e execução das ações relacionadas aos resíduos nas Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Aglomerados Urbanos, fiscalizar os geradores sujeitos a licenciamento ambiental pelo órgão ambiental estadual, firmar acordos setoriais em âmbito estadual, alimentar o Sistema de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos e outras ações relacionadas à implantação da PNRS.

Por sua vez, aos Municípios coube a maior parte das ações previstas pela PNRS, cabendo promover a gestão integrada dos resíduos sólidos, organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços de limpeza urbana e manejo de

9 Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

resíduos sólidos, elaborar e implementar o Plano Municipal, instituir a coleta seletiva e a compostagem, dar disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos, fomentar a organização das cooperativas de catadores, aprovar e fiscalizar os PGRS dos geradores, firmar acordos setoriais em âmbito municipal, alimentar o Sistema de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos e outras ações relacionadas à implantação da PNRS.

A PNRS também estabeleceu como responsabilidades dos geradores elaborar e implementar PGRS, firmar acordos setoriais para implantação da logística reversa e promover outras ações relacionadas ao atendimento da PNRS.

Por fim, trouxe como responsabilidades dos cidadãos acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução e outras ações relacionadas ao atendimento à PNRS.

Atualmente, no Brasil, uma das funções dos entes municipais consiste na coleta e disposição adequada do resíduo gerado por seus municípios. Todavia, embora exista uma clara definição de responsabilidades, União, Estados, Municípios, iniciativa privada e cidadãos não cumprem seu papel exato, vez que a maioria dos municípios brasileiros permanece sem uma gestão adequada dos resíduos, ao mesmo tempo em que o volume de lixo exposto a céu aberto cresce a cada dia, comprometendo gravemente o meio ambiente e a saúde das pessoas.

As razões para essa triste situação se assentam na escassez de recursos, nas deficiências administrativas e na falta de visão ambiental, sendo comuns os casos em que os descartes dos resíduos são realizados em locais inapropriados, provocando a degradação dos solos, a contaminação dos rios e lençóis freáticos, bem como a emissão de biogás, resultante da decomposição da matéria orgânica dos resíduos sólidos urbanos.

Embora já tenha se passado mais de uma década da promulgação da PNRS, a estimativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) é que 59% dos municípios brasileiros ainda façam a disposição de seus resíduos

em vazadouros a céu aberto ou aterros controlados (lixões com cobertura precária)¹⁰.

A PNRS trouxe, por meio do princípio da responsabilidade compartilhada, uma grande inovação, que foi o estabelecimento de obrigações diversas para o poder público, a iniciativa privada e também para o cidadão, superando a antiga visão de que todo o problema do manejo dos resíduos sólidos caberia apenas ao Município.

Todavia, a verdadeira gestão integrada dos resíduos sólidos só se estabelecerá quando houver o cumprimento de todas as obrigações previstas na PNRS, quando cada ente cumprir o seu papel, concretizando as ações relacionadas à gestão de forma a garantir que seja encaminhado aos aterros sanitários, ou outras destinações finais compatíveis com a legislação, o mínimo possível de rejeitos.

Por fim, cumpre destacar que a gestão integrada de resíduos sólidos deve ser iniciada por meio de um planejamento contemplando ações que deverão estar dispostas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que, para ocorrer, depende inteiramente da iniciativa dos Municípios, cabendo, nesse ponto, uma enorme responsabilidade aos prefeitos, vez que uma gestão inadequada de resíduos sólidos atinge diretamente os recursos naturais municipais (recursos hídricos, flora, fauna), a qualidade de vida da população, a saúde pública, etc., repercutindo nos mais variados setores da gestão pública municipal.

4. O papel do Ministério Público na PNRS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal n.º 12.305/2010, estabelece em seu artigo 3.º, inciso VII, quais as diretrizes a serem adotadas para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, determinando que devem ser observadas as normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, bem como a minimizar os impactos ambientais adversos.

