
O papel do Ministério Público no controle e fiscalização das atuações estatais voltadas à abordagem da população em situação de rua

Mariana Silva Nunes

Promotora de Justiça. Pós-graduanda em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global. Pós-graduanda em Direito Público. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Polyanna Silveiras de Moraes Dias

Promotora de Justiça. Pós-graduanda em Direito Público. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Eduarda Rossi Paschoal

Assessora Jurídica do MPDFT. Pós-graduanda em Direito Público. Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília-Uniceub.

Resumo: Trata-se de artigo que aborda a importância do Ministério Público como órgão de controle e fiscalização das abordagens estatais da população em situação de rua, considerando as experiências advindas das ações do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios frente às notícias de violações de direitos fundamentais, durante operações realizadas no Distrito Federal, e os reflexos decorrentes dessa atuação. Para tanto, serão analisados o fenômeno da população em situação de rua, os princípios essenciais à temática, o pontuado o papel do Ministério Público, e realizadas considerações acerca do Projeto Pés na Rua, com enfoque na Recomendação conjunta n. 3/2021 do MPDFT, nos obstáculos enfrentados pelo *Parquet* e nos avanços alcançados.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Ministério Público. Direito criminal. Violação de direitos fundamentais. População em situação de rua.

Sumário: Introdução. 1 Fenômeno da população em situação de rua. 2 Aspectos principiológicos. 3 O papel do Ministério Público e a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sobre a temática em evidência. 4 Conclusão. Referências.

Submissão: 18/10/2022

Aceite: 25/10/2022

Introdução

O presente trabalho tem como escopo trazer reflexões acerca do papel do Ministério Público no controle e na fiscalização das atuações estatais voltadas à abordagem da população em situação de rua. Visa também elencar diretrizes para o desempenho desse *munus* público, com o objetivo de adequar o exercício legítimo do poder de polícia estatal ao preceito fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, dada a experiência advinda da atuação do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação, integrante dos Núcleos de Direitos Humanos, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (NED/MPDFT), como fiscal da ordem jurídica, em procedimentos relacionados a essa temática.

O referido órgão debruçou-se sobre o assunto após reiteradas demandas levadas ao seu conhecimento por movimentos sociais, líderes comunitários, cidadãos e pelo próprio Poder Público, por meio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Defensorias Públicas do Distrito Federal e da União.

Todos esses atores apontavam para a existência de graves violações de direitos fundamentais desse grupo vulnerável de pessoas, durante determinados procedimentos de rotina realizados pelo Estado, voltados à dispersão desse segmento populacional de logradouros do Distrito Federal, sob a justificativa de necessidade de garantia da segurança pública e da ordem urbanística.

Após a colheita de elementos de convicção, estudo aprofundado do fenômeno, visitas a locais de acolhimento e

endereços públicos que comumente servem de abrigo para essas pessoas, bem como realização de reuniões com representantes de órgãos públicos e dos movimentos sociais, foi elaborada a Recomendação n. 03/2021- MPDFT, expedida pelo Núcleo de Enfrentamento à Discriminação/Núcleo de Direitos Humanos (NED/NDH) em parceria com o Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial - NCAP, as Promotorias de Justiça Militar do Distrito Federal e as Promotorias de Justiça Cíveis de Defesa dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude.

Decerto que muitos desafios vêm sendo enfrentados para a implementação dessas diretivas, entretanto, já é possível evidenciar alguns avanços dela decorrentes, os quais serão abordados em momento oportuno.

Objetivando a encorajar atuações semelhantes por todo o país, o texto abordará o fenômeno da população em situação de rua, trazendo à discussão a conceituação do referido grupo, dados, circunstâncias ensejadoras da vida nos logradouros públicos e perfil da população em situação de rua, com destaque àquela que vive no Distrito Federal.

Englobará, ainda que de modo sucinto, os fundamentos norteadores da temática em evidência, notadamente os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação.

Por derradeiro, evidenciará o papel do Ministério Público, tendo como eixo a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, como garantidor dos direitos das pessoas em

situação de rua, com breve resumo dos termos da Recomendação conjunta n. 3/2021 MPDFT, que elenca diretivas para adequar os procedimentos de abordagem estatal aos princípios constitucionais e às normas aplicáveis, trazendo, ainda, as dificuldades enfrentadas pelo Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED/NDH) para a sua concretização e os avanços provenientes de sua expedição, além de abordar aspectos da Ação Civil Pública nº 0704991-20.2021.8.07.0018, movida por organização da sociedade civil com sentença favorável, proferida pelo Juízo de primeira instância, pautada também na Recomendação expedida pelo *Parquet*.

