

**FECHAMENTO DE LIXÕES E INCLUSÃO SOCIAL DE  
CATADORES:  
DESAFIOS, PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE  
ATUAÇÃO CONJUNTA DOS RAMOS DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DA UNIÃO**

## SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO .....	3
2.JUSTIFICATIVA .....	6
3.OBJETIVOS .....	7
4.REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
5.METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	10
6. CRONOGRAMA.....	12
7. ESTIMATIVA DE CUSTO.....	13
8. EQUIPE DE TRABALHO.....	14
9. REFERÊNCIAS .....	15
A.BIBLIOGRAFIA .....	15
B.REFERÊNCIA .....	16

# 1. Introdução

Os lixões, entendidos como terrenos a céu aberto que recebem de forma inadequada a disposição final de resíduos sólidos, são indubitavelmente nefastas fontes de poluição, já que não é feito qualquer controle sobre os tipos de resíduos depositados e tampouco quanto ao local onde são alocados. O resultado é a contaminação do solo, do lençol freático e do ar, cenário que coloca em risco a saúde de toda a coletividade.

A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, estipulou, em seu art. 54, o prazo de 4 (quatro) anos após a sua publicação para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Destrinchando o conteúdo mandamental da norma, tem-se que, nos termos do art. 3º, inciso VIII, do mesmo diploma, disposição final ambientalmente adequada é 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”, ao passo que rejeitos, nos termos do inciso XV, são “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”.

Ou seja: o novo marco regulatório estabeleceu prazo para fechamento dos lixões e dos aterros controlados (igualmente irregulares por não atenderem a uma série de requisitos de mitigação da poluição) e implantação de aterros sanitários, devidamente licenciados pelos órgãos competentes, conforme exige o art. 2º, inciso X, da Resolução CONAMA nº 01/1986.

Ocorre que o prazo legal para construção dos aterros sanitários ou deposição naqueles operados pela iniciativa privada já foi esgotado e poucos municípios cumpriram referida obrigação, cenário que desafia acurada investigação acerca dos entraves existentes, que aparentam ser de duas ordens: técnica e financeira.

O estudo “Estimativas dos custos para a universalização da destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil”, produzido pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública – ABRELPE (2015, p. 79), sugere que são

necessários investimentos médios anuais da ordem de R\$ 700 milhões até 2031 para alcançar as metas contidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesse diapasão, a formação de consórcios intermunicipais como estratégia de cotização dos custos avulta como interessante alternativa, sobretudo para os municípios de pequeno porte que geram pouca receita.

Em documento intitulado “Roteiro para encerramento dos lixões: os lugares mais poluídos do mundo”, publicado pela International Solid Waste Association – ISWA (2017, p. 15), foram identificados, em junho de 2017, 2.976 lixões no extenso território brasileiro, conjuntura que afeta diretamente a vida de mais de 76 milhões de brasileiros. Do ponto de vista financeiro, o quadro relatado resulta em prejuízo que supera R\$3,6 bilhões, montante que é direcionado para mitigação dos danos ambientais causados e dos problemas de saúde pública advindos da incorreta disposição final de resíduos sólidos a céu aberto.

Nesse contexto, uma vez identificados os gargalos que ainda postergam a solução legalmente exigida e ambientalmente adequada, faz-se necessário adotar medidas direcionadas a obrigar os gestores públicos a fecharem os lixões e implantarem de uma vez por todas os aterros sanitários no âmbito de suas administrações, sem descuidar do respeito aos direitos dos catadores, já que a integração deles nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é objetivo da PNRS expressamente consignado no art. 7º, inciso XII, da Lei nº 12.305/2010.

O trabalho a ser desenvolvido busca analisar as possíveis formas de atuação ministerial no enfrentamento do problema, respeitada a pertinência temática e vocação própria de cada ramo no trato de tão complexo problema.

Pretende-se responder à seguinte pergunta: há espaço para atuação conjunta dos ramos do Ministério Público da União – excluído o Ministério Público Militar – para cobrar dos gestores públicos o cumprimento da obrigação estabelecida na Lei nº 12.305/2010, consistente no dever de fazer a disposição final dos rejeitos produzidos em seus municípios em aterros sanitários, sem que tal medida implique na extinção da classe dos catadores ou na vulneração de seus direitos?