10 BATALHA, Elisa. Mesmo com sua extinção determinada por lei, lixões persistem como problema ambiental. Revista Rais. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/mesmo-com-sua-extincao-determinada-por-lei-lixoes-persistem-como-problema-ambiental>. Acesso em 24 nov. 2021.

Por meio de diretrizes e princípios, referida legislação certamente representou um grande avanço e desafio para a solução de problemas ambientais oriundos da má disposição dos resíduos sólidos no Brasil.

A eliminação dos lixões do país, bem como a implantação de aterros sanitários em todos os municípios brasileiros, requer a atuação concreta de todos os setores envolvidos no processo do ciclo de vida dos produtos. Nesse sentido, não é demais salientar que a implantação da coleta seletiva sem que haja a devida participação social se mostra inviável.

A disposição de resíduos em aterros sanitários sem a realização de constantes monitoramentos e investimentos tecnológicos se mostra totalmente ineficaz, de igual modo, não há como se falar em geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos sem que haja a educação ambiental. Há que se dar a devida importância para a elaboração e aprovação dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos que priorizem ações e caminhem em direção ao cumprimento da meta de erradicação dos lixões no Brasil.

A atual legislação de resíduos sólidos é uma lei com metas para o presente e para o futuro, metas estas que devem estar entrelaçadas de modo a formar uma cadeia de ações voltadas ao alcance de um objetivo comum, que é a proteção do meio ambiente, tal como garantido pela Constituição Federal.

É exatamente nesse ponto, que o Ministério Público possui papel de destaque dentro da PNRS, cabendo à instituição fazer cumprir o direito assegurado a todos pelo artigo 225 da Constituição da República:

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 (BRASIL, 1988).

Uma vez que a PNRS possui alcance para além da esfera ambiental, abrangendo os campos social, econômico, tecnológico, cultural e de saúde pública, a atuação do membro do Ministério Público para o enfrentamento do problema dos resíduos sólidos deve se pautar na busca pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado para as presentes e futuras gerações.

Ante a fiel observância dos preceitos legais, a atuação ministerial deve ser sempre no sentido de servir como órgão de fiscalização, integração, fomento e acompanhamento da concretização dos direitos fundamentais, uma vez que compete a esta instituição promover a transformação positiva da realidade social, verdadeira garantia da sociedade na luta pela concretização de seus direitos e princípios mais caros, em consonância com o estabelecido nos artigos 127 e 12911, da Constituição da República.

Considerando a unidade e a independência dos Membros do Ministério Público, seguindo as orientações trazidas pelo Guia de Atuação Ministerial – Encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva das catadoras e catadores de materiais recicláveis, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais¹², uma medida inicial sugerida para a atuação do *Parquet* em relação à PNRS é a instauração de procedimentos investigatórios ou inquéritos civis públicos em face dos Municípios que ainda mantenham lixões ou que descartem os seus resíduos sólidos em locais

11 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

12 CNMP – Coleção Guia de Atuação Ministerial e Ação Nacional em defesa dos Direitos Fundamentais. Brasília: CNMP, 2014. 70 p.

inapropriados e inadequados.

Nesse aspecto, vale realizar um diagnóstico prévio da situação atual, bem como a inspeção in loco dos lixões, entrevistando possíveis catadores, bem como possíveis moradores próximos a estes locais, de modo a verificar a presença de crianças e adolescentes, mediante a inspeção ou informações encaminhadas por outros órgãos, como Secretaria de Meio Ambiente, Conselho Tutelar, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, órgãos ambientais, dentre outros.

Ainda sob o campo das averiguações, cabe fazer a verificação e identificação de possíveis catadores que trabalham no lixão e a existência de moradias permanentes de catadores ou outros moradores nessa área do lixão, de modo a possibilitar a futura ação junto ao Município, que deverá garantir a essas famílias o acesso prioritário aos programas governamentais de assistência social.

