Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

POLÍTICAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO PARA GARANTIR TRABALHO AOS MORADORES DE RUA, À LUZ DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

PUBLIC POLICIES OF THE CITY OF SÃO PAULO TO GUARANTEE WORK FOR THE HOMELESS, IN THE LIGHT OF HUMAN DIGNITY AND PERSONALITY RIGHTS

Artigo submetido em 1 de novembro de 2023
Artigo aprovado em 10 de novembro de 2023
Artigo publicado em 1 de dezembro de 2023

Cognitio Juris
Volume 13 – Número 51 – Dezembro de 2023
ISSN 2236-3009

.

Autor(es):
Patriccia Cendaroglo Maestra [1]
Leonardo Delsin [2]

.

Resumo: Este artigo tem, por objetivo, analisar as ações afirmativas capitaneadas pela

Prefeitura do Município de São Paulo, com o intuito de promover a ressocialização dos moradores em situação de rua, mediante a profissionalização laboral desenvolvida por políticas públicas e parcerias com a iniciativa privada. Ao final, analisam-se os resultados obtidos, bem como apresentam-se propostas de parcerias entre a Administração Pública e a Iniciativa Privada, possíveis de serem implementadas quando da futura modelagem dos novos contratos de concessão de serviços públicos dos programas de zeladoria, que carecem de efetivo humano. Em relação aos direitos sociais, além de prever sugestões de eficiência à Prefeitura de São Paulo – especialmente em relação ao Programa Trabalho Novo, já existente, porém pouco pragmático – o presente trabalho discorre, sob o ponto de vista do pacto federalista, acerca da competência compartilhada pela União e pelos demais entes, discutindo a vantagem de atuações regionais, descentralizadas. Ainda, há o debate quanto ao papel da sociedade civil no fomento à ações sociais, examinando, sociologicamente, se há interesse da sociedade como um todo em garantir uma universalização de direitos sociais, assim como qual é o papel do Estado, na qualidade de executor. Essa temática é explorada à luz dos direitos da personalidade e da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o direito fundamental ao trabalho possui, como um de seus fins, a promoção da dignidade do ser humano, fornecendo-lhe um sentido de propósito e pertencimento à sociedade.

Palavras-chave: Ressocialização de moradores em situação de rua. Dignidade da pessoa humana. Políticas públicas de inclusão social. Direitos da personalidade. Intervenção estatal.

Abstract: This article aims to analyze the affirmative actions of the City of São Paulo, with the aim of promoting the resocialization of homeless residents, through professionalization of work developed by public policies and partnerships with the private sector. At the end, the results obtained are analyzed, as well as proposals for agreements between the Public Administration and the Private Initiative are presented, that can be implemented in the future legal structure of the new public service concession contracts for urban cleaning services, which requires many employees. In relation to social rights, in addition to providing suggestions for efficiency to the City of São Paulo – especially in relation to the *Programa*

Trabalho Novo, already existing, but not very pragmatic – this article discusses, from the viewpoint of the federalism, responsibility shared by the Federal Government and the member States and municipalities, the advantage of the regional and decentralized public actions. Furthermore, there is a discussion about the participation of the society about the encouraging of philanthropic social actions, discussing in a sociological viewpoint if there is interest by society in ensuring the universalization of social rights, and what is the position of the government, as an executor. This theme is explored in light of the rights of personality and the human person dignity, considering that the social right to work has as one of its purposes the promotion of human dignity, providing a sense of purpose and belonging to society.

Keywords: Resocialization of homeless. Human person dignity. Public policies for social inclusion. Personality right. Government intervention.

Sumário: 1 Introdução. 2 Direito fundamental ao trabalho como fonte de renda. 2.1 Intervenção de Estado como executor de programas sociais. 2.2 O papel da socieadade em ações sociais como exercício de cidadania. 3 Dignidade da pessoa humana e direitos da personalidade. 3.1 A relação da dignidade da pessoa humana e direitos da personalidade com o direito fundamental ao trabalho. 4 Federalismo e competência compartilhada para instrumentalização de direitos sociais. 5 A Teoria Tridimensional do Direito como justificativa à ausência de eficiência do Decreto Municipal 58.330/2018. 6 Intervenção do Estado mediante parcerias público-privadas: supremacia do interesse público como fator de imposição. 6.1 sugestões de eficiência à Prefeitura de São Paulo mediante parcerias público-privadas na consecução do Programa Trabalho Novo. 7 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores dilemas sociais enfrentados na maioria das grandes cidades é a população em situação de rua. Em contrapartida, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) assegurou, em

seu artigo (art.) 6º, o direito de todos às garantias primordiais de saúde, trabalho e moradia, o que permite concluir que há, para essa referida classe social, uma relativização de seus direitos individuais e coletivos. A ausência do trabalho impede a eficácia do princípio na vida dos indíviduos e os restringem de usufruir dos direitos da personalidade, previstos nos artigos 11 a 21 do Código Civil (CC), como imagem, honra, intimidade e vida privada.

Diante disto, o presente estudo é relevante tanto no campo do Direito, quanto em ciências correlatas, como a psicologia e sociologia. Mostra-se necessário discutir qual é o papel da sociedade civil – mediante ações sociais filantrópicas – e do Estado – através de políticas públicas –, para que seja possível universalizar garantias mínimas como moradia e alimentação, sendo elas providas através do próprio sustento do cidadão, por meio da garantia de trabalho formal.

