

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 976 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO - MTST</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO</b>

**ADPF 976 MC / DF**

	GROSSO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

## ADPF 976 MC / DF

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
INTDO.(A/S)	:PREFEITOS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### DECISÃO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido REDE SUSTENTABILIDADE, pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL) e pelo MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST) em face do *“estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”*.

Os autores apontam que recorrentes omissões estruturais por parte dos Poderes constituídos, sobretudo do Executivo e do Legislativo, têm engendrado sistemáticas violações aos seguintes preceitos fundamentais: *“direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o direito fundamental à igualdade (art. 5º, caput, e art. 196), o fundamento da República Federativa de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), direito social à moradia (art. 6º) e, por fim, o objetivo fundamental da República Federativa de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I)”*.

Segundo argumentam, a conjuntura precária vivida pela população em situação de rua decorre de omissões estruturais e relevantes do poder público, sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo – em seus três níveis federativos –, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas na legislação e de falhas na reserva de orçamento público em *quantum* suficiente para concretizar tais direitos.

Na exordial, apontam que pessoas em situação de rua encontram-se em condição de fragilidade, incerteza, provisoriedade e precariedade, sendo que o Poder Público tem deixado de cumprir os preceitos constitucionais relativos à saúde, moradia, vida digna e alguns princípios,

## ADPF 976 MC / DF

entre quais o da eficiência.

Argumentam que o contexto da população em situação de rua tornou-se ainda mais agudo no período pós-pandêmico, em que houve uma intensificação da crise econômica e social no país.

Os autores citam o reconhecimento, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de que o elevado número de pessoas de rua é uma condição violadora dos direitos humanos.

É apresentado, ainda, estudo produzido pelo IPEA que aponta que a população em situação de rua aumentou de 92.515 (noventa e dois mil quinhentos e quinze), em setembro de 2012, para 221.869 (duzentos e vinte e um mil, oitocentos e sessenta e nove) pessoas, em março de 2020, o que corresponde a um acréscimo de 140% (cento e quarenta por cento).

Na sequência, afirmam não haver política pública eficaz para atender a esse grupo vulnerável, e que não existe um censo nacionalmente coordenado para estimar sua dimensão.

Sustentam, portanto, que o estado de completa omissão estatal impõe a adoção de técnicas utilizadas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de solucionar graves afrontas aos direitos fundamentais, em razão do estado de inconstitucionalidade permanente, tal qual ocorrera no caso da ADPF 347 (sistema carcerário) e ADPF 760 (desmatamento ilegal da Floresta Amazônica).

Nesse cenário, anotam que a condição da população em situação de rua consubstancia um dos temas que evidenciam o assolamento e a ineficiência dos sistemas de proteção social brasileiros, na medida em que a atuação estatal revela-se ineficiente, omissa, ineficaz, sem participação popular e sem observar critérios morais e legais, como a *Política Nacional para a População em Situação de Rua*.

Afirmam que as citadas omissões possuem caráter regressivo do ponto de vista social, pois reduzem consideravelmente o âmbito de proteção constitucional e normativa dos direitos à dignidade da pessoa, da família e da pessoa idosa, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso.

Sustentam, ainda, que as políticas públicas adotadas pelo Estado não

são capazes de lidar com a situação, implicando no aumento da população de rua, sendo que o Estado costuma gerenciar o espaço público por meio da violência, visando o bem-estar de outros segmentos da sociedade.

Asseveram, portanto, presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. O *fumus boni juris* estaria configurado pelo “*gravíssimo estado de coisas inconstitucional concernente nas condições absolutamente desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, por omissões estruturais e relevantes sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo, em seus três níveis federativos, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas de inovação legislativa necessária e de falhas na reserva de orçamento público em quantum suficiente*”. Já em relação ao *periculum in mora*, apontam para as frequentes mortes de pessoas em situação de rua em razão de frio e de fome, sobretudo diante das omissões estatais estruturais.

Diante dessa argumentação, formulam os seguintes pedidos:

1 – Seja deferida a concessão da medida cautelar para impor que os Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais promovam ações concretas no sentido de preservar a saúde e a vida das populações em situação de rua, como:

a) Que cidades e estados façam a adesão formal se comprometendo a observar as diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e institua o “*comitê poprua*” em sua localidade para acompanhamento e monitoramento da construção democrática e participativa da política para população em situação de rua;

b) o fornecimento pelos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, em 48 horas, de dados para diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de

fornecimento de alimentação;

c) a criação de Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua em nível federal, com 1 representante do Governo Federal, 1 de cada Governo Estadual e Distrital e pelo menos 5 representantes da sociedade civil, a fim de centralizar as necessidades da presente ação, que deverá ser replicada em nível estadual, com o representante de cada estado e 1 representante de cada município e pelo menos 5 representantes da sociedade civil, consultando o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e os comitês estaduais e municipais similares sempre que necessário;

d) a disponibilização de alertas meteorológicos da Defesa Civil e do Ministério da Agricultura para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua;

e) a imediata destinação emergencial de vagas na rede hoteleira nas localidades onde houver carência de vagas em abrigos institucionais já existentes, garantindo o ressarcimento dos custos ao estabelecimento por parte dos poderes federais, estaduais, distrital e municipais;

f) a imediata destinação emergencial de escolas, estádios, ginásios, alojamentos galpões, prédios da administração pública e outros espaços públicos das esferas federais, estaduais e municipais, nas localidades onde houver carência de vagas em abrigos institucionais já existentes e onde as vagas na rede hoteleira não sejam suficientes;

g) a montagem imediata pela defesa civil federal, estaduais, distrital e municipais e/ou por militares federais e estaduais de barracas para abrigo das pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há

número de vagas em número compatível com a necessidade;

h) a apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para **zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua;**

i) garantir, nas soluções temporárias e permanentes, a qualidade e a diversidade dos equipamentos de atendimento à população em situação de rua, respeitando as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitando a separação de núcleos familiares;

j) a imediata adoção de providências que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;

k) a disponibilização de apoio das vigilâncias sanitária municipais e estaduais para garantir o abrigo aos animais de pessoas em situação de rua, inclusive em contato com eventuais clínicas veterinárias privadas;

l) a disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua por parte dos poderes federais, estaduais, distrital e municipais;

m) a imediata contratação, em caráter emergencial e temporário ou definitivo, de servidores das carreiras de assistência e serviço social, para o necessário auxílio às pessoas em situação de rua;

n) a utilização do pessoal de defesa civil federal (Lei 12.608/2012), estaduais e municipais, para atuarem nas ações de enfrentamento;

o) a utilização de militares federais (art. 16 da Lei Complementar 97/1999) para atuarem no apoio logístico às ações de enfrentamento;

p) a disponibilização de atendimento médico em hospitais públicos, inclusive os hospitais militares, e nos hospitais privados, em caso de qualquer dificuldade na rede pública, em especial nos casos de suspeita de hipotermia;

q) a liberação e disponibilização imediata dos recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil para os fins da presente ação (Lei 12.340/2010);

r) a disponibilização de equipes das mais variadas áreas que permitam a devolução da dignidade às pessoas em situação de rua: como identificação individual e de familiares, por todos os meios possíveis (datiloscópico, DNA e outros), com o cruzamento com bancos de dados de pessoas desaparecidas, como o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019), permitindo a reintegração familiar e social, quando possível, inclusive o custeio do transporte para perto da família;

s) a inserção da população em situação de rua em programas federais, estaduais, distrital e municipais de educação e profissionalização, conforme o caso;