1 Fenômeno da população em situação de rua

A exclusão social, a pobreza extrema, a invisibilidade e a estigmatização são marcas clássicas desse segmento populacional, que necessita ser estudado e compreendido considerando o contexto macroestrutural em que se encontra na sociedade, a fim de que a atuação do Estado ocorra respeitando-se as particularidades do caso concreto e, assim, alcance êxito.

Diversos fatores são apontados como causadores do fenômeno da população em situação de rua, dentre os principais, crises econômicas, alcoolismo e drogas, desavenças familiares e desemprego (CUNHA, RODRIGUES, 2009).

Sustenta-se, ainda, que a existência de pessoas em situação de rua consubstancia-se em fenômeno decorrente, em especial, da demasiada desigualdade social e enquadra-se no fundamento do sistema capitalista de trabalho assalariado, cuja

extrema pobreza compatibiliza seu funcionamento (NOVAK, 1997 apud BRASIL, 2008).

Não obstante, a representação usual presente no consciente coletivo do significado de pessoas em situação de rua é permeada de muitos estigmas, preconceitos e conceituações errôneas, o que necessita ser desmitificado por meio da análise científica do fenômeno, a permitir atuações estatais técnicas e idôneas, capazes de gerar soluções práticas à coletividade sem se olvidar do dever de garantir os direitos fundamentais de todos os cidadãos.

A acertada atuação do Poder Público nessa seara requer, portanto, a compreensão do conceito de população em situação de rua, definida objetivamente como “indivíduos pertencentes a um grupo populacional heterogêneo que possuem em comum a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular” (BRASIL, 2009).

Ademais, importante compreender, de forma minuciosa, as particularidades desse fenômeno multifacetado a fim de guiar as tomadas de decisões, ensejando políticas públicas com resultados práticos efetivos e duradouros.

Especificamente acerca do tema apresentado, urge o esclarecimento desses pontos para que as intervenções voltadas à abordagem desse segmento populacional sejam realizadas de modo individualizado, articulado e com respeito à lei, levando em conta a situação de extrema vulnerabilidade vivenciada pelo público-alvo.

Atente-se que o último documento oficial em caráter nacional divulgado no Brasil acerca do tema aponta que, até março de 2020

a estimativa de pessoas em situação de rua no país era de 221.869 indivíduos, estando em constante crescimento desde o ano de 2013 (NATALINO, 2020, p. 12).

No Distrito Federal, o censo da população em situação de rua solicitado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan)¹ em 2022 apontou o montante de 2.938 pessoas² nessa conjuntura, das quais 46,3% encontram-se em situação de rua há mais de cinco anos. Destes últimos, 29,2% estão nas ruas há mais de 10 anos. Do total, maioria homens (79, 9%) autodeclarados como pardos (50.4%) e pretos (20.7%) (COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2022).

Importante frisar que, dentre a população, em situação de rua atualmente contabilizada no DF, 38,2% iniciou ou retornou à vida nas ruas durante a pandemia pela Covid-19, período este marcado por enormes dificuldades e inseguranças sanitárias, econômicas e sociais³ (COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2022).

¹ Citado levantamento foi divulgado em 14/06/2022 e realizado pela Companhia de Planejamento do DF (Codeplan) em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas, Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes) e apoio da Secretaria de Economia (Seec), Câmara Legislativa (CLDF) e movimentos sociais.

² Destas, aproximadamente 80,7% são do sexo masculino, 71% negras (pretos e pardos), além de terem sido contabilizadas 244 crianças ou adolescentes, dos quais 40,7% nunca frequentaram a escola (COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2022).

³ O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (2º VIGISAN) revela que 33,1 milhões de pessoas não têm o que comer no país. A edição recente da pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) mostra que mais da metade

Em que pese a propagação de estereótipos negativos majoritariamente atribuídos a este segmento populacional como pessoas sem ocupação laborativa, a Pesquisa Nacional sobre a População em situação de Rua (CUNHA, RODRIGUES, 2009) demonstrou que esses indivíduos majoritariamente exercem trabalho de forma autônoma/informal⁴, demonstrando-se assim clara visão maculada acerca deste grupo populacional.

