



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO  
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

## NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/SGAI DPGU/GTC DPGU

Em 06 de maio de 2019.

### **Grupo de Trabalho para promoção de direitos das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis**

#### **GT CATADORAS E CATADORES**

#### NOTA TÉCNICA Nº 01/2019 - PROGRAMA LIXÃO ZERO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Tendo em conta o disposto no art. 134, da CRFB/88, que define a Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa em todos os graus dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do disposto nos artigos 5º, LXXIV e 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988); na Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, no seu art. 3º-A, III, impõe como objetivo da Defensoria a promoção dos Direitos Humanos, além da missão institucional de defesa de interesses individuais e coletivos (art. 4º, VIII); no art. 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que trata do Princípio do Acesso à Justiça, essencial para a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito; no art. 1º, III, da CRFB/88, que aponta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito; o disposto no art. 3º, III, também da CRFB/88, que traz como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais; no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil que prevê: *“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”*. E que para *“assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público (§ 1º), promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (VI)”*, a Defensoria Pública da União, pelo **Grupo de Trabalho para promoção de direitos das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis (GT Catadoras e Catadores)**, passa a se manifestar tecnicamente a respeito do **Programa Nacional Lixão Zero**, inserido no âmbito da **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana** do Ministério do Meio Ambiente, em sua segunda fase (Resíduos Sólidos Urbanos).

1) O PROTAGONISMO DA CATADORA E DO CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL E REUTILIZÁVEL NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS - PNRs. ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NOS LIXÕES - TRATAMENTO AMBIENTALMENTE ADEQUADO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS PRESSUPÕE A ANTERIOR INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS CATADORES. HÁ QUE SE PLANEJAR A TRANSIÇÃO PARA O SISTEMA DE COLETA SELETIVA. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE COLETA SELETIVA COM A PARTICIPAÇÃO DOS CATADORES TAMBÉM É OBRIGAÇÃO LEGAL. PRINCÍPIO SOCIOAMBIENTAL. A ATIVIDADE EXERCIDA PELOS CATADORES, MESMO EM AMBIENTE DE LIXÃO, É DE SUBSISTÊNCIA PARA SI E SUA FAMÍLIA. AGENTE AMBIENTAL DE FATO E A DÍVIDA

## HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO. SOLIDARIEDADE PASSIVA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.

O Grupo de Trabalho Catadoras e Catadores da Defensoria Pública da União (GT – Catadores e Catadoras) surgiu em 2014 fruto, principalmente, de uma atuação (nos idos de 2013) junto às Catadoras e aos Catadores que exerciam suas atividades no “*Lixão do Aurá*”, na Região Metropolitana de Belém/PA. Tratava-se do então segundo maior lixão do país, com aproximadamente 2.000 famílias de catadores. Fatores que fizeram com que o processo de encerramento das atividades do lixão fosse traumático, com consequências ainda hoje presentes. Como, por exemplo, a não inclusão social e econômica das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, ao arripio do disposto na legislação de regência (Lei nº 12.305/2010)[1].

A partir dessa experiência com encerramento de atividades em lixões, outras advieram, como foi com o encerramento das atividades do “*Lixão da Estrutural*” (atuação a partir de 2015), o maior lixão da América Latina, localizado no entorno do Distrito Federal.

Além disso, tantas outras atuações pontuais na mediação entre catadores e poder público em processos de transição de encerramento das atividades de lixões para o sistema de coleta seletiva, como ocorreu no Município de Mangaratiba/RJ, quando celebramos um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no último mês de março do corrente ano. E o atual processo de mediação (atuação conjunta da DPU, DPE/RJ e MPT) entre os catadores do “*Lixão de Bulhões*”, em Resende/RJ, e o poder público local, no processo de transição entre o encerramento das atividades no lixão e a implantação da coleta seletiva.

Registre-se que em todas essas atuações a União foi inserida no processo, seja formalmente como parte, seja pela remessa de eventuais notificações recomendatórias para ciência, enviadas para a Advocacia Geral da União – AGU e para o Ministério do Meio Ambiente – MMA.

