

A ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TUTELA COLETIVA PARA A GARANTIA DO ACESSO À MORADIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Enrique Rocha Terra

Graduado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Advogado.

Resumo – O presente trabalho busca analisar juridicamente o problema social da falta de acesso à moradia, resultando no enorme contingente populacional em situação de rua no Brasil. Busca-se entender a realidade brasileira quanto ao acesso à moradia e os instrumentos jurídicos eleitos pelo ordenamento jurídico brasileiro para a promoção coletiva de direitos. A partir de então, pretende-se relacionar os dados para compreender a adequação e a suficiência dos instrumentos processuais de tutela coletiva de direitos transindividuais na promoção do acesso à moradia para a população em situação de rua, analisando-se demandas concretas sobre o tema capitaneadas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

Palavras-chave – População em situação de rua. Direito Constitucional. Ação Civil Pública. Ministério Público. Defensoria Pública.

Sumário – Introdução. 1. População de rua no Brasil e o direito fundamental do acesso à moradia. 2. Dos mecanismos de tutela coletiva para a garantia de direitos metaindividuais. 3. A efetividade dos mecanismos de tutela coletiva para a promoção do direito à moradia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe-se a discutir a adequação dos mecanismos de tutela coletiva previstos na legislação para a garantia do direito fundamental de moradia à população brasileira.

Isso porque o Brasil convive com um sério problema social: o enorme contingente de pessoas em situação de rua. Estudos recentes apontam que há, no país, mais de 220.000 pessoas nas ruas, completamente desabrigadas, situação agravada ainda mais pela crise decorrente da pandemia da Covid-19.

Ao mesmo tempo em que há uma patente falta de acesso à moradia, direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, para parcela considerável da população brasileira, o ordenamento jurídico pátrio prevê mecanismos de tutela coletiva, ou seja, instrumentos processuais que visam a tutelar direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, dando especial protagonismo ao Ministério Público e à Defensoria Pública na condução de tais demandas.

O trabalho enfoca na possível contradição entre a lei formal, que prevê mecanismos de tutela coletiva de direitos metaindividuais, e a realidade social do Brasil, que conta com



mais de 220 mil pessoas em situação de rua, isto é, com completa falta de acesso ao direito fundamental à moradia.

Sendo assim, questiona-se até que ponto o Estado brasileiro fracassa na promoção do direito fundamental à moradia para a população mais pobre do país e, por outro lado, quais são os mecanismos previstos no ordenamento jurídico para a promoção do direito de acesso à moradia de que pode se beneficiar a população brasileira em situação de rua. Com tais premissas busca-se entender se, tendo em vista os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional, os mecanismos previstos no ordenamento jurídico para a tutela de direitos metaindividuais são adequados para a garantia do acesso à moradia para a população brasileira.

No primeiro capítulo, portanto, serão analisados os dados estatísticos acerca da população de rua no Brasil, buscando-se fazer uma análise histórico-jurídica que objetivará demonstrar o fracasso do Estado brasileiro na promoção do direito de acesso à moradia.

No segundo capítulo, buscar-se-á analisar os principais mecanismos de tutela de direitos metaindividuais previstos na legislação brasileira, em especial a Ação Civil Pública, a sua previsão legal, a sua aplicação e o seu cabimento para a promoção do direito do acesso à moradia.

O terceiro capítulo pretende relacionar os dois capítulos anteriores, a fim de entender se os mecanismos de tutela coletiva são adequados e suficientes para a promoção do direito fundamental do acesso à moradia para a população brasileira, a partir da análise de demandas concretas capitaneadas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

A pesquisa se desenvolverá pelo método explicativo, uma vez que a partir da análise do fenômeno social da população em situação de rua e dos mecanismos de tutela coletiva presentes no direito brasileiro, buscará entender a adequação de tais mecanismos para a promoção do direito fundamental do acesso à moradia.

