

A COLETA DO LIXO. TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEGALIDADE DA PARCERIA ENTRE A ORGANIZAÇÃO DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E O MUNICÍPIO PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS RECICLÁVEIS COMO ESTRATÉGIA PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL.

Margaret Matos de Carvalho Procuradora do
Trabalho no Paraná.

Diversas têm sido as discussões em torno da legalidade da administração pública “terceirizar” os serviços de coleta de lixo.

Não é objetivo deste texto adentrar a “terceirização” dos serviços de coleta do lixo através da contratação de empresas, mesmo que por meio de licitação, prática, aliás, amplamente disseminada no país, inclusive no Estado do Paraná.

O desafio posto é o de fundamentar a constitucionalidade e a legalidade da gestão compartilhada de resíduos sólidos recicláveis entre Municípios e organizações de catadores de materiais recicláveis, com dispensa do processo licitatório e, mais, como obrigação do poder público, responsável que é pela fiel observância dos preceitos legais.

Os serviços de limpeza pública, dentre os quais se destacam os serviços de coleta do lixo, são extremamente dispendiosos aos cofres públicos, em especial quando tais serviços são terceirizados. Poucas são as empresas prestadoras de serviços de coleta que hoje atuam no mercado, de sorte que se pode falar em um “quase monopólio” da atividade. As grandes empresas quase sempre são vencedoras dos processos de licitação e as de pequeno porte nem sonham em vencer a concorrência quando se trata da coleta do lixo em grandes capitais ou grandes municípios.

Para se ter uma idéia do montante que as empresas terceirizadas arrecadam basta verificar o valor dos contratos firmados com os Municípios e comparar entre estes o quanto se cobra por tonelada coletada. A média cobrada é de aproximadamente R\$ 200,00 (duzentos reais)

por tonelada. Considerando que um município de médio e grande porte pode vir a coletar até 100 toneladas/dia apenas de lixo reciclável, fácil concluir que são consumidos R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) **diariamente** apenas para a coleta dos materiais recicláveis, valor que possibilitaria vida digna a todos os catadores, considerando que também receberiam pela comercialização do material coletado, não apenas pela tarefa de coleta.

Não são dados oficiais, até porque a falta de transparência no se que refere ao assunto é generalizada e proposital, de sorte que a população se vê impedida de fiscalizar o quanto o orçamento é onerado e o quanto poderia ser feito caso tais recursos fossem direcionados para a formalização de parceria entre o poder público municipal e a organização de catadores, com a devida emancipação das famílias em situação de extrema vulnerabilidade, em especial crianças e adolescentes.

Os catadores de materiais recicláveis estão espalhados pelo país e ainda é bastante comum o preconceito e a falta de informação no que se refere à importância do trabalho realizado por estes que, merecidamente, devem ser considerados verdadeiros agentes ambientais, pois suas ações estão coroadas, senão de êxito econômico, de reconhecido êxito ambiental, pois tem evitado o corte de milhares de árvores diariamente como também reduzido o volume de lixo depositado nos lixões e aterros.

É de conhecimento notório que os catadores realizam a coleta de material reciclável de maneira absolutamente informal, sendo raros os casos em que a Administração Pública lhes dá o merecido reconhecimento, integrando-os através da participação efetiva nos serviços de coleta. Normalmente, aos catadores são direcionadas apenas ações de cunho assistencialista, como fornecimento de cestas-básicas, que apenas amenizam a situação de miséria, sem modificação do “status quo”.

Assim, por realizarem suas atividades informal e desorganizadamente, muitas vezes concorrendo com os caminhões de coleta do lixo, muito pouco recebem pelo seu trabalho e precárias são as condições a que estão submetidos. Residem quase sempre na periferia, grande parte em áreas não regularizadas e de preservação ambiental, o que lhes impõe

precaríssimas moradias. A situação dos filhos não é melhor, pois desde cedo são instados a colaborar com a tarefa a fim de assegurar a sobrevivência da família. Os filhos que ainda não possuem força suficiente para caminhar quilômetros e quilômetros, são embalados nos carrinhos de coleta e, assim, permanecem o dia todo, sujeitos às intempéries e à exaustão física e psicológica.

