



**EXMO. SR. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR DA ADPF N° 976**

“Morar nas ruas é sofrimento. Estou aqui sem poder andar, comendo o que os outros dão. Se estou num lugar que não tem comida, fico com fome. Como arroz e feijão e nem penso em carne. Quero morrer.”

José Aldo Andrade¹

“Sempre acabam levando os pertences das pessoas. Levam cobertores, levam colchões, levam tudo.”

Agemiro Primo Passos²

“Somos todos invisíveis. Nossa presença não faz diferença para ninguém, apenas para aqueles que passam por nós e sentem medo ou raiva.”

Não identificado³

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA – MNPR e MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA EM DEFESA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – MNLDPDSR, movimentos de caráter social, político e popular, baseados na justa demanda pelos direitos fundamentais da população de rua; e **CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 59.940.080/0001-08, com sede na Rua Dom Rodó, nº 140, Ponte Pequena, São Paulo/SP, CEP nº 01109-080; vêm, por seus advogados abaixo assinados (procuração em anexo), com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, bem como no art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil, requerer a sua admissão nos autos do processo em epígrafe, na qualidade de **AMICI CURIAE**, pelas razões e para os fins adiante expostos.

¹ Cf. Sibele Oliveira. [“Idosos contam como é não ter para onde ir: ‘Morar nas ruas é sofrimento’”](#). *Uol*, 02/08/2021.

² Cf. Carta Capital. [“Em meio ao frio, moradores de rua relatam sofrimento sob a gestão Dória”](#), 19/07/2017

³ Cf. Juirana Nobres e André Falcão. [“Moradores contam histórias de vida e motivos para estarem nas ruas”](#). *GI*, 05/08/2015.



– I –

INTRODUÇÃO

1. É absolutamente dramática a situação da população em situação de rua no Brasil. Desprovidas de uma casa para chamar de sua e relegadas a um absoluto estado de miséria, essas pessoas estão vulneráveis aos mais diversos sofrimentos, tais como a fome, a doença, a insegurança, o desprezo social e a solidão, o que, além de ameaçar a sua vida e a sua saúde, também lhes retira a autonomia para fazer as escolhas mais básicas.⁴

2. Em grande medida, esse quadro deplorável é produto do descaso histórico dos poderes públicos em relação a essa parcela extremamente vulnerável da sociedade.⁵ De fato, embora sejam gravíssimas, as mazelas vivenciadas pela população em situação de rua não são tratadas com a devida atenção pelo Estado brasileiro. Por vezes excluídas até das urnas, em virtude das burocracias eleitorais que lhes dificultam o pleno exercício do direito ao voto, as pessoas em situação de rua e os seus dramas cotidianos acabam sendo considerados irrelevantes pela maioria da classe política, o que contribui ainda mais para o contexto de inércia estatal.⁶

3. Some-se a isso o desprezo injustificado que o parte significativa da sociedade brasileira nutre contra a população em situação de rua.⁷ Muitas vezes vistos como meros elementos indesejáveis da paisagem urbana, tais indivíduos não gozam do mesmo grau de respeito e consideração conferido aos demais cidadãos. Ao contrário, tal população amarga o peso insuportável da discriminação social, da qual decorre o cruel *status* de *invisibilidade* que costuma atingir as pessoas em situação de pobreza extrema no Brasil, colocando-as à margem do Estado de Direito instituído pelo art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988. Nas palavras certeiras de Oscar Vilhena Vieira:

⁴ Cf. Jeremy Waldron. “Homelessness and the issue of freedom”. *UCLA Law Review*, vol. 39, 1991, p. 295, ss.

⁵ Cf. Luciana Marin Ribas. *A Pessoa em Situação de Rua como Sujeito de Direito: Elementos críticos de uma política pública*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

⁶ Cf. Bernardo Bittar. “[Excluídos também das urnas, moradores de rua têm dificuldade de votar](#)”. *Correio Braziliense*, 22/04/2018.

⁷ Cf. Egidia Maria de Almeida Aiexe. “Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível?”. In: Ada Pellegrini Grinover et al. (orgs.). *Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 179-198.



“Invisibilidade significa aqui que o sofrimento humano de certos segmentos da sociedade não causa uma reação moral ou política por parte dos mais privilegiados e não desperta uma resposta adequada por parte dos agentes públicos. A perda de vidas humanas ou a ofensa à dignidade dos economicamente menos favorecidos, embora relatada e amplamente conhecida, é invisível no sentido de que não resulta em uma reação política e jurídica que gere uma mudança social.”⁸

4. Tem-se, ainda, que parte significativa dessa população é formada por integrantes de outras minorias vulnerabilizadas. Segundo levantamento realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, **68%** das pessoas em situação de rua também são negras. Tal interseccionalidade, oriunda da sobreposição de diferentes estigmas sociais,⁹ aprofunda o processo de invisibilização desses indivíduos, que, não raro, passam a enxergar a si próprios como supostamente inferiores, em um perverso ciclo de desumanização que exerce forte carga psicológica sobre suas vítimas.¹⁰

5. Quando são finalmente notadas, em vez de encontrar amparo e acolhimento, as pessoas em situação de rua se deparam com a *violência*, nas suas diversas formas. De um lado, há as agressões explícitas – cometidas, inclusive, por agentes públicos –, contra a vida, a saúde, a incolumidade física, a liberdade e o (escasso) patrimônio desses indivíduos.¹¹ Apenas entre 2015 e 2017, o Brasil registrou, segundo dados oficiais do Ministério da Saúde, ao menos **17.386** casos de violência contra a população de rua, sendo que **92%** desses episódios envolveram ataques físicos, perpetrados, em grande parte, por pessoas desconhecidas.¹²

6. De outro lado, existe a hostilidade que se manifesta contra a própria presença das pessoas em situação de rua no espaço público, em uma lógica declaradamente higienista. Com efeito, não são poucos os relatos de ações

⁸ Oscar Vilhena Vieira. “A desigualdade e a subversão do Estado de Direito”. *Sur*, n° 06, ano 04, 2007, p. 43.

⁹ Cf. Patricia Hill Collins e Sirma Bilge. *Interseccionalidade*. Tradução de Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

¹⁰ Sobre a internalização da opressão e os seus efeitos, cf. Charles Taylor. “The politics of recognition”. In: Amy Guttmann (ed.). *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

¹¹ Segundo o [Relatório do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis \(CNDDDH\)](#), que analisou dados de 2010 a 2014, a violência institucional – isto é, aquela causada por instituições de segurança – é a segunda maior causa de violações aos direitos humanos das populações em situação de rua.

¹² Cf. Patrícia Figueiredo. [“Brasil registra mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua em 3 anos”](#). *GI*, 17/06/2019.



truculentas do Poder Público, que, por meio de programas de zeladoria urbana, promove a remoção forçada dessa população, com o recolhimento irregular dos seus poucos pertences, tais como colchões e cobertores.¹³ Há, ainda, a adoção das técnicas da “arquitetura hostil”, que busca inviabilizar a vida e a presença de pessoas em situação de rua em determinados espaços sociais, de forma cruel e excludente.

7. Abandonados à própria sorte, resta a esses indivíduos tentar sobreviver, apesar de tudo. Alguns recorrem a trabalhos altamente precarizados e discriminados, como, por exemplo, o recolhimento de resíduos e sucata para reciclagem.¹⁴ Outros, infelizmente, tornam-se presas fáceis da dependência química.¹⁵ Todos sofrem com as intempéries climáticas, sobretudo em cidades mais frias, onde a morte os espreita em cada madrugada de inverno.¹⁶

8. Apesar da alta subnotificação, as estatísticas disponíveis já são capazes de demonstrar que a população de rua cresce a cada ano no país. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, entre setembro de 2012 e março de 2020, o número de pessoas nessa situação **saltou de 92.515 para 221.869**, representando **aumento de 140%**.¹⁷ Com a grave crise financeira em que o país mergulhou, esse índice se tornou ainda maior, como se pode verificar caminhando por qualquer metrópole brasileira. Hoje, segundo o Movimento Nacional da População de Rua, que subscreve esta petição, **estima-se que cerca de 500.000 brasileiros e brasileiras possam estar vivendo nas ruas**.¹⁸

9. Ademais, nos últimos anos, a chaga da fome voltou a se alastrar pelo país, recaindo com especial dureza sobre a população em situação de rua. Segundo os dados de 2022, há 33,1 milhões de pessoas passando fome no Brasil, e mais da metade da população (58,7%) enfrenta algum grau de insegurança alimentar. De 10

¹³ Cf., e.g., G1. [“Padre Julio Lancellotti denuncia retirada de colchões e cobertores de moradores de rua de SP por equipes de zeladoria da Prefeitura”](#), 23/01/2022.

¹⁴ Nas palavras de Fernanda Lira Goes, técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA, “[m]uita gente começa a catar material porque cata comida no lixo para sobreviver. Então, essa interseccionalidade entre população em situação de rua e catador de material reciclável infelizmente é uma realidade”. (IPEA, [“Panorama Ipea discute a situação dos catadores no Brasil”](#), 03/05/2016)

¹⁵ Cf. Vida e Ação. [“Sete em cada 10 moradores de rua do Rio são usuários de drogas”](#), 22/09/2021.

¹⁶ Cf. Edilson Muniz, Isabelle Gandolphi e Mariana Rosetti. [“Chega a 16 o número de moradores de rua mortos em SP pelo frio”](#). R7, 30/07/2021.

¹⁷ IPEA. [“População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19”](#), 12/06/2020.

¹⁸ Cf. Malu Delgado. [“Brasil tem ‘boom’ de população de rua, que segue invisível”](#). DW Brasil, 15/03/2022.



famílias, apenas 4 possuem acesso total à alimentação.¹⁹ Nesse cenário, aprofunda-se a miséria extrema de pessoas em situação de rua, cuja sobrevivência, muitas vezes, depende de doações e atividades voluntárias.

10. O parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053/2009 conceitua população de rua como “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**”. São pessoas – muitas vezes famílias inteiras – vivendo ao relento, sem acesso à saúde, educação, trabalho, alimentação, água potável, saneamento, segurança, privacidade – a nada. São pessoas sem perspectiva e sem ter a quem recorrer.

11. É inadmissível que os sofrimentos da população em situação de rua continuem sendo ignorados pelo Estado brasileiro. Nessa linha, torna-se fundamental que este eg. Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião maior da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88), atue para proteger tais cidadãos, impondo a adoção de medidas que visem ao efetivo equacionamento do grave quadro de violações sistemáticas aos direitos mais básicos desse grupo social. A missão maior do STF é a defesa de grupos socialmente vulneráveis, diante do arbítrio ou descaso de governantes e maiorias sociais. E não há grupo social mais vulnerabilizado, sujeito às mais bárbaras violações dos seus direitos fundamentais, do que as pessoas em situação de rua.

12. Foi justamente por isso que a Rede Sustentabilidade – REDE, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST ajuizaram, em conjunto, a ADPF nº 976, com pedido de medida cautelar. Nas palavras dos Arguentes, trata-se de ação que objetiva:

“evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais relativos ao **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**

¹⁹ Cf. Alexandre Padilha. “[A emergência da fome: Brasil vive pior cenário já registrado no século 21](#)”. RBA, 10/06/2022. A pesquisa mais completa sobre o tema é o [2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil](#), realizado pela Rede PENSSAN.



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), que estabelecem estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, por omissões estruturais e relevantes sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo, em suas 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 [...].” (grifos originais)

13. Diante do relevo do presente caso, é de suma importância a participação da sociedade civil brasileira nos autos deste processo, para que a sua resolução se dê da melhor maneira possível. **É fundamental, especialmente, que sejam ouvidas as vítimas desse terrível processo de violência e exclusão social – as próprias populações em situação de rua.** Nessa linha, o MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, o MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA EM DEFESA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA e o CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, por meio do canal institucional de diálogo viabilizado pela figura do *amicus curiae*, pretendem contribuir para o debate constitucional em questão, trazendo, em manifestações e memoriais a serem tempestivamente apresentados e em eventual audiência pública, dados e argumentos adicionais que corroboram as alegações apresentadas na petição inicial da ADPF nº 976.

14. Sabe-se que, devido à vasta abrangência do quadro de violações estruturais a direitos narrado na referida ADPF, os Arguentes postularam inúmeras medidas, a serem impostas aos poderes públicos em âmbito nacional, estadual e municipal. **Neste momento, contudo, os postulantes a *amici curiae* vão focar alguns temas da referida ação que são especialmente relevantes para a população de rua, sem prejuízo dos demais.** Cuida-se dos pontos relacionados:

- (i) à priorização absoluta da população de rua na formulação e implementação de políticas públicas de moradia (pedido 1.B.1);
- (ii) à imposição de adesão dos entes federativos à Política Nacional de População de Rua (PNPR), com a garantia da participação das pessoas em situação de rua, por meio de comitês, na formulação e no monitoramento de políticas locais sobre o tema (pedido 1.B.a, conforme aditamento);



- (iii) à imposição de limites à atuação das zeladorias urbanas (pedido C); e
- (iv) à inscrição obrigatória pelos poderes públicos de todas as pessoas em situação de rua no Cadastro Único de Programas Sociais – CADÚnico, visando especialmente a assegurar o recebimento de benefícios sociais ligados à garantia do mínimo existencial (pedido 1.B.j).