**O fato é que essa caminhada permite-nos afirmar que os encerramentos das atividades nos lixões não podem prescindir da consideração da situação das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.** É que esses profissionais sobrevivem da atividade da catação por várias décadas e mesmo que essa atividade seja desenvolvida em ambiente de lixão e/ou aterro controlado a cessação, sem qualquer preparação ou transição para a coleta seletiva, traduz-se em retirada do sustento de milhares de catadores e suas famílias.

É importante frisar que, apesar de degradante e penosa, é da atividade nos lixões que essas pessoas retiram o mínimo para sua subsistência e de sua família. Encerrar as atividades nos lixões sem efetivamente resolver a questão social e humana revelada na obrigação legal de inclusão produtiva das catadoras e dos catadores, além de ilegal, é desumano e não eficiente do ponto de vista ambiental.

E por que consideramos ilegal?

Ora, a única interpretação que podemos extrair da lei de regência (artigo 54, da Lei nº 12.305/2010) é no sentido de que o encerramento das atividades nos lixões pressupõe a **concomitante** inclusão social e emancipação econômica dos catadores, significa dizer que **somente é possível falar-se em encerramento após a efetiva inclusão produtiva do “último catador”**, obviamente com a implantação (ou aperfeiçoamento) do sistema de coleta seletiva.

Isso porque a própria legislação ao revelar a natureza jurídica do resíduo sólido reutilizável e reciclável (artigo 6º, VIII, Lei nº 12.305/2010) afirma que se trata de *bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania*, em evidente opção para atrelar a figura da catadora e do catador (vetor interpretativo), criando elo entre as demais regras insertas no seu texto (espécie de “*in dubio pro catador*”).

Portanto, quando no conteúdo mínimo dos Planos Nacional e Estadual (artigos 15, V e VI e 17, V e VI) a lei de regência dispõe que a eliminação e recuperação de lixões, devem ser associadas à *inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*, o que também deve ser observado pelos Municípios (artigo 19, XI c/c 36, II, §§ 1º e 2º), significa dizer que esse processo não pode deixar de considerar a categoria dos catadores de materiais recicláveis.

Impende ainda que se registre que a obrigação legal de inclusão social e emancipação econômica dos catadores é regida pelo **princípio da solidariedade passiva** (tese aparentemente perfilhada pelo MMA – vide pág. 49 da base teórica do programa – “Saiba Mais”), ou seja, todos os entes da federação são

responsáveis pela inclusão produtiva dos catadores (*ex vi* dos artigos 1º, *caput*; 4º; 7º, VIII; 8º, VI e XIX; 10; 12, *caput*; 15, V e VI; 17, V e VI; 19, XI; 25; 29, *caput* e parágrafo único; 42, *caput*; 44, *caput*; 51, todos da Lei nº 12.305/2010). Esclarece-se que a inclusão não se resume apenas à contratação direta (artigo 24, XVII, Lei nº 8.666/99). Este é apenas o seu ato derradeiro. A exegese permite concluir que a inclusão é gênero do qual são espécies a incubação/capacitação dos catadores; incentivos às cooperativas e associações, e até mesmo a indenização. Assim, resumidamente, está na lei a obrigação do poder público.

E por que além de ilegal é ambientalmente ineficiente o processo de encerramento dos lixões sem que nessa equação seja considerada a figura do catador?

O protagonismo da catadora e do catador na Lei nº 12.305/2010 não é obra do acaso. E não é assistencialismo. É direito reconhecido pelo Estado Brasileiro. Trata-se de resgate de dívida histórica para com aqueles que, na omissão do poder público, sempre (e há décadas) realizaram (e realizam) atividade de natureza pública, com incomensurável benefício para o meio ambiente. Essa atividade quase centenária, por certo, fez e faz do catador figura central em qualquer processo que se pense de tratamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos. Em resumo, sua expertise deve ser parte do processo, em homenagem ao princípio socioambiental e ao princípio da eficiência. Ao encerrar os lixões, os municípios devem ter implantados e em funcionamento sistema de coleta seletiva, com a participação dos catadores (eficiente), sob pena de encaminhar para os aterros sanitários material reciclável e reutilizável. Nessa parte final outra flagrante (e grave) ilegalidade.