A partir da premissa de que as políticas públicas coordenadas pela Prefeitura de São Paulo não possuem pragmatismo, parte-se da seguinte uma hipótese teórica: considerando que São Paulo seja a cidade que mais necessita de prestação de serviços indivisíveis de limpeza urbana, os quais necessariamente envolvem ação humana, a consecução das políticas públicas deve se dar mediante instrumentos contratuais, a serem inseridos nos contratos de concessão de prestação dos serviços indivisíveis, vez que estes se dividem em serviços regulares escalonados, regulares demandantes e não regulares, necessitando, portanto, de intenso efetivo humano. Por sua vez, diante da baixa eficiência das políticas atuais, os mecanismos contratuais ideias são asr parcerias público-privadas, por meio de regimes jurídicos já existentes.

Para tanto, aproveita-se o fato de que a Prefeitura de São Paulo é uma das maiores empregadoras do Brasil[3], valendo-se da coercitividade estatal, com amparo no regime de direito público. Tais características tornam viável que o ente insira, em contratos de concessão de serviços públicos, obrigações para que as concessionárias reservem minimamente, dentro de seus quadros, cotas aos moradores em situação de rua, para

atividades funcionais que não necessitem de qualificação prévia.

2 DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO COMO FONTE DE RENDA

Considerando a revolução social na qual o trabalhador é dissociado dos meios de produção[4], presume-se que permanece apenas na figura do empregador a possibilidade de fornecimento dos meios de produção, mediante relação de trabalho. Todavia, há que se ponderar que um dos maiores gargalos da sociedade atual, sobretudo nas grandes cidades, é a manutenção (mediante ineficiência de políticas públicas) de pessoas em situação de rua. Se o art. 6º da CF/88 garante a todos os direitos sociais como saúde, alimentação e trabalho, há um contraponto na prática, cujos dados são diametralmente opostos, vez que, apenas na Cidade de São Paulo, o quantitativo estimado de moradores em situação de rua em 2020 é de aproximadamente 66 mil pessoas[5].

Ainda, em complemento ao dispositivo constitucional, importante citar o Decreto Federal nº 7.053, de 2009, o qual, ao instituir a "Política Nacional para a População em Situação de Rua", previu a competência compartilhada entre todos os entes federativos para a consecução dos direitos e garantias previstos no art. 6º da CF/88. Nesse sentido, como ponto de partida para a discussão das políticas públicas de reinserção social em mercado de trabalho dos moradores em situação de rua, tem-se a repartição de competência entre os diversos entes, cuja linha de frente é justamente a Administração municipal.

2.1 Intervenção do Estado como executor de programas sociais

Sob a perspectiva dos direitos sociais fundamentais, Paulo Gonet Branco define quatro situações de relação entre cidadão e Estado, tendo-se a passiva como a primeira delas, em que o Estado apenas controla os direitos e deveres do cidadão, mediante proibições. Por outro lado, na situação negativa, o Estado protege a liberdade individual do cidadão, pela não-proibição de determinados atos. Já, na relação ativa, é o cidadão que se relaciona com o Estado, para alcançar os seus fins, através de eleições e plebiscitos, por exemplo. Por último

– e mais importante –, tem-se a situação positiva, na qual o Estado presta ao cidadão uma atuação direta, para consecução dos direitos fundamentais[6].

Necessário pontuar que a relação positiva é aqui definida como a de maior relevância, pois é aquela que efetivamente trata da intervenção estatal, para assegurar, ao cidadãos, os direitos e garantias fundamentais sociais, tema deste artigo.

Por certo, a intervenção estatal específica é também anotada por Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco:

Vinculados à concepção de que ao Estado incumbe, além da não-intervenção na esfera da liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam.[7]

Embora a sociedade civil também possua, através de mutualismo, a capacidade de prestar assistência social, a prestação fora do âmbito estatal não é efetiva, uma vez que, fora da máquina pública, aquela não consegue atingir grandes parcelas de necessitados, mas tão somente frações locais.

Com efeito, conforme muito bem pontuado por Rousseau, a desigualdade – social, moral ou política – é autorizada pelo consentimento da sociedade[8], o que permite concluir que não é do interesse da sociedade como um todo o exercício das garantias sociais pela integralidade da população. Assim, acertadamente anotado que a assimetria nas relações sociais é autorizada por seus próprios membros, por meio do contrato social.

Por conseguinte, extrai-se que a universalização das ações sociais depende de intervenção estatal, haja vista que, mesmo quando bem intencionada, a sociedade civil (ou frações dela) não consegue atingir a totalidade dos necessitados.

2.2 O papel da sociedade em ações sociais como exercício de cidadania

De início, ressalta-se que, apesar de a sociedade civil – e, aqui, inclui-se o terceiro setor) – ter papel importante em ações sociais locais, é possível afirmar, a partir de Rousseau[9], que não é do interesse do corpo social como um todo a prestação efetiva de direitos sociais, tendo em vista que, para muitos, a manutenção da desigualdade social é a forma de perpetuação da classe dominante no poder.

Em que pesa tal característica ser uma falência filosófica da sociedade e uma falha de humanidade, não é de se espantar que parte dela não se importe em garantir uma universalização de direitos sociais mínimos (como trabalho, moradia fixa e alimentação). Para ilustrar, tal parcela pode ser encontrada no mercado financeiro, no qual determinados *players* acreditam que uma nova variante do vírus Sars-Cov 2 pode ser benéfica à economia e ao mercado; tal opinião foi efetivamente exposta pela corretora financeira *Avenue Intelligence*[10], de modo que se torna difícil difícil imaginar que este específico setor da sociedade possar atuar proativamente na execução de ações sociais.