Consideremos, ainda, a situação daqueles que “garimpam” material reciclável nos “lixões” das cidades, em condições sub-humanas, insalubres e perigosas, dentre os quais pessoas de todas as idades (crianças, adolescentes, adultos e idosos).

Digno de nota o fato de que a insuficiência de vagas em creches públicas (centros de educação infantil) é a realidade de praticamente todos os municípios brasileiros, representando um percentual absurdo de aproximadamente 80% das crianças brasileiras sem acesso à educação infantil, direito fundamental reconhecido na nossa Constituição.

Portanto, a presença de uma criança coletando o lixo reciclável nas ruas ou nos lixões, ao contrário do que muitos pensam e afirmam, não é por negligência familiar, mas sim uma gravíssima omissão do Estado.

Diante de tão grave quadro social e considerando a responsabilidade do poder público municipal no que se refere ao enfrentamento da questão, vários são os fundamentos jurídicos que alicerçam a inclusão social dos catadores através da participação efetiva destes na gestão dos resíduos sólidos recicláveis, não apenas como mera possibilidade, mas sim como uma OBRIGAÇÃO que deve ser imposta a todos os municípios brasileiros, sem contar a obrigação que também deve ser observada pela administração pública quando do descarte ou comercialização do lixo reciclável produzido em suas dependências.

Como preâmbulo para esta discussão devemos atentar para o que prevê os instrumentos jurídicos internacionais que, da mesma forma, torna OBRIGATÓRIA a inclusão social da população marginalizada, com a emancipação das famílias e a preservação dos direitos da criança e do adolescente.

Como primeiro instrumento jurídico internacional importante – e nem poderia deixar de sê-lo, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que diz:

*“Considerando que o reconhecimento da **dignidade** inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.*

Artigo XXII** - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem **direito à segurança social** e à realização, pelo **esforço nacional**, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos **direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

***Artigo XXIII** - Toda pessoa tem **direito ao trabalho**, à livre escolha de emprego, a **condições justas e favoráveis de trabalho** e à proteção contra o desemprego...”.*

E, na mesma lógica de preservação de Direitos Humanos podemos mencionar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que inspirou a redação do artigo 227 da Constituição Federal, o qual, posteriormente, foi regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dando ESPECIAL proteção aos seus direitos e garantias.

Os instrumentos internacionais sobre o Meio Ambiente, a seu turno, em especial a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como ECO92 ou Rio 92, tornaram o conceito de desenvolvimento sustentável amplamente difundido, exigindo dos Estados a implementação da Agenda 21, a qual deverá propor meios operacionais para a aplicação da política de desenvolvimento sustentável, referenciando a construção de Planos de Ação a serem implementados a nível global, nacional e local, pelas organizações do Sistema das Nações Unidas, Governos e Autoridades Locais, bem como pelos cidadãos, em todas as áreas onde a atividade humana provoca impactos ambientais.

Desde a ECO92, diversos países passaram a considerar o desenvolvimento sustentável como componente da sua estratégia política conjugando ambiente, economia e aspectos sociais.

Em Setembro de 2002, em Jhonnesburg, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável reafirmou, claramente, a necessidade da plena implementação da Agenda 21, do Programa para Implementações Futuras e do Compromisso com os Princípios do Rio.

Atualmente, as Nações Unidas declararam a década 2005-2014 como “A Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável”.

Apropriado afirmar que a globalização alterou substancialmente as relações humanas, tornando estreita a interdependência entre os fenômenos sociais e os naturais e, ainda, a interdependência entre as diferentes organizações sociais. A população local depende de forças internas para enfrentar ou superar as dificuldades de inclusão social. O desenvolvimento das comunidades locais depende da proposição de alternativas de desenvolvimento, investindo na sua capacidade de manter e promover a vida. Não se pode conceber sustentabilidade ambiental sem pensar em desenvolvimento social local, priorizando apenas a sustentabilidade da natureza, posto que o homem hoje é sem dúvida o componente mais ameaçado. Assim, é preciso atentar para um novo paradigma de desenvolvimento que leve em conta não só a fragilidade do nosso ecossistema, mas em especial a relação do homem com a natureza, permitindo o aperfeiçoamento e a integridade da vida.