Para tanto, a presente pesquisa debruçar-se-á sobre dados estatísticos de órgãos oficiais e sobre a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, através de uma abordagem qualitativa, pretendendo o pesquisador se valer da bibliografia pertinente à matéria para sustentar suas conclusões.

1. POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL E O DIREITO FUNDAMENTAL DO ACESSO À MORADIA

A desigualdade social é característica marcante do Brasil. Na capital do Rio de Janeiro, a questão se escancara: enquanto famílias abastadas vivem em luxuosos condomínios na Zona Sul e na Barra da Tijuca, quase 8.000 pessoas vivem em situação de rua, de acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social¹.

A cidade do Rio é um retrato perfeito do Brasil: esbanja belezas naturais, mas possui graves feridas abertas em seu recorte social, que revelam o drama de milhares de pessoas que não se inserem num sistema de produção de vida excludente. No Brasil, o número total de pessoas em situação de rua chega à casa dos 220.000, segundo dados divulgados em junho de 2020, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)².

Em verdade, tal como a pobreza, a situação de rua teve seu índices agravados com a industrialização e a urbanização pós Revolução Industrial. Isso porque, conforme aponta Mendonça e Resende³, muitos camponeses, expulsos das terras que cultivavam, foram para as cidades, onde, impossibilitados de pagar os aluguéis e sem emprego, dadas as limitações impostas pelas indústrias, ficavam pelas ruas, fazendo moradia das calçadas e das praças.

Conforme apontam os autores⁴, no Brasil, a situação não foi muito diferente:

No Brasil, o processo de empobrecimento e a situação de rua no período em que o país-colônia fez a transição do sistema escravocrata para o capitalismo assemelhou-se ao caso da Europa, mantendo sistêmicas as violências caracterizadoras de um e outro regime. O Rio de Janeiro despontou como o principal centro industrial e foi onde as populações empobrecidas e racializadas mais chamaram a atenção: ali, práticas higienistas começaram a ser aplicadas com o objetivo declarado de modernizar e urbanizar o país - e de lucrar com aluguel e renda de habitações após a exclusão de populações empobrecidas das zonas centrais.

Sendo assim, tem-se que a população empobrecida, vítima de uma urbanização desorganizada e afoita do país, acabou por ficar em situação de rua, criando um problema quase que crônico na realidade social brasileira. Hoje, ao caminhar pelo centro de praticamente qualquer capital do país, o cenário de um enorme número de pessoas debaixo

¹ PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Censo de População em Situação de Rua 2020*. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore>. Acesso em: 27 ago. 2021.

² IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Nota Técnica n. 73*. Junho de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

³ RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi de. *População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/delta/a/YJvBX8ShDWhBgh76qpf8Psr/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2021.

⁴ Ibidem.

dos viadutos, nas praças e nas calçadas sob as marquises confrontantes com a rua é melancolicamente comum.

Na verdade, as pessoas em situação de rua ocupam os espaços públicos porque não têm outro lugar para morarem. Como dito, muito disso se deve à composição histórica da população urbana no Brasil. No entanto, é de se salientar que a situação perdura até os dias atuais muito em razão da inefetividade de políticas públicas voltadas à garantia de moradia à população.

O direito à moradia é direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, compondo os chamados direitos sociais, ou direitos fundamentais de 2ª geração. A Carta Magna⁵ prevê: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Conforme lição de Silva⁶, o direito à moradia é o direito de ocupar um lugar adequado com fins de residência, ou seja, ocupar uma casa ou um apartamento para ali habitar. Tem-se que se trata de um direito previsto nas mais diversas legislações constitucionais ao redor do mundo, e, no caso do Brasil, possui um uma relação essencial com o fundamento da República da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Além disso, está intrinsecamente ligado a outros direitos fundamentais, conforme assevera Silva⁷:

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar (...). É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê como um princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido.

