



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL - Processo nº 0037144-44.2012.8.19.0014

APELANTE1: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APELANTE2: MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

APELADOS: OS MESMOS

APELADA: VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL

RELATOR: DES. ANTÔNIO ILOÍZIO BARROS BASTOS

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CATADORES DE LIXO. ENCERRAMENTO DE “LIXÃO”. INCLUSÃO PRODUTIVA DOS CATADORES NO SISTEMA DE COLETA SELETIVA. DIREITO SUBJETIVO ESTABELECIDO PELA LEI 12.305/2010. DANO MORAL INEXISTENTE. MUNICÍPIO QUE NÃO ESTÁ OBRIGADO A PAGAR UM SALÁRIO MÍNIMO PARA OS CATADORES AINDA NÃO REALOCADOS.

1. Trata a espécie de ação civil pública manejada em virtude da situação dos catadores com o encerramento das atividades do “lixão” do Município de Campos dos Goytacazes. O processo culminou na sentença em que foi deferida a tutela antecipada consistente no pagamento de salário mínimo mensal até o fim da demanda e a implementação da inclusão produtiva dos catadores;
2. A determinação da inclusão produtiva está correta, pois à luz da Lei 12.305/10, que trata da “Política Nacional de Resíduos Sólidos” os catadores são titulares de um direito positivo a ser protegido e tutelado, qual seja, a garantia de sua fonte de trabalho e renda, que é condição de possibilidade para uma vida digna, sendo certo que esse direito é autônomo dentro do sistema em que se encontra inserido, razão



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

pela qual não há que se falar em judicialização de políticas públicas como forma e argumento para embaraçar a tutela desse direito;

3. No que pertine ao pensionamento, lamenta-se que nem todos os catadores foram reaproveitados no novo sistema de gerenciamento de resíduos, mas isso é questão econômica e relativa ao mercado de trabalho, não havendo, ainda, disposição legal que determine tal pagamento a todos os antigos catadores de lixões;

4. De qualquer forma, o Município já iniciou a realocação desses trabalhadores e os ainda não aproveitados foram inscritos em cadastro único, para recebimento de diversos benefícios assistenciais.

5. Dano moral que não é da responsabilidade do Município, que, a par de já ter iniciado o que lhe compete para melhorar a vida dos catadores, fechou o lixão por força de lei federal;

6. Impossibilidade de se impor à concessionária de limpeza urbana, que venceu a licitação, obrigação que é do Município, pelo que não pode ser condenada na contratação de todos os catadores.

7. No mais, não há qualquer insubsistência no valor fixado a título de honorários de sucumbência;

8. Negado provimento ao primeiro recurso e dado parcial provimento ao segundo recurso para afastar o pensionamento e, no mais, mantida a sentença em reexame necessário.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível e reexame necessário nº. 0003011-83.2010.8.19.0001, em que são apelantes DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, e apelados OS MESMOS e VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL,



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

ACORDAM os integrantes desta Quarta Câmara Cível, em sessão realizada nesta data e por unanimidade de votos, em negar provimento ao primeiro recurso e dar parcial provimento ao segundo apelo, nos termos do voto do Sr. Relator.

Relatório às folhas 1162/1165 – peça nº 1162.

Passa-se ao VOTO.

Dada a prejudicialidade, faz-se necessário apreciar primeiro o apelo do réu, uma vez que pugna pela improcedência do pedido.

Ab initio, inexistente prevenção vez que o agravo de instrumento a que se refere o apelante não foi distribuído para a Colenda 5ª Câmara Cível.

Outrossim, é importante frisar que desde o advento do Decreto nº 7.217/10, que regulamenta a Lei nº 11.445/07, que por sua vez estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, também são consideradas prestadoras de serviço público, de manejo de resíduos sólidos, as associações ou cooperativas formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos urbanos recicláveis ou reutilizáveis (art. 2º §3º).

Considerando que incerto na ideia de saneamento básico está o manejo de resíduos sólidos consistente na coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo (art. 3º, inc. I, c, Lei 11.445/07), sobreveio a Lei nº 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Essa Lei 12.305/10 prevê que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, que pressupõe a coleta seletiva, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de sua publicação (art. 54). Prevê também que entra em vigor 2 (dois) anos após a data de sua publicação (art. 55) o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos como condição de acesso a recursos da União.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

Nessa medida, sobreveio a Lei Municipal nº 8.232, de 15/06/2011, que instituiu a Política Municipal de Resíduos Sólidos.

Essa lei local prevê que o Município de Campos dos Goytacazes, para além de elaborar aquele Plano Municipal, deverá fomentar a efetiva implantação da coleta seletiva, preferencialmente com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 2º, parágrafo único).

