

Autos: 4981/2007

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réu: Município de Pinhais

Vara do Trabalho de Pinhais, 26 de janeiro de 2009, 17h03.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO invocou a tutela jurisdicional em face do **MUNICÍPIO DE PINHAIS**, postulando as medidas e valores indicados às fls. 72/76. O réu apresentou contestação às fls. 128/134. Não foi produzida prova oral. Oportunizado o oferecimento de razões finais. Tentativas conciliatórias infrutíferas. É o relatório, passo a decidir.

1. PRELIMINAR- IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA

O valor atribuído à causa não é elevado em face do rol de pleitos delineados na exordial, notadamente considerando-se a pretensão referente ao dano moral. Ademais, a impugnação ao valor da causa deve ser deduzida em peça autônoma, conforme disciplina o art. 261 do Código de Processo Civil.

Rejeito.

2. MÉRITO

2.1 INSERÇÃO FORMAL DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS EM PROGRAMAS DE COLETA SELETIVA E EXCLUSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE TAIS ATIVIDADES

Pretende o autor que o réu seja compelido a implementar diversos programas direcionados à erradicação do trabalho de crianças e adolescentes na coleta do lixo (fls. 72/76). Como condição para o atingimento deste propósito, ressalta a necessidade de inclusão social dos trabalhadores adultos catadores de materiais recicláveis, garantindo-lhes condições salubres e dignas de trabalho, prioritariamente na coleta seletiva.

Narra a inicial, que o autor buscou junto ao Poder Público Municipal a assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta *"para garantir, além de medidas de proteção às crianças e adolescentes, também a gestão compartilhada dos resíduos sólidos recicláveis com as organizações de catadores adultos em associações ou cooperativas, sendo esta a estratégia principal para a erradicação do trabalho de crianças e adolescentes na coleta do lixo"* (fl. 05). Ante a recusa do réu, considerando a justiciabilidade dos direitos fundamentais envolvidos, pleiteia o demandante que o Poder Judiciário supra a omissão municipal.

Em defesa, o réu assegura *"não medir esforços objetivando prestar aos cidadãos condições dignas de sobrevivência, contribuindo com o desenvolvimento social, educacional, econômico, esportivo e cultural da população"* (fl. 131). Consta na defesa a existência de vários programas no Município destinados à inserção tanto de adolescentes quanto de seus familiares no mercado de trabalho, bem como de atividades com

crianças e adolescentes visando ao desenvolvimento sócioeducativo e cultural dos participantes.

O demandado, ainda, impugna os pedidos formulados na exordial, argumentando que "*demandam vultosos recurso públicos e desnecessário trabalho legislativo e organizacional*" (fl. 129) e vão ao encontro do reduzido espaço territorial do Município (fl. 130/131).

Analiso.

Os direitos fundamentais têm por finalidade principal a consagração da dignidade humana e encontram reconhecimento por parte da maioria dos Estados, tanto no âmbito interno (constitucional e infraconstitucional), quanto no âmbito internacional (tratados internacionais e direito consuetudinário).

A expressão "direitos fundamentais" abrange todos os direitos imprescindíveis a assegurar a dignidade do homem, não importando se catalogados como direitos de defesa ou direitos a prestações; se concernentes a direitos individuais ou coletivos; ou ainda, se relacionados a direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais, informacionais, genéticos etc.

Os direitos fundamentais constituem direitos históricos, representando, essencialmente, reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça ou por agressões a valores essenciais à afirmação do ser humano e que, no consenso contemporâneo, toda e qualquer pessoa deve ter resguardada perante sua sociedade ou governo.

A Constituição da República de 1988, baseada especialmente em valores democráticos e de proteção à dignidade humana, coloca os direitos fundamentais no epicentro do ordenamento jurídico, consubstanciando o homem como verdadeiro fim em si mesmo. O sistema dos direitos fundamentais consignado no texto constitucional compreende uma complexa estrutura, a qual contempla direitos das diversas dimensões e confere posições jurídicas fundamentais aos indivíduos, que se traduzem no direito a ações negativas e positivas perante o Estado.