Ocorre, no entanto, que o Estado que se funda sobre a Carta Constitucional de 1988 não promove medidas eficazes que garantam, concretamente, a moradia à população em situação de rua. Em verdade, nos últimos anos, o Estado brasileiro tem demonstrado um especial fracasso no que se refere à promoção do direito à moradia. Segundo dados do Ipea⁸,

⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 314.

⁷ Ibidem.

⁸ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Nota Técnica n. 73*. Junho de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.



em 2012, a estimativa era de que havia 92.515 pessoas em situação de rua. Em 2020, esse número saltou para 221.869.

Tem-se que a população de rua é bastante heterogênea, possuindo uma composição que não se enquadra no pré-conceito do imaginário popular de que se trata de “drogados” ou “preguiçosos”. De acordo com dados da Pesquisa Nacional Sobre a População de Rua, publicada em 2009, realizada por uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Governo Federal e a UNESCO⁹, apenas 35,5% das pessoas em situação de rua estavam ali em razão de problemas com álcool ou drogas. 29,8% estão na rua em razão de desemprego e 29,1% por causa de problemas familiares, não tendo eles outro lugar para morar. Ainda, tem-se que 70,9% exercem alguma atividade remunerada e 74% sabem ler e escrever. Ao mesmo tempo, apenas 11,5% recebem algum tipo de benefício governamental.

Sendo assim, é de se observar que a população em situação de rua é uma realidade que decorre não apenas de problemas sanitários, mas envolve, especialmente, a questão econômica. Isso porque o custo com a moradia é alto, seja na aquisição da casa própria ou no pagamento do aluguel, e se a pessoa não puder arcar com ele, sobram-lhe as ruas.

O Estado não consegue promover políticas públicas que garantam a esses marginalizados o direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição. Ao contrário, por muitas vezes, a população de rua sofre com a atividade estatal, em diversas ações de “higienização” dos locais públicos, através do emprego do braço forte do Estado para truculentamente expulsar pessoas de ruas ou praças que devem ser “limpas”. Nas palavras de Samuel Rodrigues¹⁰:

O Estado que outrora ignorou a existência dessas pessoas hoje nega seus direitos. Não só nega como muitas vezes viola tais direitos, principalmente por meio dos agentes de segurança pública que se colocam a serviço dos interesses financeiros municipais, estaduais e nacionais. As pessoas em situação de rua têm sido vistas e apontadas como dependentes químicos, como pessoas com pouca vontade de reverter esse quadro e até mesmo como criminosos.

Diante desse cenário, verifica-se que o texto constitucional brasileiro não é efetivado pelo Poder Público. Ao longo da construção dogmática do direito brasileiro, no entanto, foram criadas uma série de mecanismos e instituições que têm por escopo efetivar o texto constitucional e garantir direitos fundamentais. Sendo assim, passar-se-á à análise dos

⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a População de Rua. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁰ RODRIGUES, Samuel. *A voz da Rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 23.

mecanismos do direito brasileiro que podem ser utilizados para a promoção do direito à moradia à população em situação de rua.

2. DOS MECANISMOS DE TUTELA COLETIVA PARA A GARANTIA DE DIREITOS METAINDIVIDUAIS

O acesso à moradia é um direito fundamental que, colocado na categoria de interesse jurídico, revela-se como um interesse jurídico essencialmente transindividual. Isso porque se trata de um interesse jurídico indivisível, ou seja, pertence à coletividade, não havendo como fracionar o interesse de modo a admitir que cada indivíduo do grupo social seja titular de uma fração do interesse. Todos os membros da coletividade possuem o interesse jurídico de ter onde morar, de possuir um teto para se abrigar.

Os direitos essencialmente transindividuais são divididos em duas grandes categorias: os direitos difusos e os direitos coletivos. Os direitos difusos são aqueles interesses de natureza indivisível, titularizados por um grupo de pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato¹¹. Já os direitos coletivos são os interesses, de natureza indivisível, cuja titularidade é exercida por um grupo de pessoas indeterminadas, mas determináveis, uma vez que são ligadas entre si ou com a parte contrária por meio de uma relação jurídica base¹².