No âmbito do Distrito Federal mais da metade dos identificados (53,8%) respondeu que recolhe materiais recicláveis para venda, sendo que 58,6% destes o faz todos os dias da semana. (COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2022).

Machado (2019) bem dispõe:

O espaço da rua é qualificado como um lugar dinâmico, onde se estabelece a relação entre público e privado, resultante da apropriação desse meio de acordo com as necessidades do indivíduo. A pessoa que, devido às complicações de uma vida segmentada de preconceito, discriminações, falta de preparo educacional e profissional e quebra de laços familiares, entre outras mazelas, enxerga a rua como única saída para seus problemas, visando o total isolamento da vida social.

(58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome), retornando-se o Brasil, assim, ao mapa da fome (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2022).

⁴ 70,9% exercem alguma atividade remunerada, tais como: catador(a) de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), trabalhador(a) da construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Apenas uma minoria composta de 15,7% caracterizou-se pela mendicância (CUNHA; RODRIGUES, 2009, p. 10).

Esse segmento da sociedade sofre muitas discriminações por viver na rua por parte das pessoas que não conhecem sua situação de vida, agindo com violência e aversão. (MACHADO, 2019, p. 129).

Diversas são as circunstâncias ensejadoras da vida nas ruas sem moradia convencional regular, mormente a pobreza extrema, o desemprego/ a inexistência de renda, os desastres naturais, vínculos familiares inexistentes ou suspensos, distúrbios psíquicos e/ou neurológicos, alcoolismo e/ou a drogadição.

Trata-se, portanto, de fenômeno multifacetado, que necessita de urgente intervenção estatal, tanto no âmbito da promoção quanto na fiscalização de políticas públicas.

As visões estigmatizadas da sociedade civil acabam por refletir inclusive no serviço prestado por agentes estatais. Assim, imperiosa é a atuação, em especial do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, visando a combater violações de direitos fundamentais a esta parcela populacional tão vulnerável. O claro e evidente incômodo social para com pessoas que se utilizam de logradouros públicos como moradia é substrato para a ocorrência de práticas higienistas pelo Estado. Machado (2019) demonstra que:

O cerceamento da liberdade de ir e vir foi o maior índice encontrado nas entrevistas desta pesquisa. Foi constatado no período de 2007 a 2008 entre os participantes, que a PSR sofre com os seguintes impedimentos que resultam na discriminação e no preconceito: entrar em estabelecimentos comerciais, entrar em shoppings, transportes coletivos, bancos, órgãos públicos são alguns exemplos indicados. Com isso, a PSR tem sua integridade mental e emocional abalada, se sentindo cada vez mais afastada

e impedida de participar do sistema societário. (MACHADO, 2019, p. 129-130).

Neste sentido o Estado falha gravemente com esses indivíduos, que são cidadãos e sujeitos de direito, que necessitam de especial atenção e cuidado da máquina pública na garantia de “padrões básicos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social” (BRASIL, 2008, p. 6).

2 Aspectos principiológicos

Após as atrocidades evidenciadas no Brasil, e em outros diversos países, cometidas contra determinados grupos de indivíduos, o constituinte de 1988 reverberou a vontade popular e apontou o princípio da dignidade da pessoa humana como pilar supremo da República Federativa Brasileira (artigo 1º, inciso III da Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

O intuito foi o de garantir que a atuação estatal, em todos os âmbitos, fosse pautada pelo respeito aos sujeitos de direito, por meio de tratamento compatível com a sua inerente dignidade, sem distinção de sexo, gênero, raça, cor, credo, origem ou posição social/econômica, o que concretiza, por sua vez, o princípio da igualdade/isonomia, de comparável relevância e igualmente imprescindível para a manutenção da harmonia social e salvaguarda do Estado Democrático de Direito.

Aos grupos vulneráveis – incluindo-se a população em situação de rua, dada a situação de extrema fragilidade social por

ela vivenciada – ofertou-se especial proteção e “instrumentos jurídicos necessários para a efetividade dos Direitos Humanos, cuja base fundamental é formada pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e pelo Princípio da Igualdade e Não Discriminação” (GURGEL, 2010, p. 68-69).