Parte-se de uma compreensão inicial de que a atribuição do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, assim como todos os MPs Estaduais,

sempre estará presente na temática dos lixões, tocando-lhe, a par dos instrumentos tradicionais afetos à tutela coletiva, tais como expedição de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta, instauração de inquérito civil, realização de audiências públicas e propositura de ações civis públicas, enquadrar a conduta dos agentes omissos na Lei de Improbidade Administrativa e, até mesmo, na Lei dos Crimes Ambientais.

Como verdade provisória, enfoca-se ainda a atribuição do Ministério Público Federal para atuar diante do problema quando houver destinação de recursos da União para a construção dos aterros sanitários, normalmente por meio de convênios firmados entre o Ministério da Saúde, via Funasa, e as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Meio Ambiente, ou entre estas e o Ministério das Cidades.

Afirma-se ainda, em juízo sumário, a pouco explorada atribuição do Ministério Público do Trabalho, responsável pela defesa dos direitos sociais dos trabalhadores, para assegurar a observância das normas atinentes à segurança e saúde dos catadores, mesmo que não estejam reunidos em cooperativas de trabalho e que não sejam regidos pela CLT. Em remate, o texto parte do pressuposto de que existem perspectivas de inclusão social dessa categoria em face do novo modelo em vias de implementação, voltando-se os olhos ao primado da dignidade humana.

Por fim, desenha-se preliminarmente como possível um arrojado e inovador plano de atuação conjunta dos mencionados ramos do Ministério Público da União para que, dessa conjugação de esforços, resulte uma tutela efetiva tanto do meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto da dignidade pessoal dos catadores.

## 2. Justificativa

A geração de resíduos sólidos urbanos aumenta na mesma proporção do incremento populacional, situação que demanda o correspondente planejamento para que a crescente montanha de lixo tenha destinação ambientalmente apropriada.

O documento intitulado “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015”, de autoria da ABRELPE (2015, p. 18), traz o alarmante dado de que a disposição final inadequada de resíduos sólidos urbanos grassa em todas as regiões brasileiras, atingindo nada menos do que 3.326 dos 5.570 municípios do país, a demonstrar o quanto ainda é preciso caminhar para que a higidez do meio ambiente e da saúde humana estejam a salvo das ameaças ínsitas ao lixo largado a céu aberto.

A problemática da escassez de recursos financeiros e tecnológicos, recorrentemente invocada como razão para o não cumprimento das exigências da PNRS, deve ser enfrentada sob a perspectiva de que as externalidades positivas relacionadas à correta disposição final dos resíduos sólidos superam o custo dos investimentos exigidos.

A pesquisa mostra-se socialmente relevante em razão dos enormes impactos ambientais causados pelos lixões, situação que aparenta se arrastar com a mora da grande maioria dos municípios em fazerem a disposição final dos rejeitos em aterros sanitários, como determina a Lei nº 12.305/2010.

A discussão doutrinária sobre desativação de lixões conta com alguns contributos nos repositórios acadêmicos, mas não foram encontrados marcos teóricos sobre a possibilidade de atuação conjunta dos ramos do Ministério Público da União – à exceção do Ministério Público Militar – em face do desafio posto, o que revela a autenticidade e inovação da abordagem pretendida.

Noutro giro, patenteia-se a relevância institucional do tema para as partições ministeriais aludidas, estando no DNA dos MPs Estaduais/Distrital e Federal a inequívoca vocação para a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado em face da massiva quantidade de lixo gerada pela sociedade contemporânea, ao passo que a tutela das condições de saúde e segurança no trabalho, bem como da

continente dignidade do trabalhador, revela-se tal qual um sacerdócio para o Ministério Público do Trabalho.

### 3. Objetivos

Identificar os entraves para o fechamento dos lixões e a construção de aterros sanitários, tendo em vista que o prazo de 4 (quatro) anos concedido pelo legislador para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, contado a partir da publicação da Lei nº 12.305/2010, já se esgotou há algum tempo e, ainda hoje, poucos são os municípios que cumpriram ditas obrigações.