Cabe ao Promotor de Justiça verificar, acaso sejam encontrados catadores no lixão, se estes estão cadastrados no Cadastro Único (CadÚnico) e, caso negativo, que seja determinado à Secretaria de Assistência Social que providencie tal cadastramento, valendo ressaltar que existe um campo próprio e específico no Cadastro Único para que seja feita a identificação dos catadores, os quais serão priorizados e podem receber, de forma concomitante, vários benefícios assistenciais do Governo Federal, independentemente da renda.

Cabe ainda realizar ações para a verificação e/ou identificação da presença de “atravessador” ou “gato” (pessoas que exploram o trabalho de catadores, adquirindo o material coletado no lixão a preço vil), e caso estes sejam encontrados, exigir que o Município fiscalize os locais em que tais atravessadores armazenam seus materiais, verificando a legalidade da atividade por eles desenvolvida e, se for o caso, promovendo a interdição de tais locais.

Há que se apurar a existência ou não, do plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos. Nesse caso, vale verificar se existe ao menos um plano, ainda que esteja defasado em relação às determinações da Lei 12.305/2010, e caso seja constatada sua existência, basta que o Município proceda às adaptações necessárias, conforme as exigências da

PNRS, ou em caso de inexistência, há que buscar meios para fomentar o Município a elaborar o plano municipal como providência urgente e imediata.

Ainda no campo das apurações, cumpre verificar se os planos municipais já existentes contemplam ações obrigatórias relacionadas ao diagnóstico dos resíduos, à contratação de associações e cooperativas de catadores, à implantação de coleta seletiva, programas de compostagem, destinação dos resíduos inertes. Também são requisitos obrigatórios que os planos municipais contemplem ações ligadas à educação ambiental, encerramento dos lixões, recuperação da área degradada, etc.

Uma observação importante relacionada a essas apurações ligadas aos planos municipais consiste na aferição de que tais planos foram devidamente publicizados, sendo de extrema importância a realização de audiências públicas, imprescindíveis à garantia do controle social.

Cumpre também verificar a existência de diagnóstico sobre a situação social dos catadores e suas famílias, e se estão sem documentação pessoal, se existe alguma situação específica que impede o acesso a programas sociais, entre outras questões pontuais, a depender de cada localidade. Em não existindo o diagnóstico, o Promotor de Justiça deverá determinar a sua realização, bem deverá determinar que sejam providenciados todos os documentos pessoais necessários à regularização individual de cada catador e sua família.

É necessário verificar se há alguma organização dos catadores por meio de associações ou cooperativas, e se a respectiva documentação se encontra regularizada (atas, estatuto, controle fiscal e financeiro, etc.). Se os catadores estiverem em situação de informalidade, inorganizados ou com qualquer outro tipo de impedimento, cabe determinar ao Município que dê assessoria técnica e social de modo a ajudá-los no processo de organização.

Nesse aspecto, cabe salientar que o Ministério Público brasileiro, como guardião da lei e defensor da sociedade, deve exigir dos Municípios não apenas o encerramento dos lixões, incluídos os aterros controlados, mas, também, deverá garantir que esse encerramento ocorra concomitantemente com a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis,

conforme o estabelecido pelo artigo 15, inciso V e artigo 17, inciso V13 da referida Lei Federal n.º 12.305/2010.

Importante ressaltar que os serviços de limpeza pública, dentre os quais se destacam os serviços de coleta do lixo, são trabalhos extremamente dispendiosos aos cofres públicos, em especial quando são prestados por empresas terceirizadas, visto que são poucas as empresas prestadoras de serviços de coleta que atuam hoje no mercado.