t) a criação de incentivos à contratação de pessoas que estejam ou tenham estado em situação de rua ou a aplicação de benefícios já existentes, como, por exemplo, às contratações de egressos do sistema carcerário, incluindo a inserção, quando for o caso, nos editais de licitação para a contratação de serviços, da exigência de que a contratada destine percentual mínimo de sua mão de obra para pessoas que estejam ou tenham estado em situação de rua, por analogia ao art. 25, § 9º, II, da Lei 14.133/2021;

u) o encaminhamento para imediato internação e tratamento, nos termos das Leis 10.216/2001 e 13.434/2006, em entidades públicas, civis ou militares, ou privadas, com a abertura de novas vagas e contratação de pessoal, quando for o caso;

v) o cadastramento de todas as pessoas em situação de rua no Programa Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021) e a disponibilização imediata da primeira parcela do auxílio, independentemente de eventual “fila” para o cadastro;

w) a caracterização de urgência a autorizar a



dispensa de licitação para os fins determinados na presente ação (art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021 e dispositivos similares nas demais leis de contratação);

x) a proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, da remoção e do transporte compulsório e do emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua;

y) o imediato fazimento, por parte dos Poderes Executivos de todos os entes federativos, de campanhas institucionais de arrecadação de doações de mantimentos, gêneros alimentícios, roupas, cobertores e afins, inclusive com a concessão de eventuais benefícios fiscais a entidades sem fins lucrativos que atuem em tais searas;

z) a aplicação do abatimento de até 100% (cem por cento) do valor da doação de pessoas naturais e jurídicas para os fins da presente ação, dos impostos devidos, como por analogia à Lei 7.752/1989;

aa) a intimação dos Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais a fim de envidar esforços para liberação de recursos que permitam a adoção de medidas emergenciais para abrigo, alimentação e cuidados médicos das pessoas em situação de rua;

bb) a destinação das sobras orçamentárias dos Poderes Legislativos e Judiciário federal, estaduais, distrital e municipais para complementar o financiamento das atividades estabelecidas pela presente ação;

cc) a intimação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de que contribuam com a matéria da presente ação, sobretudo na conscientização dos membros quanto à necessidade de atuação em prol da solução definitiva dos problemas aqui enfrentados;

## **2. Sobre as zeladorias urbanas:**

a) Divulgação prévia de dia, horário e local das ações

de zeladoria urbana nos sites das prefeituras e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos;

b) Definição, ouvindo as prefeituras e a sociedade civil, de limites e procedimentos das ações de zeladoria urbana: trato com a população em situação de rua, limitação de horário e vedações de ações que afetem a população em situação de rua em dias de chuva ou em períodos com baixas temperaturas;

c) Informação sobre destinação de bens apreendidos, local de armazenamento dos itens e explicação sobre procedimento de recuperação do bem;

d) Responsabilização objetiva dos agentes de estado que agirem em desacordo com os direitos humanos das pessoas em situação de rua por meio de processo administrativo, garantido o contraditório e ampla defesa;

e) Abertura de bagageiros para as pessoas em situação de rua terem onde guardar seus pertences;

f) Que os locais onde haja grande concentração de pessoas em situação de rua, cujas ações de zeladoria possam gerar conflitos, sejam envolvidos agentes do serviço social e saúde para alinhamento das ações necessárias.

3 – No mérito, requer-se seja confirmada a medida cautelar, e declarado o estado de coisas inconstitucional da conjuntura das pessoas em situação de rua, para determinar a adoção de providências de índole legislativa, orçamentária e administrativa no sentido de combater o descaso com as pessoas nessa específica condição de vulnerabilidade, não só, mas especialmente, as já descritas no pedido cautelar.

Em 25/5/2022, diante da relevância da matéria constitucional suscitada, determinei a adoção do rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/99, para

que as autoridades responsáveis pudessem se pronunciar.

Vários entes federativos apresentaram informações, pugnando pelo não conhecimento da ação e cientificando de medidas que são adotadas para o enfrentamento da questão social da população em situação de rua.

A Advocacia-Geral da União (doc. 294) manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, quanto aos pedidos cautelares, pelo seu indeferimento, ante a ausência dos pressupostos que os legitimariam, em peça assim ementada:

Pessoas em situação de rua. Suposta omissão estrutural, imputada a todas as esferas de governo, na condução de políticas públicas direcionadas à população em situação de rua no País, em violação aos preceitos expressos nos artigos 1º, III; 3º, I; 5º, caput; 6º; 23, II; 24, XII; 194; 196; 197; 198; 199; 200; 227; e 230 da Constituição de 1988. Alegada caracterização de estado de coisas inconstitucional. Preliminares. Ilegitimidade ativa do MTST. Inépcia da inicial. Ausência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Inadequação do processo objetivo para a coordenação de políticas públicas. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A diretriz organizativa da assistência social estabelecida na Carta Maior e na Lei Orgânica de Assistência Social confere à União as prerrogativas de coordenação e de edição de normas gerais e de cofinanciamento de serviços e programas socioassistenciais, mediante o repasse de recursos aos entes federados. Nesse quadro, a União tem diligenciado para adotar todas as medidas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais desse segmento populacional, tendo estabelecido uma sólida base normativa nesse sentido, a exemplo do Decreto nº 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua) e da Portaria MMFDH nº 2.927/2021 (Projeto Moradia Primeiro). A par disso, o Governo Federal tem atuado de forma coordenada em inúmeras frentes de ação para garantir a implementação de políticas públicas em defesa das pessoas em situação de rua. Necessidade de autocontenção judicial. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e,

quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

Em sentido semelhante, o Procurador-Geral da República (doc. 305) opinou pelo não conhecimento da ação objetiva:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. DIGNIDADE HUMANA. SAÚDE. VIDA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. O Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST não tem legitimidade para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.

3. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária.

4. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.

— Parecer pelo não conhecimento da ação.

Em atenção à inegável relevância que caracteriza o caso em questão, sobretudo quando verificada a violação sistemática de direitos e garantias fundamentais de pessoas em situação de rua, assim como a necessidade de debater expedientes normativos e políticas públicas que demandam conhecimento técnico multifacetário, determinei a realização de audiência pública, que ocorreu nos dias 21 e 22 de novembro de 2022.

Na oportunidade, foram colhidos substanciais depoimentos de pessoas com vivência em situação de rua, agentes políticos, órgãos e instituições públicas e privadas, bem como pesquisadores com elevada *expertise*.

A transcrição dos depoimentos sobre a população em situação de

## ADPF 976 MC / DF

rua foi divulgada no *site* do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, e os documentos encaminhados pelos expoentes foram juntados ao processo.

É o relatório do essencial.

DECIDO.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato

## ADPF 976 MC / DF

impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

A tutela provisória estrutural, embora precária, não se mostra incompatível com a dimensão das medidas pleiteadas, que almejam, em certa medida, operar uma reestruturação institucional diante de um **quadro grave e urgente de desrespeito a Direitos Humanos Fundamentais**, conforme já decidido por esta SUPREMA CORTE ao acolher medidas cautelares de igual natureza em outras oportunidades: ADPF 347-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2016; ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/10/2020; ADPF 756-TPI-Ref, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 30/3/2021; ADPF 635-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022.

Consideradas, assim, as particularidades próprias ao desenvolvimento de um processo estrutural como o que se tem sob análise, entendendo presentes, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em mero juízo e probabilidade, os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para o DEFERIMENTO PARCIAL dos pedidos cautelares formulados.

### **(I) Da necessidade de implementação efetiva de um Plano Nacional para a População em Situação de Rua.**

#### **a) Panorama fático**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 colocou em pauta a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil, crise social crônica multifacetada,

pois acompanha a história brasileira e tem como causa fatores e agentes diversos.

