



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS, AS PPPs (PARCERIAS PÚBLICO PRIVADA), E A RECUPERAÇÃO ENERGÉTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. UMA BREVE REFLEXÃO. Margaret Matos de Carvalho, Procuradora do Trabalho e integrante da Coordenação Colegiada do Fórum Lixo e Cidadania do Paraná.

Após efusiva comemoração pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e de seus apoiadores históricos, em razão da aprovação e publicação da nova Política Nacional de Resíduos Sólidos que, finalmente, acolhendo reivindicações de décadas, trouxe uma pá de cal na eterna celeuma quanto à obrigatoriedade de contratação dos catadores para a gestão integrada dos resíduos sólidos pelos municípios, os quais são considerados verdadeiros PROTAGONISTAS nesta legislação, percebeu-se, sem muita demora, que não existe nenhuma intenção governamental de se dar cumprimento à nova legislação, a qual será interpretada segundo a conveniência do administrador público e dos interesses econômicos que gravitam ao redor do "lixo".

Além da absoluta ilegalidade de se incluir no texto da lei a possibilidade de "recuperação energética" de resíduos sólidos (conforme consta do parágrafo único do artigo 9º da Lei 12.305/2010), o que contraria todos os demais dispositivos da mesma lei, também estão se reproduzindo em todo o território nacional as denominadas "PPPs", ou seja, parcerias público privada cujo objetivo é repassar para a iniciativa privada a gestão integral (e não integrada e compartilhada como determina a Lei) dos resíduos sólidos, com evidentes prejuízos econômicos, ambientais e sociais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Não fossem suficientes tais prejuízos, não apenas a Lei 12.305/2010, como também as medidas governamentais, têm favorecido o surgimento de consórcios municipais para o gerenciamento de resíduos sólidos, sob a falsa premissa de otimização de custos e espaço físico. Não é necessário nenhum esforço intelectual para se concluir que a reunião de Municípios através de consórcios significará a soma dos resíduos dos municípios participantes, a qual deverá ser transportada até a área de disposição final (ou tratamento), viajando muitas vezes por dezenas de quilômetros até chegar ao seu destino, com significativo aumento dos custos de transporte, somado ao custo de manutenção da área de disposição final, além da inegável insustentabilidade do sistema.

Sob o ponto de vista da sustentabilidade, e com o auxílio da matemática ensinada no ensino fundamental, sabe-se que, em média, o volume dos resíduos sólidos é composto de 40% de resíduos orgânicos, 40% de resíduos recicláveis e 20% de rejeitos. Considerando que não ser mais possível "aterrar" resíduos recicláveis, diante de vedação expressa na Lei 12.305/2010 que determina a coleta seletiva, a reutilização e a reciclagem dos resíduos, nem "aterrar" resíduos orgânicos, diante do que dispõe a Lei 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico), que torna obrigatória a compostagem, aos municípios sobrariam ínfimos 20% para disposição final. Ou seja, todo e qualquer município pode resolver com muita facilidade o seu problema, em seu território, oportunizando a integração social dos catadores de materiais recicláveis e com significativa economia ao erário público.

Oportuno observar que, seja através das PPPs, seja através de iniciativas próprias, os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

municípios se encontram num momento de "especial encantamento" com as controvertidas tecnologias chamadas de "recuperação energética", nas quais vêem uma solução mágica e veloz de um problema que nunca foi adequadamente solucionado em qualquer rincão deste país.

Como dito, a possibilidade de recuperação energética de resíduos sólidos, introduzida sorrateiramente na legislação, contraria toda a política nacional.

Ocorre que, contrariando a lógica e a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis estão sendo preteridas, tanto nas PPPs, como nos consórcios municipais, onde o "lixo" se transforma em "negócio" altamente lucrativo para a iniciativa privada, mas com significativos custos sociais e impacto nos impostos que, ao fim, são custos que devem ser assumidos pela população. Assim, privatizam-se os lucros e socializam-se os custos, numa lógica perversa e excludente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é definida pelo conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à **gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos**.