15. Antes, porém, é necessário demonstrar a legitimidade do Movimento Nacional da População de Rua, do Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos para atuar como *amici curiae* na ADPF n° 976. É o que se passa a fazer.

– II –

LEGITIMIDADE PARA INTERVENÇÃO DOS POSTULANTES COMO *AMICI CURIAE* NA ADPF N° 976

16. A participação dos *amici curiae* no âmbito do processo constitucional se liga à promoção de dois objetivos de máxima importância. Além de fortalecer a legitimidade democrática da jurisdição constitucional, tornando-a mais plural e permeável aos influxos argumentativos provenientes da sociedade civil, o instituto permite que os magistrados tomem contato com novas razões e com diferentes pontos de vista, o que tende a enriquecer os debates judiciais, abrindo à Corte a possibilidade de proferir decisão não apenas mais legítima, como também melhor e mais bem informada sobre o tema em discussão.²⁰

17. Este próprio Supremo Tribunal Federal vem louvando o papel fundamental que a intervenção do *amicus curiae* exerce sobre a prestação jurisdicional, especialmente na seara constitucional. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho de decisão do Min. Gilmar Mendes:

“Essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema. Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito.

²⁰ Cf. Peter Häberle. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.



[...]

Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos ‘amigos da Corte’. Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição.

[...]

Entendo, portanto, que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.”²¹

18. Atenta a esses objetivos, a Lei n° 9.868/1999 disciplinou a intervenção dos *amici curiae* em ações constitucionais, estabelecendo, em seu art. 7º, § 2º, dois requisitos para a sua admissão: (i) “a relevância da matéria” e (ii) “a representatividade adequada”.²² Não é difícil verificar que os dois requisitos estão presentes neste caso, justificando, dessa forma, a admissão do Movimento Nacional da População de Rua, do Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos como *amici curiae*.

19. A *relevância da matéria* se evidencia pelo fato de que a ADPF n° 976 é a única ação da história do STF que se volta ao equacionamento do quadro de violações sistemáticas dos direitos da população em situação de rua. Tradicionalmente abandonadas e esquecidas pelos poderes públicos, esta é a primeira vez que essas pessoas poderão ter suas vozes ouvidas pela maior Corte de Justiça do país, com vistas à tutela dos seus direitos fundamentais à vida, à dignidade, à igualdade, à saúde e à moradia, em prol da construção de uma sociedade mais justa e solidária. Não é possível, portanto, negar a importância do objeto da ADPF n° 976.

²¹ STF. ADI n° 2.548, Decisão Monocrática, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. em 10/11/2006, DJe 15/06/2007.

²² O mesmo se extrai do art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil, que previu, como requisitos para a regular intervenção desses sujeitos processuais, “a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia” e “a representatividade adequada”.



20. Com relação à *representatividade adequada* dos postulantes, o **MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA** foi fundado, nacionalmente, em 2005, e hoje está presente em 19 estados da federação, além do Distrito Federal. A sua criação se deu como resposta aos inúmeros episódios de extrema violência cometidos contra esses cidadãos, dentre os quais se destaca o Massacre da Sé, em 2004, no qual 16 pessoas em situação de rua foram agredidas e sete foram assassinadas na cidade de São Paulo, sem que os responsáveis pelos ataques fossem devidamente punidos.

21. Dentre os objetivos centrais do MNPR, indicados na sua própria carta de princípios (**Doc. 01**), estão a luta por igualdade e por justiça, “*preservando a dignidade de cada morador de rua*”, bem como o monitoramento de políticas públicas, “*visando o controle das ações governamentais para que não aconteçam políticas excludentes e higienistas*”. Todos os seus projetos, conforme anunciado no art. 11 do seu regimento interno (**Doc. 02**), são frutos da luta de todos os filiados. Nessa linha, a participação do MNPR como *amicus curiae* na ADPF n° 976 se insere no contexto de ação pela defesa dos direitos da população de rua e de controle social dos programas governamentais, que são, como visto, princípios norteadores do referido movimento.

22. De maneira semelhante, o **MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA EM DEFESA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**, fundado em 2020 e presente nas cinco regiões do território nacional, volta-se à defesa de políticas públicas que atendam às justas demandas da população de rua, como se extrai do art. 2° do seu regimento interno (**Doc. 03**). Segundo a sua carta de apresentação (**Doc. 04**), o MNLDPSR está “[o]nde uma pessoa em situação de rua estiver em vulnerabilidade social, sanitária e/ou mental, buscando sempre estimular seu protagonismo e autonomia”.

23. A missão do Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua é, nos termos da sua carta de princípios (**Doc. 05**), “[a]gir na **LUTA EM DEFESA** dos **DIREITOS** da **PSR**, visando garantir e ampliar: moradia, alimentação, saúde, capacitação profissional e geração de renda e sobrevivência dignas a esta população em todo território nacional”. Para tanto, é fundamental que o movimento em questão, na forma dos arts. 3° a 5° do seu regimento interno, possa atuar perante órgãos de Estado como o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de apoiar iniciativas capazes de avançar na conquista de direitos para as pessoas em situação de rua, a exemplo da ADPF n° 976.



24. Tanto o MNPR quanto o MNLDPSR representam as próprias vítimas das violações de direitos fundamentais denunciadas na ADPF n° 976. Logo, não há entidades mais representativas para ingressar como *amici curiae* neste processo do que os referidos movimentos, que conhecem como ninguém o drama vivenciado cotidianamente pela população de rua no Brasil.

25. Apesar da sua importância nacional, o MNPR e o MNLDPSR não possuem personalidade jurídica formal. É evidente que entidades formadas por pessoas extremamente vulnerabilizadas, como é o caso da população em situação de rua, enfrentam graves dificuldades para a sua formalização legal, que, em uma sociedade inclusiva, não devem ser obstáculos para que possam agir na defesa dos próprios direitos.

26. De todo modo, sabe-se que tal circunstância não constitui obstáculo para o ingresso dos postulantes neste processo. É que, conforme já bem consignou este eg. STF, a personalidade jurídica não é condição necessária para a participação, em ações constitucionais, de organizações que representam e defendem os direitos de grupos vulneráveis, como ocorre no presente caso. Sobre o ponto, confira-se o seguinte trecho de decisão do Min. Edson Fachin no âmbito da ADPF n° 635:

“Embora não inscritos no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, também postulam a reconsideração o Movimento Mães de Manguinhos, a Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, o Fala Akari e a Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial. Alegam, em síntese, que não há exigência legal para que a habilitação do *amicus curiae* seja restrita a pessoas jurídicas formalizadas.

[...]

Assim, tanto pela possibilidade de participação dessas entidades em processo de cumprimento de sentença, quanto por seu envolvimento direto com os fatos que, segundo aduz a inicial, constituem violações de direitos humanos, devem-se admiti-las como *amicus curiae*.”²³

27. Por fim, o CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS é entidade da sociedade civil, criada em 1988 para atuar junto a pessoas de baixa renda que sofrem com violações de direitos fundamentais. A sua missão institucional consiste, de acordo o art. 3º do estatuto social (Doc. 06), em “contribuir para a integração e inclusão social de moradores e moradoras de

²³ STF. ADPF n° 635, Decisão Monocrática, Rel. Min. Edson Fachin, julg. em 22/06/2020, DJe 25/06/2020.



cortiços, favelas e habitações precárias, pessoas em situação de rua, catadores e catadoras de materiais recicláveis visando melhorar suas condições de vida por meio de processo de educação popular, defesa dos direitos e intervenção em políticas públicas, prioritariamente na região central de São Paulo, de modo a favorecer a construção de uma sociedade justa e solidária” (grifos acrescentados).

28. Desde a sua fundação, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos vem, de fato, desenvolvendo ações de assistência à população de rua. Destacam-se, a propósito, o *Programa Morada Digna*, que busca contribuir para melhorar as condições de vida de pessoas sem acesso à moradia adequada; o *Programa Reviravolta*, que tenta ajudar no processo de inserção social de indivíduos que estão em situação de rua; e o *Projeto Defendendo Direitos*, que tem como foco a construção de estratégias para o enfrentamento da criminalização e da violência sofridas pelos defensores dos direitos de grupos vulneráveis, como a população de rua.

29. No âmbito desta eg. Corte, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos já atua como *amicus curiae* na ADPF n° 828, que trata da proteção do direito à moradia durante a pandemia do coronavírus. Como bem afirmou o Min. Roberto Barroso na decisão monocrática que admitiu o ingresso da entidade em questão naquele processo:

“4. O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos é uma organização que atua desde 1988 na promoção e defesa do direito à moradia, que presta assessoria jurídica gratuita aos moradores de ocupações irregulares, moradores de cortiços ou outras formas de subhabitação. Nos termos do art. 3° de seu Estatuto Social (Doc. 207), tem como missão contribuir para a integração e inclusão social dessas pessoas meio, dentre outros, da defesa de direitos e intervenção em políticas públicas. Entendo, portanto, que sua intervenção pode contribuir para o debate.

5. Diante disso, tendo em vista o preenchimento dos requisitos legais, **defiro** o pedido de ingresso da associação Terra de Direitos e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos como amici curiae no presente feito. Dada a grande quantidade de amici curiae admitidos no feito, recomendo que as entidades se articulem entre si, para que as sustentações orais não fiquem excessivamente fragmentadas.”²⁴

²⁴ STF. ADPF n° 828, Decisão Monocrática, Min. Roberto Barroso, julg. em 19/05/2021, DJe 21/05/2021 (grifos originais).



30. É importante salientar que, em ação estrutural na qual se discutem violações aos direitos das populações em situação de rua, a atuação processual de entidades que representem esses grupos extremamente vulnerabilizados é fundamental, por pelo menos *duas razões*.

31. *Em primeiro lugar*, essa atuação confere maior **legitimidade democrática** para as decisões que venham a ser tomadas, pela participação e escuta das vítimas da violação aos direitos humanos em questão, com respeito ao seu *lugar de fala*. Ela permite que finalmente possam falar, em espaço relevante do poder estatal, aqueles que sempre foram silenciados e invisibilizados.

32. *Em segundo lugar*, essa participação viabiliza que a Corte profira decisões melhores, e possa monitorar de forma mais eficiente o seu cumprimento. Afinal, as decisões serão informadas pela visão de quem conhece – e sofre na pele – todas as violações à Constituição discutidas no processo

33. Logo, não há dúvidas acerca da legitimidade do Movimento Nacional da População de Rua, do Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos para atuar como *amici curiae* na ADPF n° 976, contribuindo, assim, para o seu melhor julgamento.

– III –

DO CABIMENTO DA ADPF N° 976

34. Não há dúvida de que estão presentes, no caso da ADPF n° 976, os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, previstos na Lei n° 9.882/1999, a saber: **(i)** a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental, **(ii)** causada por ato do Poder Público, e **(iii)** a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade).

35. Esses três requisitos estão plenamente configurados no presente caso, como se verá a seguir.

III.1. Violação a preceito fundamental da Constituição

36. Nem a Constituição nem a Lei n° 9.882/99 definiram quais preceitos constitucionais são fundamentais. Há, todavia, sólido consenso doutrinário e



jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, figuram os fundamentos e objetivos da República, bem como os direitos e as garantias fundamentais.²⁵

37. Nesse sentido, não há dúvida de que esta ADPF visa a proteger dispositivos constitucionais que consistem em verdadeiros preceitos fundamentais. Afinal, está-se diante de direitos como a dignidade da pessoa humana, a vida, a igualdade, a propriedade, a moradia e a saúde (art. 1º, III; art. 5º, *caput*, XI e XXII; art. 6º, *caput*; e art. 196, CF), todos de essencial importância para a ordem constitucional brasileira.

38. Não há dúvida, portanto, quanto à satisfação deste requisito.

II.2. Ato do Poder Público

39. De acordo com o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.882/99, os atos que podem ser objeto de ADPF são os emanados do Poder Público. A ADPF não se volta apenas contra normas jurídicas, podendo também questionar atos, comportamentos e práticas estatais de outra natureza, comissivos ou omissivos.²⁶

40. Por sua vez, esta Arguição se debruça tanto sobre casos de inércia quanto de atuação estatais. De um lado, por exemplo, há o descaso histórico que vem permitindo o aumento significativo no total de pessoas em situação de rua, sem que se adotem políticas públicas adequadas para o enfrentamento da questão, especialmente no âmbito do direito à moradia. De outro, há condutas comissivas que importam em violações aos preceitos fundamentais ora defendidos, como é o caso das ações – muitas vezes, francamente higienistas – de “zeladoria urbana”, nas quais se observam as práticas habituais de remoção forçada e de recolhimento irregular de pertences das populações de rua.

41. Neste caso, é evidente que se tem a presença de atos do Poder Público, com objeto bem delimitado e suscetível, portanto, de questionamento pela via da ADPF.

²⁵ Cf. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269. No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 562-563.

²⁶ Cf., e.g., STF. ADPF nº 347-MC, Tribunal Pleno, Rel. Marco Aurélio, DJe 19/02/2016.



II.3. Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade

42. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei 9.882/99) configura-se sempre que inexisterem outros instrumentos aptos ao equacionamento da questão constitucional suscitada, na esfera do controle abstrato de constitucionalidade.