Nos últimos anos, a crise da rua tornou-se cada vez mais evidente na realidade dos brasileiros, seja vivida, seja testemunhada.

Essa condição de emergência social é conhecida pelo Estado brasileiro, mas a grave escassez de dados estatísticos sobre a população em situação de rua (PSR) e a ausência de dados oficiais recentes sobre esse grupo social dificultam a suplantação desse problema.

Com efeito, os últimos Censos Demográficos realizados ignoraram essa população e incluíram somente a população domiciliada. O único levantamento oficial de que se tem ciência foi realizado em 2009. Trata-se da *“Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua”*, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Naquele mesmo ano, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), pelo Decreto 7.053/2009, com o objetivo de determinar princípios, diretrizes e objetivos na atenção à população em foco, definida pela legislação na seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A proposta do Plano é de concretizar-se de forma descentralizada, com cooperação entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem, com o compromisso de estabelecer comitês gestores intersetoriais de acompanhamento e monitoramento.

No entanto, até 2020, apenas cinco estados (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco) e 15 municípios (São Paulo (SP), Goiânia (GO), Curitiba (PR), Maceió (AL), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Rio Branco (AC), Uberaba (MG), Recife (PE), Passos (MG), Novo Hamburgo (RS), Foz do Iguaçu (PR), Serra (ES), Juiz de Fora (MG), Fortaleza (CE)) aderiram à PNPSR. Portanto, em 12 anos, a política ainda não conta com a adesão da grande maioria dos entes federativos descentralizados.

O Decreto, em seu artigo 6º, determina diretrizes que devem, compulsoriamente, ser observadas pela União e demais entes federativos já parte ou que venham a aderir à PNPSR. Devido à importância, expõe-se o inteiro teor do dispositivo:

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;

II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;

III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;

VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e



regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e

X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

Por seu turno, o artigo 7º estabelece os objetivos da PNPSR, entre eles, a instituição de contagem oficial e o incentivo à pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre população em situação de rua:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

(...)

III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;

(...)

VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento.

A despeito desse comando e passados mais de treze anos desde a edição do Decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os objetivos ainda não foram alcançados. Esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. Em consequência, a existência de milhares de brasileiros **está para além da marginalização, beirando a invisibilidade.**

Registro que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na **Nota Técnica n. 73**, bastante referenciada na Audiência Pública, apresenta dados estatísticos mais consolidados sobre o número de pessoas em situação de rua no Brasil. Foram observados dados do Cadastro Único

para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), dos Registros Mensais de Atendimento socioassistencial (RMAs) e do Censo Suas de setembro de 2012 a março de 2020.

**A análise constatou um aumento de 140% (cento e quarenta por cento) na população em situação de rua em todo o país, um total de 221.869 (duzentos e vinte e um mil, oitocentos e sessenta e nove pessoas).**

O Instituto destaca que o crescimento dessa população é fenômeno presente nos diversos municípios das cinco Regiões do Brasil, sejam eles de grande ou pequeno porte, todavia, há um aumento ainda mais intenso nos primeiros.

É notório o crescimento constante dos números ao longo dos anos, além de uma aceleração no último dado, de março de 2020, o que poderia indicar um efeito da crise sanitária da Covid-19, de acordo com a Nota.

Em outro estudo do IPEA, a *“Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil”* (2012-2022), o impacto da pandemia foi confirmado. A pesquisa demonstrou a estimativa de que 281.472 (duzentas e oitenta e um mil, quatrocentos e setenta e duas) pessoas compunham a população em situação de rua, o que representa um aumento de 38%, em relação aos dados de 2019.

**Diante disso, o IPEA afirma haver crescimento de 211% na população em situação de rua, na última década (2012 a 2022), porcentagem bastante desproporcional ao aumento de 11% da população brasileira em período similar (2011 a 2021), segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).**

Enfatize-se, no entanto, a limitação do levantamento em relação a esses números, em razão das principais fontes utilizadas (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Registros Mensais de Atendimento socioassistencial e Censo Suas), que não incluem a parte mais marginalizada da população em situação de rua, ou seja, aquela que não se beneficia de qualquer prestação assistencial do Estado ou, ainda, aquela que sequer tem documentos de identificação.

Nessa conjuntura, não existe um mapeamento oficial da população

em situação de rua no país, requisito essencial para o desenvolvimento de políticas públicas.

A ausência de **censo oficial atualizado** é elemento limitador para o desenvolvimento de pesquisas capazes não só de mensurar quantitativamente a população em situação de rua, mas também qualitativamente. Isto é, gerar dados suficientes para desenhar o perfil (ou perfis) e as condições de sobrevivência das pessoas em situação de rua no país, indicando as principais vulnerabilidades, as causas mais recorrentes de entrada na rua, os motivos incentivadores de saída das ruas, entre outros fatores.

Não se pode negligenciar que, para o enfrentamento da temática da população em situação de rua, é essencial de compreender o cenário de estado nas ruas, ou seja, as principais faltas substanciais, como alimentação e higiene, os direitos fundamentais violados e o acúmulo de vulnerabilidades do heterogêneo grupo social.

É igualmente relevante compreender os motivos que levam o indivíduo às ruas, pois o reconhecimento dessa circunstância permite desenvolver programas de prevenção à entrada na rua, a fim de mitigar os números já em aceleração crescente.

Em soma, entende-se essencial delinear fatores psicossociais e econômicos que incentivam e impulsionam a saída das ruas, para a elaboração de políticas públicas e de medidas assistenciais com essa finalidade.

Diante disso, a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: **evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas.**

O município de São Paulo, em 2019, promoveu um **Censo** (Qualitest Inteligência em Pesquisa) para realizar um levantamento amostral do perfil socioeconômico das pessoas em situação de rua na cidade.

Na pesquisa, nota-se a análise dos três eixos, ao destacar os seguintes elementos: **origem das pessoas em situação de rua; local de permanência; sexo; raça/cor; idade; escolaridade; acesso à documentação;**

rua e acolhimento; motivos de estar em situação de rua; vínculo familiares; tempo de rua; segurança alimentar e cotidiano; trabalho e renda; saúde; orientação sexual; deficiência; uso de álcool e drogas; internação em instituições; cidadania; participação social; atendimento em serviços públicos; e superação da situação de rua.

O levantamento constatou que 96,7% das pessoas em situação de rua na cidade são nascidas no Brasil e dessas, 55% são naturais do Estado de São Paulo. A movimentação desses indivíduos também foi indagada, sendo que 60,4% dos entrevistados declaram permanecer na mesma região em que começaram a ficar em situação de rua, enquanto 5,8% afirma trocar de lugar com frequência.

Delinear onde as pessoas estão e quais são os seus movimentos na cidade, ou entre estados, permite elaborar ações de acolhimento focadas, o que evita gastos públicos excessivos, dada a maior eficiência do serviço.

Em relação ao perfil da população em situação de rua de São Paulo, o estudo indica que 85,5% das pessoas são do sexo masculino, 51% tem a idade entre 31 e 49 anos, 68,8% das pessoas são pretas ou pardas e 91,5% do grupo social declara saber ler e escrever.

Quanto ao acesso à documentação, constatou-se que 82% das pessoas em situação de rua possuíam documentação, enquanto 18% declarou não possuir documentos.

As pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo foram questionadas sobre suas condições de sobrevivência nas ruas, 75,2% delas informaram já ter dormido nos centros de acolhida e 19,1% afirmaram não utilizar os centros de acolhida. Ainda sobre os centros de acolhida, 19,3% dos entrevistados declararam ter sido impedidos de entrar por terem feito uso de drogas e 3% por serem LGBTQ+.