Não se ignora que o objetivo daquela empresa pudesse ser a análise de que a variante não causará pânico ao mercado, todavia o teor escolhido para redigir o documento não foi o mais adequado, por demonstrar uma ausência de preocupação social e humanística, enfatizando que, mesmo diante das centenas de milhares de mortes pela doença, o mais importante – para esse setor da sociedade – é manter o lucro corporativo.

Destarte, dada à recorrente falta de interesse da sociedade civil em atuar com vistas à consecução de direitos sociais, torna-se clara a considerável necessidade da efetiva intervenção estatal. Feita tal ponderação, pode-se afirmar que o reconhecimento da demanda por direitos sociais advém da própria cidadania:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de

uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.[11]

A afirmação de José Carvalho pode ser facilmente testada por dados concretos. Historicamente, em Estados nos quais os habitantes têm seus direitos de cidadania restritos, direitos sociais são apenas desejo, e tal constatação é estatística. Conforme análise do jornal britânico, *The Economist*, os países do Oriente Médio e do norte da África ocupam as últimas posições globais no índice de democracia[12]. Não por acaso, são as regiões mais pobres do planeta, com as maiores taxas de fome e desemprego, ao lado de baixíssimos indicadores de escolaridade, apresentando os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH's) globais[13].

Nesta conjuntura, apesar de ser a 12ª maior economia do mundo[14], na frente de países como Espanha, México e Suíça, o Brasil não pode ser considerado um Estado rico: se, na Argentina – que sequer aparece na lista das 20 maiores economias do mundo –, o índice de pobreza extrema (miséria) é de 10%[15], esse índice é de 13% no Brasil[16]. Portanto, resta definido o retrato da desigualdade social dentre a população brasileira.

Ainda, o Brasil também carece no quesito cidadania, o que se observa pelas 75ª e 44ª posições do País no *ranking* de IDH's[17] e no índice de democracias[18]. Por tal motivo, mesmo que seja proveitosa a participação da sociedade civil na promoção dos direitos sociais, através de ações sociais – dentre elas, o auxílio às populações em situação de rua – , a baixa eficácia do quesito cidadania no País impede uma maior promoção de tais projetos – o que pode ser observado nas ruas, quando os pedestres caminham ao lado de famintos pedintes, sem se quer ouvi-los.

À vista disto, a intervenção estatal se apresenta como a maneira mais eficiente de se universalizar o acesso aos direitos sociais, já que, mediante políticas públicas eficazes, tem a capacidade de incentivar a iniciativa privada a se voltar também para promoção daqueles.

3 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITOS DA PERSONALIDADE

O princípio da dignidade da pessoa humana é consagrado em importantes instrumentos normativos presentes no ordenamento jurídico, em especial: (i) no art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual prevê que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade"[19]; (ii) no art. 1º, inciso III, da CF/88, que classifica a dignidade como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito; e (iii) no art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH ou Pacto de São José da Costa Rica), que dispõe que "toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade"[20].

Nesta toada, para Ingo Wolfgang Sarlet, a dignidade da pessoa humana possui o seguinte significado:

A dignidade da pessoa humana é uma qualidade intrínseca, inseparável de todo e qualquer ser humano, é característica que o define como tal. Concepção de que em razão, tão somente, de sua condição humana e independentemente de qualquer outra particularidade, o ser humano é titular de direitos que devem ser respeitados pelo Estado e por seus semelhantes. É, pois, um predicado tido como inerente a todos os seres humanos e configura-se como um valor próprio que o identifica.[21]

Por sua vez, os direitos da personalidade são regulamentados: (i) pelos artigos 11 a 21 do CC; (ii) pelo art. 5º da CF/88, em especial no inciso X (a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem); e (iii) pelas convenções internacionais já mencionadas acima. Vale ressaltar que o rol de direitos da personalidade é exemplificativo, pois pode ser alterado com o passar do tempo e com as circunstâncias fáticas da sociedade[22].

Sobre o tema, Orlando Gomes destaca que esses direitos são essenciais aos seres humanos, a fim de resguardar sua dignidade, classificando-os como "absolutos, extrapatrimoniais,

intransmissíveis, irrenunciáveis, imprescritíveis, impenhoráveis, vitalícios e necessários, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária"[23].

Percebe-se, assim, que os direitos da personalidade possuem um fim único, qual seja, o respeito incondicional e imprescindível à dignidade da pessoa humana, um valor universal e o cerne de todo o sistema jurídico.

3.1 A relação da dignidade da pessoa humana e direitos da personalidade com o direito fundamental ao trabalho

Quanto à relação da dignidade da pessoa humana e dos direitos da personalidade com o direito fundamental ao trabalho, tem-se que, embora possua o seu cunho jurídico, é possível vislumbrá-la em uma perspectiva mais clara nas áreas da Psicologia e Sociologia. Isto pois a ausência do trabalho compromete a dignidade em diversos aspectos, não apenas na manutenção financeira, mas também na imagem, honra, intimidade da pessoa – todos direitos esses que não podem ser exercidos pelos moradores de rua de forma absoluta. Conforme ensinamento da psicóloga Vanessa Rissi:

A importância do trabalho na vida do ser humano vai muito além do fato de que, através dele, satisfazemos nossas necessidades básicas. O trabalho, por si só, é revelador da nossa humanidade, uma vez que possibilita ação transformadora sobre a natureza e si mesmo. Além disso, a nossa capacidade inventiva e criadora é exteriorizada através do ofício que realizamos.[24]

Essa mesma conexão é demonstrada no estudo sociológico, de acordo com Leandro Cioffi:

[...] numa sociedade (mundo) capitalista, seus "recursos sociais" disponíveis, a saber, a terra (recursos naturais), o capital, o trabalho, a tecnologia e a empresa, são "indispensáveis" para que o homo sapiens consiga desenvolver-se naturalmente por meio de sua dimensão homo faber (ou como animal laborans), de modo que eventuais intervenções (regulações) sejam

feitas mais calcadas na racionalidade das ações sociais do capitalismo e em sintonia com as garantias de dignidade humana.[25]

Dessa forma, a dignidade da pessoa humana e os direitos da personalidade possuem ampla interseção com o direito fundamental ao trabalho, haja vista que o emprego trará meios de se alcançar a vida digna ao ser humano.

