



AO JUÍZO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES-MG

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no exercício de sua autonomia preconizada no art. 134, § 2º, da Constituição da República, e no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 5º, II, da Lei n.º 7.347, art. 4º, VII, VIII e XI, da Lei Complementar n.º 80/1994, e art. 5º, VI, IX e XII, da Lei Complementar Estadual n.º 65/2003, por intermédio dos órgãos de execução que a esta subscrevem, vem ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE PROCESSO ESTRUTURAL
COMINATÓRIA DE OBRIGAÇÕES DE FAZER
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de **MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES**, pessoa jurídica de direito público, CNPJ n.º 20.622.890/0001-80, com sede na Rua Marechal Floriano, n.º 905, Bairro Centro, Governador Valadares, Minas Gerais, CEP 35010-141.

1. Resumo da Demanda.

A presente ação civil pública de processo estrutural visa garantir direitos básicos da população em situação de rua no Município de Governador Valadares - MG, por meio de técnicas de controle jurisdicional de políticas públicas, diante da constatação de violação sistemática desses direitos por ausência ou falha grave nos programas e serviços municipais voltados ao atendimento das demandas específicas desse grupo social submetido a vulnerabilidades extremas.



2. Contextualização da atuação da Defensoria Pública. Apuração de denúncias de violações de direitos e queixas da população em situação de rua em Governador Valadares - MG. Instauração de Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva - PTAC. Diligências instrutórias. Diagnóstico de debilidades da política pública.

Durante o ano de 2023, ao tomar conhecimento de que o Município de Governador Valadares - MG estaria empregando técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público, com propósito de afastar as pessoas em situação de rua desses logradouros, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais instaurou o Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva - PTAC n.º 40.2023 (SEI n.º 9990000001.003417.2023-13), a fim de apurar denúncias de violações de direitos praticadas em desfavor do referido grupo vulnerabilizado e tomar providências para a adequação dos serviços públicos de assistência e proteção prestados em prol desse segmento social marcado pela extrema pobreza e carência de moradia.

Diante disso, os órgãos da Defensoria Pública com atribuições em matérias cíveis da comarca de Governador Valadares - MG realizaram, em 27 de junho de 2023, reunião que contou com a participação da sociedade civil organizada (Pastoral de Caridade da Paróquia Nossa Senhora de Lourdes e Cáritas), integrantes de movimentos sociais, bem como representante das pessoas em situação de rua, a fim de conhecer, de maneira mais próxima, as ações implementadas pelo Município em favor do aludido grupo socialmente vulnerável, bem como eventuais debilidades da política pública local. Na ocasião, foi lavrada ata dos trabalhos (conforme documentação anexa).

Pouco após, em 30 de junho de 2023, a Defensoria Pública voltou a participar de reunião sobre o atendimento aos direitos e demandas da população em situação de rua na cidade de Governador Valadares - MG, desta vez na sede do Ministério Público da comarca, encontro também composto por representantes do Poder Executivo municipal, vale dizer: a Secretária de Assistência Social, a Diretora de Departamento, a Subprocuradora do Município e a Gerente da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (ata anexa).

Em síntese, ao longo das aludidas reuniões, foram feitas diversas manifestações e queixas, principalmente quanto aos seguintes pontos e fragilidades:



- 1) Execução de obras e intervenções com caráter de arquitetura hostil no município, especialmente no entorno da sede da Prefeitura;
- 2) Ausência de oferta de banheiros públicos e bebedouros de livre acesso para as pessoas em situação de rua, onde possam realizar sua rotina de higiene pessoal e atender às suas necessidades fisiológicas;
- 3) Lançamento de jatos d'água em lugares onde as pessoas em situação de rua costumam pernoitar, causando danos a pertences, bem como a impossibilidade de permanência do grupo em tais logradouros;
- 4) Práticas de intimidações e ameaças contra a população em situação de rua por parte de servidores municipais;
- 5) Apreensão de documentos e pertences de propriedade das pessoas em situação de rua por agentes públicos;
- 6) Expulsão ou remoção forçada de pessoas em situação de rua de praças e outros logradouros públicos;
- 7) Descontinuidade dos serviços do CREAS POP em razão de feriados, oferta de atendimento em horários reduzidos e ausência de estrutura para banho no mencionado equipamento público;
- 8) Carência de custeio de passagens rodoviárias para a população migrante, agravando o número de pessoas em situação de rua, bem como falta de transparência nos requisitos para concessão de tais passagens;
- 9) Insuficiência de vagas para atendimento às pessoas com transtornos mentais e comportamentais em razão do uso de drogas;
- 9.1) Inexistência, em especial, de serviços para atendimento de mulheres com transtornos mentais decorrentes da dependência química;
- 10) Falhas nos serviços prestados pelo Consultório da População de Rua, diante da exigência de que tais pessoas estejam com acompanhante para se submeterem a certos tratamentos de saúde;



