

PAA nº 62.0725.0000226/2020

## RECOMENDAÇÃO

01. Em 03 de fevereiro de 2020, pela Portaria MS nº 188, o Ministro de Estado da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, ao dispor sobre medidas para o enfrentamento da citada emergência, nelas incluiu a quarentena (art. 2º, II), a qual abrange a "restrição de atividades [.....] de maneira a evitar possível contaminação ou propagação do coronavírus", autorizando o gestor local de saúde a adotá-la.

Em 20 de março de 2020, por meio do Decreto Legislativo nº 6, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), atendendo à solicitação da Presidência da República encaminhada pela Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Na mesma esteira, o Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, também reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 que atinge o Estado de São Paulo.

E, por meio do Decreto Estadual nº 64.881, em 22 de março de 2020, o Governo do Estado de São Paulo adotou medidas de restrição, decretando quarentena no Estado, medida que foi recentemente prorrogada por mais quinze dias, até 10 de maio de 2020.

Não obstante, o contágio por coronavírus tem se expandido de maneira vertiginosa, no Brasil e no mundo. E, conforme revelam os dados oficiais, a região Sudeste é a mais afetada, concentrando 59,5% dos casos e, assim, despontando o Estado de São Paulo como epicentro da COVID-19 no país.<sup>1</sup>

Diante desse cenário, a Prefeitura Municipal, por meio da Autoridade Municipal de Limpeza (Amlurb) responsável por administrar a coleta de materiais em São Paulo, elaborou um plano de contingência de gestão de resíduos sólidos para a megalópole.

O documento foi elaborado seguindo as diretrizes da Associação Internacional de Resíduos Sólidos (ISWA) e da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e também contou com a colaboração da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE).

O plano foi dividido em três etapas: preventivas, administrativas e operacionais. As ações serão aplicadas conforme as

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/brasil-registra-1124-obitos-pela-covid-19-sao-mais-de-207-mil-casos>. Acesso no dia 13 abr. 2020.

mudanças do cenário diante da pandemia. Esses direcionamentos têm o objetivo de garantir a proteção da saúde pública, dos colaboradores e prevenir a disseminação do vírus.

Quanto aos recicláveis, para evitar a exposição dos funcionários aos resíduos que podem estar contaminados, foi determinado que a destinação dos materiais deverá ser realizada sem qualquer triagem manual, dispensando a atuação dos trabalhadores das cooperativas. Essa medida também inclui os colaboradores que atuam nas Centrais Mecanizadas de Triagem (tecnologias que separam os materiais automaticamente) que selecionam os resíduos manualmente na etapa final do processo.<sup>2</sup>

Somado a isso a interrupção da atividade econômica, o impacto dessa crise na vida dos milhares de catadores e catadoras da cidade de São Paulo é evidente. Trata-se de uma crise que se origina na saúde, mas que se estende por toda a sociedade, pois medidas necessárias para a contenção da pandemia, essencialmente o isolamento social, resultam na paralisação da esfera produtiva, o que irá gerar profunda recessão, por um longo tempo. Estima-se uma expressiva queda do PIB que virá acompanhada de desemprego, diminuição da produtividade e, até mesmo falência de empresas, especialmente as de médio e pequeno portes.

Principalmente se considerarmos que essa crise chega num país fragilizado, com altos níveis de desigualdade, crescimento

---

<sup>2</sup> <https://www.reciclasampa.com.br/artigo/veja-como-funcionara-a-coleta-de-residuos-em-situacao-de-pandemia>

baixo, elevado desemprego e número elevado de trabalhadores na informalidade.

Além disso, as políticas públicas voltadas para os mais pobres vêm sendo solapadas nos últimos anos, o que dificulta respostas rápidas e efetivas.

Não há dúvidas que os efeitos da recessão agravarão as desigualdades, havendo estimativas de que, mundialmente, um enorme contingente de pessoas será atirado à pobreza, com risco à própria sobrevivência.

Vale lembrar que os catadores de matérias reutilizáveis e recicláveis desempenham papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com destaque para a gestão integrada dos resíduos sólidos. De modo geral, atuam nas atividades da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo de forma significativa para a cadeia produtiva da reciclagem.

Sua atuação, em muitos casos realizada sob condições precárias de trabalho, se dá individualmente, de forma autônoma e dispersa nas ruas e em lixões, como também, coletivamente, por meio da organização produtiva em cooperativas e associações.

A atuação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, cuja atividade profissional é reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego desde 2002, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), contribui para o aumento da vida útil dos aterros sanitários e para a diminuição da demanda por recursos naturais, na

---

---

medida em que abastece as indústrias recicladoras para reinserção dos resíduos em suas ou em outras cadeias produtivas, em substituição ao uso de matérias-primas virgem.