4 FEDERALISMO E COMPETÊNCIA COMPARTILHADA PARA INSTRUMENTALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Diferente do sistema de federalismo americano – berço das repúblicas democráticas federalistas modernas –, o federalismo brasileiro, adotado desde 1891, é diametralmente oposto, na medida em que concentra a maior gama de competências na União Federal, enquanto a participação dos demais entes é apenas residual. Todavia, na perspectiva dos direitos sociais, importante avanço deve ser destacado com o advento da CF/88, vez que, na busca por uma maior eficácia na prestação dos direitos sociais, houve um balanceamento de competências entre os entes federativos, sob a modalidade de competência compartilhada[26].

Portanto, sob o aspecto dos direitos sociais, o termo que melhor define o modelo federativo pós 1988 é cooperação. A preocupação do legislador constituinte com o efetivo exercício dos direitos sociais pode ser percebida mediante simples hermenêutica, tendo em vista que a frase “assegurar o exercício dos direitos socais e individuais” é a primeira da exposição de motivos do preâmbulo do texto constitucional[27].

Do ponto de vista infraconstitucional, a preocupação com os direitos sociais no texto constitucional de 1988 foram regulamentadas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)[28], a qual possui como fundamento, dentre outros, a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Aqui, considerando a estrutura do federalismo brasileiro, que possui como objetivo a cooperação entre União e Federados na busca pela justiça social[29], há de se entender que os Municípios são os entes federados mais próximos às realidades locais sociais e, portanto, são estes que devem não apenas fomentar incentivos às políticas públicas de reinclusão social dos moradores de rua, mas também executá-las, em caráter pragmático.

Neste sentido, deveras importante é a retratação do sistema federalista de competência compartilhada nos arts. 12, 13, 14 e 15 da referida Lei. Destacam- se o art. 12, que confere à União a competência de custear tal sistema, ao mesmo tempo que o art. 15, o qual confere justamente aos Municípios a competência de "executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com a organização da sociedade civil"[30].

A atuação dos diversos entes federativos em competência compartilhada é efetivamente positiva, vez que já previsto por Immanuel Kant que "o maior problema para a espécie humana, a cuja solução a natureza a obriga, é alcançar uma sociedade civil que administre universalmente o direito"[31]; por conseguinte, a administração local se mostra o mais seguro freio contra abusos do poder central. Assim, percebe-se que, para dilemas sociais, há que se compreender as diferenças regionais, visto que, em cada grande centro do Brasil, diversas serão as realidades econômicas.

5 A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO COMO JUSTIFICATIVA À AUSÊNCIA DE EFICIÊNCIA DO DECRETO MUNICIPAL 58.330/2018

Em se tratando da Cidade de São Paulo, maior população em situação de rua do Brasil, deve-se evidenciar, de início, que existem sim políticas públicas por parte da Prefeitura com o fim de promover, mediante garantia de trabalho regular (como garantia de fonte de renda), a reinserção das pessoas em situação de rua ao completo exercício da cidadania.

Para análise neste presente artigo, traz-se o Programa Trabalho Novo, instituído pelo Decreto municipal nº 58.330, de 2018. Todavia, a análise do referido normativo demonstra a ausência

de pragmatismo: o Decreto indica apenas preceitos gerais e objetivos da política pública para garantia de trabalho regular aos moradores de rua, delegando competências às Secretarias Municipais para seu exercício. Não prevê, contudo, instrumentos para operacionalizar tais medidas e ações, o que reitera o caráter abstrato do normativo que as norteiam, de modo que se vislumbra, na prática, uma baixa eficácia do programa municipal.

Com efeito, a norma jurídica que regulamenta o Programa é o que o torna ineficiente, haja vista que, além de não identificar os meios pelos quais se dará a sua execução, não dispõe a fonte de custeio.

No mais, uma análise do Decreto nº 58.330/2018 demonstra a existência de tão somente dois dos fatores da estrutura social do Direito: (i) o valor da sociedade, na medida em que, sendo o trabalho e a própria subsistência direitos fundamentais previstos pela CF/88, a diminuição das desiguadades sociais se mostrou moralmente imperiosa; e (ii) a norma jurídica (o próprio Decreto). Destarte, inexistente o pragmatismo na referida política pública, os ensinamentos da Teoria Tridimensional do Direito, de Miguel Reale, explicam que a ineficiência daquela decorre da falta do elemento "situação fática", no caso, a instrumentalização da execução do Programa:

A norma jurídica, contudo, não será jamais compreendida integralmente apenas sob seu aspecto formal de proposição lógica, (embora possa e deva ser estudada, por abstração, pela Lógica Jurídica formal) pois ela envolve, necessária e concomitantemente, uma referência tensional as dados de fato e às exigências axiológicas que lhe deram vida.[32]

Por outro lado, na Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, o conceito de "norma" se traduz em algo que deve acontecer e em como a sociedade deve se conduzir de determinada maneira, sendo a conduta humana regulada estritamente através do direito positivo. Logo, diferente de Reale, Kelsen define "valor" como uma conduta positiva, isto é, seguida pela norma[33]. Com a devida vênia, direitos fundamentais e garantias sociais não devem ser

analisados estritamente do ponto de vista positivo[34]; pelo contrário, devem ser analisados sob a perspectiva dos valores da sociedade, para que seja possível definir os objetivos da norma e ensejar a eficácia dela.