Além da importância de haver um espaço protegido e seguro para dormir, a segurança alimentar é elemento de especial atenção quando pensada a crise da rua. Em relação ao tema, no levantamento, 49,8% afirmaram conseguir alimentos por meio de serviços da Prefeitura de São Paulo e 35,3% declararam que, nos últimos 7 dias, haviam passado um dia inteiro sem comer.

Somado a isso, os entrevistados declararam ter acesso a água para beber em locais privados, como estabelecimentos comerciais e postos de gasolina; em centros de acolhida ou de convivência; e em estações de trem, metrô ou terminais rodoviários.

Nesse aspecto, nota-se a dependência dessa população a espaços de acesso limitado para garantir sua hidratação diária, necessidade elementar para a sobrevivência humana. Quanto ao uso de água para higiene pessoal e para lavar roupas, 60,7% afirmou conseguir água para em centros de acolhida, 13,5% em núcleos de convivência e em outros locais como postos de gasolina, estabelecimentos comerciais, casa de amigos, igrejas e espaços pagos. Em relação ao uso de roupas limpas, a maioria dos entrevistados (61,8%) informa ter acesso por meio de doações de pedestres, de centros de acolhida ou espaços de convivência. Por último, as pessoas entrevistadas foram indagadas quanto ao local onde realizam suas necessidades fisiológicas, 43,2% o fazem em centros de acolhida, porém, destaca-se que 10,7% utilizam as ruas.

O Marco Civil do Saneamento, Lei 14.026/2020, determinou importantes alterações nos princípios basilares para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, presentes na Lei 11.445/2007, norma responsável por estabelecer diretrizes nacionais para esse serviço.

O art. 2º desta lei determina como princípios a universalidade e a integralidade dos serviços públicos de saneamento básico, no sentido prestá-los com a finalidade de atender à população como um todo e conforme suas necessidades. Eis o teor do dispositivo:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

- I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados.

Adotando-se como parâmetro as condições cotidianas e de sobrevivência da população em situação de rua expostas no estudo da cidade de São Paulo, entende-se que a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico ainda não está consolidada.

Condicionar o acesso à água e à higiene ao ingresso em centros de acolhimento ou à boa vontade de locais privados viola direitos fundamentais que deveriam ser garantidos a todo e qualquer ser humano.

A dignidade das pessoas em situação de rua é direito humano inviolável, logo, é inaceitável a dependência de sua realização à benevolência de particulares, em razão da omissão do Estado.

Diante desse cenário, mostra-se imperativo que a União, em parceria com os demais entes federativos, disponibilizem bebedouros, banheiros públicos, e lavanderias sociais de fácil acesso à população em situação de rua.

Esse é um dos meios cabíveis para, em alguma medida, realizar a universalidade e a integralidade previstas no Marco Civil do Saneamento.

Para além das dificuldades comuns aos diferentes perfis da população de rua, ressalta-se a necessária atenção àqueles que apresentam acúmulo de vulnerabilidades, ou “hiperhipossuficiência”, como mulheres, população LGBTQIAP+, negros, crianças.

Esses diferentes grupos apresentam necessidades e demandas particulares, como o referido impedimento ao acesso a centros de acolhida a pessoas LGBTQ+, ou ainda o fato de 12,7% das pessoas do sexo feminino estar em condição de pobreza menstrual, pois não fazem uso regular de absorventes ou coletores – recorrendo ao uso panos, papéis ou não utilizam nenhum tipo de material absorvente.

Embora algumas porcentagens, na pesquisa de São Paulo, sejam baixas em relação ao todo, ressalta-se a importância de incluir tais pontos de atenção no processo de elaboração de políticas públicas, dada a evidente composição heterogênea da população em situação de rua do país, que não pode ser ignorada.

Em relação aos outros eixos, entrada e saída das ruas, o

levantamento do município elencou as principais razões que levaram as pessoas entrevistadas a estarem em situação de rua, foram eles: **conflitos familiares, dependência química, perda de trabalho e perda da moradia.**

Ainda, é interessante ressaltar que apenas 4,1% dos entrevistados não trabalhava antes de estar em situação de rua e que 54,3%, já em situação de rua, realizava alguma atividade remunerada.

Por último, quanto aos motivos que seriam capazes de auxiliar a saída das ruas, destacaram-se os seguintes estímulos: **emprego fixo; moradia permanente; benefícios financeiros; retorno à casa da família e; superação da dependência química.** Apenas 2,4% afirmou não desejar sair das ruas.

A breve exposição dos resultados encontrados no Censo de 2019, realizado no Município de São Paulo, para além de exemplo para futuros e necessários censos oficiais financiados pelo Governo Federal, é um parâmetro inicial importante para a compreensão de elementos que compõem os **três eixos (evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas).**

#### **b) A questão da aporofobia.**

A aporofobia, título de livro lançado em 2017 pela filósofa espanhola Adela Cortina, surge como conceito associado aos fluxos migratórios intensos que a Europa presenciava e sobretudo ao tratamento desses migrantes em específico. De maneira geral, o neologismo pode ser definido pelo medo, rejeição ou aversão aos pobres, indivíduos sem vínculos na sociedade de trocas em que vivemos.

A autora elenca a aporofobia como um dos maiores problemas das democracias modernas, com reflexos estruturais que mantêm o tratamento hostil a essa população não somente a nível individual, mas como resultado de um projeto social.

A colocação do *áporos*, do pobre, como o outro não assimilável, traz sua carência de recursos como o único ponto de relevo de sua existência e

caracterizando seu papel determinante nas possibilidades e impossibilidades de agir de forma livre, autônoma e segura.

Cortina insere a aporofobia no conjunto de crimes de ódio, e define cinco características com eles compartilhadas: o direcionamento a um indivíduo que possui algum traço que o identifica como pertencente a determinado grupo; a atribuição a este grupo características difamatórias; a incitação ao desprezo social a esse determinado grupo; o entendimento de possuir uma superioridade em relação ao grupo, resultado de desigualdade estrutural; e o não reconhecimento do outro como sujeito, e sim como objeto de desprezo e rejeição (Cf. CORTINA, Adela Cortina. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Editora Contracorrente, 2020).

Nesse sentido, é válido entender a aporofobia como violadora dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nomeadamente aquele relacionado ao combate a todas as formas de discriminação, estatuído no art. 3º, IV, da CFRB:

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

(...)

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

**Sobre o tema, é conhecido o trabalho do Padre Júlio Lancellotti, voltado à assistência à população em situação de rua na cidade de São Paulo. Sua atuação trouxe à tona a discussão sobre a questão, pontuando a aporofobia direcionada às pessoas em situação de rua pelo Brasil.**

Entre as principais questões suscitadas pelo Padre está seu posicionamento de denúncia à **Arquitetura Hostil ou Arquitetura de Exclusão**, compreendida como aquela derivada do sentimento de aporofobia e consistente na implementação de estruturas que dificultam a instalação de pessoas nos espaços urbanos, **como pedras sob viadutos e**



**cilindros de metal em bancos públicos.**

Recentemente, a temática da Arquitetura Hostil ganhou destaque com a promulgação da Lei 14.489, de 21 de dezembro de 2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), a qual altera o Estatuto da Cidade para que seja *“vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população”*. Eis o teor da norma editada:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

Neste ponto, é possível vislumbrar que a aporofobia também pode se concretizar em atos estatais diversos das construções hostis, como apreensões de meios de vida e material de trabalho, destruição de pertences e abordagens agressivas, atos estes muitas vezes praticados por agentes do Estado. Assim, o contato dessas pessoas com o Estado assume uma característica higienizadora e de criminalização.