Um exemplo é a cidade de Palmas, capital do Estado do Tocantins, que no ano de 2020 firmou uma contratação emergencial para realizar a limpeza urbana da cidade, tendo sido publicado no Diário Oficial do Município que o valor pactuado girava em torno de pouco mais de R\$ 17,5 milhões pelo prazo de 180 dias¹⁴

Considerando essa informação e o fato de que a PNRS estabeleceu que o gerenciamento dos resíduos sólidos deve ser feito de modo integrado e compartilhado, é de se concluir que os Municípios, visando atender a todos os requisitos obrigatórios impostos pela legislação, estão obrigados a promover a contratação das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis em todas as etapas da gestão, notadamente porque um dos objetivos da PNRS é exatamente a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

Ainda que nas cidades tocantinenses, em que atualmente 11

13 Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

(...);

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

(...);

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

14 G1 TOCANTINS. Prefeitura fecha contrato milionário sem licitação para empresa realizar limpeza urbana de Palmas. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/11/19/prefeitura-fecha-contrato-milionario-sem-licitacao-para-empresa-realizar-limpeza-urbana-de-palmas.ghtml>. Acesso em 24 nov. 2021.

municípios encaminham seus resíduos para aterros sanitários licenciados, segundo dados extraídos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins¹⁵ a figura dos catadores de materiais recicláveis não seja tão presente como nas grandes capitais do país, há que se salientar que para que sejam cumpridos os objetivos traçados pela PNRS, o município deve promover não apenas ações assistencialistas e pontuais de apoio às associações e cooperativas de catadores, mas essencialmente integrá-las, efetivamente, na gestão compartilhada, situação que somente será alcançada quando as organizações de catadores estiverem plenamente dotadas de todos os recursos materiais e humanos necessários, cujas garantias são de responsabilidades do município.

Sob esse aspecto, importante questão a permear todos os trabalhos e ações dos Membros do Ministério Público no tocante à PNRS é que sua atuação deve ser sempre no sentido de preservar o meio ambiente sustentável, juntamente com o fiel cumprimento da lei, sem descuidar de preservar e dignificar a atividade do catador de material reciclável, de modo a garantir que esses indivíduos possam permanecer realizando a mesma atividade, todavia, em contexto em que estejam organizados coletivamente para poderem atuar em condições de segurança e dignidade.

O *Parquet* deverá verificar se há ou não contratação e remuneração às associações e cooperativas pelos serviços prestados ao Município, conforme disciplina o artigo 24, inciso XVII¹⁶, da Lei Federal n.º 8666/93, já que a simples entrega do resíduo reciclável não pode ser considerado como pagamento dos serviços prestados, notadamente porque a contratação é feita por meio de dispensa de licitação e deve ser feita pelo prazo de cinco anos.

Cumpra também observar a existência de campanhas permanentes relacionadas à educação ambiental, formal e não formal, bem como se a campanha é avaliada quanto à sua qualidade e alcance, cabendo estabelecer

¹⁵ TOCANTINS – TCE. Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia. Processo 14373/2019. Relatório de Levantamento n.º 1/2021-CAENG. Disponível em: https://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/blank_visualiza_doc_novo/blank_visualiza_doc_novo.php?IdDocLer=128753. Acesso em 30 nov. 2021

¹⁶ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...);

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços.

metas gradativas para os resíduos recicláveis e para os resíduos orgânicos, até o alcance de 100% do total desses resíduos.

Também se faz necessário certificar-se sobre a existência de análise gravimétrica e volumétrica (composição e volume) prévia e periódica dos resíduos para avaliação da qualidade da separação dos resíduos, bem como a eficiência da campanha de educação ambiental e, na inexistência dessas campanhas educacionais, trabalhar no sentido de que estas venham a ser criadas e efetivamente implementadas em cada município.

Outra questão a ser observada é a existência de local apropriado para os catadores realizarem suas atividades e, acaso este não exista, deve ser exigido do Município que este adote medidas imediatas para que os catadores, já organizados, tenham espaços próprios de armazenamento do material e todos os equipamentos para a realização da atividade, desde a coleta até a comercialização.

Cabe ainda verificar a existência de local apropriado para que sejam realizadas as atividades relativas à compostagem e, se não houver local específico para essa atividade, que o Município seja compelido a providenciar local adequado para que todos os resíduos orgânicos sejam submetidos ao processo de compostagem, tal como preconizado pela legislação.