De qualquer modo, para o Decreto nº 58.330, de 2018, o valor externo – necessidade de ressocialização dos moradores em situação de rua – está presente, na medida em que é o originador da norma. Para a normativa municipal, a sua ineficácia se deve à ausência do elemento fático, isto é, a falta de pragmatismo pela instrumentalização da execução da política pública prevista.

Aliás, com base na competência prevista nessa norma para relações público-privadas, é possível pontuar que a estrutura fática ausente na forma é a parceria público-privada. A utilização desta se aproveitaria da estrutura jurídica já existente, tendo em vista que a Prefeitura de São Paulo se consolida como a maior empregadora – direta e indiretamente – do País, podendo-se valer, para viabilização da política, da reserva de cotas nos contratos de concessão, para conferência de emprego aos moradores em situação de rua.

6 INTERVENÇÃO DO ESTADO MEDIANTE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO FATOR DE IMPOSIÇÃO

Em 13 de outubro de 2020, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) – vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – editou a Resolução nº 40[35], que traz diretrizes para defesa dos direitos humanos (e, portanto, sociais) das pessoas em situação de rua. Essa Resolução prevê, em seu art. 142, o compartilhamento de competência, através de delegação da União Federal aos demais entes, para assegurar cotas de emprego à população em situação de rua em contratos públicos celebrados mediante licitação.

Nota-se, assim, que o referido dispositivo é a demonstração do exercício da supremacia do interesse público nos contratos administrativos, o qual, na Nova Lei de Licitações e Contratos

Administrativos – a Lei nº 14.133/2021 –, encontra-se previsto nos arts. 89 e 104, conferindo à Administração Pública, sob os preceitos de Direito Público, a prerrogativa de alterar unilateralmente contratos para garantir as finalidades do interesse público. Neste ponto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem define a supremacia da Administração no âmbito contratual:

Necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação do serviço público.[36]

Considerando a ineficácia das políticas públicas existentes, tais como o Programa Trabalho Novo, da Prefeitura de São Paulo, o qual não possui caráter pragmático, justifica-se a possibilidade de, por meio do exercício da supremacia do interesse público nos contratos administrativos, impor às concessionárias de serviços públicos as cotas definidas no art. 142 da Resolução CNDH nº 40/2020. Conforme Hely Lopes Meirelles, a referida supremacia:

Impõe a todo agente público (o dever) de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional [...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.[37]

Nota-se, pela hermenêutica, que, diante de uma política pública ineficiente – que, logo, não atinge o resultado satisfatório à sociedade –, exige-se do agente público o dever de torná-la eficiente. À vista dito, sendo uma política pública ineficaz, resta caracterizado o dever da Administração Pública, mediante a supremacia do interesse público, exercer o preceito conhecido como "cláusula exorbitante" e forçar o particular à assegurar as cotas destinadas aos moradores em situação de rua.

Isto posto, seguindo o raciocínio lógico, tem-se, no Município de São Paulo: (i) uma política pública bem intencionada – Programa Trabalho Novo –, porém pouco eficaz, vez que não

detém caráter pragmático e executivo; (ii) competência conferida pela União, através da Resolução CNDH nº 40/2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, para determinar que, em contratos celebrados através de licitação, seus contratados assegurem cotas às populações em situação de rua; (iii) cobertura de preceitos de Direito Público, que regem os contratos administrativos, conferindo à Administração Pública o direito de exercer, mediante cláusulas exorbitantes, a supremacia do interesse coletivo; e (iv) abrangência do princípio da eficiência à coletividade, que devem reger os atos dos agentes públicos. Assim, cria-se a legitimidade objeto deste presente artigo, que justifica a intervenção do Estado nos contratos de concessão, para garantir cotas aos moradores em situação de rua, cujo trabalho deve ser contratado pelas concessionárias.

6.1 Sugestões de eficiência à Prefeitura de São Paulo mediante parcerias público-privadas na consecução do Programa Trabalho Novo

Definida a legitimidade, necessário criar a demanda, a qual decorre do fato de que São Paulo é a cidade que mais necessita de efetivo humano para consecução dos serviços públicos indivisíveis de limpeza urbana[38]. Nota- se que, ao dispor de aproximadamente de uma grande extensão de vias pavimentadas e logradouros registrados, o Município de São Paulo carece de um pessoal para prestação desse serviço público.

Por tal motivo, concilia-se a demanda e a legitimidade para que a Administração Pública utilize, contratualmente – aproveitando-se do regime jurídico já existente –, seu poder para empregar as populações em situação de rua. Especificamente, quanto à Prefeitura de São Paulo, ressalta-se, mais uma vez, que se trata de uma das maiores empregadoras do Brasil, seja através da Administração Pública Direta ou Indireta – em suas secretarias, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e afins), seja através de seus prestadores de serviços (empresas privadas concessionárias, autorizadas e permissionárias).

Deste modo, o presente artigo propõe que, com base no Decreto municipal nº 58.330/2018, o

qual confere competência à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania para articular com a iniciativa privada políticas públicas eficientes em prol das populações em situação de rua, a Prefeitura de São Paulo aproveite a demanda – carência de efetivo humano) e utilize a estrutura jurídica já existente – prestação de serviços públicos mediante concessão –, para que assegure a uma fração, pelo menos, da população em situação de rua um espaço dentre os contratados pelas concessionárias.