Rizzatto Nunes (2002, p. 49) bem explicita: “a dignidade nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência”. Sendo certo que “abordar a temática da igualdade como princípio é voltar os olhos para o ser humano como ente insubstituível, dotado de dignidade e por isso prioridade máxima para a ordem jurídica” (GURGEL, 2010, p. 34).

Inclusive, o princípio da igualdade/isonomia está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, a ponto que:

Abordar a temática da igualdade como princípio é voltar os olhos para o ser humano como ente insubstituível, dotado de dignidade e por isso prioridade máxima para a ordem jurídica. Daí, historicamente, revelar-se como o grito dos excluídos na busca pela inserção social, mantendo o foco nas adversidades de natureza jurídica, econômica, fisiológica ou social. (GURGEL, 2010, p. 34).

Por seu turno, o princípio da não discriminação, tratado por parte da doutrina como uma vertente negativa do princípio da igualdade, busca proteger aqueles que tenham seus direitos desrespeitados com base em critérios injustos ou injustificados, tais como a condição socioeconômica de pobreza extrema e a ausência de moradia convencional regular.

É papel do Estado, por consequência, combater estigmas, discriminações (negativas) e preconceitos de toda ordem dirigidos a este grupo, “inclusive no que se refere às repressões e opressões, às práticas higienistas, e às violências de todos os tipos” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2020, art. 9).

Ao Ministério Público impende, por sua vez, como “guardião maior das políticas públicas, assegurando seu desenvolvimento, a implementação e fiscalização”⁵, garantir a observância desses direitos (DISTRITO FEDERAL, 2022b, p. 5).

3 O papel do Ministério Público e a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sobre a temática em evidência

A necessidade de atuação do Ministério Público decorre da função institucional de prezar pelo respeito dos serviços públicos relevantes, assim como de proteger os direitos difusos e coletivos (BRASIL, 1998, art. 129). Ademais, tem a incumbência de zelar pelo cumprimento dos direitos e garantias legais assegurados às pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo, as pessoas em situação de rua (BRASIL, 1993, art. 31).

No que tange à atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no ano de 2019, foi instituído pelo Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED/NDH) o projeto ‘Pés na rua’, tendo como objetivo “promover ações de fomento e de acompanhamento da execução da Política para inclusão

⁵ Encontram-se entre os objetivos de entrega de resultados para a sociedade a cidadania fortalecida, direitos coletivos e individuais indisponíveis protegidos e políticas públicas fiscalizadas e asseguradas.

social da população em situação de rua do DF” (DISTRITO FEDERAL, 2022b).

Haja vista a atribuição do *Parquet* de fiscal da ordem jurídica e do regime democrático e o projeto em comento, o qual viabilizou a ampliação do diálogo com os movimentos sociais e líderes comunitários da população em situação de rua do Distrito Federal, o NED/MPDFT passou a ser acionado de forma constante, recebendo notícias de diversas violações de direitos fundamentais durante algumas abordagens estatais, realizadas em regra, pela Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal e pela Secretaria de Segurança Pública, através da Polícia Militar do Distrito Federal.

Dado o dever de respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e não discriminação, à noção do mínimo existencial, aos direitos da população em situação de rua, à valorização da vida e da cidadania, ao necessário atendimento humanizado, à vedação de práticas higienistas, à segurança pública, ao fato de que a situação de rua, *per se*, não configura fundada suspeita para justificar a abordagem e busca pessoal (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2020, art. 64-66) em contraponto às evidenciadas abordagens violentas e abusivas perpetradas pelo Estado em face da população em situação de rua⁶ em todo o território nacional, é papel do Ministério Público agir.

⁶ Nos dados produzidos pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Material Reciclável (CNDDH), produzido no período de 2011 a 2015, foram registrados 2.743 casos de violações de Direitos Humanos, com destaque para a violência física, correspondendo a 34,4%, seguida da violência institucional, com 24,1% (BRASIL, 2015).

Diante das notícias da atuação estatal em desconformidade com a Constituição Federal, com a legislação penal e processual penal, comum e militar, com o Decreto Federal nº 7.053/2009 e Decreto Distrital nº 33.779/2012 o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED/NDH) expediu, em parceria com outros órgãos do MPDFT, a Recomendação conjunta n. 03/2021 – MPDFT, com o objetivo de nortear a atuação das forças de segurança pública e demais órgãos estatais envolvidos nas ações.