Propor uma atuação coordenada e harmônica do Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do problema dos lixões e dos catadores, considerada a notória transversalidade do assunto, seja por envolver diversas áreas do conhecimento, seja por permear disciplinas jurídicas distintas, de sorte que as vocações institucionais de cada ramo se complementem, via conjugação de esforços dirigidos para conferir ao problema trato abrangente e eficaz.

## 4. Referencial teórico

A Política Nacional de Resíduos Sólidos conta, quase unanimemente, com um capítulo específico nos manuais de Direito Ambiental, sendo por isso considerada como um dos importantes assuntos desse ramo não codificado da ciência jurídica. Todavia, são tantas as nuances e implicações da disposição final de resíduos sólidos que a matéria ultrapassa os lindes do jusambientalismo para espriar repercussões também em outras searas, como a do Direito Penal e do Direito do Trabalho.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2012, p. 13), intitulado “Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos” mostra que, em 2012, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis dos lixões totalizavam entre 400.000 (quatrocentos mil) e 600.000 (seiscentos mil) indivíduos. Eles desempenham atividade de mais alta insalubridade, retirando o seu sustento de ambientes fétidos e propícios à proliferação de vetores de doenças transmissíveis aos seres humanos. Talvez por isso, sejam tão marginalizados pela sociedade.

Diante da perspectiva do fechamento dos lixões, é necessário repensar formas de não comprometer a renda desse numeroso contingente de pessoas, aproveitando-as no novo modelo legal. Enquanto isso não acontece, Letícia Ferrão Zapolla e Maria Emília Fonseca (2015, p. 202-204) defendem a plena incidência das normas atinentes à segurança e saúde no trabalho ao ambiente dos lixões, seja a atividade desempenhada de forma isolada ou agrupada pelos catadores em cooperativas ou associações.

Embora mais da metade do lixo já tenha destinação final adequada – 58,7%, de acordo com o “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015”, de autoria da ABRELPE (2015, p. 18) -, é igualmente correto afirmar, de acordo com o mesmo estudo, que mais da metade dos municípios está em mora no que diz respeito à obrigação de enviar seus resíduos sólidos para aterros sanitários devidamente licenciados.

Para reverter esse quadro adverso, Vânia Siciliano Aieta (2013, p. 11-12) coloca em relevo a atuação do Ministério Público e seu poder de pressão como ator da cena política, enumerando exemplos de frutíferas intervenções pontuais em alguns estados.

Já numa perspectiva de soma de esforços, revela-se comum a atuação conjunta dos Ministérios Públicos Estaduais e Ministério Público Federal na celebração de termos de ajustamento de conduta com os municípios que ainda enviam os seus resíduos sólidos para os lixões, como, de resto, a formação de litisconsórcio ativo em ações que tutelam o meio ambiente (STF, ACO 1.020/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 08/10/2008).

Conquanto seja notória a autonomia dos ramos do Ministério Público Brasileiro, avulta inegável a sua unidade institucional, plasmada do art. 127, § 1º, da Constituição Nacional.

Estudioso do Ministério Público Brasileiro, Emerson Garcia (2014, p. 108-109) enaltece iniciativas como a formação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, e bem assim dos grupos nacionais de atuação integrada, como o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas – GNOC, modelos que entende contribuir para o aumento da eficiência da atuação ministerial, em que pese o fato de não ostentarem a roupagem de órgão de execução.

É justamente com essa lógica que se pretende desenvolver a ideia de integrar os ramos do Ministério Público da União – excetuado o Ministério Público Militar – no enfrentamento dos problemas relacionados aos lixões. Adotar-se-á semelhante arranjo teórico – carecedor de previsão legal, diga-se de passagem – para desenhar plano de atuação conjunta e coordenada que permita, de forma abrangente e concatenada, exigir dos gestores públicos o fechamento dos lixões, a construção de aterros sanitários e a inclusão social dos catadores, dentro do âmbito de atribuição de cada um desses partícipes.

## 5. Metodologia e técnicas de pesquisa

O trabalho a ser desenvolvido utilizará, em maior medida, o método dedutivo de abordagem, tendo em vista que serão analisadas as atribuições ministeriais gerais de cada ramo do MPU envolvido para se chegar a um viés específico de atuação dentro da temática proposta, considerada a vocação constitucional de cada um deles.