Também deve ser considerada a existência de veículos apropriados (tais como caminhões) para a realização da coleta seletiva e, se não houver, que seja determinado ao município que providencie aos catadores, tantos caminhões quantos sejam necessários para a coleta dos recicláveis e dos orgânicos.

Como é possível observar, o escopo de trabalho relativo às determinações da PNRS é muito amplo, cabendo ao Promotor de Justiça estabelecer os critérios necessários para melhor apuração das questões relacionadas à destinação adequada dos resíduos sólidos, de modo que cada questão possa ser trabalhada de forma individualizada e detalhada.

É possível identificar o índice de analfabetos ou analfabetos funcionais dentre os catadores, bem como a deficiência na formação profissional individual, de modo a determinar ao município a inclusão dos catadores em programas de alfabetização, elevação de escolaridade e

qualificação profissional na área de atividade (reciclagem).

Também é possível averiguar a existência de separação dos resíduos no âmbito interno das entidades públicas municipais e se os resíduos recicláveis são entregues às associações e cooperativas. Nesse caso, não existindo nenhum programa ou estudo sobre isso, cabe determinar ao Município que institua esse tipo separação seletiva e que o resíduo reciclável seja entregue aos catadores, de modo que o próprio órgão de gestão municipal sirva de exemplo aos munícipes.

No rol das possibilidades de atuação, importante verificar, ainda, a existência de acompanhamento da saúde das famílias que sobrevivem da coleta de lixo, de modo a determinar ao Município que realize a avaliação integral da saúde dos catadores e de suas famílias, de modo a desenvolver ações pontuais para esses indivíduos.

Tão importante quanto os apontamentos acima, faz-se necessário verificar a existência de atividades para as crianças e adolescentes no período de recesso escolar, ocasião em que há um elevado aumento da exploração do trabalho de crianças e adolescentes e, acaso inexista esse tipo de atividade na municipalidade, que seja determinada ao Município a promoção de atividades para este período, incluindo o atendimento em centros de educação infantil, observando também a existência de vagas suficientes para atendimento dos filhos dos catadores nos centros de educação infantil, nas escolas, em programas de contra turnos e nos períodos de recesso escolar ou programas de profissionalização aos adolescentes e, se não houver, determinar ao município que providencie as vagas necessárias a esses infantes.

A existência de separação dos resíduos nos empreendimentos comerciais, industriais e outros instalados no município também é fundamental. Caso não se identifique este tipo de separação, o Ministério Público deve determinar ao Município, como maneira de fomentar essa separação, que institua a exigência mediante vinculação à manutenção e renovação do Alvará de Localização e Funcionamento de cada estabelecimento.

Cumpra ainda constatar se existe a coleta de óleo de cozinha usado. Caso não haja, que o Município seja determinado a iniciar um programa de coleta de

óleo de cozinha usado, a ser executado pelas associações e cooperativas, que poderão se beneficiar de sua comercialização ou utilização como biodiesel.

Nesse sentido, também será possível averiguar se existe fiscalização nos depósitos que comercializam recicláveis e se há exploração de catadores e crianças, observando se são mantidas em condições indignas de trabalho, notadamente porque tais depósitos devem ser rigorosamente fiscalizados pelo Município e, não havendo regularização de suas atividades, devem ser imediatamente interditados.

Também cabe verificar se os órgãos públicos federais cumprem o estabelecido no Decreto Presidencial n.º 5940/2006, que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis e, em não o fazendo, instaurar procedimentos para que passem a cumpri-lo.

Nesse ponto, cumpre salientar que por meio de atuações específicas, será possível a instauração de procedimentos em face dos órgãos federais, caso estes não estejam cumprindo o Decreto n.º 5.940/06, ou ainda em face das empresas e outros empreendimentos que não cumprem a sua cota de responsabilidade na gestão dos resíduos.