Os direitos fundamentais, atualmente, constituem condição de existência e medida da legitimidade do Estado Democrático de Direito brasileiro, competindo ao Poder Público não apenas o dever de não violá-los, como também de implementá-los e de impedir que outros os violem.

Observe-se que a preocupação para com os direitos sociais (ditos de segunda geração/dimensão) é constatada insistentemente na Constituição de 1988. O próprio preâmbulo, documento de intenções do diploma que contém os grandes objetivos e finalidades da Constituição, projeta a construção de um *"Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem*

interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...)".

A Constituição atual, além de manter a tradição das Constituições anteriores trazendo um título próprio para disciplinar a ordem social, é a primeira, dentre as brasileiras, a incluir os direitos sociais no rol de direitos e garantias fundamentais, o que ressalta o compromisso do Estado brasileiro na tutela desses, bem como sua condição de essencialidade.

O artigo 5º assegura que *"todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade"* e traz, em setenta e sete incisos, um amplo rol de direitos e garantias ao indivíduo.

O artigo 6º, por sua vez, consigna que são *"direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção da maternidade e da infância, e a assistência aos desamparados"*. Paralelamente, o artigo 7º estabelece, em rol exemplificativo, com trinta e quatro incisos, diversos direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, visando à melhoria da respectiva condição social.

Ademais, buscando excluir, em princípio, o alcance programático dos preceitos, a Constituição da República, sem distinguir direitos positivos e negativos, estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, §1º). Com

efeito, os direitos do homem não podem ser visualizados como uma esperança ou aspiração ou simples diretrizes, muito menos como mera retórica política, mas como direitos legitimamente protegidos e eficazes. Consoante observa Friedrich Müller, os direitos fundamentais *"não são 'valores', 'privilégios', 'exceções', do poder do Estado ou 'lacunas' nesse mesmo poder, como o pensamento que se submete alegremente à autoridade governamental ainda teima em afirmar. Eles são normas, direitos iguais, habilitação dos homens"*.

A Constituição, além de ser um sistema político, é essencialmente um sistema jurídico de organização do Estado. E o constituinte impôs; determinou; obrigou; a total obediência aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Os direitos fundamentais integram, ao lado da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, mormente quando se verifica que o Direito vigente passa a buscar, também, seus fundamentos em tratados internacionais de direitos humanos.

A respeito, interessante ressaltar que os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, por força do art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º, apresentam *status* constitucional e aplicação imediata, e a teor do art. 4º a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios fundamentais a reger o Estado nas relações internacionais. A sistemática constitucional além de invocar a abertura da ordem jurídica interna ao sistema

internacional de proteção dos direitos humanos, implica o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e a busca da plena integração destas à ordem jurídica interna brasileira.

A proteção internacional dos direitos humanos não tem por objetivo substituir o sistema nacional, mas apenas constituir uma garantia adicional quando as instituições internas mostrem-se falhas. O propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos que garantam os mesmos direitos - interno e internacional - é unicamente alargá-los e fortalecê-los.

Compete, por conseguinte, a todas as autoridades do Estado, estejam elas vinculadas ao Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo, conferirem eficácia máxima e imediata aos preceitos definidores de direitos e garantias fundamentais. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a vinculação é extensiva a todos os Poderes Públicos, englobando tanto os atos normativos típicos, as várias espécies de medidas administrativas, quanto as decisões judiciais. Aduz o jurista português que nenhum dos Poderes "*é livre dos direitos fundamentais*".

A implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, *a priori*, compete aos Poderes Executivo e Legislativo, porém, em caso de omissão destes, legítima se faz a atuação do Poder Judiciário. A respeito, Luís Roberto Barroso ressalta a necessidade de o Poder Judiciário se libertar de certas noções arraigadas e assumir, dentro dos limites do que seja legítimo e

razoável, um papel mais ativo em relação à concretização das normas definidoras de direitos sociais, superando, assim, *"uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo"*.

É inegável, dessarte, a teor da Constituição da República Federativa do Brasil, o dever de amparo ao economicamente indefeso pelo Estado brasileiro, seja na sua atuação legislativa, administrativa ou jurisdicional.