Dito isso, pode-se dizer que o direito à moradia é um direito difuso, uma vez que os seus titulares estão ligados entre si por uma situação fática (todos os membros da sociedade possuem o interesse jurídico da moradia; e todos aqueles que não têm onde morar possuem o interesse em ver garantido o direito à moradia).

A dogmática do direito processual brasileiro passou por mudanças significativas nas últimas décadas do século XX, visto que os direitos transindividuais passaram ter maior relevância na ciência jurídica, em um contexto de redemocratização do país. Teori Albino Zavascki salienta¹³:

As modificações do sistema processuais civil operam-se em duas fases, ou “ondas”, bem distintas. Uma primeira onda de reformas, iniciada em 1985, foi caracterizada pela introdução, no sistema, de instrumentos até então desconhecidos do direito positivo, destinados (a) a dar curso a demandas de natureza coletiva, (b) tutelar direitos e interesses transindividuais, e (c) tutelar, com mais amplitude, a própria ordem jurídica abstratamente considerada. E a segunda onda reformadora, que se

¹¹ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 70.

¹² *Ibidem*.

¹³ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2005. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

desencadeou a partir de 1994, teve por objeto, não o de introduzir mecanismos novos, mas o de aperfeiçoar ou de ampliar os já existentes no Código de Processo, de modo a adaptá-los às exigências dos novos tempos.

Nesse contexto de mudanças no sistema processual brasileiro, foram introduzidas novas leis que visavam justamente a criar mecanismos processuais para a tutela coletiva de direitos transindividuais. O mais significativo instrumento criado com essa finalidade foi a Ação Civil Pública, introduzida no ordenamento brasileiro em 1985.

A Ação Civil Pública (ACP) foi originariamente regulada pela Lei n. 7.347/85. Serve para a defesa de qualquer tipo de direito transindividual, ou seja, a ACP tem amplo cabimento, compondo-se de um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, reparatórias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos¹⁴. Ensina Zavascki¹⁵:

[...] a ação civil pública é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária (indenizações em dinheiro) ou pessoais (de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer), o que comporta todo o leque de provimento jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios.

De outro modo, a legitimidade ativa para a proposição da ACP não é tão ampla: está taxativamente elencada no art. 5º da Lei n. 7.347/85¹⁶. Observe-se:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
I - o Ministério Público;
II - a Defensoria Pública;
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
V - a associação que, concomitantemente:
a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Sendo assim, conforme se lê do dispositivo acima transcrito, tem-se que os legitimados ativos para a proposição da ACP são instituições especificamente destinadas para tal: Ministério Público, Defensoria Pública, pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas fundações ou sociedades de economia mistas e, ainda, associações civis.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ BRASIL. *Lei n. 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

Isso porque a ACP visa a tutelar direitos cuja titularidade não pode ser individualizada, ou seja, um indivíduo da sociedade não pode se dizer titular de uma fração do direito, mas todos os membros do grupo são titulares concomitantemente da integralidade do direito. Por isso, tem-se que há um regime de substituição processual, pois uma instituição específica propõe a ação, em nome próprio, com vistas a tutelar direito cuja titularidade pertence a uma coletividade de pessoas.

Quanto aos efeitos da sentença, estabelece o art. 16 da Lei n. 7347/85¹⁷:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Isso significa que os efeitos da sentença proferida em sede de ACP são oponíveis a todos os membros da coletividade, como consequência natural do caráter transindividual e indivisível do direito tutelado pela referida demanda. Sendo assim, uma decisão de ACP vale para todos os membros da coletividade, não sendo possível o estabelecimento de limites subjetivos aos efeitos da sentença.

Existem, ainda, no direito brasileiro, outros mecanismos processuais de tutela de interesses transindividuais, como a ação popular e o mandado de segurança coletivo.