O "Fórum do Milênio", ocorrido entre os dias 22 e 26 de maio de 2000, na sede da ONU em Nova Iorque, ao reunir 1.350 representantes de ONGs e sociedades civis de 140 países, deu origem a uma declaração consensual, avaliada por 188 líderes do mundo inteiro em setembro do mesmo ano. O documento proposto apontou um novo estado de consciência, ou seja, a visão da inclusão global da espécie humana, assim como da complexa interdependência da raça humana com o planeta e seus recursos naturais limitados. Por outro lado, incluiu-se na declaração o consenso em relação à necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de prever as necessidades de gerações futuras e ao mesmo tempo de erradicar a pobreza. O Brasil se fez presente às todas as discussões e ratificou todos os instrumentos internacionais mencionados.

Como resultado das discussões, a AGENDA 21 GLOBAL contempla em seu Capítulo 03, dedicado ao combate à pobreza, a “**capacitação dos pobres para a obtenção de meios de subsistência sustentáveis**”. No seu Capítulo 06, dentre outras ações, prevê a “**proteção e promoção das condições da saúde humana**”, a “**proteção dos grupos vulneráveis**” e a “**redução dos riscos para a saúde decorrentes da poluição e dos perigos ambientais**”.

E, ainda, no Capítulo 07 propõe: “a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos”, o oferecimento a todos de habitação adequada”, “promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra”, “**promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental, água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos**” e “promover o desenvolvimento dos recursos humanos”.

Além das considerações acerca dos instrumentos internacionais acima referenciados, a nossa Constituição Federal, já em seu artigo 1º, traça como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a CIDADANIA (inciso II) , a DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (inciso III) e OS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO e da livre iniciativa (inciso IV).

Como bem afirmado pelo saudoso e célebre jurista nacional RUI BARBOSA “*pouca importância dão, em geral, os nossos publicistas às ‘questões dos princípios’. Mas os princípios são tudo. Os interesses materiais da nação movem-se de redor deles, ou, por melhor dizermos, dentro deles*”.

O Supremo Tribunal Federal não tem se distanciado desta percepção, conforme se observa no voto do Min. Celso de Mello, proferido na PET-1458/CE (DJ 04-03-98, Julgamento 26/02/1998):

“o respeito incondicional aos princípios constitucionais evidencia-se como dever inderrogável do Poder Público. A ofensa do Estado a esses valores - que desempenham, enquanto categorias fundamentais que são, um papel subordinante na própria configuração dos direitos individuais ou coletivos - introduz um perigoso fator de

desequilíbrio sistêmico e rompe, por completo, a harmonia que deve presidir as relações, sempre tão estruturalmente desiguais, entre os indivíduos e o Poder”.

Dessa forma, *“as normas que se contraponham aos núcleos de erradiação normativa assentados nos princípios constitucionais, perderão sua validade (no caso da eficácia diretiva) e/ou sua vigência (na hipótese de eficácia derogatória), em face de contraste normativo com normas de estalão constitucional”.*

Na Constituição Cidadã, os quatro primeiros artigos tratam dos “princípios fundamentais”, sendo estes, ao lado do preâmbulo, o embasamento de toda a ordem jurídica brasileira.

Destaca-se, ainda, o art. 3º, que é a diretriz política adotada pelo Estado brasileiro:

“Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

É importante salientar que os princípios, enquanto fundamentos vinculantes de conduta, pautam não somente a ação do legislador constituído, mas também as ações do administrador, do juiz e de todas as pessoas (físicas e jurídicas, públicas e privadas) que compõem a sociedade política.

Ainda com esteio na Constituição Federal, citamos como fundamento o disposto em seu artigo 225 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.*

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

Inciso VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente’.