- 10.1) Inexistência de local para acolhimento de pessoas em situação de rua após a realização de cirurgias, indicando a inexistência de estrutura para atenção às suas peculiaridades ao longo do pós-operatório;
- 10.2) Inexistência de enfermaria ou oferta de tratamento médico no abrigo noturno, dificultando o acesso à saúde;
- 11) Necessidade de criação de Conselho Municipal para a defesa dos direitos de pessoas em situação de rua, mediante iniciativa do Poder Executivo;
 - 11.1) Realização de fórum mensal para discussão de medidas e da política pública em favor de pessoas em situação de rua;
 - 11.2) Carência de capacitação da equipe do abrigo noturno para o atendimento e tratamento adequado das pessoas usuárias do serviço;
- 12) Precariedades estruturais do abrigo noturno (serviço de acolhimento institucional para adultos) de Governador Valadares, bem como falha nas diretrizes de atendimento e acolhimento à população de rua, quais sejam:
 - 12.1) Insuficiência das 50 (cinquenta) vagas ofertadas no abrigo, tomando em conta a população total do município, que chega a 280.000 habitantes, havendo a necessidade de expansão do serviço, diante da alta demanda;
 - 12.2) Subaproveitamento do amplo espaço físico do abrigo noturno, sendo possível empregá-lo para a expansão das vagas ou para desenvolvimento de atividades em benefício dos usuários e sua inserção social;
 - 12.3) Descontinuidade do fornecimento de energia elétrica, ausência de oferta de água quente, falta de ventilação nos cômodos, odor forte nos dormitórios, más condições das roupas de cama, banheiros com estruturas quebradas e desprovidos de chuveiros ou portas;
 - 12.4) Presença de crianças no abrigo noturno, destinado à população adulta, não havendo espaços destinados ao acolhimento familiar;
 - 12.5) Admissão de entrada no abrigo noturno somente até as 17h, com a suspensão do usuário por 03 (três) dias em caso de atraso;



12.6) Permissão excepcional de entrada no abrigo após as 18h apenas nos casos de trabalho, exigindo-se prova da atividade laboral;

12.7) Edição de norma que impede a entrada de pessoas em situação de rua no abrigo noturno sem a apresentação de documento de identificação (ou boletim de ocorrência registrando a sua perda), o que dificulta o acesso ao serviço;

12.8) Necessidade de melhorias nos procedimentos e na forma de acolhimento das pessoas em situação de rua pelo abrigo noturno, com ajustes e aprimoramentos no Regimento Interno do equipamento público;

12.9) Ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) e o respectivo alvará, exposição de fios elétricos, bem como inexistência de saídas de emergência e extintores de incêndio.

Assim sendo, em julho de 2023, foi expedido o Ofício n.º 106.2023/DPMG/CETUC requisitando informações sobre os problemas verificados na prestação dos serviços públicos de assistência e proteção, prestados em favor do referido grupo vulnerabilizado.

Além disso, naquele mesmo expediente, foi recomendado ao Poder Executivo Municipal a adoção de diversas providências:

- a) Medidas que garantissem a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;
- b) Proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua;
- c) Vedação a técnicas de arquitetura hostil e o levantamento de barreiras que dificultem o acesso de pessoas em situação de rua a políticas e serviços públicos;
- d) Publicação prévia das atividades de zeladoria urbana, com a realização de limpeza dos espaços sem conflito;
- e) Capacitação dos agentes públicos para o tratamento digno da população de rua;
- f) Disponibilização de bebedouros, banheiros públicos, itens de higiene e lavanderias sociais de fácil acesso às pessoas em situação de rua.