43. Nesse sentido, este STF já decidiu que a subsidiariedade se qualifica pela “*inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a **solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata***”, de modo que a “*existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação*”.²⁷ E, no ponto, deve-se considerar que a multiplicidade de atores afetados inviabiliza a solução abrangente da controvérsia apenas pelas vias ordinárias.²⁸

44. No presente caso, não há qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional concentrada que permita o questionamento global das práticas estatais ora impugnadas, muito menos o equacionamento das gravíssimas lesões a preceito constitucional apontadas. Também não há, no arsenal das demais ações judiciais ou medidas extrajudiciais existentes, qualquer instrumento que possibilite o tratamento amplo, adequado e eficaz, em tempo hábil, das gravíssimas lesões a preceitos fundamentais apontadas pelos Arguentes.

45. Aliás, este eg. STF vem sistematicamente reconhecendo que a ADPF, “*ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver*” (i) violação generalizada de direitos humanos, (ii) omissão estrutural dos três poderes e (iii) necessidade de solução complexa, que exija a participação de todos os poderes.²⁹ Ademais, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, deve-se levar em conta que a admissibilidade da ação encontra-se vinculada “*à relevância do interesse público presente no caso, de modo que a ADPF configura*

²⁷ STF. ADPF n° 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/2006. No mesmo sentido, cf. e.g., ADPF n° 388, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 01/08/2016; e ADPF n° 97, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 30/10/2014.

²⁸ STF. ADPF 673-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, julg. em 29/06/2020, DJe 13/08/2020.

²⁹ STF. ADPF 635 MC-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julg. em 03/02/2022, DJe 03/06/2022.



modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal”.³⁰

46. Tanto o interesse público quanto o preenchimento dos requisitos para deflagração dos processos estruturais revelam-se incontroversos. Como a moradia é condição básica para a concretização dos outros direitos fundamentais, é evidente que há violação generalizada de direitos humanos. Afinal, na rua, não há qualquer garantia dos direitos garantidos na Constituição, como a tutela da vida, da liberdade, da igualdade, da segurança ou da propriedade, todos previstos no art. 5º, *caput*, da CF/88. Ademais, é apenas a omissão estrutural dos três poderes que justifica o aumento significativo da população em situação de rua ocorrido nos últimos anos. Esse quadro de coisas tem permitido que milhares de pessoas abandonadas à própria sorte sobrevivam em realidades muito distantes da promessa emancipatória encartada na Constituição da República, o que não ocorreria em caso de atuação eficiente e comprometida dos três poderes, nos distintos níveis da federação. Por fim, não há dúvidas quanto à complexidade da resposta exigida para a efetiva superação da questão, o que se depreende, aliás, da multiplicidade de pedidos veiculados na inicial.

47. Dessa maneira, atendidos todos os seus pressupostos, não há dúvidas de que a presente Arguição é cabível e, por isso, deve ser conhecida por esta Corte.

II.4 Improcedência da tese do descabimento da intervenção judicial em razão do princípio da separação de poderes

48. Apesar do flagrante preenchimento dos pressupostos para o controle concentrado por meio de ADPF, as manifestações da AGU e da PGR alegam inviabilidade da ação, por conta de suposta violação à *separação de poderes*. Segundo consta em suas petições, haveria “[i]nadequação do uso do processo objetivo para a coordenação de políticas públicas” (AGU, eDoc 294), em suposta tentativa de substituição dos “*Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de uma parcela relevante das políticas sociais do Estado*” (PGR, eDoc 305).

49. No entanto, tais argumentos não merecem prosperar. Afinal, o respeito a direitos fundamentais, especialmente de minorias vulneráveis, não é matéria sujeita à discricionariedade política dos poderes políticos eleitos. Em casos que envolvem graves ofensas a esses direitos, é missão do STF atuar para protegê-los, como

³⁰ STF. ADPF 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. em 07/12/2005, DJe 27/10/2006.



autêntico guardião da Constituição. A separação de poderes não pode ser invocada para respaldar o descumprimento sistêmico de normas constitucionais.

50. Ademais, a presente ADPF encontra-se integralmente alinhada com a jurisprudência deste eg. STF, que vem ampliando as possibilidades de cabimento dessa modalidade de ação.³¹ Com efeito, a própria Advocacia Geral da União cita inúmeros precedentes nos quais a Corte decidiu pela possibilidade de fiscalização mais abrangente dos demais Poderes, em razão do reconhecimento de ações e omissões estatais persistentes, correlacionadas com contextos de sistemática violação de direitos fundamentais.

51. Como bem lembrou a AGU, foi assim nos casos da ADPF de nº 347 (presídios), 635 (letalidade policial no Rio de Janeiro) e 709 (pandemia da COVID-19 e populações indígenas). É que, conforme constou no voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635-MC, “[o] **próprio STF estabeleceu alguns precedentes nos quais admitiu a intervenção judicial em políticas públicas, como na saúde, na questão penitenciária, dentre outras**”.³² Para o Ministro, são exemplos dessa jurisprudência, além dos processos já citados, o RE 592.581 (possibilidade de intervenção judicial para determinar a realização de obras emergenciais em presídios), o HC Coletivo 143.641 (prisão domiciliar para gestantes) e o RE 641.320 (proibição de permanência de presos em regime prisional mais gravoso).

52. Nesses casos, ao contrário do que alegado pela PGR, não se trata de transformar a ADPF em mecanismo de *substituição* dos poderes Legislativo e Executivo pelo Judiciário. Pelo contrário. Por vezes, frente a situações de significativa complexidade, a jurisdição constitucional permite que o STF institua verdadeiro **diálogo institucional**, no exercício de seu papel de guarda da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88). Nesse espaço, espera-se, a Suprema Corte pode atuar para destravar os gargalos administrativos, políticos ou de outra natureza, que interditam a efetiva concretização dos direitos fundamentais.

53. E essa atuação do Judiciário ganha especial relevo quando se enfrentam, justamente, inconstitucionalidades sistêmicas que acometem *grupos vulneráveis*. Nesses casos, o diálogo entre as instituições – mediado, coordenado e monitorado pelo Supremo – deve ser encarado dentro de uma lógica mais flexível da separação

³¹ Cf. Alexandre de Moraes. *Direito constitucional*. 38ª ed., Barueri: Atlas, 2022, p. 898.

³² STF. ADPF 635-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julg. em 18/08/2020, DJe 02/06/2022.



dos poderes. O já citado voto do min. Gilmar Mendes bem articula essa relação, ao apontar que o modelo mais rígido de separação de poderes

“pressupõe o funcionamento em um bom nível do Poder Legislativo e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo políticas públicas, não levando em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a **persistente e insustentável omissão inconstitucional do Legislativo e Executivo na concretização de direitos fundamentais**, além da influência do poder econômico, a sobre-representação de grupos hegemônicos e a sub-representação das minorias. [...]

Portanto, os déficits de atuação das instâncias democráticas na proteção dos direitos das minorias e a invisibilidade desses grupos no processo político, inclusive pela ausência de representantes desses setores sociais, desconstrói grande parte das críticas e dos pressupostos daqueles que defendem a adoção de posturas judiciais de maior autocontenção judicial (*judicial self-restraint*) em casos de graves violações de direitos. [...]

Isso porque se compreende que **essas minorias se encontram em verdadeiras situações de brechas ou fossos inconstitucionais, espaços do não direito para os quais esses grupos sociais invisíveis e impopulares são empurrados**. Os exemplos dessas minorias são os presidiários, os menores infratores e, no caso em análise, a população negra e pobre no Rio de Janeiro submetida a alarmantes níveis de letalidade policial.”³³ (grifos acrescentados)

54. Dentro dessa perspectiva, não há, como se vê, qualquer violação à separação de poderes na presente ADPF. Feitas essas breves considerações, passa-se a tratar de temas que, como dito, são especialmente relevantes para as populações em situação de rua, sem prejuízo dos demais pedidos formulados na inicial.

– IV –

PRIORIDADE ABSOLUTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

55. A casa é o espaço em que realizamos grande parte das nossas necessidades humanas mais básicas. Nesse espaço privado, exercemos nossa liberdade e dignidade. Dormimos, fazemos refeições, realizamos a higiene pessoal, cuidamos

³³ STF. ADPF 635-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julg. 18/08/2020, DJe 02/06/2022.



da saúde, temos momentos de lazer, nos relacionamos com familiares e amigos.³⁴ A casa é espaço vital, que assegura segurança e privacidade para seus moradores. Na prática, sem a garantia da moradia, muitos outros direitos são denegados: fica quase impossível, por exemplo, conseguir emprego, frequentar escolas e estudar, manter uma vida minimamente saudável, acessar inúmeras políticas públicas. Portanto, de muito modos, a moradia exerce a função de pré-condição para a fruição da maior parte dos demais direitos fundamentais.

56. Mas o que ocorre quando esse direito é negado?

57. Nas ruas, as tantas ausências geradas pela falta de moradia colocam as pessoas em indiscutível situação de *hipervulnerabilidade*. Não por outra razão, **há significativo consenso entre os movimentos sociais de pessoas em situação de rua de que a pauta da moradia é central em suas demandas.**

58. Esse não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Aqui e no mundo, tem-se adotado o direito fundamental à moradia como horizonte imediato das políticas públicas governamentais para a população em situação de rua. Assim surgiu a bandeira “**moradia em primeiro lugar**” (*housing first*).³⁵

59. No Brasil, o direito à moradia já era assegurado como direito social antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, por diversos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.³⁶ Contudo, foi com a Constituição de 1988 que ganhou maior relevância e centralidade jurídica, tendo sido contemplado indiretamente em diversos artigos originais do texto constitucional³⁷

³⁴ Cf. Arlete Moysés Rodrigues. *Moradia nas cidades brasileiras*. 5ª ed., São Paulo: Contexto, 1994, p.11.

³⁵ Cf., por exemplo, Coalition for the Homeless. “[Proven solutions](#)”.

³⁶ Cf. Artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto 591/1992, e o artigo 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto 592/1992.

³⁷ Nesse sentido tem-se o art. 24, inciso IX, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; o art. 7º, inciso IV, que define o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e da sua família, dentre outros elementos, como a moradia; os arts. 183 e 191, que tratam da usucapião especial urbana e rural para fins de moradia; e o art. 1º, inciso III, que consagra a proteção da dignidade da pessoa humana, sendo uma consequência lógica a proteção do direito à moradia.



e positivado expressamente como direito fundamental no art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000.³⁸

60. É indiscutível que esse direito consiste em uma necessidade básica de todos os indivíduos e que se encontra intimamente ligado à garantia da dignidade da pessoa humana.³⁹ Esse vínculo se demonstra inequívoco na medida em que **a moradia cumpre a função de prover às pessoas e famílias o acesso às condições materiais mínimas para uma existência digna.**⁴⁰ Ele também assegura os direitos fundamentais à intimidade, privacidade, a um espaço para viver com um mínimo de saúde, bem-estar e segurança. Por isso tem sido incluído tanto no rol dos *direitos de subsistência*, como expressão do próprio direito à vida, quanto no dos *direitos de personalidade*, já que morar também constitui um existencial humano.⁴¹

61. E esta eg. Suprema Corte já deixou claro que o direito à moradia compõe o mínimo existencial, como se vê no seguinte excerto:

“A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como [...] o direito à moradia [...]”⁴²

62. No âmbito internacional, a questão da moradia para a população em situação de rua tem sido insistentemente ressaltada pela **Organização das Nações Unidas**. Segundo a ONU, dada a relevância desse direito, **sua concretização deve ser realizada no menor tempo possível, com prioridade absoluta para as pessoas sem moradia**. Em 2020, a Relatora Especial para Moradia Adequada expediu documento intitulado **Diretrizes para a Implementação do Direito à Moradia**

³⁸ Ingo Wolfgang Sarlet. “O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia”. *Revista brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 02, p. 65-119, jul./set. 2003, p. 13, 18.

³⁹ Vitor Abramovich; Christian Courtis. *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales em el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Del Puerto, 2006, p. 8-21.

⁴⁰ Ingo Wolfgang Sarlet. “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF”. In: Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet (coords). *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 522.

⁴¹ José Reinaldo Lima Lopes. Cidadania e Propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia, in *Revista de Direito Alternativo*, 1993, p. 121.

⁴² STF. ARE 639.337-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julg.em 23/08/2011, DJe 15/09/2011.



Adequada (A/HRC/43/43). Dentre inúmeras recomendações significativas, destacam-se, neste ponto, as Diretrizes nº 01 e 05, segundo as quais deve-se “[g]arantir o direito à moradia como um direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida” e “[e]rradicar o problema da falta de moradia para pessoas em situação de rua no menor tempo possível e pôr fim à criminalização das pessoas vivendo em situação de rua”, respectivamente. Segundo a ONU,

“A falta de moradia é um profundo atentado à dignidade, à inclusão social e ao direito à vida. Trata-se de uma violação *prima facie* ao Direito à moradia que viola inúmeros outros direitos humanos além da vida, como os direitos à não-discriminação, à saúde, à água, ao saneamento, à segurança e à vedação a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. [...]