Segundo disposto no artigo 3º, inciso XI, da Lei 12.305/10, a gestão integrada é um "conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

ambiental, cultural e **social**, com controle social e **sob a premissa do desenvolvimento sustentável"**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é uma medida afirmativa de política pública destinada, também, a enfrentar a discriminação estrutural que sofre o grupo social vulnerável de catadores de materiais recicláveis. Basta simples leitura da exposição de motivos da Lei 12.305/10, itens 18,19 e 23 para tal conclusão. Nesse passo, não é de se admitir que as PPPs, os consórcios municipais e as tecnologias de recuperação energética causem impactos negativos e que inevitavelmente farão com que os catadores se tornem ainda mais vulneráveis.

No tocante à recuperação energética, tecnologia admitida na Lei 12.305/2010 e que é um verdadeiro "corpo estranho" e um paradoxo diante de sua interpretação sistêmica, é de se afirmar que diante da certeza científica dos danos ambientais à saúde pública causados pela emissão de gases tóxicos gerados pelas unidades de produção de energia térmica, seja qual for a tecnologia empregada, de pronto não poderia ser admitida (sequer prevista no texto da lei), pois assim ditam expressamente os princípios da precaução e prevenção, ambos insculpidos na Lei 12.305/10 e no ordenamento jurídico em geral, os quais não admitem sequer cogitar a implementação de tecnologias de recuperação energética, muito menos mediante incentivos públicos (como, por exemplo, financiamento pelo BNDES). Seria muito mais decente e coerente com o arcabouço jurídico se o BNDES direcionasse os seus investimentos para modelos de gestão integrada de resíduos sólidos que respeitem o tripé da sustentabilidade, ou seja, que sejam viáveis econômica, ambiental e socialmente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Importante consignar que o artigo 9º, caput, da Lei 12.305/2010 estabelece uma regra da ordem de prioridade na gestão, segundo a qual deve-se primar, em primeiro lugar, pela não geração de resíduos, seguida da redução, reutilização e reciclagem, depois para o tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, a disposição final adequada dos rejeitos. Significa dizer que não há margem à discricionariedade do administrador público, ou seja, não é possível optar-se, primeiro, pela recuperação energética, esquecendo-se das demais diretrizes. Se as diretrizes forem seguidas, na sua ordem hierárquica estabelecida, absolutamente nada restará para a recuperação energética, daí porque afirmamos a ilegalidade e o paradoxo de sua previsão.

Da mesma forma, atendidas as diretrizes e na sua ordem hierárquica, considerando que 100% do resíduo sólido reciclável deverá ser comercializado pelas associações e cooperativas de catadores, pouco interesse econômico restará para as parcerias público privada. Qual seria o interesse da iniciativa privada se apenas 20% do volume geral dos resíduos sólidos - os "rejeitos" - pode ser encaminhado para as suas "mãos"? Qual o resultado econômico? Seria vantajoso? A resposta é um grande e sonoro NÃO. As parcerias público privada querem retirar o que é de direitos dos catadores de materiais recicláveis, atropelando a legislação vigente, como aliás é corrente quando presentes interesses econômicos de relevada monta.

Não é demais alertar que o Brasil é signatário da Convenção de Estocolmo, tratado internacional cujo objetivo é evitar ou eliminar a produção de poluentes orgânicos persistentes, como dioxinas e furanos, gases emitidos em altíssimas quantidades pelas tecnologias de recuperação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

energética. O § 1º do artigo 9º da Lei 12.305/2010 colide frontalmente com a Convenção de Estocolmo, resultando na sua invalidade jurídica. Segundo a melhor doutrina e posição do Excelso Supremo Tribunal Federal, os tratados internacionais que visam proteger direitos humanos, como o é na hipótese a Convenção de Estocolmo, detém hierarquia superior à legislação infraconstitucional, sendo, pois soberana ao disposto no referido parágrafo.

O que a certeza científica informa e o mundo da matemática aponta é que a geração de energia térmica a partir de resíduos sólidos urbanos não é o modo mais econômico, nem o ambientalmente correto, ademais de ser desastroso sob ponto de vista social. O mesmo se pode afirmar em relação às parcerias público privada - PPPs, que exigem altos investimentos públicos (sempre públicos, pois a parte que deve ser investida pelo parceiro privado é buscada junto ao BNDES e, assim, mais uma vez, apenas recursos públicos é que sustentam tais iniciativas), com descuido para as questões ambientais e fazendo vistas grossas às questões sociais. Nestes modelos o único interesse é o lucro e que será apropriado pela iniciativa privada, levando-nos a questionar qual seria o real objetivo do administrador público ao se associar a tais modelos.