Todavia, não se abrirá mão do método indutivo no que diz respeito ao levantamento de dados empíricos sobre a situação dos catadores nos lixões Brasil afora, perspectiva que resultará em consolidação de conhecimento via experimentação.

No enfrentamento das possíveis soluções para a persistente mora dos municípios quanto à destinação final ambientalmente adequada dos recursos sólidos, será utilizado o método hipotético-dedutivo preconizado por Karl Popper, de modo a se submeter as proposições a testes de falseamento para aferir a sua consistência e se concluir pela refutação ou corroboração das alternativas cogitadas.

Também será utilizado o método dialético, com recurso à análise das variáveis envolvendo o poder econômico e dos processos interventivos dos MPs em sua missão institucional de zelar pela defesa da higidez do meio ambiente.

Na construção do inovador plano de atuação integrada dos ramos do Ministério Público da União envolvidos com a temática dos lixões, novamente se recorrerá ao método indutivo, colhendo das experiências de sucesso que já existem no Brasil congregando atuação conjunta de ramos diversos do *Parquet*, a exemplo do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, elementos gerais de sistematização que podem servir de maquete para o arranjo vislumbrado.

Tenciona-se, por fim, aprofundar nas fontes de pesquisa bibliográfica disponíveis, compreendendo artigos jurídicos, livros especializados, legislação, peças jurídicas produzidas por membros dos ramos envolvidos e jurisprudência correlata.

Será realizada revisão bibliográfica geral em referências diversas que abordam temas específicos sobre lixões, meio ambiente, reabilitação de áreas degradadas pelo lixo e licenciamento de aterros sanitários.

Realizar-se-ão, ainda, pesquisas específicas, via internet, em *sites* de associações privadas ligadas ao tratamento do lixo, a exemplo da ABRELPE e da ISWA, bem como de órgãos públicos que participem, ainda que de forma marginal, da gestão do lixo urbano. Nesse panorama, possui especial relevo a análise de estudos de impacto ambiental, relatórios de impacto ambiental, laudos técnicos, pareceres técnicos, portarias, entre outros.



## 7. Estimativa de custos

DESCRIÇÃO	QTDE	VALOR UNITÁRIO R\$	VALOR TOTAL R\$	OBSERVAÇÕES
<b>Passagens (nac.ou internac.) e traslados</b>				
<b>Diárias (informar o período de viagem e os passageiros, no campo Observações)</b>				
<b>Material de consumo / expediente (descrição)</b>				
<b>Material permanente (livros, outra bibliografia, equipamentos etc – detalhar)</b>				
<b>Serviços–Pessoa Física e Pessoa Jurídica</b> <i>(despesas com contratação de auxiliares, assistentes, pesquisadores, hospedagem, publicação do projeto, filmagem, assinaturas de periódicos, fotografia, reprografia, impressão, digitação, digitalização, processamento de dados, serviços de postagem, sonorização, gravação, degravação, pagamento de serviços profissionais com impostos e contribuições legais etc. – especificar)</i>				
<b>Outras despesas (detalhar)</b>				
<b>TOTAL DE DESPESAS</b>				

## 8. Equipe de trabalho

<b>CATEGORIA</b>	<b>NOME</b>	<b>TITULAÇÃO ACADÊMICA</b>	<b>LOCAL DE TRAB. É do MPU?</b>	<b>CARGO</b> <i>Se do MPU</i>	<b>QTDE. H.TRAB.</b>	<b>CUSTOS RS</b>
Orientador de Pesquisa	Tarcísio Humberto Parreiras Henriques Filho	Mestre	Sim	Membro	36 h	<b>4.810,32</b>
Pesquisador	Cristiano Cota Pinheiro	Mestre	Sim	Analista	180 h	<b>24.051,60</b>
Assistente de Pesquisa	José Cláudio Junqueira Ribeiro	Doutor	Não		48 h	<b>6.000,00</b>

## 9. Referências

### a. Bibliografia

ABREU, Ivy de Souza; MOREIRA, Nelson Camatta. “Exclusão ambiental, subcidadania e biopolítica no Brasil” in Revista de Direito Ambiental, vol. 74, abr-jun, 2014, p. 75-94.