Os Estados têm a obrigação imediata de responder urgentemente às necessidades das pessoas que atualmente estão em situação de rua, bem como de implementar planos para prevenir e eliminar a falta de moradia sistêmica o mais rápido possível.”⁴³

63. No ordenamento brasileiro, o tópico foi tratado de forma minuciosa pelo **Conselho Nacional de Direitos Humanos**, que também destacou a urgência da matéria. A **Resolução CNDH nº 40/2020** analisa a questão de forma abrangente, estabelecendo “*diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua*”. Assim como disposto na recomendação da ONU, a Resolução do CNDH defende, em seu art. 28, a priorização da população em situação de rua na implementação do direito à moradia. É ver-se:

“Art. 28 O direito humano à moradia deve ser *prioritário* na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o *acesso imediato à moradia* segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante no processo de inclusão.” (grifos acrescentados)

64. O reconhecimento da prioridade absoluta às pessoas em situação de rua não é sem razão. Afinal, **são essas as pessoas mais vulneráveis do ponto de vista do direito fundamental à moradia**. Desse modo, assim como na tutela da saúde um

⁴³ Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing* - A/HRC/43/43. 2020, p. 7-8.



paciente de emergência deve ter preferência sobre aquele de consulta eletiva, no direito à moradia a mesma lógica se aplica: as políticas habitacionais devem priorizar as pessoas em situação mais vulnerável e em contexto mais emergencial. São elas, evidentemente, as pessoas em situação de rua.

65. Nesse ponto, Antonio Vitor Barbosa de Almeida anota que a *urgência* é uma das notas que marcam as especificidades das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua. Como registrou em sua dissertação de mestrado sobre o tema:

“A urgência deve ser considerada tanto para a *prestação dos mais diversos serviços*, já que as necessidades dessa população são prementes (saber onde conseguirá dormir, o que comer, atendimento à saúde, etc.), bem como para a *superação da situação de rua como violação de direito*, já que o tempo de permanência nas ruas impacta na adesão a serviços e programas.

É o que apontam Jane Prates *et al.* ao observarem que ‘processos preventivos e a intervenção junto àqueles que estão ainda há pouco tempo em situação de rua parecem ser fundamentais para que se logre maior efetividade em termos de políticas públicas’.”⁴⁴ (grifos acrescentados)

66. No entanto, não é isso que tem ocorrido no Brasil. Muitas vezes, as políticas habitacionais brasileiras deixam de lado essa população em extrema vulnerabilidade, voltando-se àquela com renda igual ou maior do que um salário-mínimo.⁴⁵ No caso das pessoas em situação de rua, porém, é muito comum que não haja qualquer renda ou que essa seja irregular e não tenha como ser comprovada. Assim, programas habitacionais simplesmente não chegam para essa parcela da população. Como aponta Rafael Lessa,

“Uma coisa é comum a todas as políticas habitacionais: elas não têm como público alvo pessoas das faixas de renda mais baixas, com rendimentos

⁴⁴ Antonio Vitor Barbosa de Almeida. *Visibilizar, desestabilizar e “fazer direito”*: narrativas da população em situação de rua. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2020, p. 172.

⁴⁵ Por exemplo, o site do principal programa habitacional do Governo Federal indica que “[o] público-alvo está dividido nos seguintes grupos: a) Urbano 1 – renda bruta familiar mensal até R\$ 2.400 mil; b) Urbano 2 – renda entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400 mil; c) Urbano 3 – renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8 mil; d) Rural 1 – renda bruta familiar anual até R\$ 29 mil; e) Rural 2 – renda anual entre R\$ 29.000,01 e R\$ 52.800,00 mil; f) Rural 3 – renda bruta familiar anual entre R\$ 52.800,01 até R\$ 96 mil”. Governo Federal, “[O Programa Minha Casa Verde e Amarela](#)”.



instáveis no tempo ou sem renda e, particularmente, não se dirigem a pessoas em situação de rua.”⁴⁶

67. No **direito constitucional comparado**, não seria a primeira vez que uma Corte Constitucional determina ao Estado que estabeleça prioridade absoluta para a população em situação de rua em suas políticas habitacionais. Isso já ocorreu na África do Sul, no emblemático *Caso Grootboom*, amplamente discutido no contexto dos litígios estruturais.⁴⁷

68. Naquela oportunidade, pessoas muito pobres, que estavam sem abrigo após terem sido despejadas de onde viviam, postularam ao Estado a garantia imediata de moradias adequadas. A Corte Constitucional sul-africana, então, reconheceu a justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e o dever de o Governo prover as condições necessárias para seu exercício, mas ponderou que não poderia tutelá-los individualmente.⁴⁸ Assim, frente ao reconhecimento da ineficácia da política pública então implementada, aquele Tribunal determinou a reformulação do programa de acesso à moradia, **com a imposição de prioridade absoluta às pessoas em situação de rua**. Veja-se o excerto do dispositivo do acórdão:

“Declara-se que:

(a) A Seção 26 (2) da Constituição requer que o Estado conceba e implemente, na medida dos recursos disponíveis, um amplo e coordenado programa para realizar, progressivamente, o direito de acesso à moradia adequada.

(b) **O programa deve incluir medidas razoáveis, [...] e prestar alívio às pessoas que não possuem acesso à terra, que não têm teto e que vivem em condições intoleráveis ou em situações críticas.”**

69. Há inúmeras razões que justificam a urgência de políticas habitacionais voltadas para a população em situação de rua. Por essa razão, o item 1.B.1 do aditamento postula a apresentação de planos “*para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua, [...] sobretudo*

⁴⁶ Rafael Lessa de Sá Menezes. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017, p. 207.

⁴⁷ Suprema Corte da África do Sul. *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, 2001(1) SA 46 (SC), julg.em 04/10/2000.

⁴⁸ Cf., sobre o tema, Carlos Alexandre de Azevedo Campos. “As sentenças manipulativas aditivas - Os casos das Cortes Constitucionais da Itália, da África do Sul e do STF”. *Revista de Processo*, v. 246, ago. 2015, p. 403-427; e Camila Almeida Porfiro. *Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2018, p. 137-172.



por meio de programas habitacionais, tais como o programa Moradia Primeiro, a fim de viabilizar a superação da situação de rua de modo mais efetivo”.

70. Por todo o exposto, estes postulantes a *amici curiae* pugnam pelo seu deferimento, com o reconhecimento da necessária prioridade absoluta para pessoas em situação de rua nas políticas habitacionais brasileiras.

– V –

IMPLEMENTAÇÃO COMPULSÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO

71. Após anos de luta dos movimentos sociais e da sociedade civil, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) foi formalizada por meio do Decreto Federal nº 7.053/2009.⁴⁹ Trata-se de uma política pública executada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos (art. 2º, *caput*).

72. Em sua concepção original, a implementação da PNPR era opcional, cabendo aos referidos entes subscrever instrumento de adesão, o qual definiria as atribuições e responsabilidades a serem compartilhadas (art. 2º, *caput* e p.u.). **Contudo, frente ao atual cenário – que efetivamente caracteriza um “estado de coisas inconstitucional”, como destacado na petição inicial – é imperativo que os Estados e Municípios executem *compulsoriamente* a Política Nacional para a População em Situação de Rua, sobretudo no que diz respeito a seus requisitos mínimos de funcionamento.**

73. Em grande medida, a PNPR consiste em um esforço de coordenação intersetorial entre os diversos entes federativos. De início, o Decreto Federal nº 7.053/2009 estabelece os *princípios, diretrizes e objetivos* que orientam a referida política pública. Dentro de uma ideia geral de respeito, valorização e atuação humanizada e individualizada, destacam-se os ideais de articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais e integração das políticas públicas em cada nível do governo, além do respeito à participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento de tais programas, contando até mesmo com a

⁴⁹ Sobre o tema, cf. Luciana Marin Ribas. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública*. *Op. cit.*, p. 66 e seguintes; e Ricardo William Guimarães Machado. “A construção da Política Nacional para População em Situação de Rua”. *Temporalis*, ano 20, n. 39, jan/jun 2020, p. 102-118.



atuação direta das próprias populações em situação de rua (art. 6º, III, IV, VI e VII).

74. Além disso, a normativa institui como meta o desenvolvimento de *políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais*, a partir da produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores sobre a cobertura de serviços públicos disponíveis a tais grupos, inclusive mediante a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, II, III, IV).

75. A PNPR também criou o **Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP)**, agora regulado pela Decreto Federal nº 9.894/2019. Trata-se de instância deliberativa de âmbito nacional, composta por membros da sociedade civil e diferentes ministérios do Governo Federal. Cabe a esse órgão a elaboração de planos de ação periódicos, o desenvolvimento de indicadores e o monitoramento da implementação da política pública, dentre outras funções (Art. 2º do Decreto nº 9.894/2019).

76. De um lado, como dito, é verdade que a PNPR oferece certa flexibilidade aos entes federativos, visto que algumas de suas atribuições e responsabilidades são fixadas apenas no instrumento de adesão. É razoável, inclusive, que haja variações, no âmbito federativo, tendo em vista a diversidade dos contextos locais e o princípio do federalismo. De outro, porém, mesmo sua concepção original já previa **diversas medidas que devem ser obrigatoriamente implementadas a partir da participação na referida política pública**.

77. Por exemplo, o art. 8º estabelece o **padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário**. Segundo o dispositivo, sua regulamentação nacional ocorrerá no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a estruturação do serviço deverá levar em conta as necessidades de cada município (art. 8º, §1º e 2º). Ademais, atendendo à demanda dos movimentos sociais de pessoas em situação de rua, o preceito deixa claro que tal serviço, embora atenda a uma necessidade imediata, deve ser articulado “*com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal*” (art. 8º, §4), na linha do que defendido no tópico anterior sob o mote de “moradia em primeiro lugar”.

78. O decreto ainda prevê que os entes da Federação têm o **dever de instituir comitês gestores intersetoriais** que possibilitem a **participação popular e representativa desse segmento da população** (art. 3º). A medida configura



importante passo na democratização do espaço político e na definição das políticas nacionais, a partir da garantia de participação direta dos destinatários da política no momento de sua elaboração.⁵⁰

79. Como se vê, o Decreto Federal nº 7.053/2009 institui importantes medidas para o enfrentamento do problema da falta de moradia adequada. Sobretudo com relação ao CIAMP – de âmbito nacional – e aos comitês dos demais entes da Federação, **a PNPR garante a participação social na elaboração e implementação das políticas públicas.**

80. Com efeito, essas previsões concretizam, no campo particular da assistência social às pessoas em situação de rua, a **exigência constitucional de *democracia participativa***.⁵¹ Afinal, a Constituição de 88 estabelece a *cidadania* como fundamento da República e ainda declara que “*todo o poder emana do povo*”, que pode exercê-lo, inclusive, *diretamente* (art. 1º, II e p.u.). E, em uma verdadeira democracia, a cidadania ativa não se esgota no voto: ela vai muito além, dizendo respeito também à participação e fiscalização da gestão pública.⁵² Por essa razão, fala-se até mesmo sobre o ***direito fundamental ao exercício da democracia participativa, que tem lugar sobretudo “quando em causa a proteção e promoção de direitos fundamentais”***, como ocorre no presente caso.⁵³

81. A Constituição é generosa ao prever tais mecanismos de participação. Afinal, como bem expressou José Afonso da Silva, “[a] *democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental*”.⁵⁴ Citam-se, tradicionalmente, a iniciativa popular e os institutos do referendo e plebiscito (art. 14, I, II e III), bem como a previsão da ação popular (art. 5º, LXXIII). Há muitos outros exemplos, no entanto.

⁵⁰ Luciana Marin Ribas. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública*. Op. cit., p. 70.

⁵¹ Para uma discussão sobre a democracia participativa, cf. Alexandre de Moraes, Richard Pae Kim. *Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos*. São Paulo: Atlas, 2013; e Boaventura de Sousa Santos (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁵² Nas palavras de Paulo Sérgio Novais de Macedo, “[p]ara a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal” (“Democracia participativa na Constituição Brasileira”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 178, abr./jun. 2008, p. 187).

⁵³ Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. “Democracia Participativa e Participação Pública como Princípios do Estado Socioambiental de Direito”. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, vol. 10, ago. 2015, p. 709 - 757.

⁵⁴ José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 138.



A Constituição ainda prevê a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (art. 10); a representação dos empregados nas discussões com os empregadores (art. 11); o controle dos municípios sobre as contas dos municípios (art. 31, §3º); a participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º); o controle social sobre irregularidades econômico-financeiras (art. 74, §2º); a gestão quadripartite da seguridade social (art. 194, VII); a participação da comunidade no SUS (art. 198, III, e art. 77, §3º, do ADCT); a gestão democrática do ensino (art. 206, VI); e proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º).