A propósito desse assunto, registro um depoimento tocante da Sra. **Vânia Maria Rosa, do Fórum Permanente Sobre a População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro, durante a audiência pública que conduzi sobre esse tema:**

Há dezenas de relatos, de xingamentos, empurrões, chutes, pisadas em pessoas que dormem nas calçadas, além de socos e tapas na cara, revelando, assim, a face mais dura e cruel

da violência institucional, que também é simbólica, já que os pertences das vítimas são considerados, literalmente, como lixo e depositados nos caminhões da Comlurb, Busca-se, assim, Senhor Ministro, estigmatizá-las como inservíveis às sociedades e, assim, criar um sentimento de aporofobia social - a aversão, o medo e o desprezo pelos pobres.

(...)

Nessa caçamba, não estão só os documentos, não estão indo só os pertences, as roupas, uma dentadura, que é o que ele reclama principalmente nesse vídeo. Está indo vida, está indo dignidade, está indo o orgulho ferido de alguém, está indo tudo o que uma pessoa humana tem, ou a única coisa, que é a sua dignidade, está indo junto naquela caçamba. E ali é só uma representação de quantos, milhares que estão acontecendo, que muitas das vezes a gente nem toma conhecimento.

Essa problemática de discriminação institucional também foi suscitada por membros da Defensoria Pública.

**Nesse sentido, cito o depoimento de Fernanda Penteado Balera, Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo:**

O que se nota é que, expressando em um profundo desprezo por seres humanos em situação de extrema pobreza, num lamentável misto de **higienismo social com aporofobia**, os agentes públicos subtraem e destroem os poucos bens e pertences das pessoas; documentos pessoais e receitas médicas são destruídos. As pessoas não são informadas da destinação dos seus bens, nem tampouco o que precisam fazer para reavê-los.

Patrícia, outra vítima dessa ação de 2020, disse-me o seguinte: *'A gente mora nas calçadas, todo mundo é igual. Agora, uma coisa eu vou dizer, as pessoas tiram as coisas da gente, é barraca, é tudo. Não pode ser assim! Dá um valor à gente!'*

Nesse cenário de inferiorização da pobreza, a aporofobia mostra-se como mais um dos empecilhos ao estabelecimento de políticas públicas eficientes, uma vez que as pessoas em situação de rua acabam subtraídas da própria condição de cidadãs protegidas pelo Estado de Direito.

### **c) O Direito Fundamental à Identidade**

Em se tratando de direito à identidade da população em situação de rua, entende-se que este vai muito além da mera identificação.

A dificuldade de traçar o perfil dessas pessoas, conforme observado acima, faz com que sejam construídas políticas públicas abaixo do padrão de eficiência necessário e muitas vezes esperado. Além do desafio de se obter informações e de ter acesso documentos de identificação e registro, dado que estima-se que cerca de três milhões de brasileiros não possuem certidão de nascimento e em torno de 50 milhões não têm CPF, muitas das políticas públicas destinadas a essa população não levam em conta essa vulnerabilidade para seu estabelecimento.

Assim, é considerada a questão de como exercer cidadania sem acesso ao registro civil e a consequente invisibilidade diante de um rol de serviços básicos, como a utilização do SUS, retirada de auxílio etc. Ações ocasionais encabeçadas pela Polícia Civil, Defensoria Pública, cartórios, entre outras entidades, são relevantes para a diminuição de tal problema, mas ainda não tocam no cerne da questão.

Dessa forma, em paralelo ao reconhecimento do direito à identidade não é viável limitar-se aos aspectos rígidos da identificação pessoal e da posse de registros e sim englobar toda a compreensão do indivíduo que está em situação de rua. Isto pois, até mesmo o direito de existir está ligado ao acesso à identidade, além disso, a própria conceituação de “pessoa em situação de rua” auxilia na construção da identidade desses grupos.

Sobre a temática, PATRICE SCHUCH (*“A legalidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil”*). In: FONSECA, Claudia e MACHADO,

Helena (orgs). *Ciência, Identificação e Tecnologias de Governo*. POA, Editora da UFRGS/CEGOV, 2015, p. 121-145) destaca a colisão entre duas definições: aquelas estabelecidas por instituições oficiais e aquelas construídas pelos próprios indivíduos como sujeitos da conceituação, levando em conta sua própria experiência. Para a autora, a população em situação de rua é comumente definida a partir de sua pobreza, da interrupção de vínculos familiares e pela inexistência de moradia regular convencional – atributos de despossessão – além de ser também caracterizada pela utilização de serviços de acolhimento ou moradia temporária ou provisória, isto é, pela dependência de agentes e instituições.

Tal definição destoa da identidade assumida e proposta pelo Movimento Nacional da População de Rua, que enxerga e centra os aspectos de dignidade, protagonismo e luta daqueles em situação de rua, não os equalizando pela pobreza extrema e rompimento de vínculos. Schuch destaca a auto definição do Movimento:

O Movimento Nacional da População de Rua é formado por homens e mulheres em situação ou trajetória de rua, comprometidos com a luta por uma sociedade mais justa que garanta direitos e a dignidade humana para todos. Esses homens e mulheres, protagonistas de suas histórias, unidos na solidariedade e lealdade, se organizam e mobilizam para conquistas de políticas públicas e transformação social.

Sendo assim, em um aspecto mais alusivo às políticas públicas e sua implementação, é necessário o reconhecimento da autonomia dos indivíduos, o que seria sua identidade no plano subjetivo. No entanto, nesse viés um outro problema se aprofunda, pois da tutela do direito à identidade exsurge o desafio da construção de tais definições. As pesquisas censitárias são instrumentos base para a elaboração de políticas destinadas à população em situação de rua, mas muitas vezes os dados utilizados para a realização de planos de atuação política constroem o próprio contexto da população mediante processos de simplificação e

padronização que não necessariamente refletem a realidade pressuposta pelas políticas públicas.

**Assim sendo, e acredito que a existência da audiência pública desta ADPF seja expressiva nesse ponto, o engajamento político de movimentos como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) encabeçados por pessoas que já passaram ou estão em situação de rua, demonstram a notória necessidade de entender e valorizar os Movimentos que reúnem pessoas em situação de rua como entes centrais e atores da coprodução de formas de criação e gestão de políticas públicas no Brasil.**

É justamente nesse sentido que o direito à identidade vai além do mero registro, constitui-se em ser visto como ser social. Além de escutado ante seus problemas e demandas, portanto, é essencial a preocupação, por parte do Estado, em buscar soluções para a proteção dos direitos da população em situação de rua a partir das reivindicações dos próprios afetados.

#### **d) Direitos Sociais à Educação e ao Trabalho**

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 6º, a educação como direito social. No seu art. 205, tal direito é especificado e definido com base nos objetivos de pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim, a educação é concebida constitucionalmente como forma de adquirir meios de vida e exercer a cidadania, um caminho para autonomia e emancipação. Nesse sentido, mostra-se viável compreender a educação também sob seus aspectos práticos, de capacitação para o trabalho e apoio ao indivíduo. Tal colocação torna-se ainda mais fundamental ao entender-se o desemprego como um dos fatores que contribuem para a manutenção da situação de rua (PINHO; Roberta Justel do; PEREIRA, Ana Paula Fernandes Barão; LUSSI, Isabela Aparecida de Oliveria. “População em situação de rua, mundo do

trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (centro pop): perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva”. *Cad. Bras. Ter. Ocup.*, 2019, São Carlos, v. 27, n. 3, p. 180-495).

Os desafios do retorno à educação escolar, no entanto, vão além da falta de acesso a programas.