Em retorno às requisições e às recomendações, a Defensoria Pública recebeu o Ofício n.º 01425/SMAS/GAB, no qual foram parcialmente respondidas as indagações, traçando um panorama da rede assistencial mantida pelo Município de Governador Valadares.

Já em maio de 2024, foi realizada uma nova reunião da Defensoria Pública com representantes da sociedade civil, com destaque para as Pastorais de Caridade e a Cáritas de Governador Valadares, com o intuito de tratar de questões afetas à população em situação de rua existente na cidade, oportunidade em que se lavrou ata registrando os trabalhos.

Em continuidade às apurações sobre o tema, em junho de 2024, foi realizado encontro presencial na Praça Serra Lima, no Centro de Governador Valadares, oportunidade em que foi possível atender e dialogar com pessoas em situação de rua instaladas no local, ouvindo e colhendo diretamente suas demandas, conforme registrado em relatório anexo. Tal encontro, a propósito, foi organizado pela Pastoral do Povo da Rua de Governador Valadares.

Naquele mesmo mês, foram realizadas inspeções no abrigo noturno (Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos) de Governador Valadares, e no Centro de Referência Especializado de População em Situação de Rua (Centro Pop). Nessas inspeções, foram detectadas diversas falhas estruturais, insalubridade e defeitos no funcionamento dos serviços, que ensejaram a elaboração de relatórios detalhando os problemas verificados (anexos).

Ainda a propósito do tema, foi noticiada pelo Município de Governador Valadares, em junho de 2024, a publicação do “*Diagnóstico Da População Em Situação De Rua Do Município De Governador Valadares – MG*”, estudo que também instrui essa exordial. No documento, é informado que Governador Valadares possuiria 438 (quatrocentos e trinta e oito) pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico. Destas, 374 (trezentos e setenta e quatro) seriam do sexo masculino e 64 (sessenta e quatro) do sexo feminino.

Especificamente sobre o acesso à água, foi expedido, em 08 de agosto de 2024, o Ofício n.º 0069/2024/1ª Defensoria Pública Cível de Governador Valadares/MG, à Empresa Águas de Valadares (AEGEA) – nova concessionária de saneamento básico do Município –, requisitando informações sobre a interrupção do fluxo de água em canos e torneiras existentes em diversas praças e áreas públicas da cidade, utilizados rotineiramente pela população em situação de rua para suas necessidades vitais.

Cumpre assinalar que tal expediente foi remetido justamente no período em que o estado de Minas Gerais foi assolado por seca extrema e queda drástica nos índices de umidade



relativa do ar, que ensejaram a emissão de diversos alertas por autoridades sanitárias sobre a importância da hidratação constante para a preservação da saúde.

Respondendo ao Ofício, a referida concessionária remeteu a Carta AGV-CAR-COM-2024/00114 PRT AGV-2024/000577, informando que esses pontos de acesso existentes em praças e áreas públicas são “*ligações irregulares*”, sem registro ou cadastro, e por isso considerados como “*vazamento de rede*”. A empresa esclarece, então, que vem realizando o reparo desses vazamentos, com o fechamento de alguns desses acessos, porém sem cronograma ou planejamento específico quanto à execução dessas medidas. No entanto, àquele tempo, já se mencionava a cessação do fornecimento de água em pelo menos 4 (quatro) praças públicas existentes na cidade de Governador Valadares - MG.

A respeito da oferta de passagens rodoviárias para migrantes, benefício previsto na Lei Municipal n.º 7.422/2022, foi expedido, em 22 de agosto de 2024, o Ofício n.º 0076/2024/1ª Defensoria Pública Cível de Governador Valadares/MG, à Secretaria de Assistência Social do Município, apresentando questionamentos sobre o serviço em questão.

Como resposta, foi recebido o Ofício GAB/SMAS n.º 1842/2024, com a informação de que o Município conta com programa de fornecimento de passagens rodoviárias para migrantes, como benefício eventual, na forma da Lei Municipal n.º 7.422/2022, e que, naquele momento, o serviço estaria em fase de contratação.