Nessa senda, a Recomendação é dirigida às Forças de Segurança Pública do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal (DF Legal) e à Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, e estabelece entre suas diretrizes: I) que os agentes públicos: a) ajam com absoluto respeito à dignidade humana, bem como impeçam que terceiros atentem contra ela; b) portem identificação ostensiva durante as interpelações; II) que a apreensão de documentos e/ou bens pertencentes às pessoas em situação de rua seja realizada conforme hipóteses legais e mediante a lavratura de auto de apreensão; III) que as abordagens policiais e buscas e apreensões pessoais sejam motivadas por critérios objetivos, uma vez que a situação de rua, por si só, não configura fundada suspeita de crime; IV) caso necessárias, que as revistas pessoais sejam feitas, preferencialmente, por agentes do mesmo sexo da pessoa abordada; V) que as interpelações sejam filmadas e as imagens preservadas por, no mínimo, 06 (seis) meses; VI) que na hipótese excepcional de acolhimento de crianças e adolescentes, seja respeitado o fluxo, comunicando-se ao Conselho Tutelar; VII) que as operações de abordagens

sejam precedidas de comunicação, com antecedência razoável, ao Ministério Público, ao Conselho Tutelar e à Secretaria de Desenvolvimento Social, para que os serviços especializados sejam colocados à disposição da população em situação de rua; VIII) que seja promovida capacitação adequada dos servidores; IX) que se evite a retirada compulsória e generalizada das pessoas em situação de rua que utilizam logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, devendo-se sempre realizar intervenção guiada por critérios humanistas e não higienistas; e X) que seja garantido o cumprimento da Portaria nº 940/2011, do CNAS, a qual dispensa da população em situação de rua a apresentação de comprovação de endereço para atendimento no SUS (DISTRITO FEDERAL, 2021b).

O documento pontuou, em especial, a necessidade de atuação coordenada com a Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES), eis que responsável por assegurar o acesso dessa parcela da população às políticas públicas de assistência social e à segurança alimentar. Além disso, é encarregada por articular com as demais secretarias o acesso a outros direitos sociais, tais como saúde, habitação e educação, dada a *expertise* e vínculo estabelecido com os destinatários do serviço público por meio do serviço de abordagem social e dos equipamentos públicos voltados à garantia de direitos da população em situação de rua, considerando-os como sujeitos de direitos, dignos de intervenções qualificadas.

Ademais, esclareceu a imprescindibilidade de que nessas atuações fossem garantidos os direitos básicos dos abordados,

como o de não serem destituídos de seus pertences pessoais ou de que as buscas pessoais se dessem em casos permitidos pela lei e conforme a jurisprudência pátria atual.

Entre os desafios enfrentados no âmbito da atuação ministerial estão a dificuldade de comprovação fática dos excessos estatais praticados durante determinadas abordagens a pessoas em situação de rua, dado o receio delas em sofrerem retaliações e a sua dispersão após a realização das operações a locais incertos, o que embaraça a sua identificação e contato para colheita de depoimento.

Para além disso, cite-se a visão higienista e aporofóbica de parcela relevante da população, pautada, mormente, na generalização de que se trata de pessoas eminentemente envolvidas com crimes e/ou submetidas ao consumo abusivo de substâncias entorpecentes.

Acrescente-se, ainda, a falta de interesse político na implementação de políticas públicas efetivas, a escassez de locais de debate público acerca da matéria, parca comunicação entre as instituições que lidam com a temática e a dificuldade na definição de mecanismos eficazes para se obter a colaboração da sociedade, o que dificulta que as intervenções realizadas sejam feitas individualizando-se o caso concreto e que prezem pelo respeito aos direitos individuais e indisponíveis desse público.

A despeito das adversidades, muitos avanços foram alcançados após o início desse debate no âmbito do MPDFT, que culminou na expedição do referido documento, quais sejam, a articulação e obtenção de parceria mútua de vários atores da sociedade civil e de entidades públicas envolvidas na temática;

maior sensibilização das forças de segurança pública sobre a necessidade de padronização das abordagens, respeitando-se critérios que resguardem direitos básicos da população em situação de rua; êxito em primeira instância na Ação Civil Pública nº 0704991-20.2021.8.07.0018 movida por organização da sociedade civil com sentença favorável pautada na Recomendação expedida pelo *Parquet*.