A PNRS atribui destaque à importância dos catadores na gestão integrada dos resíduos sólidos, estabelecendo como alguns de seus princípios o *“reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”* e a *“responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”*.

Tanto é assim, que a PNRS incentiva a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e define que sua participação nos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa deverá ser priorizada. A esse respeito, destaca-se a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, na qual já havia sido estabelecida a contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, por parte do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dispensável de licitação.

O fortalecimento da organização produtiva dos catadores em cooperativas e associações com base nos princípios da autogestão, da economia solidária e do acesso a oportunidades de trabalho decente representa, portanto, um passo fundamental para ampliar o leque de atuação desta categoria profissional na implementação da PNRS, em especial na cadeia produtiva da reciclagem, traduzindo-se em oportunidades de geração de renda e de negócios, dentre os quais, a

---

comercialização em rede, a prestação de serviços, a logística reversa e a verticalização da produção.

Conforme se depreende da Carta aberta dos catadores e catadoras de materiais recicláveis às autoridades da Cidade de São Paulo, no contexto da pandemia Covid-19, de 07 de abril de 2020,<sup>3</sup> a estimativa é de que existam cerca de 20 mil catadores e catadoras de materiais recicláveis em atividade na cidade (dados do MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis), e aumento de até 48% nos últimos 3 anos de pessoas coletando materiais nas ruas, em função do desemprego no país.

Além disso, existem cerca de 30 cooperativas e associações de catadores desabilitados pela Prefeitura de São Paulo e, por isso, excluídas do Programa Socioambiental de Coleta Seletiva municipal, que hoje somam cerca de 750 famílias que já se encontravam em situação de dificuldade.

Tem-se, desta maneira, um imenso exército de trabalhadores informais, que lutam cotidianamente pela dura sobrevivência sob a angustiante lógica do “ganhar hoje para comer amanhã”.

Dessa forma, não obstante a Resolução nº 146/2020, da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - Amlurb, da Cidade de São Paulo, que estabelece compensação monetária a 1.400 catadores e

---

<sup>3</sup> <http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/carta-aberta-dos-catadores-da-cidade-de-sao-paulo-no-contexto-da-pandemia-covid-19>

catadoras de materiais recicláveis independentes, que participaram do Programa Reciclar para Capacitar, essa medida se mostra insuficiente, uma vez que exclui a maior parte dos catadores autônomos e outros cooperados da cidade.

Principalmente se considerarmos a velocidade assustadora com que o vírus tem se expandido, somado à realidade socioeconômica de um Estado – e em especial da capital –, tão vasto e dominado pelas desigualdades como São Paulo, na qual há enorme contingente de pessoas em situação de rua ou vivendo em habitações precárias, sem saneamento básico, sem acesso a produtos de limpeza e sem possibilidade de realizar o isolamento social na forma preconizada, torna o combate à pandemia uma tarefa ainda mais árdua e importante, tendo em vista que a vulnerabilidade social torna ainda mais nefastas as consequências de uma doença como a COVID-19.

São centenas de milhares de pessoas – adultos, idosos, jovens e crianças – que vivem em favelas, cortiços, ocupações e toda sorte de submoradias ou de moradias precárias. E vale destacar que recente matéria jornalística publicada pela Folha de São Paulo de 30 de março, traz a informação de que *“pesquisa do Data Favela constatou recentemente que 72% dos habitantes desses aglomerados não dispõem de poupança suficiente para manter por uma semana seu padrão de vida já precário. Além da transferência imediata de renda para esse contingente desassistido, são imprescindíveis medidas de curto e médio prazos que aumentem a resiliência dessas comunidades”*.

Além dessa significativa parcela da população, há ainda as pessoas em situação de rua, que ocupam o mais excluído dos

---

segmentos da população brasileira. Os mais vulneráveis em tempos de regularidade da vida social e econômica atingem alarmantes índices de risco e vulnerabilidade em tempos de exceção como os agora vividos.

Atualmente, o Município de São Paulo, em sua rede de Proteção Especial, conta com um único Centro de Acolhida para Catadores, com 55 vagas mistas, localizado na Alameda Dino Bueno, 735 – Campos Elíseos, que, para os usuários do serviço, oferece café da manhã, e, neste período de pandemia, está oferecendo também almoço.

Assim, não restam dúvidas que o avanço da pandemia Covid-19, no Município de São Paulo, tem exercido forte impacto na categoria dos catadores e catadoras da cidade de SP, cooperados ou autônomos, além da sociedade em geral, uma vez que a paralisação das cooperativas e associações de catadores afeta não só os profissionais cadastrados neste serviço essencial, como o restante dos catadores e catadoras da cidade, cooperados ou autônomos, que tiveram que se recolher aos seus lares e às suas carroças, uma vez que a exposição à infecção é potencializada na atividade de coleta de recicláveis.