82. Para os fins da presente ADPF, porém, ganha destaque a previsão do art. 204, II, que diz respeito à **participação popular na assistência social**.⁵⁵ Como se sabe, o ordenamento brasileiro exige que sejam criados programas de amparo às pessoas em situação de rua (Lei nº 8.742/1993, art. 23, §2º, II).⁵⁶ E, por expressa determinação da CF/88, o desenvolvimento de tais políticas públicas deve levar em conta a participação da população. Veja-se, a propósito, a redação do dispositivo constitucional que rege a matéria:

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

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

83. Trata-se, sem dúvidas, de um duplo ganho. De um lado, tem-se maior **legitimidade** do processo de formulação da política pública, em razão do *incremento democrático* garantido pela participação popular, sobretudo dos destinatários diretos da ação estatal. De outro lado, garante-se maior **eficiência** à política pública desenvolvida, vez que os principais destinatários da atuação estatal poderão *ressaltar os principais problemas vivenciados*, o que é fundamental para a definição das ações governamentais. É que, como registrou o STF, “[a] efetiva

⁵⁵ Alexandre de Moraes registra que a assistência social é “organizada com base na 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; e na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (*Direito constitucional*. 38ª ed., Barueri: Atlas, 2022, p. 957).

⁵⁶ O art. 23, §2º, II da LOAS prevê expressamente que “[n]a organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: [...] II - às pessoas que vivem em situação de rua”.



*deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito da gestão política da coisa pública”.*⁵⁷

84. Essa também é a orientação adotada pela ONU. Segundo as Diretrizes nº 3 e 15 das **Diretrizes para a Implementação do Direito à Moradia Adequada** (A/HRC/43/43), expedidas pela Relatora Especial para Moradia Adequada em 2020, deve-se garantir “*participação significativa no projeto, implementação e monitoramento de políticas e decisões habitacionais*” e “*mecanismos eficazes de monitoramento e prestação de contas*”. Segundo o documento, o *direito à participação significativa* é fundamental para a concretização do direito à moradia e à tutela da dignidade, do exercício de agência, autonomia e autodeterminação. Ademais, a recomendação indica que os **destinatários da política pública devem ser considerados experts na matéria**, justamente por sua capacidade de aquilatar uma política pública mais eficiente.⁵⁸

85. No mesmo sentido entende o **Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Conforme se depreende da Resolução CNDH nº 40/2020:

“Art. 37 Os entes federativos que compõem o SUAS e a coordenação dos serviços, programas, benefícios e projetos socioassistenciais devem desenvolver uma forte articulação com as outras políticas públicas, o sistema de justiça, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais e usuários/as, tendo em vista que muitas vezes a primeira política pública acessada pela população em situação de rua é a assistência social, que por sua vez, atua na mediação do acesso aos outros órgãos da rede intersetorial, por meio dos encaminhamentos.”

86. Na linha das principais entidades nacionais e internacionais de direitos humanos, o **Supremo Tribunal Federal tem estabelecido firme jurisprudência na defesa da participação popular na estruturação de políticas públicas**.⁵⁹ Na ADI 6.121-MC, ao ser confrontado com a tentativa de extinção unilateral de órgãos colegiados pelo Executivo, o STF reafirmou a importância do controle social sobre

⁵⁷ STF. ADI 6121-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julg.em 13/06/2019, DJe 28/11/2019.

⁵⁸ Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing* - A/HRC/43/43. 2020, p. 6.

⁵⁹ Cf, por exemplo, STF. RE 626.946, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julg.em 13/10/2020, DJe 17/12/2020; STF. ADPF nº 622, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julg. 01/03/2021, DJe 21/05/2021; STF. ADPF 623-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Rosa Weber, j. 17/12/2021, DJe 10/01/2022.



a administração pública. Veja-se, a propósito, trecho do voto do Min. Roberto Barroso:

“34. Com efeito, em uma democracia constitucional, conformada pelo ideal de compartilhamento de poder e responsabilidade entre as mais diversas instituições, entre os Poderes da República e os atores sociais, a participação social é fundamento da cidadania e, por conseguinte, elemento estruturante dos processos decisórios formalizados pelos Poderes.

35. **A ideia de colegiados nos órgãos públicos que compõem a estrutura da administração pública é basilar para o efetivo e real desenvolvimento do controle social das políticas públicas, que afetam toda a comunidade.** Desse modo, a prevalecer o desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados que democratizem o acesso à tomada de decisões do poder público, bem como à real participação dos cidadãos no controle dos processos públicos, temos que concluir pela prevalência de uma ordem jurídica com perfil concentrado e autoritário. Ou seja, **a participação no planejamento e nas decisões sobre ações públicas, no nosso ordenamento jurídico, é constitucionalmente obrigatória** em função da **relação direta que existe entre democracia e garantia de direitos, concretizando-se na ocupação de espaços deliberativos tais como os conselhos.** Desse modo, a existência de instâncias colegiadas representativas dos diversos segmentos sociais é um elemento configurador da legitimidade necessária ao Poder Público.”⁶⁰ (grifos acrescentados)

87. Como se depreende da argumentação do Ministro Luís Roberto Barroso, a participação popular na elaboração de políticas públicas configura efetivo *mandamento constitucional*, sobretudo no caso daquelas voltadas à proteção de grupos vulneráveis.

88. Não há dúvida que, pelas dimensões nacionais do problema da população em situação de rua, por suas causas e consequências, deve haver liderança federal nesse processo, como de resto, tende a ocorrer no âmbito de competências compartilhadas, dentro do federalismo de cooperação que caracteriza a ordem jurídica brasileira. No entanto, como visto, o Decreto Federal nº 7.053/2009

⁶⁰ STF. ADI 6121-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julg.em13/06/2019, DJe 28/11/2019.



originalmente previu apenas a adesão *opcional* à Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos demais entes federativos

89. Em situação de normalidade, seria possível argumentar que a opção por esse modelo flexível até seria legítima, dado que não implicaria, necessariamente, na ausência ou insuficiência de políticas públicas para a população em situação de rua.

90. Ocorre que o **contexto atual não permite tal espaço de discricionariedade política**. Como visto, os dados empíricos – ou mesmo a simples observância da realidade, por alguém dotado de mínima sensibilidade social – demonstram a situação de **gravíssima inconstitucionalidade sistêmica enfrentada pelas pessoas em situação de rua**, com violação massiva e generalizada dos seus direitos fundamentais mais básicos. De um lado, há o *aumento vertiginoso na parcela de pessoas submetidas a essa realidade de negação de direitos*, com o total abandono por parte dos poderes públicos, que, muitas vezes, incidem apenas por meio de ações truculentas e arbitrárias de “zeladoria urbana”, revestidas de nítida feição higienista, sem elaborar e implementar políticas públicas abrangentes e efetivas. De outro lado, tem-se o *ínfimo interesse político em enfrentar essa dramática situação*, principalmente quando se considera que o grupo vulnerável tem pouco ou nenhum peso político, além de se tratar de segmento social extremamente vulnerabilizado e estigmatizado pelas demais parcelas da população.

91. Esse desinteresse pode ser demonstrado, inclusive, pela **baixíssima taxa de adesão ao Decreto Federal nº 7.053/2009**. Segundo dados compilados pela pesquisadora Luciana Ribas até 2019, “[q]uase depois de uma década da edição do decreto, somente o Distrito Federal, nove municípios e quatro estados da federação aderiram formalmente à política nacional”.⁶¹ A modesta adesão à política pública não faz jus à sua posição essencial como garantidora de uma enorme gama de direitos fundamentais.

92. Assim, **considerado o quadro de violações sistêmicas de direitos humanos, a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua deve ser considerada obrigatória para todos os entes federativos**.

93. Afinal, a PNPR apenas estabelece *providências mínimas* para o enfrentamento do estado de coisas atual e para a garantia de efetividade às

⁶¹ Luciana Marin Ribas. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública*. *Op. cit.*, p. 69-70.



determinações constitucionais pertinentes. Do ponto de vista de medidas urgentes, tem-se a adoção de padrões mínimos de qualidade na rede de acolhimento temporário. E, da perspectiva da viabilização de uma política pública efetiva, o Decreto somente determina a abertura de comitês intersetoriais, isto é, espaços de deliberação democrática. Como se vê, não há qualquer razão legítima para justificar que entes federativos não implementem, imediatamente, tais medidas.

94. No entanto, caso não se entenda pela obrigatoriedade da implementação obrigatória pelos entes subnacionais da Política Nacional para a População em Situação de Rua, prevista no Decreto Federal nº 7.053/2009, há ainda uma *possibilidade subsidiária* que deve ser considerada.

95. Com efeito, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, que é **competência comum** da União, Estados, Municípios e Distrito Federal cuidar da assistência pública (inc. II), desenvolver programas habitacionais (inc. IX) e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização (inc. X). Nesses termos, a Carta de 88 não deixa quaisquer dúvidas de que **as políticas públicas voltadas para a população em situação de rua são atribuição compartilhada de todos os entes federativos**. E, como visto, a Constituição também exige a **participação popular na assistência social**, dentro de uma perspectiva de *democracia participativa*.

96. Nesse cenário, caso não considere possível a imposição de adesão dos entes subnacionais à PNPR, cabe, no mínimo, determinar que elaborem políticas públicas adequadas sobre as populações em situação de rua, as quais contem, necessariamente, com a participação dos integrantes desse grupo vulnerável seja na fase de formulação das políticas públicas, seja no seu subsequente controle.

97. Finalmente, cabe chamar a atenção para o reconhecimento, no **direito constitucional comparado**, do dever estatal de formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das violações de direitos humanos que atingem as populações em situação de rua. Com efeito, na Sentença T-043/15 da **Corte Constitucional da Colômbia**⁶² afirmou-se que “*a falta de uma política pública nacional para as pessoas em situação de rua não exige as entidades territoriais [departamentos, distritos e municípios] de sua obrigação de garantir e proteger os direitos fundamentais dessa população*”. Na visão da Corte Constitucional da Colômbia, “*as condições dos moradores da rua acabam sendo*

⁶² Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia T-043/15*, Sala Sexta de Revisión, Rel. Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, julg. 04/02/2015.



um bom critério para avaliar a real vigência de um Estado social e democrático de direito”. Assim, a partir da articulação entre os princípios da dignidade humana, igualdade material e direito à saúde, o Tribunal expediu decisão abrangente, com diversas determinações, dentre as quais a **elaboração de programas municipais e departamentais específicos voltados para essa parcela da população, aliada à exortação às autoridades nacionais no sentido da formulação de uma política pública coordenada sobre o tema**. Veja-se, a propósito, trecho do dispositivo do acórdão:

“QUARTO.- ORDENAR ao Município de Dosquebradas e ao Departamento de Risaralda, no âmbito das suas competências, a elaboração conjunta de um programa piloto de atendimento à população em situação de rua em seu território, de acordo com as diretrizes da Lei 1.641 de 2013, a experiência comparativa, os programas promovidos por outras cidades do país, bem como com os princípios desenvolvidos pela jurisprudência constitucional em relação à proteção reforçada da população em situação de rua e com problemas de dependência sintetizados na fundamentação desta sentença. Esse programa deve incluir pelo menos os componentes de saúde, desenvolvimento integral, abrigo transitório e capacitação para o trabalho por meio de uma equipe de apoio interdisciplinar, visando fortalecer sua autoestima, sua segurança e seu potencial de realização como cidadãos plenos.

Para o acima exposto, as entidades territoriais têm um prazo máximo de 2 (dois) meses a partir da notificação deste despacho. Na sua formulação e implementação, poderão interagir com as diferentes instituições ao nível central através dos princípios constitucionais de coordenação, concorrência e subsidiariedade. Estes, por sua vez, prestarão oportunamente toda a colaboração necessária e disponível no momento.

QUINTO.- EXORTAR o Ministério da Saúde e demais autoridades responsáveis pela implementação e desenvolvimento da Lei 1.641 de 2013, que concluam o quanto antes o processo de socialização e formulação de políticas públicas para pessoas em situação de rua. A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, terá que zelar para que as entidades responsáveis cumpram suas metas e cronogramas de funcionamento.”

98. Por essa razão, esses postulantes a *amici curiae* pugnam, desde já, pelo reconhecimento de que os entes federativos devem implementar *obrigatoriamente* a Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo Decreto Federal nº 7.053/2009, nos termos do pedido 1.b.a do aditamento à petição inicial.



Subsidiariamente, requer-se seja reconhecido, ao menos, que os entes subnacionais – estados e municípios – devem formular políticas públicas adequadas sobre a matéria, e que as pessoas em situação de rua devem ter assegurado o direito de participar da elaboração e do controle social dessas políticas.

– VI –

IMPOSIÇÃO DE LIMITES ÀS AÇÕES DE ZELADORIA URBANA

99. Como se viu até aqui, há inúmeras medidas que os entes federativos poderiam adotar para efetivamente enfrentar o problema social da falta de moradia adequada. Há, de fato, muito por fazer. No entanto, sequer as medidas básicas sobre o tema estão sendo adotadas. Pelo contrário, é muito comum que o Estado apenas alcance essa parcela da população a partir do desenvolvimento de ações de zeladoria urbana, muitas vezes com uso de truculência e arbitrariedade por parte das guardas municipais, que auxiliam tais atividades.

100. Por *zeladoria urbana*, entendem-se os serviços de gerenciamento do município e manutenção das áreas públicas, por meio da limpeza urbana, evitando-se que os bens e espaços públicos entrem em estado de abandono ou deterioração.⁶³ Em São Paulo, por exemplo, o art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 59.246/2020 conceitua zeladoria urbana como o “conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza”.