Citada demanda foi iniciada pelo Instituto Cultura e Social No Setor, com pedido de tutela antecipada, em face do Distrito Federal em razão de operação realizada em 28/07/2021 que culminou em abordagens realizadas pela Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal (DF Legal) em conjunto com a Polícia Militar do DF violadoras de direitos fundamentais da população em situação de rua, uma vez que consubstanciaram em retirar todos os pertences dessa parcela populacional de forma abrupta e sem obediência à garantia dos direitos mínimos devidos ao grupo.

Conforme disposto na petição inicial, a operação foi realizada sem a presença de assistentes sociais, sem auto de apreensão e sem listagem de bens recolhidos, tendo os pertences das pessoas em situação de rua, tais como roupas, cobertores, documentos pessoais, comida e itens de higiene, sido alocados em caminhão de entulho sem acompanhamento de qualquer política pública para o grupo. Ressalte-se que tais ações ocorreram em meio a pandemia da COVID-19 e em dia crítico do inverno brasileiro.

A organização da sociedade civil demandante evidenciou que Recomendação Conjunta n. 03/2021 do NED-MPDFT foi comprovadamente desrespeitada, na medida que a atuação estatal foi marcada por violações de direitos fundamentais, tais como desrespeito à dignidade humana e ausência de abordagem especializada e multidisciplinar.

Portanto, solicitou-se, em especial: a) a concessão da tutela liminar *inaudita altera pars* para determinar que o Distrito Federal devolvesse, no prazo de 12 (doze) horas, todo o material apreendido na operação em comento, sob pena de multa e b) a concessão da tutela liminar *inaudita altera pars* para determinar ao Distrito Federal a obrigação de não fazer, nos termos do art. 461, §§ do CPC, para que se abstinhasse de praticar atos que violassem os Direitos Fundamentais dos moradores em situação de rua, notadamente, a paralisação de atos de apreensão ilegal de pertences pessoais e de documentos de identificação, pelos agentes do Estado, sob pena de multa (Petição inicial ID. 98917740, Ação Civil Pública nº 0704991-20.2021.8.07.0018).

Liminarmente, o juízo *a quo* decidiu pelo deferimento da tutela provisória solicitada para devolução de todos os pertences apreendidos e para abstenção da apreensão de objetos pessoais e materiais sem uma ação concreta que assegure moradia e alimentação a este grupo populacional, de maneira que eventuais novas abordagens ocorressem nos termos da Recomendação conjunta n. 03/2021 NED-MPDFT, sob pena de multa. Vejamos:

Os documentos anexados aos autos, especialmente os vídeos, demonstram a total falta de observância de requisitos mínimos e respeito aos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua e à dignidade da pessoa humana.

O país enfrenta uma grave situação de pandemia em que houve um aumento exponencial do desemprego e da fome e, conseqüentemente, de pessoas em situação de rua e para agravar a situação estamos em período de frio intenso, mas o réu procedeu à apreensão de materiais que garantem o mínimo de sobrevivência a essas pessoas, inclusive documentos pessoais. Um verdadeiro absurdo.

Toda ação do governo no que se refere às pessoas em situação de rua deve ser acompanhada de política e ações concretas para minimizar a grave situação dessas pessoas, que certamente não estão na rua por opção, mas optou-se por agir em total desrespeito aos princípios básicos contidos na Constituição Federal (ID 99215478, Autos TJDFT PJE 0704991-20.2021.8.07.0018).

A *posteriori*, em sede de sentença, julgou-se parcialmente procedentes os pedidos do demandante. A parte ré foi condenada a:

- a) se abster de realizar operação em desrespeito a direitos fundamentais de pessoas em situação de rua e a recolher seus pertences, especialmente documentos pessoais, sem previsão legal e sem a emissão de auto de apreensão, sob pena de multa;
- b) observar rigorosamente os procedimentos estabelecidos na recomendação 3/2021 do MPDFT, sob pena de multa;
- c) indenizar o dano material fixado em R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada um dos autores, com exceção do primeiro autor, com encargos moratórios pela SELIC a partir do ajuizamento da ação;
- d) reparar o dano moral no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com encargos moratórios pela SELIC a partir desta data; e

e) reparar o dano moral coletivo fixado em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com encargos moratórios pela SELIC a partir desta data. (Sentença – id. 133824658, Autos TJDFT PJE 0704991-20.2021.8.07.0018).