Necessário, portanto, a adoção de medidas socioassistenciais e de proteção que possam atender de modo igualitário às cooperativas e associações de catadores/as habilitadas no programa socioambiental de coleta seletiva, assim como as cooperativas e associações de catadores/as não-habilitadas, e também aos catadores/as avulsos que exercem seu trabalho individualmente, constituindo, na verdade, a maior parte da força de trabalho da cadeia produtiva da reciclagem, merecedores de atenção especial neste momento de dificuldade.

Como já mencionado, esses importantes agentes ambientais vivem de sua renda cotidiana e, na sua maioria, encontram-se vulneráveis social e economicamente, apesar da importância de sua atividade. É impossível não reconhecer a essencialidade dessa atividade, bem como o agravamento da situação social e econômica desses profissionais.

Portanto, cabe ao Município adotar providências urgentes a fim de evitar, ou ao menos mitigar ao máximo, os impactos dessa grave situação causada pela COVID-19, em relação aos catadores e catadoras da cidade de São Paulo.

Daí se fazer cabível e necessária a expedição da presente recomendação administrativa.

02. A recomendação é um dos instrumentos de que dispõe o Ministério Público no exercício das atribuições que a Constituição Federal lhe comete no inciso II do artigo 129.

Diz o texto maior que “são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Uma destas medidas é a recomendação, que “é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social” (artigo 5º do Ato Normativo CPJ nº 484/06).

Com efeito, dispõe o artigo 27, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, que “cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, (...). No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências, (...) emitir (...) recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no ‘caput’ deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito”.

Também em terras paulistas a legislação traz igual previsão: dispõe o artigo 113, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 734/93, que “encerrado o inquérito civil, o órgão de execução do Ministério Público poderá fazer recomendações aos órgãos ou entidades referidas no inciso VII, do artigo 103, desta lei complementar [poderes estaduais e municipais; órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, direta ou indireta; concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; entidades que exerçam função delegada do Estado ou do Município ou que executem serviço de relevância pública], ainda que para maior celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos, requisitando do destinatário sua divulgação adequada e imediata, bem como resposta por escrito”.

No mesmo sentido está a normatização interna do Ministério Público: dispõe o artigo 15 da Resolução nº 23/07 do Conselho Nacional do Ministério Público: “o Ministério Público, nos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório, poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover”.

Também no âmbito do Ministério Público paulista, reza o artigo 6º, inciso I, do já mencionado Ato Normativo CPJ nº 484/06, que “no exercício das suas atribuições o membro do Ministério Público poderá expedir recomendações e relatórios anuais ou especiais para que sejam observados os direitos que lhe incumba defender ou para a adoção de medidas destinadas à prevenção ou controle de irregularidades”. A mesma normatização dispõe que “o presidente do inquérito civil poderá recomendar aos órgãos ou entidades competentes a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, bem como para que sejam tomadas, em prazo razoável, as providências legais, no âmbito de seu poder de polícia, a fim de assegurar o respeito a interesses sociais e individuais indisponíveis, tratados coletivamente” (artigo 95).

03. No caso vertente, a recomendação se sustenta a fim de evitar que seja violada a dignidade da pessoa humana (art.1º, III, CF) e porque a Constituição Federal prevê que se constitui objetivo fundamental da República Brasileira a erradicação da pobreza e da marginalização (artigo 3º, inciso III), o que significa dizer que estão contempladas nesse objetivo fundamental toda a atuação estatal possível para a erradicação da pobreza como, também, a destinada a evitar a ampliação ou agravamento da vulnerabilidade social dos catadores e cooperados da cidade de São Paulo.

Sobre a assistência social, a Constituição Federal afirma que a ela será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos a proteção à família, maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, além de promover a integração ao mercado de trabalho (art.203, I e III), o que significa que a

assistência social deixou de ser mero favor ou liberalidade, convertendo-se em direito de todo cidadão brasileiro que dela necessite para manter sua dignidade.

Por fim, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/93 prevê, como um dos objetivos da Assistência Social, expresso em seu artigo 2º, inciso I, a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos e, em seu inciso III, a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Destarte, considerando que, de acordo com a Nota Técnica nº 01/SMADS/2020, o atendimento a pessoas em situação de rua deverá considerar o agravamento das vulnerabilidades em função do fechamento de comércios, serviços e outras atividades que costumam representar acesso a itens básicos de sobrevivência.