Além dos princípios da precaução e da prevenção, antes mencionados e estabelecidos pela Lei supracitada, interessa-nos seja dada muita atenção aos seguintes:

“Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
III - **a visão sistêmica**, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis **ambiental, social, cultural,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

econômica, tecnológica e de saúde pública;

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;**

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade." (Grifo nosso)

Nesse sentido, indiscutível, pois, que a Política Nacional dos Resíduos Sólidos tenha alcance para além do âmbito ambiental, abrangendo também o **social**, o cultural, o econômico, o tecnológico e o de **saúde pública**. O resíduo deve ser visto como um bem capaz de gerar trabalho e renda e de promover a cidadania, segundo o princípio da visão sistêmica, o qual impõe às pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas geradoras de resíduo sólido o respeito e a observância dos valores sociais e da dignidade da pessoa humana.

Tratando da **gestão integrada¹ e compartilhada** para o gerenciamento dos resíduos sólidos, conforme prevê a legislação, é de se concluir que os Municípios estão obrigados a promover a contratação das associações e cooperativas de catadores de materiais

¹ Art. 3º da lei 12305/2010: Para os efeitos desta Lei, entende-se por: XI - gestão integrada de resíduos sólidos: 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

recicláveis, em todas as etapas da gestão. As inúmeras iniciativas espalhadas no país, em que o administrador público tem direcionado os catadores para galpões de triagem ou transbordo, retirando-os das ruas, é apenas o início do fim.

Retirados os catadores da rua, o município esconde o problema social. Com a invisibilização do problema (que, anote-se, já não é visível para muitos), o município passa a usufruir do conforto de realizar todo tipo de negócio com os resíduos sólidos, literalmente "expulsando" os catadores ou "varrendo-os para debaixo do tapete", em confronto com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Segundo o art. 7º da Lei n.º 12.305/2010, são também **objetivos** da Política Nacional dos Resíduos Sólidos:

“Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

XII - **integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;**

Para que sejam cumpridos esses objetivos, o Município deve promover não apenas ações assistencialistas e pontuais de apoio às associações e cooperativas de catadores, mas essencialmente integrá-las, efetivamente, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

gestão compartilhada, o que somente será alcançado quando as organizações de catadores estiverem dotadas de todos os recursos materiais e humanos necessários, os quais são de responsabilidade do Município garantir.

A integração a que se refere o inciso XII do artigo 7º da Lei 12.305/10 compreende, também, a contratação e remuneração do trabalho, conforme permissivo expresso - com dispensa de licitação - do inciso XXVII do artigo 24 da Lei 8666/93. É garantir a participação das associações e cooperativas em todo o processo e etapas da gestão. Não apenas na coleta, ou em galpões de triagem. Mas integrando-os e repartindo a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos (artigo 6º, inciso III, da Lei 12.305/2010). Ou seja, também devem ser inseridas as cooperativas e associações no tratamento final, quando, então, será possível agregar valor ao resíduo coletado, seja mediante a transformação primária ou secundária dos materiais resultantes da coleta e triagem. É, por assim, dizer, o fechamento do ciclo, com a certeza de, não apenas se garantir a viabilidade econômica das associações e cooperativas, como ao próprio sistema de gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos. As vantagens são inúmeras: elevação da renda dos catadores e, por decorrência lógica, incremento do comércio local, onde os catadores passam a consumir mais e melhor; erradicação do trabalho infantil diante da elevação da condição socioeconômica das famílias; melhora nos índices da coleta seletiva, da reciclagem e da reutilização; valorização da educação ambiental como instrumento de efetivação da PNRS, preservação ambiental, preservação dos mananciais e lençóis freáticos, redução de gastos de recursos públicos, dentre outros a serem considerados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

O financiamento de cooperativas de catadores é objetivo expresso no inciso VIII do artigo 7º da Lei 12.305/2010. Assim, não há o menor respaldo legal ao município que se esquivava de garantir às cooperativas e associações de catadores não apenas a remuneração pelo trabalho, mas também toda a infraestrutura necessária e que seja de qualidade.

Note-se, aliás, que o artigo 8º, inciso IV, prevê como instrumento de efetivação da Lei 12.305/2010 "o incentivo ao cooperativismo popular". As associações e cooperativas de catadores são, de fato, cooperativas populares.