2) PROGRAMA LIXÃO ZERO – ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NOS LIXÕES - NÃO TROUXE NA EQUAÇÃO A INDISPENSÁVEL FIGURA DO CATADOR. NECESSIDADE DA TRANSIÇÃO (COM INCLUSÃO DO CATADOR) PARA O SISTEMA DE COLETA SELETIVA. PRIMEIRO INCLUI E DEPOIS ENCERRA.

Em boa hora a União, através do Ministério de Meio Ambiente, vem a público demonstrar preocupação com o problema dos resíduos sólidos no país. Ao fazer isso, apresenta um programa denominado “**Programa Lixão Zero**”, inserido no âmbito da **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana** do Ministério do Meio Ambiente, em sua segunda fase (Resíduos Sólidos Urbanos).

Entretanto, sobretudo quando estabelece metas para o encerramento das atividades nos lixões (em parceria com os municípios), não há referência (nem no “plano de ação”, nem no “saiba mais” – base teórica do programa) à problemática envolvendo a categoria das catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Em verdade, todo o material é demasiadamente tímido relativamente ao protagonismo alcançado pelas catadores na legislação nacional.

Dessa forma, o programa acaba por não observar a lei de regência, que ao tempo em que determina o encerramento dos lixões, também obriga o poder público à inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadores<sup>[2]</sup> e, ainda, à implantação do sistema de coleta seletiva pelo município. Obviamente, que esse plexo de obrigações deve obedecer um cronograma, a fim de equacionar a complexa transição entre o encerramento das atividades nos lixões e a implantação do sistema de coleta seletiva. E como mencionado acima, é do poder público as obrigações de incubação/capacitação dos catadores; incentivos às cooperativas e associações, dentre outras. Em uma palavra, somente é possível o encerramento das atividades dos lixões após a inclusão das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Também preocupa quando não menciona com o devido protagonismo advindo da lei nacional a necessidade de os municípios implantarem (ou aprimorarem) o sistema de coleta seletiva com a participação dos catadores. E a lei de regência também não se descuidou de normatizar essa questão. É o que vemos no disposto no artigo 36, § 1º: para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do *caput*, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos **priorizará** a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação. E o que significa **priorizará** no contexto de uma legislação protetiva da categoria das catadoras e dos catadores? A própria legislação indica o caminho para a resposta. No § 2º do mesmo artigo 36 há a previsão de dispensa de licitação para a contratação das cooperativas e associações de catadores; o artigo 6º, VIII, conceitua o resíduo sólido enquanto valor social, gerador de emprego e renda e promotor de cidadania (em evidente referência aos *agentes ambientais de fato*); as diversas menções à expressão que traduz obrigação

“inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis” (8º, IV; 15, V; 17, V; 18 §1º, II; 19, XI; 21, § 3º, I; 33, § 3º, III; 36, § 1º; 42, III; 44, II; e 50, *caput*); e o Decreto Regulamentar nº 7.404/2010, em seus artigos 40 a 44. Portanto, a única resposta possível é no sentido de que é dever do poder público municipal contratar diretamente as associações e cooperativas de catadores para o sistema de coleta seletiva. E eventual não contratação deve ser acompanhada de justificativa plausível e consistente, bem como informada pelo devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Por fim, o *incentivo* à tecnologia de incineração de resíduos sólidos urbanos é outro ponto preocupante que consta do mencionado Programa (e da Portaria Interministerial nº 274/2019). Isso porque vai na contramão dos mandamentos legais aqui exaustivamente apontados, no sentido de implantação e implementação do sistema de coleta seletiva com a participação dos catadores (protagonismo dos catadores) e, ainda, considerando os baixíssimos percentuais de reciclagem no país. É que essas usinas provavelmente utilizarão material reciclável e reutilizável. Afora outros pontos desfavoráveis, como a emissão de gases poluentes, prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública. Preocupação presente em experiências e estudos internacionais de conhecimento público.