101. Contudo, em muitos casos, a expressão “zeladoria urbana” esconde uma triste realidade de violação de direitos fundamentais das populações em situação de

⁶³ Juarez Alves de Lima Júnior. “[Vamos falar de zeladoria?](#)”. Revide, 06/03/2020. No mesmo sentido, Luciana Ribas afirma que “[o] serviço de zeladoria urbana é um serviço público cujo objetivo é primar pela limpeza e manutenção do espaço urbano. Dentre as atividades contempladas encontram-se as podas de árvores das calçadas, aparagem de grama das praças e demais vias públicas, varrição das ruas, coleta de objetos maiores (conhecido popularmente como “cata-bagulho”), limpeza de bueiros, bocas de lobo, recapeamento de vias, dentre outros. É o serviço que viabiliza a circulação das pessoas no espaço urbano” (A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública. *Op. cit.*, p. 106).



rua.⁶⁴ Afinal, como apontado por Jana Viscardi, *zeladoria* implica *cuidar, zelar, fiscalizar*. A pergunta a ser feita, no entanto, é: *cuidar de quem?*

102. No dia-a-dia de tais atividades, o que se vê frequentemente é **o exercício violento do arbítrio estatal contra populações de rua**, com uso de jatos d'água, tomada abusiva de pertences, expulsão de certos indivíduos de determinados espaços, tudo a partir de **concepções higienistas e excludentes do uso e ocupação do espaço público**.

103. É comum que tais populações tenham seus bens retidos e, posteriormente, destruídos ou descartados, sem que lhes seja facultada qualquer possibilidade de impugnar tais apreensões ou de reaver seus bens. Muitas vezes, tais itens abarcam mantas, cobertas, papelões, carroças de recolhimento de materiais recicláveis, dentre outros materiais que permitem a tais pessoas ao menos *sobreviver* nas ruas. Nesse caso, evidentemente, está-se frente a **violações da dignidade humana** mais básica, na vertente da proteção ao *mínimo existencial*, bem como ao desrespeito ao **direito fundamental à propriedade**.

104. São pessoas em situação de absoluta miserabilidade, que se veem arbitrariamente privadas dos únicos bens que possuem!

105. As experiências dos municípios de São Paulo e Belo Horizonte podem bem ilustrar essa triste realidade, que é reproduzida de maneira generalizada Brasil a fora.⁶⁵

106. No caso do **Município de São Paulo**, houve, inicialmente, breve melhora na situação do tratamento dispensado às populações em situação de rua a partir do marco normativo previsto pelo Decreto Municipal nº 57.069/2016. A nova norma estabeleceu importantes limites às atividades de zeladoria, sobretudo para impedir a ação de apreensão e descarte de bens por parte dos agentes municipais. No entanto, com a mudança na administração municipal, houve adoção de outra orientação, inclusive por meio de alterações no referido decreto, com o aumento

⁶⁴ Jana Viscardi. [“A manipulação do termo “zeladoria urbana” nos discursos políticos”](#). Justificando, 10/07/2019.

⁶⁵ Além desses, cf., por exemplo, o caso de Curitiba ([“Justiça proíbe que prefeitura de Curitiba recolha pertences de moradores de rua”](#). BandNews FM, 27/01/2020), São José dos Campos ([“TJ condena prefeitura a indenizar morador de rua que teve pertences apreendidos em São José”](#)). O Vale, 02/06/2021), Jacareí ([“SP: Após ação da Defensoria, Município de Jacareí é condenado a indenizar homem em situação de rua que teve seus pertences retirados e jogados fora”](#)). ANADEP, 05/03/2021), dentre tantos outros.



das denúncias por parte das populações de rua quanto a violações perpetradas por agentes municipais e das empresas terceirizadas.

107. Em 29 de julho 2017, esse estado de coisas culminou na realização de mais uma truculenta atividade de zeladoria urbana no Viaduto Júlio Mesquita Filho. Como já ocorrido tantas outras vezes em tantos outros lugares, a ação culminou na apreensão arbitrária de bens pessoais de indivíduos em situação de rua. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, então, ajuizou ação civil pública visando conseguir a devolução dos bens apreendidos ilegalmente e o pagamento de danos morais. Com efeito, a sentença do caso – recentemente confirmada pela 11ª Câmara de Direito Público do TJSP⁶⁶ – reconheceu que:

“A atuação dos agentes públicos teve início às seis horas da manhã, porém, muitos deles encontravam-se no local por volta das quatro e quarenta da manhã, razão pela qual diversas pessoas que lá vivam **não tiveram tempo suficiente para desmontar suas moradias improvisadas (barracas, barracos de madeira e malocas feitas com papelão) e retirar seus pertences, acarretando perdas, destruições e apreensões de objetos pessoais, instrumentos de trabalho, documentos, remédios, eletrodomésticos, fotografias de familiares, entre outros.**

Não bastasse isso, **a ação foi marcada por abusos e violência**, contando com a presença de guardas civis metropolitanos, policiais militares com cachorros e a tropa de choque, inclusive, com **ameaça de prisão e o direcionamento, por um bombeiro, de jato de água contra as pessoas que se encontravam no local.**

[...]

Ora, como reiteradamente exposto, a atuação irregular dos agentes públicos municipais implicou na **humilhação das pessoas em situação de rua** que viviam no local dos fatos, eis que foram retiradas de modo vil do local em que viviam há tempos, sem qualquer diálogo e repentinamente, eis que, **constou que a ação tinha por escopo promover a saída de pessoas das ruas, objetivo diverso da ação de zeladoria urbana, que visa exclusivamente a realização de serviços para a organização, manutenção e limpeza dos espaços públicos** (artigo 2º, III, da Portaria Intersecretarial nº 01/SMPR/ SMDHC/SAMADS/17).

⁶⁶ TJSP, Apelação Cível nº 1009322-38.2018.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Min. Afonso Faro Jr., julg. 25/02/2021, DJe 19/03/2021.



Em suma, **perderam-se além dos bens materiais a dignidade que lhes restavam**, considerando que sob o viaduto Júlio de Mesquita Filho criaram lares, ainda que precários, e vínculos sociais.”⁶⁷

108. No **Município de Belo Horizonte**, por sua vez, a retirada arbitrária de objetos da população de rua foi documentada pelo PROGRAMA POLOS DE CIDADANIA da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.⁶⁸ De início, em razão da Ação Popular nº 1355234-45.2012.8.13.0024, tanto o Município de Belo Horizonte quanto o Estado de Minas Gerais foram condenados a se abster de realizar “*atos que violem os direitos fundamentais dos moradores em situação de rua, especialmente a apreensão de documentos de identificação e de pertences pessoais necessários à sobrevivência, à exceção de qualquer tipo de objeto ou substância ilícita*”.⁶⁹ Para atender essa determinação, o Comandante-Geral da PMMG e diversas Secretarias Municipais de Governo elaboraram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013, que disciplinou a atuação de agentes públicos junto à população em situação de rua em Belo Horizonte.

109. No entanto, uma vez mais, o aparente avanço normativo não foi suficiente para ensejar o efetivo respeito aos direitos fundamentais dessa população tão vulnerável. Diferentemente do caso de São Paulo, em que a mudança de orientação da administração levou à alteração do marco normativo, em Belo Horizonte a questão girou em torno, notadamente, do seu descumprimento pelos agentes públicos. A partir da análise de relatórios de nove Secretarias de Administração Regional Municipal de BH, a pesquisa do Programa Polos de Cidadania concluiu que, na verdade, a referida Instrução Normativa serviu de pretexto para legitimar uma série de violações contra as populações em situação de rua. Os pesquisadores registraram que

⁶⁷ TJSP, ACP nº 1009322-38.2018.8.26.0053, 1ª Vara de Fazenda Pública, Rel. Juíza de Direito Liliane Keyko Hioki, julg. 14/11/2019, DJe 03/12/2019. Grifos acrescentados.

⁶⁸ Cf., nesse sentido, André Luiz Freitas Dias *et al.* “O que é seu não lhe pertence: as ações de gestão do espaço público em Belo Horizonte envolvendo a população em situação de rua”. In: Ada Pellegrini Grinover *et al.* *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. D’plácido: Belo Horizonte, 2016.

⁶⁹ TJMG, Agravo de Instrumento nº 10024121355234/001, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Teresa Cristina da Cunha Peixoto, julg. em 11/07/2013, DJe 22/07/2013. Essa decisão foi posteriormente confirmada no julgamento da apelação cível, realizado em 2019. Na ementa do julgado, o Tribunal consignou que “[a] retirada de documentos de identificação e objetos pessoais dos moradores em situação de rua, sem justa causa e a lavratura do auto correspondente, configura violação aos direitos dessa população altamente vulnerável, diminuindo sua possibilidade de sobrevivência, com o mínimo de dignidade, infringindo demais disso os direitos fundamentais da igualdade e propriedade (artigo 5º da CR/88)” (TJMG, Apelação Cível 1.0024.12.135523-4/004, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Teresa Cristina da Cunha Peixoto, julg. 25/04/2019, DJe 14/05/2019).



“[a] suspeita de violação dos direitos humanos da população em situação de rua em decorrência das ações de gestão do espaço público empreendidas pelos agentes da Prefeitura de Belo Horizonte, infelizmente, foi confirmada. Em todos os 09 (nove) relatórios foram encontrados fortes indícios de desrespeito aos direitos desse segmento populacional. Às vezes, **por meio de práticas explícitas ou sutis de violência, mas que tinham em comum a banalização dos direitos desses cidadãos, tais como: apreensão e descarte de seus pertences de forma arbitrária e compulsória, criminalização sem provas concretas, não cumprimento do devido processo legal.** Desse modo, ficou evidente o tratamento inferior adotado pelo Estado em relação a essa parcela da população. Embora, [...] as ações envolvendo retirada de pertences da população em situação de rua tenham sido consideradas inconstitucionais, [...] foi encontrado em todos os relatórios registros dessa prática no âmbito das 09 (nove) regionais do município de Belo Horizonte, sendo a maioria dela referentes à **apreensão e descarte de objetos como: colchões, cobertores, roupas, panelas, etc. Ou seja, artigos essenciais para a sobrevivência de qualquer cidadão, sobretudo daqueles que não contam com a proteção de um lar.**”⁷⁰

110. Como se vê, tais casos evidenciam, de um lado, que diversas prefeituras têm emitido normas em desacordo com os direitos fundamentais das populações em situação de rua. De outro, deixa-se evidente também que, em outros casos, a despeito da existência de normas adequadas, a efetiva atuação dos agentes públicos e terceirizados ocorre em desacordo com a lei.

111. Lamentavelmente, os casos citados não constituem exceção, mas regra. O desprezo e a truculência contra as pessoas em situação de rua são generalizados, ocorrendo em inúmeros outros municípios, no exercício das suas funções de zeladoria urbana. Todas essas razões, portanto, convergem para a **necessidade de este eg. Supremo Tribunal Federal estabelecer balizas mínimas de atuação conforme à Constituição Federal.**

112. Afinal, trata-se, sem dúvida alguma, de evidente **violação à dignidade humana** dessas populações, dignidade esta erigida a fundamento de nosso Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF/88). Além disso, as condutas também revelam inegável desrespeito ao **direito fundamental à propriedade**, tutelado no

⁷⁰ Cf., nesse sentido, André Luiz Freitas Dias *et al.* “O que é seu não lhe pertence: as ações de gestão do espaço público em Belo Horizonte envolvendo a população em situação de rua”. In: Ada Pellegrini Grinover *et al.* *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. D’plácido: Belo Horizonte, 2016, p. 611-612.



art. 5º, *caput* e XXII, CF/88 – na sua dimensão de *patrimônio mínimo*,⁷¹ diretamente ligado ao *mínimo existencial* –, e à previsão de que “*ninguém será privado [...] de seus bens sem o devido processo legal*”, como dispõe o inciso LIV do art. 5º da CF/88.

113. A centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana já foi enaltecida inúmeras vezes pela jurisprudência deste Tribunal, que já o caracterizou como “*verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso país*”.⁷² Nas palavras de Alexandre de Moraes, essa regra-matriz do direito brasileiro “*traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar*”.⁷³ E, no caso das zeladorias urbanas, ao menos duas de suas dimensões são frontalmente violadas: a tutela do *mínimo existencial* e o *valor intrínseco da pessoa*.⁷⁴

114. O direito ao **mínimo existencial**, nas palavras do Min. Celso de Mello, equivale ao “*complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar à pessoa acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos*”.⁷⁵ De maneira ainda mais sintética, pode-se dizer que “*o mínimo existencial corresponde às condições materiais básicas para uma vida digna*”.⁷⁶ Ao lado da sua faceta positiva e prestacional, o mínimo existencial possui também uma **dimensão negativa**, que impede o Estado e a sociedade de retirar das pessoas aqueles bens mais básicos que possuem, necessários à sua existência. É essa ideia que no direito brasileiro está por trás, por exemplo, da garantia de impenhorabilidade de verbas salariais e dos bens de família.⁷⁷

⁷¹ Cf. Luiz Edson Fachin. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

⁷² STF. ADI 3510, Rel. Min. Ayres Britto, julg. 29/05/2008, DJe 20/06/2008. Trecho do voto do Min. Celso de Mello.