Vale acrescentar que se a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como um de seus princípios o reconhecimento do resíduo como um bem econômico gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, inc. VIII, Lei 12.305/10), parece claro que uma das caras orientações no âmbito da Política Municipal seria a articulação com as políticas de combate à pobreza e de sua erradicação (art. 2º, inc. IV, Lei Municipal 8.232/11).

E é direito dos catadores o acesso a uma assistência destinada a recolocá-los no mercado de trabalho, como se extrai dos arts. 15 e 17 da Lei 12.305/10, *in verbis* (grifo meu)

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



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

reutilizáveis e recicláveis;

Ao longo da lei, como se vê em seus arts. 7º, inc. XII, 8º, inc. IV, 18, § 1º, inc. II, 19, inc. XI, 36, § 1º, é prevista a atuação estatal no sentido de fomentar e prestigiar associações e cooperativas de catadores.

Mais adiante, determina que o Poder Público forneça a infraestrutura a essas entidades:

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

[...]

III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

Daí o acerto da sentença, salvo quanto ao pensionamento, que será visto mais adiante.

Mas dentro desse contexto, com todas as vênias, seria leviano dizer que o Poder Municipal tenha, de forma eloquente, quedado inerte e insensível à situação dos catadores. A propósito, vale destacar trecho emblemático do Relatório do Projeto de Cooperativa de Catadores, *verbis* (peças 137/138):

“Não podemos negar que este processo de transição da classe de catadores, devido a nova lei, é um processo moroso, pois não se restringe apenas na mudança de local de trabalho, e sim numa mudança interna de indivíduos, na maioria com um nível de escolaridade baixa ou nenhuma escolaridade, excluídos socialmente e com sequelas que a própria condição oferece. Portanto será um trabalho multidisciplinar que exigirá intensa atenção e dedicação dos profissionais para que estas pessoas alcancem o conhecimento e o entendimento de uma nova organização de trabalho com todas as



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

especificidades que existe não só no sistema de cooperativismo, mas principalmente na complexidade com que o ser humano reage a mudanças e ao desconhecido. Conforme relatado, após a identificação da estrutura e do funcionamento de cooperativas de catadores, estamos iniciando o trabalho humano que envolve educação, reeducação e treinamento técnico. Paralelamente a este processo, a elaboração da documentação e legalização juntamente com a busca de parcerias e convênio para estruturação e implantação da cooperativa de catadores de material reciclável de Campos, iniciando uma nova fase não só na vida deste grupo, mas alcançando todos os objetivos deste projeto, contribuindo com o meio ambiente. Segue relação dos trabalhos a serem desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes por etapas e por Secretaria:”

Ou seja, e isso a própria lei que instituiu o Plano Nacional já indica com os prazos que dá para a implantação do sistema, trata-se de uma tarefa complexa que não pode ser concluída da noite para o dia. É possível ver grupo de trabalho para cuidar do problema em reuniões antes mesmo de entrar em vigor a lei municipal (peças 131/134). Ocorre que, de fato, quando do ajuizamento da presente ação tendo em conta os efeitos imediatos do fechamento do aterro controlado, ou seja, com o fim da fonte de renda dos catadores, ainda não havia sido dada solução ao imbróglio que acometia esses ditos *servidores públicos de fato*.

É bem verdade que o apelante, quando de sua defesa, alegou que **“os catadores por meio de seus representantes optaram pela não adesão ao movimento, no sentido de criação de uma cooperativa para beneficiamento dos materiais recicláveis”** (peça 59, fl.62). Por outro lado, a autora sustentou que não ocorreu o desenvolvimento, pela Secretaria Municipal da Família e Assistência Social, do projeto em que os catadores excedentes participariam de Cooperativa (fl.7).

O fato é que não há nos autos uma prova cabal que defina de maneira peremptória essa controvérsia, o que, a rigor, não prejudica em nada a pretensão autoral, sobretudo tendo em vista a *ratio essendi* da lei de regência.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

Em termos, apesar de as associações ou cooperativas, consideradas prestadoras de serviço público, não se confundirem com as pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos urbanos recicláveis ou reutilizáveis (art. 2º §3º Decreto 7.217/10), não se pode negar que o elemento humano é quem de fato presta o serviço, exerce a atribuição, pelo que são os catadores exercem importante função, na medida estrita em que operacionalizam, dentro de suas humildes limitações, o manejo de resíduos sólidos em coleta seletiva, o que guarda em si flagrante interesse público.