Está ainda disposto no artigo 15, inciso V e artigo 17, inciso V da referida Lei a meta de eliminação e recuperação de lixões até o ano de 2014, porém condicionada à INCLUSÃO SOCIAL E EMANCIPAÇÃO ECONÔMICA DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS, o que por certo não será atingido sem que as associações e cooperativas estejam efetivamente integradas na gestão compartilhada.

A Lei 12.305/10, no seu artigo 36, prevê a coleta seletiva como um DEVER a ser observado pelos Municípios. Portanto, além da erradicação dos lixões, todos os Municípios estão obrigados a implementar a coleta seletiva, em todo o seu território, com a prioritária integração dos catadores, inclusive como medida necessária para o encerramento dos lixões e observância ao § 1º do referido artigo.

Observe-se o inteiro teor do artigo 36, com especial enfoque ao § 1º, a seguir, que relaciona as responsabilidades cometidas aos titulares de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Artigo 36.

I - **adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis** oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

II - **estabelecer sistema de coleta seletiva;**

III - **articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis** oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

§ 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.**

- ▶ § 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Portanto, a Lei 12.305/2010 impõe a contratação obrigatória - PRIORITÁRIA - das associações e cooperativas de catadores quando existentes.

PRIORIDADE, segundo observam os dicionários, significa: preferência, primazia, anterioridade no tempo, qualidade do que está em primeiro lugar, possibilidade legal de passar à frente dos outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

Além de resultar da luta por direitos do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, a Lei 12.305/2010 integra e articula questões voltadas não apenas à preservação ambiental, mas também a redução das desigualdades sociais (erradicação do trabalho infantil na coleta do lixo e emancipação socioeconômica das famílias que sobrevivem da coleta e comercialização de materiais recicláveis), consagrando, assim, os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro previstos no artigo 3º da Carta Constitucional. Fortalece, ainda, a possibilidade de atingimento dos objetivos do milênio e o compromisso brasileiro com a implementação da Agenda 21 e promoção do trabalho decente.

Conclusões:

Os catadores são protagonistas da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, como tais, devem integrar de modo efetivo a gestão compartilhada dos resíduos sólidos, em todas as suas etapas, sejam quais forem os modelos adotados, inclusive na PPPs - parceria público privadas.

A Política Nacional é medida afirmativa de política pública destinada a enfrentar a discriminação estrutural que sofre o grupo social vulnerável de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

É obrigatória a contratação e remuneração das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis

A recuperação energética não se sustenta quando obedecidas as diretrizes contempladas no artigo 9º, caput, da Lei 12.305/2010 e, assim, é um desrespeito à hierarquia das diretrizes a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

disposição final de resíduos sólidos como se rejeitos fossem ou a sua recuperação energética antes de esgotadas todas as etapas que devem ser antecedentes (não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos). A reciclagem precede a recuperação energética na ordem hierárquica estabelecida no referido artigo.

Não poderá ser adotada qualquer tecnologia de recuperação energética que seja emissora de dioxinas e furanos por força da subscrição pelo Brasil da Convenção de Estocolmo.

Não poderá ser adotada qualquer tecnologia de recuperação energética que não seja viável econômica, social e ambientalmente e, ainda, cujas emissões não sejam possíveis de ser monitoradas pelo órgão ambiental competente.

O agente público que licenciar empreendimentos cuja finalidade seja a recuperação energética de resíduos sólidos com emissões de dioxinas e furanos, dado o reconhecimento científico de sua nocividade e, ainda, que não está aparelhado para o seu monitoramento, responderá penal e civilmente.

A coleta seletiva, de 100% do resíduo reciclável e em 100% do território municipal, é dever, não mera enunciação legal. As associações e cooperativas devem ser contratadas e remuneradas pelos serviços de coleta seletiva, com dispensa de licitação (e, por óbvio, de habilitação).

O resultado da coleta seletiva, por decorrência lógica, deve seguir para a cadeia da reciclagem, não sendo permitido legalmente que seja encaminhado para qualquer outra finalidade, inclusive para a recuperação energética.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

A eliminação e a recuperação dos lixões devem ocorrer concomitantemente com a inclusão social e emancipação econômica dos catadores, através da integração destes na gestão dos resíduos sólidos.

É obrigatória a compostagem de 100% dos resíduos orgânicos

Pode o administrador público responder por improbidade administrativa se descuidar do seu dever legal.

Será nulo de pleno direito qualquer contrato ou concessão que desatender a legislação vigente, nos termos aqui expostos.