A ação popular (Lei n. 4.717/65)¹⁸ é uma ação constitucional que pode ser proposta por qualquer cidadão brasileiro, com vistas a invalidar ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Sendo assim, tem um caráter repressivo com vistas a anular um ato específico, que lesa algum bem jurídico de interesse público.

Já o mandado de segurança coletivo (Lei n. 12.016/09)¹⁹ o remédio constitucional que visa a assegurar direito líquido e certo de uma coletividade de pessoas, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, face a atos ou omissões do Poder Público revestidos de ilegalidade ou abuso de poder. Nos termos do art. 21, parágrafo único, da Lei n. 12.016/09, o mandado de segurança coletivo pode proteger somente direitos coletivos ou individuais homogêneos, uma vez que a titularidade de tais direitos é de uma coletividade cujos membros são determináveis.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

¹⁹ BRASIL. Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.



Sendo assim, tem-se que a Ação Civil Pública é o instrumento que, em tese, melhor se adequa para a proteção e a promoção do direito à moradia para a população em situação de rua, haja vista a sua abrangência de cabimento, objeto e pretensão. Os demais mecanismos de tutela coletiva têm aplicabilidade mais restrita e específica, motivo pelo qual o seu manuseio para o fim colimado de garantia de moradia à população de rua tende a ser inadequado.

Passa-se, então, à análise, a partir de elementos concretos, da adequação e da efetividade da Ação Civil Pública para a garantia do direito à moradia para as pessoas em situação de rua, na condição de direito difuso amplamente violado, como um flagelo marcante da sociedade brasileira.

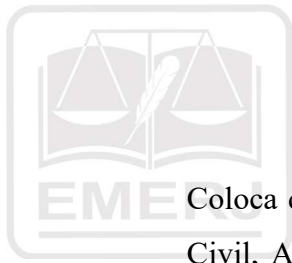
3. A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE TUTELA COLETIVA PARA A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou, em 2015, um Guia de Atuação Ministerial, denominado Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais: Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua. Trata-se de um Guia de Atuação, no qual o CNMP “pretendeu auxiliar os membros do Ministério Público nacional na viabilização do conjunto de direitos das pessoas em situação de rua, em especial os do âmbito da política pública de assistência social”²⁰.

Neste documento, o CNMP elegeu instrumentos jurídicos aptos a promover os direitos da pessoa em situação de rua, dentre os quais a Ação Civil Pública. No modelo de petição inicial incluído no Guia, o MP discorre sobre a legitimidade ativa do órgão para propor a ACP para a defesa de interesses difusos e coletivos, nos termos do art. 127, III, da Constituição Federal, bem como pede a condenação do Município à obrigação de fazer consistente na implementação dos serviços de Acolhimento Institucional para a População de Rua, Acolhimento em República, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social e/ou o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no mesmo sentido, possui Cartilha de Orientação denominada A Tutela da População em Situação de Rua, na qual prevê mecanismos de atuação ministerial para a promoção do direito à moradia à população de rua.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ação nacional em defesa dos direitos fundamentais. Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.



Coloca que, dentre as formas de atuação, existem mecanismos extrajudiciais como Inquérito Civil, Audiências Públicas, Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). No entanto, o *parquet* fluminense coloca que, caso tais mecanismos não sejam suficientes, deve ser proposta a Ação Civil Pública²¹:

Por fim, exauridas as possibilidades de intervenção institucional de forma extrajudicial, o ajuizamento da respectiva ação civil pública é medida que se impõe, seja com o propósito de implementação de equipamentos ou recursos humanos ausentes ou deficientes, seja para reaver recursos públicos indevidamente aplicados ou, ainda, objetivando a aplicação de sanções decorrentes de prática de ato de improbidade administrativa relacionado à temática.