Em 23 de agosto de 2024, foi realizada reunião entre membros da Defensoria Pública de Minas Gerais e representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social de Governador Valadares - MG, com a participação de sua equipe técnica de média e alta complexidade, ao longo da qual foi reforçada a importância de se criar um Comitê Intersetorial, entre órgãos do Poder Executivo Municipal, para formulação de uma política pública articulada de atenção às demandas da população em situação de rua no âmbito local.

Por fim, em 17 de dezembro de 2024, foi realizado um novo encontro presencial, na Praça Serra Lima, no Centro de Governador Valadares, organizado pela Pastoral do Povo da Rua de Governador Valadares, no qual foram ouvidos os relatos de pessoas em situação de rua instaladas no local, reiterando-se as demandas já apresentadas previamente, que, desta vez, foram formalizadas por meio de termos de declaração individuais.

Os dados obtidos são confidenciais e o anonimato dos participantes foi garantido, de maneira que seus nomes não serão revelados. Os entrevistados foram devidamente



informados sobre o procedimento de apuração conduzido pela Defensoria Pública e convidados a participar de forma voluntária, assinando termos de declaração (documentos em anexo).

Os relatos comprovam que a população em situação de rua não tem acesso regular a banheiros, lavanderias e água potável fora dos dias e horários de funcionamento do Centro Pop (segunda a sexta-feira, de 07h00 às 17h00). As pessoas ouvidas declararam ainda que, para atendimento dessas demandas básicas de saúde, hidratação e higiene pessoal, dependem da benevolência de estabelecimentos públicos e privados (hospitais, restaurantes, supermercados, etc.) e do uso de ligações irregulares de água ainda existentes em praças e áreas públicas.

Também descrevem problemas estruturais nos equipamentos públicos e ausência de urbanidade e de capacitação adequada dos funcionários no abrigo noturno e no Centro Pop. Foram narrados, ainda, episódios ocasionais de apreensão de bens particulares.

3. ADPF n.º 976 do STF. Dever de implementação de medidas pelo Município de Governador Valadares - MG. Identificação de pontos críticos na política pública de atendimento à população em situação de rua. Requisição de informações. Recomendação de providências. Exaurimento das vias extrajudiciais.

Como amplamente noticiado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 976/DF, em agosto de 2023, decidiu estabelecer a obrigatoriedade de observância à Política Nacional Para a População em Situação de Rua (prevista no Decreto Federal n.º 7.053/2009) pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente de adesão formal.

Na decisão colegiada, a Corte reconheceu o estado de coisas inconstitucional decorrente de omissões estruturais dos Entes Federativos e, observando a premência de se “operar uma reestruturação institucional diante de um quadro grave e urgente de desrespeito a direitos humanos fundamentais”, determinou aos Poderes Executivos Municipais a adoção de uma série de políticas públicas e a implementação de medidas visando garantir os direitos da população em situação de rua, atendendo a um mínimo existencial.

Diante da **atuação realizada ao longo dos anos de 2023 e 2024** e do **diagnóstico** acima sintetizado (e também constante da documentação anexa), a Defensoria Pública do



Estado de Minas Gerais apurou que os **seguintes itens, determinados na referida ação de controle concentrado de constitucionalidade, ainda não haviam sido devidamente efetivados** pelo Município de Governador Valadares:

Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar:

[...]

Aos Poderes Executivos Municipais [...]:

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

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

II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; [...] II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; [...]

II.10) Disponibilização imediata: [...] II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua.

Nesse contexto, buscando uma atuação resolutiva e pela via extrajudicial, em meados de 2024, foram **identificados e sintetizados os seguintes pontos críticos**, por ausência de política pública municipal ou por falha grave na prestação dos serviços de assistência e proteção à população em situação de rua em Governador Valadares - MG, em violação às determinações contidas no acórdão da medida cautelar proferida na ADPF n.º 976/DF:



1) Segurança pessoal e dos bens de propriedade das pessoas em situação de rua

1.a) Apreensão de pertences e documentos pessoais de pessoas em situação de rua, por agentes públicos municipais, muitas vezes não identificados ou uniformizados, com auxílio de agentes públicos de segurança e também por equipes de estabelecimentos particulares;

1.b) Ausência de divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos locais ocupados pela população em situação de rua;

1.c) Ausência de prestação de informações claras sobre a destinação de bens apreendidos, o local de armazenamento e o procedimento de recuperação.