Aliás, sendo a cidade de São Paulo a que mais possui quilômetros de vias pavimentadas e logradouros registrados, a política pública de reserva de cotas às pessoas em situaação de rua em empregos pode ser testada nos contratos de concessão dos serviços públicos indivisíveis de zeladoria.

Sobre esta área, estuda-se o contrato de contratação emergencial nº 029/AMLURB/2018. Nele, observa-se que a única análise da Prefeitura de São Paulo quanto aos recursos humanos se dá na Cláusula 9.17.12, na qual a Concessionária tem por obrigação, quando da medição dos serviços executados, disponibilizar relação de funcionários e serviços executados. Por sua vez, a Cláusula 12.3 indica que a Concessionária terá a total responsabilidade pela escolha e dimensionamento de pessoal, cuja relação respeitará o Direito do Trabalho e, portanto, será de emprego formal, nos termos da Cláusula 12.8.

Dos referidos dispositivos contratuais, extrai-se que há carência da atuação da Administração Pública enquanto figura estatal, diante da falta indicação contratual de cotas destinadas às populações em situação de rua, para trabalhos regulares ou esporádicos, como, por exemplo, em eventos que exijam efetivo exponencial.

A situação se agrava, ao se ponderar que, em 2018, o Decreto municipal nº 58.330 previu que a Administração Pública deverá dialogar com a iniciativa privada e terceiro setor para atingir os objetivos de reinserção social dos moradores em situação de rua; porém, no mesmo ano, quando houve a oportunidade, ela não o executa.

Assim, conclui-se que, embora a Prefeitura de São Paulo possua políticas públicas de reinserção social em mercado de trabalho para moradores em situação de rua, a ausência de pragmatismo impede a eficiência. Neste sentido, sugere-se, ao ente municipal, a inserção, em contratos de concessão de serviço público, como instrumento daquela política, a seguinte redação:

A CONTRATADA assumirá a total responsabilidade pela correta escolha e dimensionamento do pessoal e dos equipamentos necessários à perfeita execução dos serviços objeto do contrato, conforme plano de trabalho vigente, respeitado o quantitativo mínimo de [*a ser decidido pela Administração Pública municipal*]% destinados às pessoas em situação de rua, conforme autorizado pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, ou qualquer outra que venha a substituir.

Em contrapartida, vale-se da demanda exigida pelo Município de São Paulo e da caracterítica de maior municipalidade empregadora do Brasil, direta e indiretamente, a partir de a estrutura jurídica já existente, para prever, mediante inserção nos contratos de concessão de serviços públicos (empregadores indiretos à Municipalidade), a instrumentalização para execução do Programa Trabalho Novo, vez que o Decreto nº 58.330/2018 carece do pragmatismo tal como o ora proposto.

Ademais, os serviços públicos previstos na Lei municipal nº 13.478, de 2002, tais como os indivisíveis – conservação e limpeza de passeio público, varrição de vias e logradouros públicos, capinação, desobstrução de bueiros – e os divisíveis – coleta e transporte de resíduos –, não exigem, como *conditio sine qua non*, formação e experiencia profissional de seus executores, não necessitando, portanto, de qualificação. Logo, o treinamento aos moradores de rua cotistas para sua execução será o mesmo dispendido aos demais contratados.

7 CONCLUSÃO

Diante das desigualdades sociais aceitas pela sociedade mediante contrato social, deve-se considerar que, ainda que eficazes, as ações sociais por parte da sociedade civil não conseguem atingir uma universalidade de prestação, de modo que resta ao Estado a intervenção, mediante políticas públicas e ações afirmativas de (re)inclusão social.

Todavia, conforme demonstrado, especialmente em relação à necessidade de reinclusão dos moradores de situação de rua no mercado de trabalho, o problema do Brasil não é, nem de longe, a necessidade de criação de novas políticas públicas – vez que essas já existem aos montes.

Neste cenário, mostra-se necessária a reconfiguração dos institutos já existentes, a partir de pragmatismo e maior eficiência, seja ela através da inclusão de instrumentos para execução, seja por meio da fonte de custeio, inclusive. Isto porque, na prática, o que se vê são inúmeras políticas públicas que carregam o valor da sociedade, mas carecem do elemento fático, quer dizer, de métodos de execução.

A ausência de trabalho contribui para a exclusão social e a marginalização dos moradores de rua, o que afeta sua dignidade e bem-estar. Portanto, a relação entre a dignidade da pessoa humana e o direito ao trabalho para moradores de rua possui uma estrita e fundamental influência na promoção de uma vida digna, com os direitos da personalidade resguardados.

Desta forma, considerando os princípios gerais de Direito Público – dentre eles o princípio da cláusula exorbitante –, exige-se uma intervenção estatal, em seu diálogo com os particulares que exercem atividade empresarial. Para tanto, com base no objetivo social de prestação universal de direitos sociais, o Estado deve prever, em seus instrumentos impositivos – tais como editais de licitação e os futuros contratos deles decorrentes –, que os contratados assegurem cotas mínimas de trabalho, dentre seus futuros empregados, aos moradores em situação de rua.

À vista disto, encontra-se a análise do Programa Trabalho Novo, da Prefeitura de São Paulo.

Com efeito, a sugestão de eficácia trazida no presente artigo é plenamente viável, haja vista que, aproveitando-se da demanda exigida pelo Município e do quantitativo humano, utilizar-se-á do regime jurídico já existente para prever que, dentre os futuros empregados das Concessionárias – os quais já serão contratados de qualquer maneira –, estejam minimamente uma certa parcela da população em situação de rua.