Considerando que a conexão da alimentação com a saúde é inegável, valendo lembrar a respeito, o conceito trazido pelo artigo 196 da Constituição Federal, no sentido de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. Este conceito de saúde não se sustém sem a garantia fundamental de acesso à alimentação.

A alimentação básica e adequada é direito humano fundamental e está intimamente relacionada aos direitos à saúde e à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Considerando que a Lei Federal 7.783/1989, assim como o inc. IX do art. 3º do Decreto 10.282/2020, que regulamentou a Lei 13.979/2020, reconhecem a captação e tratamento do lixo como serviços públicos essenciais (inciso VI do art. 10 da Lei), e que, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, os serviços públicos essenciais devem ser prestados de forma contínua e sem interrupção, sob pena de responsabilidade civil.

E a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) no artigo 3º, inciso XI, prevê que a gestão integrada de resíduos sólidos é um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável, e, no art. 7º destaca, entre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a integração das catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Considerando, ainda, que o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal dispõe como princípio fundamental da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana.

E que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados, promovendo as medidas necessárias a sua garantia nos termos dos artigos, 127 e 129, inciso II, da Constituição Federal.

Levando em consideração as circunstâncias econômicas e sociais do grave momento presente da história brasileira

na execução da política, em atenção à finalidade social e bem-estar de todos, em especial dos catadores e catadoras do município de São Paulo, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Área de Inclusão Social da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital,

## **RECOMENDA**

à Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo que adote as seguintes providências:

a) Adoção de medidas urgentes visando a ampliar a rede de serviços, apoio e proteção aos catadores e catadoras de materiais recicláveis da cidade de São Paulo.

b) Adoção de medidas urgentes que possibilitem a disponibilização, nos Centros de Acolhida para Catadores, de todo o suporte direto e necessário aos catadores e catadoras que estejam em situação de vulnerabilidade social, para operacionalizar os pedidos de renda mínima do governo federal (ou inscrição no Cadastro Único – CadÚnico), e também aqueles previstos na Resolução nº 146/2020, da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - Amlurb, da Cidade de São Paulo, de modo igualitário, caso manifestem interesse expresso de acessarem o benefício e se enquadrem nas condições do programa.

f) Adoção de medidas urgentes para que sejam disponibilizados cestas básicas e/ou ticket alimentação e produtos de higiene pessoal aos

catadores e catadoras não inseridos na rede de proteção socioassistencial, tomando por base os cadastros efetuados e disponibilizados pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.<sup>4</sup>

**RECOMENDA**, ainda,

à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico solicitando:

- a) Adoção de medidas urgentes para ampliação do plano de ação, visando a orientação e estímulo à formação e organização de cooperativas ou outras formas de associação e economia solidária de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

**RECOMENDA**, por fim,

à Secretaria Municipal das Subprefeituras – AMLURB, solicitando:

- b) Adoção de medidas para elaboração de cadastro das organizações de catadores e o levantamento de catadores avulsos atuantes na Municipalidade, tomando por base os cadastros efetuados e

---

<sup>4</sup> <http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/carta-aberta-dos-catadores-da-cidade-de-sao-paulo-no-contexto-da-pandemia-covid-19>

---

disponibilizados pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.<sup>5</sup>

- c) Adoção de medidas urgentes visando a ampliação do programa de formação básica em materiais recicláveis – Reciclar para Capacitar, e o suporte técnico contábil, jurídico e administrativo, às cooperativas, associações e grupos de catadores.
- d) Adoção de providências para ampliar e destinar recursos do Fundo Paulistano de Reciclagem, criado pela Resolução nº 028/AMLURB/2014.

Por outro lado, baseado no artigo 97 do Ato Normativo CPJ no 484/06, solicita o Ministério Público que em **05 dias** as Secretarias informem, por mensagem eletrônica dirigida a esta Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – [inclusaosocial@mpsp.mp.br](mailto:inclusaosocial@mpsp.mp.br), a adoção das providências destinadas a atender à recomendação e à sua ampla divulgação, pelos meios possíveis, aos seus usuários.

O exíguo prazo se justifica diante da urgência de que sejam adotadas providências de auxílio e garantia de direitos em face da situação de calamidade decorrente da pandemia do COVID-19.

---

<sup>5</sup> <http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/carta-aberta-dos-catadores-da-cidade-de-sao-paulo-no-contexto-da-pandemia-covid-19>

São Paulo, 28 de abril de 2020.

**Anna Trotta Yaryd**

1ª Promotora de Justiça de Direitos Humanos

**Eduardo Ferreira Valerio**

2º Promotor de Justiça de Direitos Humanos