ALMEIDA elenca diversos obstáculos percebidos pela população em situação de rua para seu retorno escolar, entre eles a falta de documentação civil, o preconceito contra a situação de rua, a não valorização da diversidade pelas escolas, a dependência química e falta de oportunidade para tratar a drogadição, além da falta de motivação e incentivo para continuar a escolarização (“População em situação de rua e o retorno à educação escolar: entre dificuldades e possibilidades”. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, p. 14; 2012, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Educadores Sociais 2012)

As políticas de retorno à educação escolar são de extrema relevância. Entretanto, não devem ser implantadas isoladamente, mas sim como parte de uma rede que vincule o trabalho dos CREAS POP, Centros POP e dos serviços de assistência social como um todo, a exemplo de iniciativas como o “Pronatec PopRua”, implementado no município de São Paulo, que, objetivando a inclusão socioeconômica da população em situação de rua, envolveu a articulação entre diferentes instâncias intra e inter governamentais, movimentos sociais e setor empresarial como forma de se alavancar a qualidade de vida dessa parcela da população sob uma perspectiva de alocação no mercado de trabalho.

É, justamente, sob essas perspectivas que são encontradas oportunidades para o crescimento de parcerias público privadas associadas à concessão de incentivos fiscais para a contratação de pessoas em situação de rua, tais como projetos similares, voltados a outros grupos minoritários e específicos. Esses incentivos atuam de forma a constituir esforço direcionado para a concretização dos objetivos finais dessas políticas: a contratação e a saída das ruas.

É usual que estes indivíduos encontrem obstáculos relacionados à reinserção no mercado de trabalho, apresentando-se como de

fundamental importância a atuação do Estado como facilitador na adequação e adaptação destes em suas atividades laborais.

**e) Acolhimento Institucional e Direito Fundamental à Moradia.**

Em 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou um Guia de Atuação Ministerial destinado à defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.

No documento, foram elencados parâmetros básicos a serem seguidos nas diferentes modalidades de acolhimento institucional do SUAS: abrigo institucional; casa lar; casa de passagem e; residências inclusivas.

As orientações adequam-se ao público-alvo das unidades, sejam eles crianças, adolescentes, adultos, famílias, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência ou pessoas idosas. Reforça-se que a população em situação de rua apresenta perfis diversos, alguns com estado de vulnerabilidade ainda mais acentuado, assim, é fundamental dar atenção adequada às diferentes demandas desses sujeitos.

**O CNMP orienta os abrigos institucionais e as casas de passagem, destinados a adultos e famílias, a disponibilizarem espaços destinados a animais de estimação e a carrinhos de coleta de material reciclável. Ainda, devem proporcionar condições de conforto, higiene e privacidade às pessoas acolhidas.**

Ademais, aos adultos em processo de saída das ruas, há o serviço de **acolhimento em república, onde, em tese, é oferecido um espaço para a reestruturação emocional e social do sujeito, auxiliando-o em sua “reinserção social”.**

O acesso a esses espaços é realizado por encaminhamento (CREAS, Serviço em Abordagem Social, Centro Pop) ou por demanda espontânea do sujeito. Além disso, o Governo Federal afirma que o acesso pode ser realizado por meio de serviços e políticas públicas, condição variável a depender do estado ou município.

As informações e orientações de funcionamento para os serviços de

acolhimento ou abrigamento, estão detalhadamente disponíveis no Guia publicado pelo CNPM, sendo determinada a finalidade de cada acolhimento, a equipe que deve realizá-lo, o número de pessoas a ser atendido em cada unidade, o tempo de permanência, as condições ambientais.

**Todavia, declarações prestadas na Audiência Pública enfatizam falhas na oferta desses serviços em diferentes regiões do país, demonstrando, assim, a necessidade de constante atuação governamental para o aperfeiçoamento desses espaços, a fim de torná-los efetivamente parte dos instrumentos de saída das ruas.**

**Os serviços de acolhimento do SUAS seguem um modelo de lógica “etapista”,** semelhante aos programas, em geral, utilizados na Europa e nos Estados Unidos (*Continuum of Care* ou *Linear Residential Treatment*), em que o sujeito gradualmente alcança a moradia permanente. **Todavia, é cada vez mais contestada a eficácia desse modelo no combate à crise social aqui em análise,** dado o crescente número de brasileiros em situação de rua. São milhares de pessoas que, apesar da já existente política voltada à atenção desse grupo social, permanecem sem a garantia de seus direitos fundamentais básicos, tais como o direito à moradia.

Diante desse cenário, o *Housing First* é apresentado como uma possibilidade de programa de incentivo para saída das ruas dessa população, com a proposta de viabilizar o oferecimento de um moradia permanente, como primeira etapa para a conquista dos demais direitos fundamentais e base para o alcance da autonomia plena.

**O modelo *Housing First* tem como público-alvo pessoas que estão há um longo período em situação de rua e apresentam transtornos mentais.** Nessa perspectiva, uma das ideias fundamentais do programa é **separar o tratamento da garantia de moradia,** assim, elementos estruturais e individuais podem ser reconhecidos com maior clareza, o que viabiliza uma atenção mais efetiva às diferentes demandas do sujeito acolhido (SAM TSEMBERIS. *Housing First: the Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Missesota: Hazelden, 2015).



Sam Tsemberis, idealizador do modelo, destaca como princípios do *Housing First*, entre outros, a moradia como direito humano básico; o comprometimento com o trabalho realizado com os acolhidos pelo tempo que necessitarem; o fornecimento de moradia descentralizada e de apartamentos independentes; e o respeito às escolhas e autodeterminação dos acolhidos.

Com a realização desses princípios, o fundador enfatiza a liberdade e a autonomia dada aos acolhidos no processo. Desse modo, não haveria tratamento forçado ou tentativa de convencimento para permanecer no programa, sendo garantido aos participantes seu protagonismo no seu próprio processo de saída das ruas.

O modelo foi disseminado em uma série de países ao redor do globo, com eventuais modificações na proposta original do programa, dada a necessidade de adaptação aos diversos cenários de aplicação (CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. “Fatores contextuais e implantação da intervenção *Housing First*: uma revisão da literatura”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27 (1): 133-150, 2022).

No Brasil, o projeto Moradia Primeiro, programa inspirado no *Housing First*, tem o objetivo de garantir o acesso imediato de pessoas em situação crônica de rua a uma moradia. Seu público-alvo são indivíduos com mais de cinco anos de rua, que fazem uso abusivo de substâncias químicas e apresentam transtorno mental.

No programa, os acolhidos são acompanhados por uma equipe multidisciplinar para que suas diferentes demandas sejam atendidas de forma adequada. Ademais, semelhante ao modelo inspirador, o projeto prega a garantia de moradias seguras, individuais, descentralizadas e integradas à comunidade.

O Moradia Primeiro conta com dois projetos-piloto, em Curitiba (PR) e em Porto Alegre (RS). Ambos apresentaram resultados positivos, tais como: superação da situação de rua; acesso à moradia permanente; melhoria da qualidade de vida; e redução na demanda por serviços de Assistência Social.

Os resultados do projeto indicam a viabilidade de sua expansão por

todo o território nacional, todavia, destaca-se a necessidade de ampliação do perfil de acolhidos, a fim de possibilitar a toda a população em situação de rua ao Moradia Primeiro. Devido aos necessários ajustes no projeto, entende-se fundamental conhecer outros programas inspirados no *Housing First*, para que sejam compreendidos os seus pontos de erro e acerto de execução.