2) Capacitação de agentes públicos para tratamento digno e atenção integral

2.a) Ausência de capacitação dos agentes públicos municipais com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua;

2.b) Ausência de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte.

3) Acesso a equipamentos e a itens de higiene e à água potável

3.a) Ausência de banheiros, lavanderias e bebedouros públicos descentralizados e de acesso ininterrupto à população de rua, situação agravada pelo fechamento de pontos de acesso à água em diversas praças e áreas públicas pela nova concessionária do serviço de saneamento básico da cidade;

3.b) Ausência de distribuição de itens de higiene básica.

4) Abrigo noturno (Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos)

4.a) Insuficiência das 50 (cinquenta) vagas ofertadas no abrigo noturno, considerando o levantamento da existência de 438 (quatrocentos e trinta e oito) pessoas em situação de rua no diagnóstico municipal;

4.b) Demora na conclusão da reforma geral do abrigo noturno (pendência de serviços de alvenaria, pintura, sistema elétrico e incêndio);

4.c) Ausência de serviço de segurança e vigilância e de instalação de câmeras de vigilância na recepção e nas áreas comuns;

4.d) Ausência de assentos sanitários e água aquecida nos banheiros;



4.e) Ausência de ventiladores e temperatura muito elevada nos quartos.

5) Comitê intersetorial para formulação da política pública

5.a) Necessidade de criação de Comitê Intersetorial entre órgãos do Poder Executivo Municipal para a formulação da política pública voltada à população em situação de rua, diante do caráter multidisciplinar do programa para atendimento às demandas de assistência social, saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho, além de adequação da infraestrutura da instituição de acolhimento.

Uma vez diagnosticadas as demandas mais sensíveis da população em situação de rua na localidade, foi **expedido o Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC**, em 27 de agosto de 2024, **requisitando informações sobre os aludidos pontos críticos apurados**, inclusive mediante **apresentação de plano de ação detalhado, com cronograma de etapas e prazos**, a fim de atender às medidas determinadas aos Poderes Executivos Municipais pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976/DF.

Em uma primeira resposta, sobre o tema do **serviço de acolhimento institucional** (item “4” do Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC), foi recebido o Ofício n.º 22/2024/SMAS - Alta Complexidade/SMAS-PMGV. Em suma, a Gerência de Alta Complexidade da Secretaria Municipal de Assistência Social informou que, no momento, o serviço de acolhimento institucional abrangeria **apenas as 50 (cinquenta) vagas disponibilizadas, sem notícia ou previsão de ampliação da oferta**. A respeito das questões estruturais do abrigo noturno, foi informado que os itens estariam “*em processo de licitação*” e “*em andamento juntamente a gestão municipal*”. Informou-se, ainda, que “*camas foram trocadas*”, bem como sobre “*ventiladores em instalação*”, com a remessa de algumas fotografias.

Não obstante as informações prestadas, as apurações da Defensoria Pública demonstraram que o **número de vagas disponibilizadas** no referido equipamento pelo Poder Público local encontra-se **muito aquém da demanda**.

Como já dito, o “*Diagnóstico da População em Situação de Rua de Governador Valadares*” (estudo anexo), elaborado pela própria gestão municipal, aponta a existência de **pelo menos 438 (quatrocentos e trinta e oito) pessoas nessas condições na cidade**, segundo dados do CadÚnico. Infere-se, então, que o serviço ofertado no âmbito do Município contempla **apenas cerca de 11% das pessoas que dele necessitam** para viver com o mínimo de dignidade.



A título de comparação, o Município de Uberaba - MG, no qual há 370 (trezentos e setenta) pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico, oferece 224 (duzentos e vinte e quatro) vagas para acolher essa população, em sete casas de acolhimento – ou seja, uma cobertura que equivale a aproximadamente 60% da demanda¹. Por sua vez, Uberlândia - MG, que possui 931 (novecentos e trinta e uma) pessoas em situação de rua cadastradas, oferta 200 (duzentas) vagas, distribuídas em quatro abrigos para a população em situação de rua, totalizando, assim, cerca de 21% da demanda². Noutro giro, Poços de Caldas - MG, que tem 396 (trezentos e noventa e seis) pessoas nessas mesmas condições, contava, já no ano de 2022 – ou seja, muito antes da decisão proferida pelo STF na ADPF n.º 976/DF – com 70 (setenta) vagas no serviço de acolhimento institucional, cobertura aproximada de 18% do grupo³.