No caso em tela, a inicial, com fundamento em diversas normas constitucionais, infraconstitucionais e internacionais, está a aclamar pela implementação não apenas de direitos básicos, sem os quais não se pode conceber a dignidade humana (tais como vida, saúde, educação, moradia e alimentação), como também direcionados à proteção de um grupo de pessoas potencialmente desprotegidas (crianças e adolescentes).

Inseridos em um espaço de segregação social, onde prevalecem as péssimas condições de vida e de trabalho, a ausência de educação básica (e conseqüente baixa qualificação profissional), a insuficiência de assistência médica e a discriminação por grande parte da sociedade, os trabalhadores em questão, conhecidos como *"catadores de papel"*, carecem de proteção estatal.

Observe-se que as pessoas envolvidas informalmente na coleta do lixo vivem e trabalham em condições de necessidade, o que, por si só, justificaria a realização de

ações sociais públicas direcionadas a garantir-lhes a dignidade. Porém, mais ainda, são verdadeiros agentes ambientais, na medida em que realizam a coleta de material descartado pela sociedade e os direcionam à reciclagem.

Ignorar as condições indignas a que submetem as famílias de catadores de materiais recicláveis implica censurável ofensa à Constituição da República, notadamente porque está a se tratar, como dito, de direitos fundamentais básicos e de pessoas potencialmente desprotegidas.

Observe-se que a omissão verificada *in casu* viola inúmeros dispositivos constantes na Constituição (v. g. art. 1º, 3º, 5º, 6º, 7º, 23, 37, 170, 193, 196, 203, 205, 208, 225, 226, dentre outros), destacando-se, em razão da pretensão aduzida na exordial, infração ao disposto no art. 227 do texto constitucional, o qual estabelece como *"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"*.

A inserção social e a melhoria das condições de vida e trabalho destas pessoas que vivem em estado de miserabilidade, é medida que se impõe, e o cooperativismo apresenta-se como estratégia para tanto.

A inserção formal de catadores e catadoras em programas de coleta seletiva vai ao encontro de dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil, quais sejam, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (CF, art. 1º), além de consubstancializar-se como um dos vetores a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e a alcançar uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º) e de concretizar o dever do Estado imposto no art. 227 da Constituição.

Para atingir o objetivo proposto é essencial que o Poder Público Municipal incentive a organização formal dos catadores de materiais recicláveis, prestando-lhes a devida assessoria a fim de que seja elaborada a ata de constituição e o estatuto da organização, levando-a ao registro, e crie um plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos para implementação progressiva de coleta seletiva, no qual as associações/cooperativas criadas passem a realizar, com prioridade, a coleta em questão.

Necessário também se faz a implementação de campanha permanente de educação ambiental direcionada à segregação de resíduos recicláveis e divulgação do programa com a indicação de que os catadores são responsáveis pela coleta seletiva, bem como o fornecimento de meios necessários à realização da coleta do material pelos trabalhadores.

Observo que as medidas até então adotadas pelo Município de Pinhais, segundo se verifica nos autos, não se mostram satisfatórias.

A documentação trazida pelo réu, além de confirmar a marginalização social e econômica vivenciada pelas famílias de catadores de materiais recicláveis, demonstra que os seus membros não estão sendo suficientemente atendidos pelos programas sociais indicados na defesa. Ademais, as poucas medidas adotadas pelo governo municipal são direcionadas às pessoas carentes em geral, inexistindo um programa adequado e comprometido com a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, e conseqüentemente, com suas crianças e adolescentes.

Se o próprio réu afirma que *"o foco principal do Município tem sido o cuidado com a preservação ambiental"* e *"não medir esforços objetivando prestar aos cidadão condições dignas de sobrevivência"*, por que se omite em tomar medidas efetivas em relação à coletividade em questão?

Sob a luz da atual Constituição, é inadmissível uma atuação estatal descomprometida com a proteção e implementação dos direitos fundamentais, mormente os envolvidos na presente ação.

Reconheço que a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais encontra maiores obstáculos que a dos direitos civis e políticos, notadamente porque estes, muitas vezes, implementam-se pela mera omissão, independentemente de atividades materiais, enquanto

aqueles encontram limites de cunho econômico e político. Todavia, tal fato não conduz à idéia de que as normas disciplinadoras de direitos sociais são desprovidas de juridicidade, e nem justifica a ausência de sua materialização pelo Poder Público.