Dessa feita, tem-se que a instituição Ministério Público vê a Ação Civil Pública como mecanismo adequado para a condenação de Municípios à implementação de políticas públicas voltadas à garantia da moradia e de outros direitos à população em situação de rua. O ajuizamento da referida ação teria lugar quando, apesar de instado o Município extrajudicialmente a promover as referidas políticas públicas, este se mantém inerte, sendo necessário se recorrer ao Judiciário para a tutela dos direitos difusos da população em situação de rua.

Um caso que ficou conhecido de atuação do Ministério Público na promoção do direito à moradia se deu em São Paulo. No final do ano de 2011, aproximadamente 2,6 mil famílias, dentre as quais várias pessoas que estavam em situação de rua, ocuparam 10 (dez) prédios vazios no Centro da Capital Paulista, buscando garantir um local para a sua moradia.

O proprietário de alguns dos imóveis ingressou com ação de reintegração de posse, que tramitou perante a 20ª Vara Cível da Capital, e obteve êxito na concessão da liminar, que determinou a imediata desocupação e a retomada do bem.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, então, propôs Ação Civil Pública contra o Município de São Paulo, que tramitou sob o n. 0001519-31.2012.8.26.0053²², requerendo a condenação da municipalidade na obrigação de fazer consistente em cadastrar e abrigar todos os moradores participantes da ocupação, até efetiva implantação de programa habitacional pertinente.

²¹ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *A Tutela da População em Situação de Rua. Cartilha de Orientação*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_tutela_populacao_situacao_rua_para_grafica_2.pdf>. Acesso em: 26 mar.2022.

²² ESTADO DO PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. *Jurisprudência. Processo 0001519-31.2012.8.26.0053*. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Jurisprudencia/estado_de_sao_paulo_acp_mp.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.



O Juízo de Direito da 14ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital Paulista concedeu o pedido liminar, entendendo que o Município se omitiu no dever de garantir o acesso daquelas pessoas à moradia, violando o direito ao mínimo existencial (art. 1º, III, CF) e, então, condenou o Município a providenciar alojamento e abrigo a todos os ocupantes que estavam sendo desalojados, decisão essa que fora mantida em sede de agravo de instrumento pela 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em um caso relativamente parecido, no ano de 2018, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro entrou com uma Ação Civil Pública contra o Município do Rio de Janeiro²³ com vistas a garantir não só o direito à moradia, mas também o direito à integridade física de moradores em situação de rua. Isso porque 263 famílias ocuparam um edifício abandonado no bairro Campo Grande, Zona Oeste do Município, em uma ocupação chamada Conjunto Jambalaia. No entanto, o edifício apresentava sérios problemas estruturais, com iminente risco de desabamento, pondo à risco a vida e a integridade física das famílias sem-teto ocupantes do imóvel.

Assim, o Ministério Público demandou o Município requerendo, entre outras medidas, a interdição e desocupação do Conjunto Jambalaia, concomitantemente ao cadastramento e reassentamento dos desabrigados em local seguro e, caso necessário, com pagamento de aluguel social às famílias. A ACP correu sob o n. 0161215-50.2018.8.19.0001, perante a 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital e o juízo, em decisão liminar, deferiu em parte os pedidos do Ministério Público, determinando a interdição e a desocupação do edifício e a realocação das famílias em local seguro e adequado, com pagamento de aluguel social ou valor equivalente, assim como o cadastramento das famílias para futuro programa de reassentamento dos sem-teto. O processo ainda corre perante a 6ª Vara de Fazenda Pública da Capital, sem decisão definitiva de mérito.

Um caso mais recente de utilização da ACP para a promoção do direito à moradia da população em situação de rua é a Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso e pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, contra o Município de Cuiabá, que tramitou perante a Vara Especializada em Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá-MT, sob o n. 1015366-58.2020.8.11.0041²⁴.

²³ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *MPRJ obtém liminar determinando a desocupação do Conjunto Jambalaia com o remanejamento dos ocupantes pela Prefeitura*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/62804?p_p_state=maximized>. Acesso em: 26 mar. 2022.