⁷³ Alexandre de Moraes. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*. 12ª ed., São Paulo: Altas, 2021, p. 48.

⁷⁴ Sobre a dignidade da pessoa humana na ordem constitucional brasileira, veja-se, e.g., Daniel Sarmiento. *Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020; Ingo Wolfgang Sarlet. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001; Luís Roberto Barroso. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

⁷⁵ STF. HC 172.136, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 10/10/2020, DJe 01/12/2020.

⁷⁶ Daniel Sarmiento. *Dignidade da Pessoa Humana*. *Op. cit.*, p. 212.

⁷⁷ Daniel Sarmiento. *Dignidade da Pessoa Humana*. *Op. cit.*, p. 249 e ss.



115. No caso de quem “vive” na rua, as condições materiais de vida já são, em si mesmas, francamente incompatíveis com a garantia da dignidade humana e do mínimo existencial. No entanto, **há um grau de perversão e violação adicional à Constituição quando é o Estado que, por meio de seus agentes públicos, apreende e destrói pertences – como mantas, cobertas, papelões, carroças de recolhimento de materiais recicláveis, dentre outros itens – necessários à simples sobrevivência dos “moradores” de rua.**

116. Ademais, a mera *existência* de pessoas em situação de rua é frequentemente considerada um incômodo por turistas, moradores, comerciantes e pelo poder público de determinada região. Seus carrinhos de supermercado com pertences, papelões, caixotes, cobertores, cachorros e objetos recicláveis destinados à venda são vistos como um estorvo à circulação de pessoas e veículos, fazendo com que sejam considerados “*como indesejáveis, fora do lugar, poluidores do espaço urbano com seus corpos e pertences, ‘desencaixados espacial e simbolicamente’*”.⁷⁸ Muitas vezes, para os mais abastados, a mendicância e a miséria – e a falta de moradia adequada a elas correlata – são problemas que não precisam ser efetivamente resolvidos, desde que afastados de vista e das áreas gentrificadas.

117. Então, o mesmo Estado que não elabora políticas públicas de moradia e de reinserção dessas pessoas no meio social se propõe a maquiar a questão a partir de ações de zeladoria urbana, atividade que diz respeito à limpeza e manutenção do espaço público. Sob a justificativa ilegítima de que os demais cidadãos também têm direito ao espaço público, retiram-se os pertences das pessoas em situação de rua, e, se possível, afastam-se também os seus corpos, para que sejam deslocados para outros espaços menos nobres, como se tais ações tivessem o condão de enfrentar a causa do problema que as levou às ruas.

118. Essa postura estatal de tratar a população em situação de rua como mero entulho – um objeto incômodo à espera do serviço de limpeza urbana – viola ainda a dignidade humana em sua vertente de proteção ao **valor intrínseco da pessoa**. Afinal, essa dimensão da dignidade afirma a natureza ontológica desse *status*, cujo consectário lógico-filosófico é a proibição de instrumentalização do indivíduo.

119. Como já reconheceu este eg. Tribunal, “[o] *indivíduo deve ser reconhecido como um membro da sociedade dotado de valor intrínseco, em condições de*

⁷⁸ Cristiana Almeida Cunha Filgueiras. “Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil”. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 46, set/dez 2019, p. 978-979.



igualdade e com direitos iguais” e, portanto, “[t]ornar o ser humano mero objeto no Estado, conseqüentemente, contraria a dignidade humana”.⁷⁹ Também por esse prisma, é inconstitucional a remoção da camada mais pobre, estigmatizada e despossuída da população como *meio* para a consecução de uma área urbana aparentemente mais ordenada.

120. Além da dignidade humana, o quadro também atinge outras prerrogativas garantidas pela Constituição de 1988. É que a Carta Política tutela o direito fundamental à propriedade, o qual “*garante que dela ninguém poderá ser privado arbitrariamente, pois somente a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social permitirão a desapropriação*”.⁸⁰ Ou seja, seu efeito primário “*consiste na defesa desta [a propriedade privada] contra agressões que não sejam justificadas pela necessidade de afetação dos bens a uma função socialmente mais elevada*”.⁸¹ E, como dito, **no caso das populações em situação de rua, não há função mais importante para seus bens que a de garantir a sobrevivência, ainda que precária, de seu proprietário.**

121. Ademais, na dogmática dos direitos fundamentais, é lugar-comum a afirmação de que não se extrai deles apenas uma dimensão negativa, relacionada a uma abstenção estatal, mas também prestações positivas. Mais do que isso, a partir do reconhecimento da *dimensão objetiva dos direitos fundamentais*, reconhece-se o **direito à organização e ao procedimento** adequados à tutela efetiva dos bens jurídicos subjacentes a tais direitos.⁸² Parte-se da premissa realista de que os direitos não se efetivam por milagre ou prestidigitação. Eles dependem de providências estatais como a instituição de órgãos, entidades e repartições ou, ainda, da criação de determinadas estruturas procedimentais para que possam gerar os seus efeitos no mundo concreto.⁸³ Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,

“[...] a fruição de diversos direitos fundamentais não se revela possível ou, no mínimo, perde em efetividade, sem que sejam colocadas à disposição prestações estatais na esfera organizacional e procedimental. [...] Retoma-

⁷⁹ STF. ADPF 444, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 14/06/2018, DJe 22/05/2019.

⁸⁰ Alexandre de Moraes. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*. 12ª ed., São Paulo: Altas, 2021, p. 218.

⁸¹ José de Oliveira Ascensão. “A violação da garantia constitucional da propriedade privada por disposição retroativa”. *Revista da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, vol. 7, nº 18, 1977, p. 87.

⁸² Cf. Robert Alexy. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 472-474.

⁸³ Cf. J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 440; e Gilmar Ferreira Mendes. “Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional”. *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, vol. 02, nº 13, jun./1999.



se aqui a ideia já referida de que a organização e o procedimento de um modo geral (e não apenas no aspecto prestacional) se encontram a serviço dos direitos fundamentais e, neste sentido, pode ser considerada até mesmo uma das condições de sua efetivação.”⁸⁴

122. Como não poderia deixar de ser, esse importante desdobramento dos direitos fundamentais tem sido reconhecido por esta eg. Corte. Registre-se, a título de exemplo, que a Presidência do Tribunal já afirmou que os direitos à organização e procedimento “*são aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, de providências estatais com vistas à criação e à conformação de órgãos e procedimentos indispensáveis à sua efetivação*”.⁸⁵

123. Nessa linha, é fora de dúvida que o respeito à dignidade humana, à propriedade e ao devido processo legal, quando considerados no contexto das ações de zeladoria urbana, demandam o atendimento da certa faceta organizacional e procedimental para que possam sair do papel. Dito de outro modo: não há dúvidas quanto ao dever estatal de manter o espaço público em boas condições, inclusive mediante o serviço de limpeza urbana. No entanto, também está fora de discussão que o exercício de tais atividades não pode implicar a violação à dignidade e à propriedade das pessoas em situação de rua. Não se trata, portanto, sobre “*se*”, mas sobre “*como*”.

124. Assim como nos outros temas, também aqui há importantes lições previstas na **Resolução CNDH n° 40/2020**. Em vários de seus dispositivos, há normas que, caso acatadas pelos entes federativos, garantiriam maior eficácia aos direitos fundamentais, sobretudo no que diz respeito à apreensão de itens pessoais. Veja-se, a título de exemplo, os seguintes artigos:

“Art. 23 O Estado deve garantir às pessoas em situação de rua o direito à cidade, constituído entre outros pelo direito de:

I - ir e vir;

II - permanecer em espaço público;

III - acessar equipamentos e serviços públicos

Parágrafo único. É vedada a remoção de pessoas em espaços públicos pelo fato de estarem em situação de rua.

⁸⁴ Ingo Wolfgang Sarlet. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 214.

⁸⁵ STF. STA n° 419, decisão monocrática, Rel. Min. Presidente Gilmar Mendes, julg. em 09/04/2010, DJe 22/04/2010.



Art. 24 O domicílio improvisado da pessoa em situação de rua é equiparado à moradia para garantia de sua inviolabilidade.

Art. 25 O recolhimento de qualquer documento e objetos pessoais das pessoas em situação de rua, por agentes públicos e privados, configura violação aos direitos dessa população, infringindo os direitos fundamentais da igualdade e propriedade. [...]

Art. 60 Os/as agentes de segurança pública devem atuar para coibir atos ilegais de retirada de documentos e pertences das pessoas em situação de rua.

Art. 61 Os/as agentes de segurança pública devem preservar o domicílio improvisado da pessoa em situação de rua, respeitando a sua inviolabilidade e privacidade.”

125. Atentos a esse quadro, os Arguentes também postularam medidas que, caso acatadas por este eg. Supremo Tribunal Federal, poderão resolver, de modo vinculante e com abrangência nacional, a questão das *zeladorias urbanas*. Assim, requisitaram, nos termos do aditamento à inicial, o seguinte:

“C. Também cautelarmente e *inaudita altera parte e ad referendum* do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que os Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, especificamente sobre as zeladorias urbanas, seja determinando a:

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 que comprovadamente atue na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, 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) O respeito às vedações e procedimentos destacados nas alíneas “e” e “f” do item B.

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.”

126. Por sua vez, as medidas postuladas no item C.C fazem referência aos seguintes pedidos:

- “e) Seja vedado que os agentes públicos recolham compulsória e arbitrariamente os pertences pessoais das pessoas em situação de rua, ressalvados apenas os casos em que haja comprometimento à integridade física da pessoa em situação de rua;
- f) Na hipótese da ressalva prevista no item anterior, que haja a informação sobre a destinação dos bens apreendidos, local de armazenamento dos itens e explicação sobre procedimento de recuperação do bem;”

127. Como se vê, tem-se, de um lado, *vedações à atuação estatal* que importe em violações ao direito à propriedade de pessoas em situação de rua, bem como a previsão de consequências jurídicas ao desrespeito desse dever de abstenção. De outro lado, tem-se *exigências mínimas* que, caso acatadas, permitirão a efetivação de ações de zeladoria urbana consentâneas aos direitos fundamentais das populações em situação de rua – cuja situação, essencialmente, repita-se, já é de negação a direitos fundamentais básicos.

128. Essas medidas são exigências decorrentes do respeito à dignidade da pessoa humana, à propriedade privada e ao devido processo legal, bem como aos direitos de organização e procedimento que deles se extrai.

129. Por todas essas razões, os *amici curiae* postulam a procedência dos pedidos do item C do aditamento à inicial.

– VII –

INSCRIÇÃO DE TODA A POPULAÇÃO DE RUA NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADÚNICO)

130. Criado em 2003 e atualmente previsto no art. 6º-F da Lei Orgânica de Assistencial Social (Lei nº 8.742/1993), o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é o programa do governo responsável por coletar,



processar, sistematizar e disseminar informações sobre o perfil socioeconômico das famílias de baixa renda. Segundo sua lei de regência, a “*inscrição no CadÚnico é obrigatória para acesso a programas sociais do Governo Federal*” (art. 6º-F, §2º).

131. Trata-se, portanto, da **porta de entrada à rede de proteção governamental**, cuja regulamentação se dá pelo Decreto Federal 11.016/2022. Diretamente vinculado ao Programa Auxílio Brasil (art. 4º, §12º, Lei nº 14.284/2021), há inúmeros benefícios governamentais ligados ao Cadastro Único, muitos deles extremamente importantes para as populações em situação de rua. Por exemplo, a partir do CadÚnico, tem-se acesso a:

*“Auxílio Emergencial, Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Carteira do Idoso, Concessão de bolsas por entidades com Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social com atuação na área da educação (CEBAS-Educação), Créditos Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária, Facultativo de Baixa Renda, Identidade Jovem (ID Jovem), Isenção de taxas de inscrição em concursos públicos, Isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Plano ProgreDir - Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado, **Programa Bolsa Família**, Programa Cisternas - Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água, Programa Criança Feliz, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, **Programa Minha Casa Minha Vida / Casa Verde Amarela**, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa Nacional de Reforma Agrária, Sistema de Seleção Unificada - Sisu/Lei de cotas, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular - Acesso Individual Classe Especial, Programa de Urbanização de Assentamento Precários, Projeto Dom Hélder Câmara, Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), **Serviços Socioassistenciais**.”⁸⁶*

132. Ademais, o CadÚnico também cumpre outra importante função. É que, em razão da unificação e constante expansão da base de dados, cabe a ele fornecer os instrumentos para a “*formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital*” (art. 2º, §3º do seu Decreto).

⁸⁶ Ministério da Cidadania. “[Cadastro Único](#)”.