Oportuno destacar, conforme já ventilado na exordial, que há estudos demonstrando que os custos com os direitos de primeira e de segunda dimensão são próximos, até porque a consumação de qualquer direito (positivo ou negativo) implica gastos.

Outrossim, a não implementação dos direitos em questão, justificada pela insuficiência de recursos, encontra óbice no "*mínimo existencial*". O mínimo existencial envolve o conjunto de ações sociais do Estado destinadas a garantir a dignidade (física, espiritual e intelectual) da pessoa humana, em especial àquelas pessoas que se encontrem em situação de necessidade, pois a sua fundamentalidade existe justamente para suprir carências humanas passíveis de juridicização e merecedoras de proteção e fomento pelo Estado.

Observe, por oportuno que, além de estarmos diante de um dos Municípios com maior arrecadação do Estado, muitas das medidas pleiteadas não implicam gastos exorbitantes.

Dessarte, deverá o réu:

1. Apresentar nos autos, no prazo de 60 dias, comprovante de inclusão dos catadores de materiais recicláveis e de seus familiares no

cadastro único do Governo Federal. Destaco que não houve contestação específica em relação a este pedido.

2. Promover a organização dos catadores de materiais recicláveis em associações ou cooperativas, conforme interesse do grupo de catadores, no prazo de 90 dias, prestando-lhes a devida assessoria a fim de formalizar a respectiva constituição (ata de constituição e estatuto da organização). Observo que a fim de evitar ofensa ao direito de livre associação, a atuação estatal será direcionada a incentivar e auxiliar a organização dos catadores de materiais recicláveis, não podendo obrigá-los a aderir à associação/cooperativa.
3. Criar um plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos para implementação progressiva de coleta seletiva para que, ao final de 06 meses (após o cumprimento do item 2 acima) toda a cidade esteja atendida, sendo que as associações/cooperativas criadas passem a realizar a coleta do resíduo sólido reciclável produzido no Município, direta e/ou mediante o apoio operacional da administração pública municipal. Ressalto que a obrigação ora imposta não significa a exclusividade da futura associação/cooperativa a ser criada,

podendo, portanto, existirem outras formas de exploração da atividade, inclusive por intermédio de outras empresas.

4. Implementar campanha permanente de educação ambiental direcionada à segregação de resíduos recicláveis e à valorização da atividade desenvolvida pelos catadores de materiais recicláveis. Prazo de 90 dias.
5. Propiciar meios necessários à realização da coleta do material pelos trabalhadores, em especial as medidas constantes no item 4.b da exordial (fl. 73). Prazo de 90 dias após o cumprimento do item 2 acima. Rejeito unicamente o item 4.b.7, com fundamento na parte final do item 3 acima.
6. Confeccionar material de divulgação do programa de separação seletiva do lixo, com a indicação de que os catadores são os responsáveis pela coleta seletiva. Prazo de 90 dias.
7. Fixar no quadro de editais do prédio da Prefeitura cópia da presente decisão. Prazo imediato.

2.2 FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA PELO DESCUMPRIMENTO

Em caso de descumprimento das obrigações de fazer acima impostas, incidirá multa diária de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por obrigação descumprida

e por criança, adolescente e catador prejudicado (art. 461do CPC e art. 11 da Lei 7.347/85), a contar do trânsito em julgado.

2.3 APRESENTAÇÃO DE PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE EMPRESAS TERCEIRAS AO FEITO E ALVARÁ DE LICENCIAMENTO DE EMPRESAS

Rejeito os pedidos formulados, à fl. 75, nos itens 9 e 10 da exordial, pois extensivos a terceiros, não diretamente relacionados com a presente ação.

2.4 CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL - ATIVIDADES SÓCIOEDUCATIVAS - PROGRAMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Rejeito os pedidos elencados nos itens 5, 6, 7 e 8 (fls. 74/75), à medida que extremamente genéricos, não fornecendo elementos mínimos de efetividade.