Ora, considerando que o resíduo é um bem econômico gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, inc. VIII, Lei 12.305/10), afigura-se pouco mais que evidente a razão de essência da lei, qual seja, assegurar a inclusão produtiva desses catadores, considerando a relevância das atribuições que exercem, e assegurando, nesse viés, um meio legítimo de combate à pobreza. Esse é o valor maior que deve ser levado em conta no presente imbróglio. Não se trata, portanto, de ver nos catadores mero trabalho informal desprotegido, sobretudo porque a regência legal insere, dentro da Política do Setor, os catadores como titulares de um direito positivo a ser protegido e tutelado, qual seja, a garantia de sua fonte de trabalho e renda, que é condição de possibilidade para uma vida digna.

Nessa perspectiva, não parece haver dúvida quanto ao direito que assiste aos catadores e a correlata obrigação legal do apelante. Ora, ainda que essa garantia tenha que ser concretizada por meio de associação dos catadores, afigura-se amplamente cabível a alegação autoral, sobretudo tendo em conta o pedido que foi formulado e a superveniente criação da associação no curso do processo.

Vale acrescentar, com o fechamento do aterro controlado de CODIN, em 15/06/2012, a concessionária segunda ré, atendendo a pedido do Município (peças 105/106), para além de contratar 113 catadores, iniciou o pagamento de R\$ 630,00 a um total de 429 catadores excedentes, que não foram contratados pela empresa (peça 116). Posteriormente, no curso do processo, em 02/03/2013, sobreveio a instituição da Associação de catadores Reciclar (peça 882);



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

em 28/08/2013, depois que proferida a sentença ora guerreada, sobreveio reunião entre os réus e a Associação para tratar dos itens a serem incluídos no contrato entre a Prefeitura e a Associação, conforme a ideia prevista no art. 10 §2º da Lei 11.445/07 (peça 885).

Ou seja, o que se tem nos autos é que, muito lentamente, alguma coisa foi feita, antes e no curso do processo, outra depois que proferida a sentença que data de 17/06/2013, mas não se tem que o conteúdo integral da tutela deferida, quanto à obrigação de inclusão produtiva, tenha sido atendido em sua inteireza, porquanto subsiste o interesse autoral.

É importante frisar que a tutela cominatória deferida, ao contrário do que sustenta o apelante, não reflete invasão de poderes, ativismo judicial ou judicialização de políticas públicas, mas, sim, simplesmente, o reconhecimento do direito que assiste aos catadores. Em que pese esse direito estar inserido no seio de uma regência que, no seu todo, fala em Diretrizes para Saneamento Básico e Política de Resíduos Sólidos, é possível vislumbrar claramente que o direito assegurado aos catadores (a garantia do sustento, do trabalho, da cidadania, da dignidade) não está necessariamente condicionado, pelo que pode e deve ser garantido como um direito autônomo dentro do sistema em que se insere.

A questão referente à antecipação da tutela quanto ao pagamento de um salário mínimo mensal aos catadores e o *periculum in mora* reverso já foi definida em sede de agravo de instrumento manejado contra decisão proferida em sede de execução provisória dessa parte da sentença que, em virtude da antecipação, não experimentou o efeito suspensivo da apelação.

A propósito, vide ementa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO PROVISÓRIA. SENTENÇA NÃO TRANSITADA EM JULGADO. PAGAMENTO IMEDIATO DE PENSÃO A CATADORES DE LIXO. VEDAÇÃO NOS TERMOS DO ART. 2º-B DA LEI 9494/97. RISCO DE DANO REVERSO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Agravo de instrumento manejado em face de decisão que, em



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

execução provisória de sentença, deferiu a imediata implantação de pensão em favor de catadores de lixo. 2. Sentença sujeita ao reexame necessário. 3. Vedação contida no art. 2º-B da Lei nº 9.494/97. 4. Precedentes desta Corte e do S.T.J. 5. Periculum in mora reverso, em razão do caráter satisfativo e alimentar de que se reveste a medida. 6. Recurso conhecido e provido” (TJRJ. 4ª CC. AI 0062131-55.2013.8.19.0000, Des. Antônio Ilóizio B. Bastos, 16/01/2014)

Destarte, deve ser mantida a sentença na parte que determina a inclusão dos catadores nos projetos de reciclagem, com o empréstimo de bens imóveis e móveis para tal desiderato.

Contudo, assiste razão ao Município quanto ao pagamento de um salário mínimo para cada catador.

Em primeiro lugar, tal obrigação não consta da legislação já citada.

Em segundo lugar, quase todos os catadores já foram registrados no cadastro único, como consta dos documentos que acompanham a apelação, destinado ao recebimento de vários benefícios sociais.