Em razão do estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal é correto afirmar que a administração pública municipal, enquanto incumbida da destinação adequada dos resíduos sólidos, deve implementar programa de educação ambiental visando a separação seletiva dos resíduos, reduzindo a quantidade que de outra forma seria depositada em aterros ou lixões. A medida possibilita maior vida útil aos aterros, o que por certo reduz o consumo de dinheiro público com a sua operacionalização e construção; reduz a contaminação da água (lençóis freáticos, nascentes, etc) bem como reduz o impacto ambiental em razão da economia na utilização de recursos naturais que ocorre quando há o reaproveitamento, reutilização ou reciclagem dos resíduos, além do flagrante benefício à saúde pública. Indiscutível, como se vê, o impacto positivo no meio ambiente, em especial quando incluídos os catadores, atualmente grandes responsáveis pelo pouco que se tem obtido com a coleta seletiva. Fomentar a coleta seletiva através do fortalecimento das organizações de catadores é condicionante de sucesso a qualquer ação que tenha como objetivo o desenvolvimento local sustentável.

O artigo 226, também da Constituição Federal, dispõe “*A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado*”. Ora, se ao Estado é cometida a nobre tarefa de dar especial proteção à família, obviamente que poderá (e deverá) fazê-lo através de medidas emancipatórias, não meramente assistencialistas, dentre as quais se destaca a inclusão social pela gestão compartilhada dos resíduos sólidos. O árduo trabalho realizado pelos catadores, ainda não de todo reconhecido devidamente, produz riquezas ao país. Porém, o melhor resultado desta relevante atividade acaba em poucas mãos, seja de pequenos depósitos, grandes atravessadores ou indústrias de reciclagem. Para a permanência de grupos organizados de catadores no mercado da reciclagem é indispensável a proteção do Estado, dando-lhes as condições e infra-estrutura adequadas para fazer frente à selvagem competitividade existente. Que o lixo reciclável é rentável ninguém duvida e o sucesso de empresas ligadas ao setor do comércio e industrialização de resíduos recicláveis está aí para comprovar. O desafio posto é, através do lixo reciclável (descartado pelos geradores),

proporcionar a milhões de indivíduos condições mínimas e indispensáveis de sobrevivência digna, consoante os preceitos constitucionais mencionados.

O artigo 227 prevê que: “*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”.

Público e notório o envolvimento de milhares e milhares de crianças e adolescentes na atividade de coleta do lixo, auxiliando os pais e contribuindo para a complementação da renda familiar. Porém, conforme se extrai do artigo 227 da Constituição Federal bem como da regulamentação dada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não só à família, como também ao Estado, compete a garantia e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Ora, se para a promoção e garantia de tais direitos são necessárias medidas que impliquem na melhoria das atuais condições da família (que, repita-se, é bem constitucionalmente tutelado) e, ainda, se é possível fazê-lo através de efetiva inclusão social e combate à miséria (emancipação social), uma vez mais justifica-se a inserção dos catadores nos planos de gestão de resíduos sólidos como forma de incrementar as condições de renda, trabalho e vida, com o que as crianças e adolescentes poderiam ser afastados do trabalho degradante, insalubre e perigoso, permanecendo na escola e se preparando para o futuro. Assim, a inclusão social dos catadores, mediante a forma sugerida, conduz a este objetivo importante e do qual ninguém pode se apartar, que é a preservação dos direitos da criança e do adolescente.

A Lei Orgânica da Assistência Social, hierarquicamente superior à Lei de Licitações e no mesmo plano de igualdade da Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta o artigo 226 da Constituição Federal, traçando as medidas e ações necessárias para possibilitar o cumprimento dos seus princípios e objetivos fundamentais, da mesma forma que o Estatuto

da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) torna exequível o princípio da prioridade absoluta insculpido no artigo 227 da Constituição Federal. Ambas devem ser igualmente respeitadas e executadas pelo Poder Público, prevalecendo sobre quaisquer outras questões em razão dos dispositivos constitucionais já citados.