2.5 DANO MORAL COLETIVO

O dano moral coletivo caracteriza-se quando verificada *in concreto* uma injusta lesão à esfera não-patrimonial de um grupo, determinado ou indeterminado, de pessoas que desfruta de igual condição. A viabilidade de reparação a danos morais coletivos decorre do reconhecimento da dimensão extrapatrimonial de interesses coletivos, sejam eles de categoria difusa, coletiva *stricto sensu* ou individual homogênea.

A previsão legal para o dano moral coletivo pode ser encontrada na Constituição da República de 1988, em seu art. 5º, incisos V e X, que tratam dos direitos invioláveis da pessoa, bem como na Lei 7.347/85, ao

disciplinar as ações de responsabilidade por danos morais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo (art. 1º) e no Código de Defesa do Consumidor, ao consagrar a reparação de danos morais, individuais, coletivos e difusos (art. 6º).

No caso sob análise, o dano moral coletivo consiste na ofensa ao sentimento da coletividade, caracterizado pela espoliação sofrida pelos catadores de materiais recicláveis locais, gravemente maculados em sua vulnerabilidade ante a omissão municipal. A omissão verificada *in casu*, inclusive, ostenta gravidade suficiente para ferir o princípio da dignidade da pessoa humana (assim considerada como o mínimo existencial), quer em relação aos catadores de material reciclável, quer em relação às suas crianças e adolescentes, quer em relação à comunidade como um todo.

Entendo que os fatos narrados no tópico anterior consubstanciam *"práticas atentatórias à personalidade humana"*

Traduzem-se em um *"sentimento de pesar íntimo da pessoa ofendida"* capaz de gerar *"alterações psíquicas"* ou *"prejuízo à parte social ou afetiva do patrimônio moral do ofendido."*

Conforme ensina Aguiar Dias: *"O dano moral não se peculiariza na natureza do direito, bem ou interesse lesado, mas do efeito da lesão, do caráter de sua repercussão sobre o lesado."*

Não importa, indagar o grau de culpa do agente lesionador, bastando apenas que a sua ação tenha

decorrido em desvio de conduta do dever-ser ou, em desconformidade com o preceito consistente no que se espera da média da sociedade.

Para a compensação do dano moral, é imperioso analisar-se as circunstâncias atinentes ao agente causador - sua condição econômica, sua intenção e a reprovabilidade do ato - assim como, ao agente que sofreu a lesão do bem jurídico- intensidade do sofrimento e meio social em que vive - para chegar-se a um valor condizente à reparação do dano suportado pelo autor.

Convém destacar a ressalva que realiza De Page: *"a dificuldade de avaliar não apaga a realidade do dano e, por conseguinte, não dispensa da obrigação de repará-lo."*

A indenização, não tem apenas o efeito reparatório, mas também sancionatório e pedagógico, pois demonstra ao agente causador como o ordenamento jurídico repele tais atitudes.

"O valor da indenização por dano moral deve ser razoavelmente expressivo, não meramente simbólico. Deve pesar sobre o bolso do ofensor, como um fato de desestímulo, a fim de que não reincida na ofensa."

A penalidade a ser imposta ao agente causador do fato não pode ser vil - pena de incoerência e não se alcançar o aprendizado. Portanto, considerando a gravidade e extensão da ofensa, condeno o réu a pagar a título de indenização por danos morais o valor de R\$

50.000,00, em favor do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Igual tratamento deverá ser dispensado em relação às multas acima fixadas, caso se tornem devidas.

2.6 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Em que pese ter se demonstrado nos autos violação a diversos direitos e garantias fundamentais, não restou comprovada a natureza dolosa da conduta da autoridade municipal, requisito indispensável *in casu* para sua responsabilização solidária do Prefeito.

Rejeito.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, condeno o réu, **MUNICÍPIO DE PINHAIS**, às medidas e valores constantes na fundamentação.

Liquidação por cálculos.

Intimem-se as partes.

Custas no importe de R\$ 1.200,00, calculadas sobre o valor provisoriamente arbitrado à causa de R\$ 60.000,00, pelo réu, que fica isento por força do art. 790-A, I, da CLT.

Haja ou não interposição de recursos voluntários, fica ordenada a remessa dos autos ao tribunal para reexame da decisão, conforme dispõe o art. 475, I, do CPC.

LOURIVAL BARÃO MARQUES FILHO
Juiz do Trabalho