A experiência estadunidense segue os princípios originais do modelo *Housing First*, todavia, aplica adaptações ao projeto, a fim de adequar os serviços de acolhimento a diferentes perfis de pessoas em situação de rua. Nesse sentido, foram desenvolvidos três programas: *Housing First*; *Permanent supportive housing* (PSH); e uma assistência

financeira. Todos os programas visam o alcance da autonomia e moradia permanente. O *Housing First* estadunidense é destinado a qualquer pessoa em situação de rua que busque o programa, esteja ela em situação crônica de rua, ou em condição de vulnerabilidade, por razões pessoais ou financeiras. Esse programa oferece uma série de serviços capazes de auxiliar o sujeito a alcançar sua estabilidade emocional, financeira e social.

Em segundo lugar, o PSH, semelhante ao *Housing First* original e ao projeto Moradia Primeiro, segue os princípios originais, mas é destinado apenas a indivíduos ou famílias que apresentem doenças crônicas, transtornos mentais, ou sejam usuários de substâncias químicas com situação crônica de rua.

O terceiro programa proporciona um auxílio financeiro com o objetivo de garantir rápida reinserção à moradia, de modo que os sujeitos que o acessam sejam capazes de retornar com maior celeridade à autossuficiência.

Por outro lado, na África do Sul, entidades privadas promoveram programas de “moradias de transição” (*transitional housing*), a fim de proporcionar uma alternativa às ruas àqueles já nessa situação ou na iminência de adentrar a esse estado. Moradias de transição, diferente das temporárias, visam oferecer um ambiente de maior estabilidade,

garantindo tempo razoável a uma reestruturação do sujeito, isto é, possibilita construir uma base de autonomia suficiente para superar a situação de vulnerabilidade. Nessa perspectiva, inspirado no modelo *Housing First*, o projeto *Streetscapes* visava acolher sujeitos em situação crônica de rua, que fazem uso abusivo de substâncias químicas e apresentam transtornos mentais. O projeto, assim como o modelo inspirador, apresentava como princípio garantir a autonomia e liberdade de escolha dos sujeitos acolhidos.

O país contou, ainda, com o projeto *Pickwick*, idealizado em uma lógica de parceria público-privada, em que o Estado garantiria subsídios ao funcionamento do projeto e uma entidade privada seria responsável pela sua realização. Com princípios semelhantes às “moradias de transição” e ao *Housing First*, havia o objetivo de proporcionar moradias de caráter permanente, somadas a acompanhamento psicossocial aos sujeitos em transição.

Destaca-se, todavia, a maior amplitude do projeto, dada a não exigência de apresentar transtorno mental para acessá-lo.

A independência pessoal é também um princípio seguido, medida que auxilia tanto no processo de transição, quanto na sustentação do *Pickwick*, uma vez que à medida que o indivíduo alcança autonomia, passaria a pagar aluguel, conforme suas condições. A proposta abarca os diferentes elementos que compõe a situação de rua, a nível individual, coletivo e sistêmico (2022, p. 10). A ideia do *Pickwick*, no entanto, não foi realizada com sucesso.

Na América Latina, em 2021, o Uruguai, implementou o *Programa Viviendas com Apoyo*, inspirado no modelo *Housing First*, mas com atenção a um grupo de pessoas em situação de rua em condições distintas da ideia original.

O projeto uruguaio possui moradias individuais, destinadas a pessoas maiores de 18 anos, ou moradias familiares, destinadas ao acolhimento de famílias chefiadas por mulheres. Em ambos os casos, é necessário que os sujeitos apresentem independência e uma renda mínima capaz de arcar com seus gastos diários. Ademais, o programa

conta com centros de pernoite, onde são oferecidos acompanhamento social e de saúde, com a finalidade de auxiliar as pessoas em situação de rua a recuperar hábitos da vida cotidiana e vínculos familiares. Esses espaços são destinados àqueles que ainda não apresentam gestão autônoma de suas vidas.

No ano seguinte, o Governo chileno, por meio da *Resolución Exenta n°0594*, implementou o *Programa Vivienda Primero*, destinado a pessoas em situação crônica de rua (5 anos ou mais) e com idade superior a 50 anos. O programa propõe duração de 36 meses, prazo destinado ao processo de superação da situação de rua, nesse período, além de moradia, oferece serviços de saúde e de integração social. O tempo de duração, todavia, pode ser estendido, a fim de adaptar a prestação do serviço às necessidades e demandas do sujeito acolhido pelo projeto.

Diante dos projetos analisados, entende-se que a adaptação de projetos já exitosos em diversos países do mundo à totalidade do território brasileiro, por meio de uma potencialização da concretização de moradia, demanda, em primeiro lugar, a realização de uma pesquisa em todo o Brasil, a fim de mapear o perfil da população em situação de rua do país, além de suas principais necessidades e demandas.

A partir desse desenho, é possível elaborar uma política pública, em parceria com a sociedade civil interessada, capaz de atender ao seu público-alvo de forma eficaz. Delinear o múltiplo perfil da população em situação de rua permite estruturar moradias adaptadas às suas necessidades e eventuais vulnerabilidades, como no caso de pessoas idosas ou com deficiência.

Importante compreender as principais demandas, para permitir a efetiva e eficiente preparação de uma equipe multidisciplinar com condições de acolher, atender e tratar esses sujeitos, de forma qualificada.

Ressalta-se que importar ideias e modelos de política pública de sucesso ao Brasil, com as necessárias adaptações sócio e culturais à realidade nacional, é positivo na medida em que corresponda às condições estruturais, financeiras, sociais e culturais do Estado e da sociedade brasileira.

Nessa lógica, enfatiza-se a necessidade de elaboração de um estudo capaz de delinear todas as nuances que permeiam esse problema crônico social, de modo que não sejam pensadas políticas desassociadas do espaço e tempo de aplicação.

## **(II) Medidas específicas contempladas em tutela provisória**

### *A) Adesão dos entes subnacionais ao Decreto Federal 7.053/2009*

O Decreto Federal 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, relevante instrumento normativo apto a orientar a resposta estatal à situação de vulnerabilidade deste grupo populacional, cuja implementação deve ocorrer de modo descentralizado por meio da cooperação entre os entes de todos os níveis federativos, ainda que articulados pela União.

O ato infralegal prescreveu, nesse contexto, que a participação de estados e municípios na referida política pública dependeria de sua adesão formal, momento a partir do qual deveriam instituir comitês gestores intersetoriais. Ocorre, como visto, que foram poucos os entes que aderiram à política.

#### Decreto Federal 7.053/2009

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será **implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.**

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da

população.

A política nacional arquitetada, contudo, acaba por materializar um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontram seu substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal, impelindo o Estado à necessária proteção de direitos fundamentais para garantir a dignidade humana, resguardando o “direito a direitos”.

Assim, embora emane de patamar federal, o decreto deve ser interpretado como pormenorização efetiva de comandos constitucionais, devendo ser aplicado de modo plurifederativo para atingir todos os entes subnacionais, ainda que não tenha havido sua adesão formal ao plano.

Tal solução não desnatura o traço descentralizador que caracteriza a assistência social, uma vez que a execução de ações e de programas continua sendo promovida de forma cooperativa em todos os níveis da federação.

Diferentemente, essa aplicação nacional promove preceitos constitucionais conformadores da assistência social que asseguram ao ente federal as competências de coordenar ações governamentais e estabelecer normas gerais, atribuições reproduzidas na Lei 8.742/1993 (LOAS).

#### Constituição Federal

Art. 204. As **ações governamentais na área da assistência social** serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, **cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal** e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Lei 8.742/1993

**Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

**Art. 12. Compete à União:**

[...]

**IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.**

**Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:**

**I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;**

Desse modo, DEFIRO o pedido para que seja integralmente aplicado o Decreto Federal 7.053/2009 a todos os estados e municípios brasileiros, ainda que não tenha ocorrido sua adesão formal à política nacional.