²⁴ ESTADO DO MATO GROSSO. Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso. *Defensoria protocola ação civil pública para que Prefeitura de Cuiabá acolha pessoas em situação de rua por conta da pandemia de Covid-19*. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/-/14074389-defensoria-protocola-acao-civil->

No caso, os autores da ação sustentaram que o Município de Cuiabá não possuía nenhum programa de acolhimento e abrigo às pessoas vulneráveis em situação de rua e que, dada a pandemia do Covid-19 e o risco de contágio e proliferação da doença, urgia que fosse realizado o acolhimento emergencial das pessoas em situação de rua. Apesar de duas recomendações extrajudiciais enviadas pelos Autores ao Município, para a implementação de diversas medidas para evitar a disseminação da doença entre os mais vulneráveis, o ente municipal permaneceu inerte, sendo necessária a proposição da referida ação.

Ao analisar o pedido liminar, o magistrado entendeu que “não obstante sejam vistas por muitos como marginalizadas, as pessoas em situação de rua são seres humanos, cidadãos detentores de direitos, direitos esses que devem ser assegurados pelos entes federativos através da implementação das políticas públicas adequadas” e que “diante do cenário atual de pandemia, é certo que os moradores de rua estão muito mais vulneráveis do que antes, razão pela qual se torna essencial a atuação do ente público requerido”.

Assim, condenou o Município Réu a disponibilizar espaço adequado para que as pessoas em situação de rua que se enquadrem nos grupos de risco estabeleçam moradia, de forma a possibilitar seu isolamento social, com o fornecimento de alimentação e de todas as condições necessárias para a higiene pessoal, a fornecer condições para que as pessoas em situação de rua realizem inscrição nos programas de transferência de renda disponibilizados em âmbito federal e, ainda, a apresentar plano de ação que contemple as referidas medidas.

Sendo assim, tem-se que os órgãos competentes para a defesa dos interesses difusos e coletivos e da população vulnerável, a saber Ministério Público e Defensoria Pública, têm se utilizado, com sucesso, da Ação Civil Pública para garantir direitos à população em situação de rua, especialmente o direito à moradia. No entanto, percebe-se que, efetivamente, as ações ocorrem em maior parte em casos específicos, seja de ocupações já concretizadas, ou, como no caso mato-grossense apresentado, em razão da pandemia da Covid-19.

Há, portanto, uma relação de adequação entre a promoção do direito à moradia à população de rua e a Ação Civil Pública. No entanto, a efetividade concreta, com vistas à mudança real no mundo dos fatos, a partir a promoção em massa do referido direito e redução significativa da população em situação de rua no Brasil, depende de uma atuação massiva e constante dos órgãos de defesa dos interesses difusos e coletivos, não só a partir de situações específicas que acabam por chamar a atenção das autoridades.

publica-para-que-prefeitura-de-cuiaba-acolha-pessoas-em-situacao-de-rua-por-conta-da-pandemia-de-covid-19>. Acesso: 26 mar. 2022.

CONCLUSÃO

A partir dos dados e das informações abordados no presente trabalho científico, verifica-se que o problema do enorme contingente populacional em situação de rua no Brasil é um fato grave, que se manifesta tanto como um fracasso socioeconômico, no que se refere à extrema miséria em que vive praticamente toda a população de rua brasileira, como um fracasso jurídico-constitucional, isto é, demonstra uma terrível e gritante falta de acesso a um direito fundamental constitucionalmente previsto (direito à moradia) para centenas de milhares de pessoas no Brasil.

Ademais, tem-se que o Estado brasileiro, através dos anos, não conseguiu sequer amenizar o problema social referente à falta de moradia, mas, do contrário, estudos revelam que a população em situação de rua no Brasil está em contínuo crescimento, ocasionado por diversos fatores, mas especialmente em razão de motivos de cunho econômico, como ficou demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho.