### 3) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ora, não restam dúvidas de que o tratamento adequado dos resíduos sólidos é uma necessidade inquestionável para a humanidade, portanto questão ambiental de suma importância e relevância. **E deve ser registrado aqui com todas as letras que a DPU entende e defende o encerramento das atividades nos lixões; o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.**

Porém, não podemos esquecer que esse processo de transformação social e cultural envolve “agentes públicos de fato” (as catadoras e os catadores) responsáveis por fazer aquilo que o poder público nunca fez. A catadora e o catador sempre estiveram onde deveriam estar os agentes públicos responsáveis pela gestão, gerenciamento e execução dos serviços afetos aos resíduos sólidos. Na omissão do poder público é o catador quem realiza o serviço há dezenas de anos. E isso sempre foi assim! O poder público, portanto, tem dívida histórica com essa categoria de trabalhadoras e trabalhadores. Dívida que começa a ser reconhecida com a decisão política estampada na lei nacional.

Presente o protagonismo da catadora e do catador de material reciclável, atrelado à missão da DPU e, em especial, do GT Catadoras e Catadores, cuja missão é promover direitos das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, entendemos que o denominado “**Programa Lixão Zero**”, inserido no âmbito da **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana** do Ministério do Meio Ambiente, em sua segunda fase (Resíduos Sólidos Urbanos), deve se adequar à legislação de regência em pelo menos três principais aspectos.

O primeiro. Incluir no programa a necessidade de o poder público observar a obrigação legal de inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis e/ou coletivos de catadoras e catadores no processo de encerramento das atividades nos lixões. Em resumo, somente é possível o encerramento das atividades dos lixões após a inclusão das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, consoante exaustiva fundamentação jurídica acima. (Registre-se que essa obrigação está prevista na lei nacional enquanto conteúdo mínimo dos Planos de Resíduos Sólidos, inclusive o Nacional – artigo 17, V e VI).

O segundo ponto. Inserir no programa, na parte em que trata do sistema de coleta seletiva, o indicativo da obrigação legal de contratação direta das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. E que eventual não contratação deve ser acompanhada de justificativa plausível e consistente, bem como informada pelo devido processo legal (contraditório e ampla defesa), na forma da exaustiva fundamentação jurídica acima. (Em que pese compreendermos a autonomia dos municípios, o programa sinaliza o cumprimento da lei nacional, devendo portanto está conforme suas regras).

O terceiro ponto. Retirar o incentivo à incineração do Programa e/ou suspender os efeitos das metas/normas (Portaria Interministerial nº 274/2019) até que a sociedade conheça e discuta, com profundidade, a questão, em audiências públicas e similares, e com exaustiva análise de estudos técnicos e conhecimento das experiências internacionais.

## GRUPO DE TRABALHO CATADORAS E CATADORES

Antônio Pádua  
Defensor Público Federal  
Membro Representante da Região Centro-Oeste

Antônio Esteves  
Defensor Público Federal  
Membro Representante da Região Sul

Cláudio Luiz dos Santos  
Defensor Público Federal  
Membro Representante da Região Sudeste

Erik Boson  
Defensor Público Federal  
Membro Representante da Região Nordeste

Raphael Santoro  
Defensor Público Federal  
Membro Representante da Região Norte

---

[1] Naquela ocasião, apenas um pequeno grupo de catadores fez parte do processo de transição para o sistema de coleta seletiva municipal do Município de Belém – PA.

[2] Essa expressão (ou similar) aparece mais de uma dezena de vezes em uma legislação com pouco mais de 50 artigos, demonstrando que o Legislador decidiu por emprestar protagonismo às catadoras e aos catadores de materiais recicláveis. Confira-se: Lei nº 12.305/2010: 8º, IV; 15, V; 17, V; 18 §1º, II; 19, XI; 21, § 3º, I; 33, § 3º, III; 36, § 1º; 42, III; 44, II; e 50, *caput*.

---

Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Luiz dos Santos, Coordenador(a)**, em  
06/05/2019, às 09:30, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de



2001.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael de Souza Lage Santoro Soares, Defensor Público Federal**, em 06/05/2019, às 12:14, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Antônio Ernesto de Fonseca e Oliveira, Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 06/05/2019, às 12:57, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Carlos Torres de Siqueira de Maia e Pádua, Defensor Público Federal de Categoria Especial**, em 06/05/2019, às 15:14, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **2961345** e o código CRC **7DA0CC68**.