Assim, como as Concessionárias precisarão contratar, independentemente de imposições pela Prefeitura, empregados para a execução dos serviços previstos nos contratos, que se faça valer a supremacia do interesse público, a fim de que haja as pessoas em situação de rua tenham assegurados os seus direitos sociais.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília/DF, vol. 10, n. 90, ed. esp., pp. 01-18, Abr./Maio. 2008. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 19 Jul. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CIOFFI, Leandro. *Trabalho e dignidade humana*: mudanças nas relações de produção na realidade sócio-econômica brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Obrigacional Público e Privado) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2009. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119213.pdf. Acesso em: 18 Jul. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. Coord. e atualiz. Edvaldo Brito; atualiz. Reginalda Paranhos de Brito. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital – volume II. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos*

Fundamentais. 1 ed. 2. tiragem. Brasília/DF: Brasília Jurídica, 2002.

REALE, Miguel. Fundamentos da concepção tridimensional do direito. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, vol. 56, n. 02, pp. 66-87, 1961. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66372. Acesso em: 21 Jul. 2023.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo, Saraiva, 2002.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

SARLET, Wolfgang Ingo. A dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Administrativo*, [S.l.], vol. 212, pp. 84-94, 1998.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. As pessoas em situação de rua e o sistema interamericano de direitos humanos: importante instrumento em prol da dignidade humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Orgs.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D' Plácido, 2014.

Referências normativas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF, Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 Jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *DOU*, Brasília/DF, 09 Nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 18 Jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *DOU*, Brasília/DF, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 19 Jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. *DOU*, Brasília/DF, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 28 Jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020 Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. *DOU*, Brasília/DF, 14 Out. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf. Acesso em: 12 Jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *DOU*, Brasília/DF, [2023]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 22 Jul. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana – FISLURB; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU, e dá outras providências. *DOC*, São Paulo/SP, [2003]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13478-de-30-de-dezembro-de-2002#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20do,Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20de%20Servi%C3%A7os%20de. Acesso em: 23 Jul. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto nº 58.330 de 20 de julho de 2018. Institui o Programa Trabalho Novo no Município de São Paulo. *DOC*, São Paulo/SP, 21 Ju. 2018. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58330-de-20-de-julho-de-2018/consolidado. Acesso em: 12 Jul. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Contrato nº 029/AMLURB/2018*. Empresa: Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. Objeto: Contratação emergencial de Serviços Indivisíveis de limpeza Urbana. São Paulo, 10 Dez. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/subprefeituras/DC_ERHAADM_14.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2023

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 Dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 18 Jul. 2023.

Referências jornalísticas

CASTRO, William. A nova variante pode ser boa para o mercado e a economia? *Avenue Intelligence*, [S.l.], 06 Dez. 2021. Disponível em:https://avenue.us/insights-avenue/a-nova-variante-pode-ser-boa-para-o-mercado-e-a-economia/. Acesso em: 15 Jul. 2023.

CENTENERA, Mar. Crise Econômica não dá trégua na Argentina: 4 em cada 10 pessoas são pobres. *El País*, Buenos Aires, 01 Out. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/economia/2021-10-01/crise-economica-nao-da-tregua-na-argentina-4-em-cada-10-pessoas-sao-pobres.html. Acesso em: 15 Jul. 2023.

MELLO, Daniel. São Paulo tem mais de 66 mil pessoas que vivem em situação de rua. *Agência Brasil*, São Paulo, 15 Out. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-10/sao-paulo-tem-mais-de-66-mil-pessoas-que-vivem-em-situacao-de-rua#:~:text=O%20Movimento%20Estadual%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o,da%20pandemia%20de%20covid%2D19. Acesso em: 07 Nov. 2021.

NÚMERO de brasileiros que vivem na extrema pobreza cresce com fim do auxílio emergencial. *Portal G1 de Notícias*, [S.l.], 03 Mar. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml. Acesso em: 15 Jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Ranking IDH Global 2014*. [S.l.], 2015. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idh-global-2014. Acesso em: 15 Jul. 2023.

PEREIRA, Leonardo. As 20 maiores economias do mundo em 2022. *Dicionário Financeiro*, [S.l.], 2023. Disponível em:

https://www.dicionariofinanceiro.com/maiores-economias-do-mundo/. Acesso em: 15 Jul. 2023.

RISSI, Vanessa. O trabalho dignifica o homem. [Entrevista concedida a] Glenda Mendes. *O Nacional*, [S.l.], 01 Maio. 2013. Disponível em: https://www.onacional.com.br/cidade,2/2013/05/01/o-trabalho-dignifica-o-homem,37224. Acesso em: 18 Jul. 2023. THE ECONOMIST. Intelligence Unit. *Democracy Index 2014*: Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit. United Kingdom, 2015. Disponível em: https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf. Acesso em: 15 Jul. 2023.

---

[1] Patriccia Cendaroglo Maestra: Mestranda em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Especialista em Direito dos Negócios e Estruturas Empresariais e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada em São Paulo. Contato: patricciamaestra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0483784757324617

[2] Leonardo Delsin: Mestre em Direito Político e Econômico e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP. Membro do Grupo de Pesquisa CNPq “Modelos de Gestão e Eficiência do Estado”. Advogado em São Paulo. Contato: leonardodelsin@hotmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1874292068199725

[3] A alta taxa de empregabilidade da Prefeitura de São Paulo ocorre tanto diretamente, através da Administração Pública Direta e Indireta (como, por exemplo, autarquias), quanto indiretamente, por meio de seus prestadores de serviços, concessionários, permissionários, dentre outros.