A tese, no entanto, não se manteve vitoriosa em segunda instância.

Contudo, no que tange à problemática envolvendo a questão de fundo geradora da contenda analisada, qual seja, a compatibilização dos interesses dos comerciantes da localidade e os direitos e garantias das pessoas em situação de rua que se utilizam desse espaço público, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) e a Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão (PDDC), vem envidando esforços em encontros realizados com todos os atores envolvidos na discussão (comerciantes, movimentos sociais e Secretarias de Estado), com o objetivo de fomentar política pública de revitalização e alteração da legislação urbanística relacionada ao uso dos imóveis, para que também possam ser utilizados como moradias de pessoas em vulnerabilidade.

Ainda sobre os avanços, observou-se movimento importante da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal, com a expedição da Portaria nº 68, de 16 de novembro de 2021, estabelecendo parâmetros para realização das ações de desobstrução dos espaços públicos ou de uso coletivo, considerando as determinações elencadas na Recomendação, destacando-se a necessidade de relatório da Secretaria de Assistência Social que demonstre o prévio oferecimento de assistência e amparo social e oferta de abrigo provisório no dia da ação estatal, além da garantia de transporte para os indivíduos e seus bens.

No âmbito da segurança pública, é iminente contratação de câmeras para uso individual de policiais militares no DF. Além disso, tomou-se conhecimento do empenho da instituição na sensibilização dos policiais acerca da premência de que suas atuações sejam norteadas, também, por um olhar mais sensível para esse segmento populacional, dadas as particularidades evidenciadas e a situação de vulnerabilidade extrema.

Importante progresso foi a realização do censo para a avaliação do montante populacional em situação de rua no Distrito Federal que, por meio da coleta de dados importantes⁷, permitirá encontrar algumas respostas, construir soluções e abrir caminhos para atuações mais eficientes.

Houve, por fim, a concretização de parceria entre MPDFT e a Fiocruz para a realização de capacitação que visa a compreensão do fenômeno da população em situação de rua e a capacitação da sociedade e agentes públicos sobre a temática, cuja primeira edição contou com cerca de 100 participantes.

4 Conclusão

Não obstante os evidentes entraves à atuação do Ministério Público frente a situações que envolvem a análise de fenômenos complexos e interdisciplinares, como é o caso da problemática

⁷ a) Distribuição espacial das pessoas (majoritariamente concentram-se no Plano Piloto, São Sebastião, Ceilândia e Taguatinga); b) identificação da situação de rua; c) sexo, identidade de gênero e orientação sexual; d) idade; e) cor, raça e etnia; f) tempo de permanência em situação de rua; g) migração e vínculo com moradia fixa; h) benefícios governamentais; i) recolhimento de materiais recicláveis; j) características do ponto; k) presença da família na rua; l) crianças e adolescentes em situação de rua. (COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL, 2022)

relacionada a pessoas que vivem em situação de rua, é factível que cada Instituição desenvolva mecanismos, compatíveis com as peculiaridades vivenciadas, a fim de fiscalizar, controlar e fomentar políticas públicas voltadas a diminuir – quiçá erradicar – as violações de direitos fundamentais dessa parcela populacional em extrema vulnerabilidade social.

No âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a aproximação e articulação junto a órgãos estatais, entidades da sociedade civil e cidadãos, notadamente aqueles diretamente impactados pela atuação estatal, permitiu ao *Parquet* local a compreensão dos excessos cometidos durante as abordagens realizadas pelas forças de segurança pública e pelos órgãos detentores do poder de polícia, os quais vinham exercendo um papel distorcido de garantidor da ordem social, acabando por fomentar a perpetuação do espaço de marginalização desse público, o que resultou na atuação precisa e, aparentemente, eficaz do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED/NDH e demais órgãos) por meio da Recomendação conjunta nº 03/2021 - MPDFT, que vem provocando reflexões e transformações práticas.

Assim, o que se almeja é uma mudança estrutural, de modo que o Estado empenhe esforços suficientes a garantir cidadania e dignidade à população em situação de rua, de forma a romper estigmas a ela atrelados e atenuar o grau de vulnerabilidade a qual está submetida, idealizando-se e implementando-se políticas públicas articuladas e transversais, capazes de enfrentar o aumento da pobreza extrema e o conseqüente incremento no número de

peessoas em situação de rua, esclarecendo-se não se tratar de um problema eminentemente de segurança pública, como, em geral, vem sendo tratado pelo Estado brasileiro de forma a toda evidência ineficaz, mas sobretudo social e de planejamento urbano.