133. Embora a gestão do programa, no âmbito nacional, esteja sob a coordenação do Ministério da Cidadania (art. 6º), o art. 7º do Decreto Federal deixa claro que, salvo quando realizado diretamente pelos interessados por meio eletrônico, “[o] cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios”. E há, inclusive, procedimentos para cadastramento diferenciado das famílias pertencentes a *grupos populacionais tradicionais e específicos*, categoria na qual se encontram as pessoas em situação de rua.⁸⁷

134. Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social identificou que 88,5% da população de rua não tinha acesso a qualquer benefício do governo – apenas 2% acessavam o Bolsa Família e 1%, o Benefício de Prestação Continuada. A partir do reconhecimento dessa deficiência no alcance à população em situação de rua, deu-se início à construção de estratégias para ampliar o número de famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único.⁸⁸ Dentre as medidas adotadas,

“foi criada uma instrução operacional conjunta; um formulário específico no Cadastro; ampliação dos postos para o cadastramento onde as pessoas acessam os serviços; a possibilidade da realização do cadastro no próprio espaço da rua caso a pessoa não consiga chegar ou se negue a ir (aos postos); capacitação dos gestores e dos profissionais na ponta que fazem o Cadastro”⁸⁹

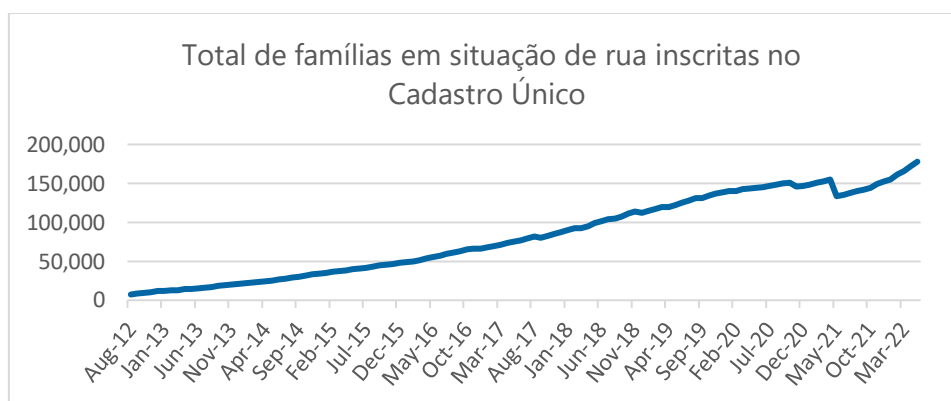
135. A estratégia obteve relativo sucesso. O CadÚnico, que contava com apenas 7.368 famílias registradas em agosto de 2012, possui agora, **segundo dados de maio de 2022, 177.885 famílias em situação de rua inscritas**. De modo geral, o CadÚnico conta com um total de 35.086.638 famílias cadastradas.⁹⁰ Veja-se a evolução no gráfico abaixo:

⁸⁷ Segundo o art 5º, V, do Decreto Federal 11.016/2022, os grupos populacionais tradicionais e específicos são aqueles “*grupos, organizados ou não, identificados pelas características socioculturais, econômicas ou conjunturais particulares e que demandam estratégias diferenciadas de cadastramento no CadÚnico*”.

⁸⁸ Cf. Francisco das Chagas Santos Nascimento. *A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018)* – Itinerários da Cidadania. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2019, p. 110-112.

⁸⁹ Cf. Francisco Chagas. *A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018)* – Itinerários da Cidadania. *Op. cit.*, p. 112.

⁹⁰ Os dados atualizados foram obtidos no Sistema VIS Data. Cf., sobre o tema, o [Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania](#). Ademais, vale lembrar, quanto ao ponto, que o programa permite o cadastro de famílias unipessoais.



Fonte: Sistema VIS Data, 07/2022.

136. Apesar dos avanços, ainda há muito a ser feito. Em março de 2020, o IPEA estimou que houvesse **222 mil brasileiros em situação de rua**.⁹¹ Na visão do Movimento Nacional da População de Rua, porém, esse número, que cresceu muito no cenário da pandemia do coronavírus, pode chegar a **500 mil pessoas**.⁹² Para a produção de dados mais precisos, faltam justamente políticas públicas mais incisivas na identificação e mapeamento desse segmento. E, **na ausência de um censo nacional que cumpra esse papel, o melhor instrumento à disposição dos gestores públicos é o próprio sistema de Cadastro Único**.

137. Por óbvio, não se trata apenas de *identificar* esse contingente populacional submetido à situação de rua. Não há dúvida de que esse objetivo seria, por si só, absolutamente relevante: é somente com a identificação de *quem são e onde estão* as pessoas em situação de rua que será possível o desenvolvimento de políticas públicas efetivas, suficientes para abarcar desde o acolhimento temporário até a garantia de moradia, passando por serviços de saúde básica para essa parcela da população.

138. No entanto, a ampliação do Cadastro Único é essencial para outros objetivos. Ela **permite que as pessoas em situação de rua consigam emitir seus documentos**, pois, como visto, há estratégias específicas voltadas a esse grupamento social. Como apontado por Carlos Alberto Ricardo Junior, pequenas adaptações, como a flexibilização em relação ao registro, podem ter grandes impactos – “[s]ão só dois documentos que o Cadastro Único pede, se ela não tem esse documento ela inicia o cadastro e já é feito um encaminhamento para um serviço da assistência que vai ajudar essa pessoa a conseguir o documento e ela

⁹¹ Cf. IPEA. [“População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19”](#), 12/06/2020.

⁹² Cf. Malu Delgado. [“Brasil tem ‘boom’ de população de rua, que segue invisível”](#). *DW Brasil*, 15/03/2022.



consegue fazer o cadastro”.⁹³ Segundo o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, na excepcional hipótese de o indivíduo não possuir qualquer documento, sua identificação no CadÚnico pode ser registrada até mesmo com apenas um nome.⁹⁴

139. Deve-se ter em conta que se trata de população extremamente vulnerabilizada. Nesse contexto, **exigências burocráticas triviais – como o requerimento de CPF, RG ou comprovante de residência – podem se converter em severos gargalos burocráticos que impeçam a fruição de direitos por parte de pessoas em situação de rua.**⁹⁵ Vale lembrar que foi apenas em 2018, com a Lei 13.714/18, que houve alteração da LOAS para garantir o tratamento pelo SUS mesmo sem a apresentação de quaisquer documentos de identificação.⁹⁶

140. Nesse contexto, a emissão de documentos configura requisito fundamental ao exercício da *cidadania* (art. 1º, II, CF/88). Com efeito, cuida-se de **condição à efetiva existência, ao menos no plano da burocracia oficial do Estado**. Como registra Mariza Peirano, o documento “*legaliza e oficializa o cidadão e o torna visível, passível de controle e legítimo para o Estado; o documento faz o cidadão em termos performativos e obrigatórios*”, causando também seu efeito inverso, isto é, “*o de remover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos*”.⁹⁷

⁹³ Francisco Chagas. *A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018) – Itinerários da Cidadania*. Op. cit., p. 112.

⁹⁴ Ministério do Desenvolvimento Social. *Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua*. 3ª ed., Governo Federal, 2011, p. 47-48.

⁹⁵ No âmbito do direito à saúde, cf. Fabiana Aparecida Almeida Lawall Valle e Beatriz Francisco Farah. “A saúde de quem está em situação de rua: (in)visibilidades no acesso ao Sistema Único de Saúde”. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 30, n. 02, 2020.

⁹⁶ A partir dessa alteração legal, o art. 19, parágrafo único, da Lei 8.742 determinou que “[a] *atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo*”.

⁹⁷ Mariza Peirano. “De que serve um documento?”. In: Moacir Palmeira e César Barreira (orgs.). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NuAP/UFRJ, 2006. No mesmo sentido, Fernanda Melo da Escóssia aponta que o sub-registro “[é] *a negação da pessoa, da cidadania, porque a pessoa não existe: a pessoa nunca vai transmitir um bem; e quem não tem certidão de nascimento não vai ter a certidão de óbito, vai ser enterrada sem registro; não vai ter a carteira de trabalho, que é o símbolo da cidadania*” (*INVISÍVEIS: Uma etnografia sobre identidade, direitos e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento*. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019, p. 12).



141. É a partir da regularização documental e do cadastro no CadÚnico que as pessoas em situação de rua conseguem ter **acesso aos diversos benefícios oferecidos pelo Governo Federal**. Na verdade, ocorre o mecanismo inverso: é a possibilidade de acesso aos benefícios estatais que incentiva as pessoas a buscarem sua regularização documental. Assim, historicamente, políticas públicas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) revelaram-se fatores decisivos para a redução do sub-registro no Brasil.⁹⁸

142. Nesse caso, muito mais do que questão estatística e informacional, trata-se de **condição à garantia do *mínimo existencial* – e, portanto, da dignidade humana – dessa população**. Sem a obrigatória ampliação do CadÚnico, milhares de pessoas em situação de rua continuarão marginalizadas, muitas delas **sem documentos básicos e, justamente por isso, sem acesso às prestações estatais**. **O registro no CadÚnico permite, dentre outros, o recebimento do Auxílio Emergencial, do BPC, do Auxílio Brasil, bem como a participação no Programa Casa Verde Amarela**. A importância do cadastramento generalizado no CadÚnico é retratada com clareza cristalina no *Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua*, elaborado pelo próprio Governo Federal:

“O Cadastro Único objetiva ser uma ponte para o acesso das pessoas em situação de rua às políticas públicas. Assim, **as pessoas em situação de rua têm o direito de serem identificadas corretamente no Cadastro Único**. Essa ação permite que os Governos federal, estaduais e municipais conheçam as características das pessoas em situação de rua: onde há maior concentração, qual seu perfil e quais suas necessidades.

Isso **contribui para a implementação de políticas e programas específicos voltados à promoção da autonomia dessas pessoas**. Ainda, possibilita ao Estado acompanhar a própria efetividade de suas ações.

Identificar a população em situação de rua no Cadastro Único **facilita o acesso a diversos programas sociais** que utilizam as informações do Cadastro para seleção de beneficiários. Além disso, **possibilita que a rede de proteção social do município realize acompanhamento mais detido e efetivo**, para promover a superação das vulnerabilidades sociais que atingem as pessoas nessa condição.

Assim, seguindo as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ação de cadastramento objetiva contribuir para a

⁹⁸ Cf., Fernanda Melo da Escóssia, *INVISÍVEIS: Uma etnografia sobre identidade, direitos e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento*. Op. cit., p. 13.



integralidade do atendimento das pessoas em situação de rua pelas políticas públicas.”⁹⁹

143. E, como não poderia deixar de ser, também há previsão sobre o tema na **Resolução CNDH nº 40/2020**. Seu art. 47 dispõe o seguinte:

“Art. 47 Todos os serviços do SUAS devem providenciar o **imediato cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único para programas sociais do governo federal**.

§1º. O governo federal deve implementar a possibilidade de cadastramento no CadÚnico de crianças e adolescentes em situação de rua desvinculadas de suas famílias, mesmo em idade inferior a 16 anos.

§2º O SUAS deverá desenvolver estratégias para a realização de uma força tarefa para a inclusão de toda a população em situação de rua de modo a garantir a universalização do Cadastro Único de programas do governo federal no menor tempo possível.”

144. Como se vê, o cadastramento de todas as pessoas em situação de rua no CadÚnico é condição indispensável para a garantia de seus direitos fundamentais. Ele deve ser promovido por meio da **busca ativa** por parte dos poderes públicos, tendo em vista a dificuldade que enfrentam as populações em situação de rua para fazer seu próprio cadastro e enfrentar as burocracias estatais. Por todo o exposto, pugna-se pela procedência do item 1.B.j, na redação do aditamento.

– VIII –

PEDIDOS

145. Diante do exposto, requerem o **MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA – MNPR**, o **MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA EM DEFESA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – MNLDPDSR** e o **CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS** a sua admissão na ADPF nº 976, na qualidade de *amici curiae*, para exercer todas as faculdades processuais correspondentes, como apresentação de manifestações e memoriais, participação em eventuais audiências públicas e sustentação oral por ocasião da sessão de julgamento.

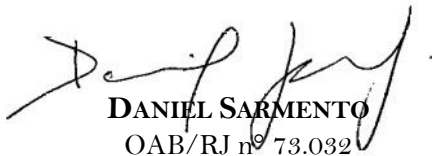
⁹⁹ Ministério do Desenvolvimento Social. Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua. 3ª ed., Governo Federal, 2011, p. 17.



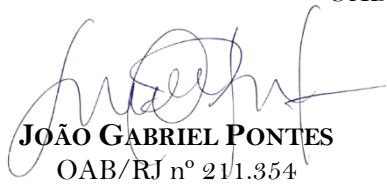
146. Ademais, postulam que a ADPF nº 976 seja conhecida para, no mérito, ser julgado integralmente procedente o pedido, notadamente no que concerne aos pontos destacados nesta manifestação.

Pedem deferimento.

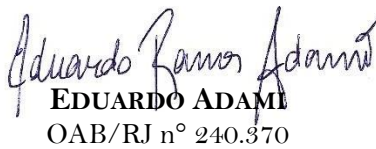
Do Rio de Janeiro para Brasília, 29 de julho de 2022.



DANIEL SARMENTO
OAB/RJ nº 73.032



JOÃO GABRIEL PONTES
OAB/RJ nº 211.354



EDUARDO ADAMI
OAB/RJ nº 240.370



ROL DE DOCUMENTOS

Documento 01	Carta de princípios MNPR
Documento 02	Regimento interno MNPR
Documento 03	Regimento interno MNLDPSR
Documento 04	Carta de apresentação MNLDPSR
Documento 05	Carta de princípios MNLDPSR
Documento 06	Estatuto social Centro Gaspar Garcia
Documento 07	Procuração MNPR
Documento 08	Procuração MNLDPSR
Documento 09	Procuração Gaspar Garcia