Por argumentação e para suplantar a insistência na tese de impossibilidade de contratação direta das organizações de formadas por catadores de materiais recicláveis em razão da Lei 8666/93 (Lei de Licitações), buscamos nesta mesma lei argumentos que tornam lícita a contratação de organizações formais de catadores de materiais recicláveis pelo Poder Público, consoante a seguir:

“Artigo 24 – É dispensável a licitação:

Inciso 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 artigo 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;

XIII – na contratação de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

1

XXIV – para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão².”

A experiência demonstra que as propostas e os valores para o serviço de coleta do lixo praticados pelas empresas terceirizadas, ou mesmo diretamente pelo poder público municipal, sempre serão propostas e valores superiores aos custos que a Administração Pública teria com a contratação direta da organização de catadores, pois na presente

¹ (Muitos catadores são egressos do sistema penitenciário e, por essa mesma razão, estão alijados do mercado formal de trabalho e até mesmo de outras atividades de geração de trabalho e renda).

hipótese devem ser incluídos resultados não apenas econômicos, mas em especial ambientais e sociais, os últimos inalcançáveis de outro modo.

No artigo seguinte da Lei 8666/93, tem-se:

“Artigo 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

Inciso II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei (artigo 13, inciso IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras e serviços; inciso VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal), de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.³

§ 1º. Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Por tudo quanto relatado claro está que, apenas mediante a gestão compartilhada dos resíduos sólidos com a organização dos catadores de materiais recicláveis, está garantido o desenvolvimento local sustentável, o que por si só torna o trabalho dos catadores ESSENCIAL e INDISCUTIVELMENTE mais adequado do que qualquer outra alternativa. Ignorar essa verdade absoluta põe em dúvida a seriedade e a legitimidade do administrador público.

Releva mencionar que a exigência de licitação prévia para contratações na Administração Pública tem como fundamento a supremacia do INTERESSE PÚBLICO. Como bem aponta o Professor Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos), casos há em que a licitação formal impossibilita ou frustra a consecução

² As entidades formadas pelos catadores são organizações sociais e a parceria proposta pode se dar mediante um contrato de gestão.

³ Os serviços prestados pelos catadores são de natureza técnica e incontestável é a notória especialização dos mesmos no que se refere à coleta seletiva (apenas em Curitiba os catadores são responsáveis pelo recolhimento de mais de 70% do volume do resíduo reciclável)

dos interesses públicos, onde o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Tal ilação conduz ao afastamento da aplicabilidade da Lei de Licitações.

CONCLUSÃO.

Concluimos, portanto, que a contratação direta, sem a prévia licitação, de organizações formadas por catadores de materiais recicláveis, assim como a destinação de todo o volume de resíduo reciclável – incluindo os bens tidos em “desuso” – que são produzidos e descartados nas unidades administrativas de natureza pública – direta ou indireta, não apenas é uma faculdade conferida ao Poder Público, mas uma OBRIGAÇÃO que encontra amparo em instrumentos jurídicos internacionais, expressamente ratificados pelo Governo Brasileiro, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e os compromissos contemplados na Agenda 21.

Referida obrigação está ainda alicerçada em preceitos constitucionais, com destaque para os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º) e artigos 225, 226 e 227 da Constituição Federal.

Encontra amparo no que dispõe a Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto da Criança e do Adolescente, já que ao Poder Público está cometida a tarefa de executar ações de promoção e garantia de direitos, em especial da população marginalizada e excluída.

Por fim, em razão do indiscutível INTERESSE PÚBLICO no que se refere à inclusão social dos catadores através da contratação direta de suas organizações para a gestão compartilhada dos resíduos sólidos, dispensável e inexigível o processo licitatório prévio, na forma dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/93.

Como visto, qualquer argumentação de impossibilidade legal da emancipação das famílias que sobrevivem da coleta do material reciclável através da contratação direta de suas organizações pelo Poder Público para a gestão dos resíduos sólidos recicláveis, com total apoio técnico e financeiro, falece diante dos inúmeros argumentos aqui retratados e que

reafirmam o compromisso do planeta com os valores humanos, o combate à desigualdade social, à erradicação da pobreza, o desenvolvimento local sustentável e a preservação do meio ambiente.