[4] MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital – volume II. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

[5] MELLO, Daniel. São Paulo tem mais de 66 mil pessoas que vivem em situação de rua. *Agência Brasil*, São Paulo, 15 Out. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-10/sao-paulo-tem-mais-de-66-mil-pessoas-que-vivem-em-situacao-de-rua#:~:text=O%20Movimento%20Estadual%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o,da%20pandemia%20de%20covid%2D19. Acesso em: 07 Nov. 2021.

[6] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. 1 ed. 2. tiragem. Brasília/DF: Brasília Jurídica, 2002.

[7] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. 1 ed. 2. tiragem. Brasília/DF: Brasília Jurídica, 2002. pp. 139-140.

[8] ROUSSEAU, Jean Jaques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

[9] *Ibid*.

[10] CASTRO, William. A nova variante pode ser boa para o mercado e a economia? *Avenue Intelligence*, [S.l.], 06 Dez. 2021. Disponível em:https://avenue.us/insights-avenue/a-nova-variante-pode-ser-boa-para-o-mercado-e-a-economia/. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[11] CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021. p. 11.

[12] THE ECONOMIST. Intelligence Unit. **Democracy Index 2014**: Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit. United Kingdom, 2015. Disponível em: https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[13] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDH Global 2014**. [S.l.], 2015. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idh-global-2014. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[14] PEREIRA, Leonardo. As 20 maiores economias do mundo em 2022. *Dicionário Financeiro*, [S.l.], 2023. Disponível em: https://www.dicionariofinanceiro.com/maiores-economias-do-mundo/. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[15] CENTENERA, Mar. Crise Econômica não dá trégua na Argentina: 4 em cada 10 pessoas são pobres. *El País*, Buenos Aires, 01 Out. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/economia/2021-10-01/crise-economica-nao-da-tregua-na-argentina-4-em-cada-10-pessoas-sao-pobres.html. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[16] NÚMERO de brasileiros que vivem na extrema pobreza cresce com fim do auxílio emergencial. *Portal G1 de Notícias*, [S.l.], 03 Mar. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[17] Por tal desempenho, o Brasil está presente no segundo escalão do referido índice, atrás de países como Omã, Cazaquistão e Belarus. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Ranking IDH Global 2014*. [S.l.], 2015. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idh-global-2014. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[18] Nessa pesquisa, os países são qualificados com base na lisura em processos eleitoral e pluralismo, nas liberdades civis individuais e coletivas e na participação/cultura política. Cf. THE ECONOMIST. Intelligence Unit. *Democracy Index 2014*: Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit. United Kingdom, 2015. Disponível em: https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf. Acesso em: 15 Jul. 2023.

[19] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 Dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 18 Jul. 2023. *Online*.

[20] BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *DOU*, Brasília/DF, 09 Nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 18 Jul. 2023. *Online*.

[21] SARLET, Wolfgang Ingo. A dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Administrativo*, [S.l.], vol. 212, pp. 84-94, 1998. p. 84.

[22] REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo, Saraiva, 2002.

[23] GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. Coord. e atualiz. Edvaldo Brito; atualiz. Reginalda Paranhos de Brito. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 106.

[24] RISSI, Vanessa. O trabalho dignifica o homem. [Entrevista concedida a] Glenda Mendes. *O Nacional*, [S.l.], 01 Maio. 2013. Disponível em: https://www.onacional.com.br/cidade,2/2013/05/01/o-trabalho-dignifica-o-homem,37224. Acesso em: 18 Jul. 2023. *Online*.

[25] CIOFFI, Leandro. *Trabalho e dignidade humana*: mudanças nas relações de produção na

realidade sócio-econômica brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Obrigacional Público e Privado) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2009. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119213.pdf. Acesso em: 18 Jul. 2023. pp. 174-175.

[26] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

[27] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF, Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 Jul. 2023. *Online*.

[28] A Lei é popularmente conhecida como "Lei Orgânica da Assistência Social", uma vez que, a partir dela, foram criados, na década de 1990, diversos programas sociais, como, por exemplo, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e outros.

[29] BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília/DF, vol. 10, n. 90, ed. esp., pp. 01-18, Abr./Maio. 2008. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 19 Jul. 2023.

[30] BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *DOU*, Brasília/DF, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 19 Jul. 2023. *Online*.

[31] KANT, Immanuel. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004 *apud* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília/DF:

Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 481.

[32] REALE, Miguel. Fundamentos da concepção tridimensional do direito. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, vol. 56, n. 02, pp. 66-87, 1961. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66372. Acesso em: 21 Jul. 2023. p. 81.

[33] KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. Fernando Pinto Loureiro. São Paulo: Saraiva, 1939.

[34] Para ilustrar tal interpretação restrita, observa-se que, em regimes totalitários, violações aos direitos humanos eram positivadas, sob roupagem de direito, tal como se deu na Alemanha, entre as décadas de 1930 e 1940, cujo governo nazista causou os maiores horrores da humanidade, nos tempos modernos.

[35] Cf. BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020 Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. *DOU*, Brasília/DF, 14 Out. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf. Acesso em: 12 Jul. 2023.

[36] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 62.

[37] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 102.

[38] Em contrato de concessão emergencial do Município – nº 029/AMLURB/2018 –, os referidos serviços são definidos como conservação e limpeza de bens de uso comum, varrição, pintura de meio fio, reposição de papeleiras, limpeza e desobstrução de bueiros,

remoção de animais, remoção de propagandas e apoio em eventos especiais (PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Contrato nº 029/AMLURB/2018*. Empresa: Inova Gestão de Serviços Urbanos S.A. Objeto: Contratação emergencial de Serviços Indivisíveis de limpeza Urbana. São Paulo, 10 Dez. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/subprefeituras/DC_ERHAADM_14.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2023).