ALMEIDA, Nair Conde de. “Chorume gerado em aterros sanitários: interferências na saúde ambiental”. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos/qualidade-da-agua/boletim-das-aguas/artigos-cientificos/chorume-gerado-em-aterros-sanitarios-interferencias-na-saude-ambiental/view>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

ALTMANN, Alexandre. “Pagamento por serviços ambientais urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil” in Revista de Direito Ambiental, vol. 68, out-dez, 2013, p. 307-328.

CLADERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane; KONRAD, Odorico. “Consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos domésticos e como elemento de desenvolvimento regional sustentável” in Revista de Direito Ambiental, vol. 66, abr-jun, 2012, p. 317-336.

COPOLA, Gina. “A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) – Os aterros sanitários de rejeitos e os Municípios” in Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA. Belo Horizonte, ano 10, vol. 58, jul-ago, 2011, p. 46-56.

FELIPE, Priscilla Iacomini. “Parceria Público-Privada – Implementando a Política Nacional de Resíduos Sólidos” in Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte. RPGMBH. Belo Horizonte, ano 6, vol. 12, jul-dez, 2014, p. 183-199.

FRANZOLIN, Cláudio Jose; MASTRODI, Josué. “Premissas metodológicas para interpretação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e pós-consumo dos equipamentos eletroeletrônicos” in Revista de Direito do Consumidor, vol. 108, nov-dez, 2016, p. 403-437.

MARCHEZAN, Ana Maria Moreira. “O Ministério Público e a tutela dos recursos hídricos” in Revista de Direito Ambiental, vol. 40, out-dez, 2005, p. 241-257.

MEDEIROS, Carolina da Silveira; NETO, João Marques Brandão. “Lixão localizado nas imediações de aeroporto: problemas de navegação aérea, colocando em risco a vida dos passageiros” in Revista de Direito Ambiental, vol. 18, abr-jun, 2000, p. 264-270.

PINZ, Greice Moreira. “A responsabilidade ambiental pós-consumo e sua concretização na jurisprudência brasileira” in Revista de Direito Ambiental, vol. 65, jan-mar, 2012, p. 153-213.

SÁ, Elida. “A reciclagem como forma de pagamento ambiental”, in Revista de Direito Ambiental, vol. 4, out-dez, 1996, p. 115-131.

TORRES, Leonia de Oliveira; ALENCAR, Bertrand Sampaio de; FARIAS, Talden. “Aplicabilidade dos instrumentos jurídicos no âmbito de resíduos sólidos dos Municípios pernambucanos conforme a Lei nº 12.305/2010” in Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC, ano 2, vol. 5, mai-jun, 2014, p. 51-57.

## **b. Referência**

AIETA, Vânia Siciliano. “As implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: o aterro sanitário do Jardim Gramacho no município de Duque de Caxias”, in Revista dos Tribunais Rio de Janeiro, vol. 2, nov-dez, 2013, p. 75-88.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA - ABRELPE. “Estimativa dos custos para viabilizar a universalização da destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil”. Disponível em <[http://www.abrelpe.org.br/arquivos/pub\\_estudofinal\\_2015.pdf](http://www.abrelpe.org.br/arquivos/pub_estudofinal_2015.pdf)>. Acesso em 28 ago. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA - ABRELPE. “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015”. Disponível em <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 3 de agosto de 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ACO 1.020/SP. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 8 de outubro de 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ACO%24%2ESCLA%2E+E+1020%2ENUME%2E%29+OU+%28ACO%2EACMS%2E+ADJ2+1020%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bgw7xeb>> . Acesso em 25 jul. 2017.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. São Paulo: Saraiva, 4. Ed, 2014, p. 108-109.

INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION – ISWA. “Roteiro para encerramento dos lixões: os lugares mais poluídos do mundo”. Disponível em <[http://www.abrelpe.org.br/Panorama/iswa\\_web3.pdf](http://www.abrelpe.org.br/Panorama/iswa_web3.pdf)>. Acesso em 27 ago. 2017.

IPEA. “Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos”. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911\\_relatorio\\_catadores\\_residuos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_catadores_residuos.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2017.

ZAPOLLA, Letícia Ferrão; FONSECA, Maria Emília. “As normas sobre segurança e saúde no trabalho e os catadores de reciclável: um estudo de caso”, in *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 164, jul-ago, 2015, p. 199-222.