E os inválidos já têm direito previdenciário ao recebimento do benefício previsto no art. 2º, I, “e” da Lei nº 8.743/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), do seguinte teor:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

[...]

e) a **garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;**

Outros já foram aproveitados pela concessionária.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

De outra parte, alguns desistiram do curso de capacitação profissional.

Por fim, toda mudança de padrões produtivos importa, em um primeiro momento, segundo nos ensina a história, na perda de postos de trabalho. Essa mão de obra excedente acaba, mais tarde, sendo absorvida em outras funções.

É de bom senso que não se consiga recolocar todos aqueles que se diziam catadores de lixo.

Acrescente-se que os recursos dos municípios, como dos outros entes públicos, são limitados e o fechamento dos “lixões” decorreu de legislação federal.

Por isso, embora louvando-se o nobre propósito social constante da sentença, deve ser afastada esse capítulo da condenação.

Em relação ao apelo da parte autora, especificamente quanto à inclusão da segunda ré na condenação, não lhe assiste razão. A propósito, decidi a julgadora de piso que **“Já em relação ao segundo réu, tal pedido deve ser julgado improcedente, por ser concessionária do primeiro réu, ou seja, prestadora de serviço público, contratada por meio de processo licitatório, fls. 236/253, não tendo responsabilidade sobre o objeto da demanda”**.

Aqui está a questão, qual seja, não ter responsabilidade sobre o objeto da demanda, e de fato a concessionária não tem a obrigação legal, porque esta é atribuída ao primeiro réu ora segundo apelante.

Em que pese os argumentos da parte autora, ora primeira apelante, no sentido de que a segunda ré vai experimentar os efeitos da sentença e que pode, eventualmente, tentar criar obstáculos à efetivação da tutela deferida, uma vez que a ela foi atribuída a função que será compartilhada com os catadores associados, ainda assim não lhe assiste razão. É que, a rigor, faz parte do próprio sistema integrado, claramente previsto em lei, a participação das cooperativas e associações de



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

catadores, que obviamente não exclui a participação da concessionária e vice-versa (Art. 2º, parágrafo único, Lei Municipal nº 8.232, de 15/06/2011).

Ou seja, se para o implemento da tutela deferida o Município tiver que, eventualmente, rever os termos da concessão, esse é um problema que se limita à estrita órbita da relação existente entre aquelas partes e que foi gerado, a rigor, não pela sentença em si mesma considerada, mais sim em pela inobservância da lei local que previa a participação dos catadores no setor.

Em relação ao dano moral tem-se flagrante inovação recursal. Em verdade, desde a réplica a parte autora modificou a causa de pedir quanto a esse tema, desvinculou o dano moral do encerramento das atividades no aterro controlado, conforme claramente exposto na exordial, para, providencialmente após a defesa que sustentou a regularidade do encerramento, vinculá-lo ao novo modelo de manejo de resíduos sólidos sem a inclusão dos catadores.

Mas aqui, repita-se, não foi o Município quem determinou o fechamento dos depósitos de lixo a céu aberto. E se nem todos foram aproveitados no novo serviço, tal se traduz, mais uma vez enfatizo, em fenômeno econômico, relativo ao mercado de trabalho e impossível, assim, de gerar condenação por dano moral.

Outrossim, o apelante cuida da forma efetiva de se cumprir o comando de inclusão produtiva, no ensejo do que pede seja o réu obrigado a implementar a triagem em pelo menos 85% de todo o Município. Ora, isso não foi pedido, trata-se de inovação recursal. De mais a mais, caso a ordem do julgado não seja cumprida de forma satisfatória, a albergar os catadores que é a coletividade diretamente beneficiada pela tutela deferida, a questão deverá ser trazida em sede de cumprimento de sentença.

Por fim, quanto aos honorários advocatícios, muito ao contrário do que sustentado pela apelante, o valor de R\$ 5.000,00 é, sim, claramente razoável, sobretudo tendo em vista que, para além dos critérios previstos nas alíneas do §3º do art. 20 do CPC, deve esse valor refletir em última instância a apreciação equitativa



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara Cível

do juiz de modo a também não onerar ao extremo a Fazenda Pública Municipal.

Por tais fundamentos, voto no sentido de negar provimento ao primeiro recurso e dar parcial provimento ao segundo recurso para excluir da sentença a obrigação de pagamento de um salário mínimo para cada catador. No mais, voto em confirmar as demais disposições da sentença em reexame necessário.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2014.

Antônio Iloízio Barros Bastos
DESEMBARGADOR
Relator