*B) Condições impreteríveis para uma existência digna.*

Conforme já asseverei em obra doutrinária (*Direito Constitucional*. 39 ed. São Paulo: Atlas, 2023), a dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual.

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo

## ADPF 976 MC / DF

estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade.

Há, pois, um núcleo contra o qual não poderá haver cerceamentos, cuja proteção deve ser garantida, em âmbito público e privado, sem a necessidade de uma legislação regulamentadora ou de prestações jurisdicionais.

Todavia, conforme exposto pelas requerentes na petição inicial e noticiado pelos participantes da audiência pública, há recorrentes atos, tanto comissivos quanto omissivos, imputados a agentes públicos e pessoas privadas, que atentam flagrantemente contra a impreterível dignidade da população em situação de rua.

Assim, faz-se necessário determinar medidas paliativas que também impulsionem a construção de respostas duradouras por parte do Estado, pois conforme asseverado pelo Min. GILMAR MENDES:

Nesses casos, os direitos fundamentais dessas pessoas permanecem, na maior parte do tempo, abaixo do radar das discussões da opinião pública. Ademais, os casos de graves violações de direitos fundamentais por vezes não envolvem grandes divergências acerca da existência, definição ou conteúdo do direito em disputa já que, em inúmeras situações, as violações aos direitos fundamentais são flagrantes e evidentes.

Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.

Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte



## ADPF 976 MC / DF

do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial.

(ADPF 635-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022)

### *C) Elaboração de um plano de ação e monitoramento*

A violação maciça de direitos humanos, a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional, impele o Poder Judiciário a intervir, a mediar e a promover esforços na reimaginação de uma estrutura de enfrentamento para as mazelas que, lastimavelmente, caracterizam uma determinada conjuntura, tal qual aquela que se apresenta.

Assim, embora seja possível, como visto, impor medidas concretas mais urgentes no intuito de garantir um mínimo de existência digna, também revela-se necessário mobilizar os demais poderes, tanto mais afeitos às especificidades das políticas públicas, na construção de uma solução robusta e duradoura.

Conforme asseverado por ocasião do julgamento da ADPF 347, na qual se enfrentou o drama dos presídios brasileiros, compete a essa SUPREMA CORTE concretizar efetivamente os Direitos Fundamentais, mediante alongadas e crônicas omissões das autoridades responsáveis que desrespeitem a Constituição Federal (ADPF 347-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2016)

A idealização de um plano de ação, a par das diretrizes genéricas da política nacional prevista no Decreto Federal 7.053/2009, constitui providência imprescindível para jungir a sociedade no empenho – humano, solidário e existencial – de desagrar paulatinamente a insustentável gravidade em que vive população em situação de rua.

A regulamentação infralegal, nessa perspectiva, já oferece soluções normativas próximas daquelas que ora se almeja construir, pois impõe ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua as incumbências de

*“elaborar planos de ação periódicos”, “desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações” e “propor medidas que assegurem a articulação intersetorial”, entre outras competências.*

Decreto Federal 9.894/2019

Art. 2º Ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, órgão consultivo do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, compete: (Redação dada pelo Decreto nº 11.472, de 2023)

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

VI - catalogar informações sobre a implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

VII - propor formas de estimular a criação, o fortalecimento e a integração entre os comitês estaduais, distrital e municipais de acompanhamento e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; (Redação dada pelo Decreto nº 11.472, de 2023)

VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e (Redação

dada pelo Decreto nº 11.472, de 2023)

IX - elaborar e aprovar o seu regimento interno. (Incluído pelo Decreto nº 11.472, de 2023)

Sendo este, pois, o caso, mostra-se natural instar a União a apresentar um plano de ação e monitoramento, com características que serão explicitadas subsequentemente. Esta foi a solução cooperativa e dialógica acolhida por esta CORTE ao referendar, no julgamento de outra arguição de descumprimento de preceito fundamental, a determinação do respectivo Relator para que União elaborasse um plano de combate à Covid-19 nas comunidades indígenas (ADPF 709-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 10/7/2020).

A questão da moradia não é nova na litigância estrutural no atual estágio de constitucionalismo no Sul Global. No paradigmático caso *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*, a Corte Constitucional da África do Sul julgou inconstitucional o programa estatal de habitação popular, compelindo o Estado a formular medidas aptas a amparar aqueles que estariam na iminência do desalojamento.

Na Colômbia, o Tribunal Constitucional reconheceu o estado de coisas inconstitucional na *Sentencia T-025/04* quanto às pessoas deslocadas em função de conflitos internos, determinando, entre outras medidas, que o governo, “dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional”.

A solicitação de um plano corretivo, remédio construído em diálogo institucional, foi a solução também encontrada pela Suprema Corte norte-americana em mais de uma oportunidade, tal qual ocorreu em um dos precedentes que combateu a segregação escolar: *Green v. County Sch. Bd. of New Kent County*, 391 U.S. 430 (1968).

A necessidade de construir uma solução consensual e coletiva torna necessário que a **União formule o plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua**, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional

para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, abordando, além de medidas para concretizar os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos no Decreto 7.053/2009, com os seguintes pontos detalhados no dispositivo dessa decisão.

**(III) DISPOSITIVO:**

**Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, TORNANDO OBRIGATÓRIA a observância pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e DETERMINO, respeitadas as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitando a separação de núcleos familiares:**

**I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O plano deverá, no mínimo, conter os seguintes tópicos:**

**I.1) Elaboração de um diagnóstico atual da população em situação de rua, com identificação do perfil,**

da procedência e de suas principais necessidades, entre outros elementos a amparar a construção de políticas públicas voltadas ao segmento;

I.2) Criação de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua;

I.3) Desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE;

I.4) Estabelecimento de meios de fiscalização de processos de despejo e de reintegração de posse no país, e seu impacto no tamanho da população em situação de rua;

I.5) Elaboração de diretrizes para a intervenção do Poder Público, pautadas no tratamento humanizado e não violento da população em situação de rua, englobando, entre outros, a formação e o treinamento de agentes públicos, bem como as formas de abordagens específicas aos “hiperhipossuficientes”;

I.6) Elaboração de programas de capacitação e de sensibilização de agentes públicos das áreas da saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça, entre outras, para atuarem junto à população em situação de rua;

I.7) Incorporação na Política Nacional de Habitação das demandas da população em situação de rua;

I.8) Análise de programas de transferência de renda e sua capilaridade em relação à população em situação de rua;

I.9) Previsão de um canal direto de denúncias contra violência;

I.10) Elaboração de medidas para garantir padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, resguardando a higiene e a segurança dos locais;

I.11) Desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio junto à população em situação de rua;

I.12) Elaboração de programas educacionais e de conscientização pública sobre a aporofobia e sobre a

população em situação de rua;

I.13) Formulação de políticas para fomentar a saída da rua através de programas de emprego e de formação para o mercado de trabalho;

I.14) Elaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à moradia, trabalho, renda, educação e cultura de pessoas em situação de rua;

I.15) Indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua.

**(II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades:**

II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;

II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua;

II.3) Proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua;

II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las;

II.5) No âmbito das zeladorias urbanas:

II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a

pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos;

II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem;

II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa;

II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences;

II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte;

II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua;

II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança;

II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes;

II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua;

II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua;

II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cíveis de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus

impactos na população em situação de rua;

II.10) Disponibilização imediata:

II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua.

**(III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação.**

Comunique-se, com urgência, o Presidente da República, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais, para ciência e imediato cumprimento desta decisão.

Ciência à Procuradoria Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 25 de julho de 2023.

**Ministro Alexandre de Moraes**

Relator

*Documento assinado digitalmente*