Ante a complexidade que permeia o assunto e o novo papel assumido pelo Ministério Público, como grande articulador social da ampliação do diálogo com os atores sociais envolvidos na temática da PNRS, faz-se necessário buscar parcerias com os demais entes públicos, os entes privados e a sociedade civil, destacando-se entres estes, os demais ramos do Ministério Público, como o Ministério Público do Trabalho, que detém atribuição no combate ao trabalho infantil e promoção do trabalho decente; o Ministério Público Estadual, para atuação conjunta, através dos Centros de Apoio à Criança e ao Adolescente, Centro de Apoio ao Meio Ambiente e outros identificados com a temática; o Ministério Público Federal, para uma atuação conjunta através da Procuradoria de Defesa do Cidadão e outros também identificados com a temática; o Ministério Público de Contas, para atuação conjunta, em especial para garantir

a regularidade nos contratos de prestação de serviços que serão firmados com as associações e cooperativas de catadores.

Outro grande colaborador a ser chamado para atuar em conjunto é o Tribunal de Contas do Estado (ou do Município, onde houver), uma vez que este colabora com os encaminhamentos relativos ao orçamento público, quanto ao investimento, execução e prestação de contas da utilização dos recursos públicos, orienta os Municípios na contratação por meio de dispensa de licitação de associações e cooperativas, delibera normativa que pode facilitar a execução do plano municipal de gestão compartilhada dos resíduos sólidos, dentre outras medidas.

De igual modo, os demais órgãos públicos federais, que colaboram e indicam atividades a serem realizadas, apresentam resultados da Comissão de Coleta Seletiva Solidária prevista no Decreto 5940/2006, realizam seminários sobre o tema, etc.; os órgãos públicos estaduais e municipais, que podem aderir ao programa de coleta seletiva solidária, nos mesmos termos dos órgãos públicos federais; a sociedade civil organizada, por meio de organizações não governamentais ambientais, sociais, educacionais, etc.; os representantes das associações e das cooperativas de catadores; os representantes locais do Movimento Nacional das Catadoras e dos Catadores de Materiais Recicláveis, entre outros atores, a depender de cada municipalidade.

Vale lembrar que a articulação de um espaço permanente para a promoção do debate público pode e deverá ocorrer no âmbito do Fórum Lixo e Cidadania, já instalado ou a se instalar, como também nos Comitês Estaduais do Programa Pró-Catador, caso existam.

Por fim, vale destacar que a adequação espontânea da conduta deverá ser fomentada por meio da sugestão de encaminhamento de notificação recomendatória aos Municípios, aos órgãos públicos federais e empresas, bem como a realização de reuniões, audiências públicas, audiências administrativas com os gestores públicos, oitiva dos catadores para verificação das necessidades, etc., a depender das particularidades existentes em cada município.

Além destas, acaso não seja possível a resolução do problema pela via da articulação e debates, sempre restará ao Promotor de Justiça o caminho da judicialização mediante a interposição de Ação Civil Pública contra Municípios, órgãos públicos federais e empresas, a Ação de Execução de TAC e a Ação de Improbidade Administrativa.

Considerações finais

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), trazida por meio da Lei Federal n.º 12.305/2010, pode ser definida como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares com o objetivo de fomentar a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Nos dias atuais, é facilmente identificável o descarte inadequado de grande parte dos resíduos sólidos urbanos, produtos que contaminam a natureza, duramente vitimada pelas ações humanas praticadas sem quaisquer preocupações com o meio ambiente que restará para as gerações futuras.

Uma disposição inadequada dos resíduos sólidos, muitas vezes feita por meio de lixões a céu aberto, ocasiona severos danos ao meio ambiente, situação que a PNRS buscou combater.

Todavia, passados mais de 10 anos de sua promulgação, a destinação correta dos rejeitos ainda não é uma realidade em grande parte do país, onde se convive com práticas inadequadas de disposição de resíduos, que desprezam os benefícios da reciclagem ou reaproveitamento, realizando condutas como a incineração inadequada ou o lançamento inapropriado de resíduos em cursos d'água ou enterrados em locais não apropriados para tal finalidade, ocasionando severos danos ao meio ambiente.