Title: The role of the Public Prosecutor’s Office in the control and supervision of the actions of the state towards the approach to the homeless population.

Abstract: This article examines the importance of the Public Prosecutor’s Office as an institution of control and supervision of approach of the state towards the homeless population. It draws on experiences of the Public Prosecutor’s Office of the Federal District and Territories (MPDFT) to respond to fundamental rights violations during law enforcement interventions in the Federal District and on the consequences of these actions. Therefore, it analyses the homelessness phenomenon, the principles related to it and the role of the Public Prosecutor’s Office. It also considers the project “Pés na Rua” - “Feet on the Street”, focusing on the Recommendation n. 3/2021 issued by the MPDFT, the obstacles faced by the officers of the institution and the advances achieved.

Keywords: Constitutional right. Public Prosecutor’s Office. Criminal law. Violation of fundamental rights. Homeless population.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 23 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 7 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Material Reciclável. *Relatório 2010/2014*. Brasília, DF: MDH, [2015]. Disponível em: <https://www.ceddhmg.org/cnddh> e <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1N59vue-RfokGQ7ODtqMoNfIXmIIW43dx>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome *et al. Política Nacional Para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, DF: Governo Federal, 2008. Disponível em: https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/pol.nacional-morad.rua_.pdf. Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. Ministério Público da União. *Relatório de Gestão [do] Ministério Público da União 2021*. MPDFT. Governança, estratégia e desempenho. Mapa Estratégico do MPDFT. Disponível em: <https://relatoriogestao2021.mpu.mp.br/mpdft/riscos-governanca-estrategia-e-desempenho/governanca-estrategia-e-desempenho>. Acesso em: 30 set. 2022.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. InfoDF: Portal de Informações Estatísticas do Distrito Federal. Perfil Pop Rua DF. *Censo da População em situação de rua no Distrito Federal – 2022*. Brasília, DF: CODEPLAN, 2022. Disponível em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/pop-rua-df/>. Acesso em: 2 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (Brasil). *Resolução n° 40, de 13 de outubro de 2020*. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDH, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org). *Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 233 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 2 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Decreto n° 33.779, de 6 de julho de 2012*. Institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, [2012]. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/72258/Decreto_33779_06_07_2012.html#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20para%20Inclus%C3%A3o,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 17 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. *Portaria n° 68, de 16 de novembro de 2021*. Disciplina a atuação da Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos, da Secretaria de Estado e Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL. Brasília, DF: GDF, SINJ, 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *MPDFT e Fiocruz disponibilizam material de curso sobre população em situação de rua*. Brasília, DF: MPDFT, 2022. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2022/14241-mpdft-e-fiocruz-disponibilizam-material-de-curso-sobre-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 17 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Recomendação nº 03, de 06 de julho de 2021*. Brasília, DF: MPDFT, 2021. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/images/pdf/recomendacoes/ned/recomendacao_NED_2021_03.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Relatório Final do projeto Pés na Rua*. Brasília, DF: MPDFT, 2022. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/images/pdf/nucleos/ned/RELAT%C3%93RIO_FINAL_PES_NA_RUA_VERS%C3%83O_-_2022.pdf. Acesso em: 4 set. 2022

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Informe ENSP. *Insegurança alimentar*: “o número pode estar subestimado, porque é muito doloroso dizer que não tem o que comer”. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/53223>. Acesso em: 2 out. 2022.

GURGEL, Yara Maria Pereira. *Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação*: sua aplicação às relações de trabalho. São Paulo: LTr, 2010.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. População em situação de rua: uma análise das estruturas determinantes e condicionantes em torno dessa expressão da questão social. *Revista Serviço Social em Debate*, Minas Gerais, v. 2, n. 1, p. 125-142, 2019.

NATALINO, Marco. *Nota técnica n° 73, de junho de 2020*. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

NUNES, Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo. Saraiva, 2002.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NUNES, Mariana Silva; DIAS, Polyanna Silvares de Moraes; PASCHOAL, Eduarda Rossi. O papel do Ministério Público no controle e fiscalização das atuações estatais voltadas à abordagem da população em situação de rua. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 12, p. 557-582, 2022. Anual.