No segundo capítulo, ficou demonstrado que existem direitos cuja titularidade pertence à coletividade, que não comportam fracionamento do interesse jurídico a ser titularizado por cada indivíduo. O direito do acesso à moradia está incluído na categoria dos direitos difusos, de natureza indivisível, titularizados por um grupo de pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (não possuir moradia). A evolução da dogmática processual do país levou à criação de mecanismos jurídicos que permitem a busca do Judiciário para a concretização de direitos transindividuais, dentre os quais os direitos difusos, como a Ação Civil Pública, prevista na Lei n. 7.347/85, cujo exercício do direito de ação é dado a órgãos de promoção de direitos metaindividuais e das pessoas vulneráveis, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Sendo assim, existem diversas demandas propostas por órgãos como o Ministério Público e Defensoria Pública, na forma de Ação Civil Pública, que visam a garantir moradia à população em situação de rua, sendo que o Judiciário tem reconhecido a falha do Estado na promoção da moradia e condenado à obrigação de adotar medidas positivas para a garantia do direito, conforme se depreende do terceiro capítulo do trabalho.

Entretanto, como ficou demonstrado, as ações judiciais para a garantia do acesso à moradia à população em situação de rua têm se dado de maneira ocasional, a partir de situações fáticas específicas, como a ocupação irregular de imóveis ou mesmo a pandemia de Covid-19. Percebe-se que não há um movimento geral, nacional, no sentido de promoção de



ações judiciais desse tipo, mas somente casos esporádicos, que, apesar de bem-sucedidos, não têm o condão de transformar de fato a realidade social brasileira.

Sendo assim, tem-se que os instrumentos eleitos no ordenamento jurídico brasileiro para a defesa dos interesses transindividuais – em especial a Ação Civil Pública – são adequados para a promoção do direito do acesso à moradia à população brasileira em situação de rua. Porém, é verdade que a atual forma de atuação dos órgãos legitimados para propor tais demandas não são suficientes para a transformação social do país numa nação efetivamente solidária e fundada na dignidade da pessoa humana, conforme prevê a Constituição.

Por isso, há de se pensar uma atuação mais proativa das instituições, seja do Judiciário, do Executivo ou do Legislativo, para propor medidas para que os instrumentos postos à disposição pelo ordenamento jurídico brasileiro possam representar uma maior efetividade na promoção de direitos, especialmente no que se refere ao direito de acesso à moradia digna.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ação nacional em defesa dos direitos fundamentais. Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. *Lei n. 12.016*, de 07 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. *Lei n. 4.717*, de 29 de junho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. *Lei n. 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a População de Rua. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ESTADO DO MATO GROSSO. Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso. *Defensoria protocola ação civil pública para que Prefeitura de Cuiabá acolha pessoas em situação de rua por conta da pandemia de Covid-19*. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/-/14074389-defensoria-protocola-acao-civil-publica-para-que-prefeitura-de-cuiaba-acolha-pessoas-em-situacao-de-rua-por-conta-da-pandemia-de-covid-19>>. Acesso: 26 mar. 2022.

ESTADO DO PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. *Jurisprudência. Processo 0001519-31.2012.8.26.0053*. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Jurisprudencia/estado_de_sao_paulo_acp_mp.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *A Tutela da População em Situação de Rua. Cartilha de Orientação*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_tutela_populacao_situacao_ua_p_ara_grafica_2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *MPRJ obtém liminar determinando a desocupação do Conjunto Jambalaia com o remanejamento dos ocupantes pela Prefeitura*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/62804?p_p_state=maximized>. Acesso em: 26 mar. 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Nota Técnica n. 73*. Junho de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Censo de População em Situação de Rua 2020*. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi de. *População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/delta/a/YJvBX8ShDWhBgh76qpf8Psr/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RODRIGUES, Samuel. *A voz da Rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2005. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.