Há que se ressaltar que a solução para tais problemas, necessariamente, deve passar pelo encerramento dos lixões, tal como fora preconizado pela legislação, com a sua conseqüente substituição pelos aterros sanitários, que são os locais adequados ao descarte dos resíduos sólidos urbanos rejeitados.

Nesse contexto, o papel dos Municípios na disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos se mostra fundamental para o

cumprimento das diretrizes legais traçadas pela PNRS, assim como a responsabilidade compartilhada na gestão das diversas obrigações criadas para o poder público, a iniciativa privada e o cidadão.

Por sua vez, as normas operacionais específicas criadas pela PNRS para se evitar ou minimizar os danos ou os riscos à saúde pública e à segurança, bem como para minimizar os impactos ambientais adversos devem ser cumpridas, tendo-se em vista que a atual legislação de resíduos sólidos é uma lei com metas para o presente e para o futuro.

Exatamente nesse ponto, restou destinado ao Ministério Público um papel de destaque dentro da PNRS, uma vez que compete a este órgão fazer cumprir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a ser defendido e preservado para as presentes e futuras gerações.

Dentro desse papel, abriu-se um leque de questões a serem trabalhadas e observadas pelo *Parquet*, cumprindo a esta instituição atentar para os inúmeros pontos imprescindíveis ao enfrentamento do problema dos resíduos sólidos urbanos, que deve ser trabalhado juntamente com a busca pela manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, considerando a independência funcional inerente a cada Membro do Ministério Público, as questões relacionadas à PNRS podem ser iniciadas pela realização de um diagnóstico prévio sobre a situação atual de cada município, ou por meio de inspeção *in loco* nos lixões e/ou aterros sanitários ou ainda por meio de entrevistas com possíveis catadores de materiais recicláveis e/ou outros atores envolvidos nas questões relacionadas à gestão dos resíduos sólidos, passando por inúmeras outras formas de atuação permitidas pela legislação, cabendo ao Promotor de Justiça pautar sua atuação em relação à PNRS, com vistas à preservação do meio ambiente sustentável e prezando pelo fiel cumprimento da lei.

Referências

ABRELPE - Panorama 2020 - **Panorama dos Resíduos Sólidos, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)**. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama>. Acesso em: 29 nov. 2021.

AZEVEDO, Julia. **Aterro sanitário: o que é, impactos e soluções.** Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/aterro-sanitario/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BATALHA, Elisa. **Mesmo com sua extinção determinada por lei, lixões persistem como problema ambiental.** Revista Rais. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/mesmo-com-sua-extincao-determinada-por-lei-lixoes-persistem-como-problema-ambiental>. Acesso em: 24 nov. 2021.

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

BRASIL. **Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs).** Decreto Legislativo n.º 204, de 7 de maio de 2004 e promulgou o texto da Convenção em 2005, via o Decreto n.º 5.472, de 20 de junho de 2005.

BRASIL. **Decreto n.º 5.472/2005.** Promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001.

BRASIL. **Decreto n.º 5.940/2006.** Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5940.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 204/2004.** Aprova o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Brasília, 2010.

CNMP - **Guia de atuação ministerial: encerramento dos licões e Inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis** / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2014.

G1 TOCANTINS. **Prefeitura fecha contrato milionário sem licitação para empresa realizar limpeza urbana de Palmas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/11/19/prefeitura-fecha-contrato-milionario-sem-licitacao-para-empresa-realizar-limpeza-urbana-de-palmas.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, 2008.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os que sobrevivem do lixo**. 2013. Ano 10. Edição 77. 07.10.2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2941:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 01 dez. 2021.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: Doutrina – Jurisprudência – Glossário**. 3.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

TOCANTINS – TCE. Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia. **Processo 14373/2019**. Relatório de Levantamento n.º 1/2021-CAENG. Disponível em: https://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/blank_visualiza_doc_novo/blank_visualiza_doc_novo.php?IdDocLer=128753. Acesso em: 30 nov. 2021.