Observa-se, então, que em cidades do Estado de Minas Gerais com porte habitacional equiparável ao de Governador Valadares - MG, as vagas ofertadas em serviços de acolhimento institucional para a população em situação de rua superam significativamente o percentual e a estrutura implantada nesse Município, corroborando a insuficiência da política pública levada a efeito na esfera local.

Segundo estudo divulgado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais⁴, Governador Valadares - MG possui o 5º maior número de pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico, dentre os municípios do estado. O diagnóstico ressalta que não existem dados censitários sobre o total da população em situação de rua e que apenas parte desta população se encontra inscrita no CadÚnico.

¹ “Uberaba: cresce número de pessoas em situação de rua”. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/08/16/interna_gerais,1386941/uberaba-cresce-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua.shtml. Acesso em 16/12/2024.

² “Com a chegada do frio, abrigos oferecem 200 vagas para moradores em situação de rua em Uberlândia”. G1 Triângulo. Disponível em <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2024/05/29/com-a-chegada-do-frio-abrigos-oferecem-200-vagas-para-moradores-em-situacao-de-rua-em-uberlandia.ghtml>. Acesso em 16/12/2024.

³ OF. SMG N° 0292/2022. Município de Poços de Caldas. Disponível em: <https://siave.pocosdecaldas.mg.leg.br/-arquivo?Id=148722>. Acesso em 16/12/2024.

⁴ “Garantia de direitos da população em situação de rua e ADPF 976/2023”. Cartilha da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/SUBAS/2024/Cartilha-ADPF-Final_compressed-compactado.pdf. Acesso em 16/12/2024.



Município	Nº de pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico (jan. 2024)
1.Belo Horizonte	12.956
2.Juiz de Fora	1340
3. Uberlândia	931
4.Contagem	667
5.Governador Valadares	475
6.Montes Claros	405
7.Poços de Caldas	396
8.Uberaba	370
9.Sete Lagoas	351
10.Divinópolis	342

Por conseguinte, tratando-se de base de dados restrita, exclusivamente advinda do CadÚnico, nota-se que o referido diagnóstico da população em situação de rua de Governador Valadares - MG se encontra possivelmente subdimensionado em relação ao real e atual panorama fático desse grupo populacional vulnerável existente na cidade.

Aliás, conforme noticiado pelo próprio Município, em 2023⁵, havia 635 (seiscentos e trinta e cinco) famílias em situação de rua cadastradas pela Secretaria de Assistência Social – com a ressalva de que se trataria de público flutuante, ou seja, sujeito a fluxos migratórios.

Assim, a **ampliação de vagas no serviço de abrigamento é demanda premente**, oferecendo-se o apoio necessário para a superação da situação de vulnerabilidade que atravessam as pessoas em situação de rua, com acesso, afinal, à moradia digna.

Rememora-se, nessa seara, que, **ao longo da pandemia de COVID-19**, e, em atenção às medidas de isolamento social, a gestão municipal organizou-se e obteve sucesso em **abrir novo equipamento público para o acolhimento da população em situação de rua (paralelamente ao abrigo noturno), com a capacidade de acolher outras 92 (noventa e duas) pessoas nessas condições de fragilidade de acesso à moradia**⁶. Essa notícia demonstra

⁵ “Mais de 600 famílias estão em situação de rua em Valadares”. Diário do Rio Doce. Disponível em: <https://drd.com.br/mais-de-600-familias-estao-em-situacao-de-rua-em-valadares/>. Acesso em 05/12/2024.

⁶ “Prefeitura abre novo espaço de acolhimento integral temporário para a população em situação de rua”. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-abre-novo-espaco-de-acolhimento-integral-temporario-para-a-populacao-em-situacao-de-rua/87598>. Acesso em 10/01/2025.



não só a viabilidade de acréscimo no número de acolhidos e de expansão do serviço, como atesta a insuficiência das vagas ofertadas no equipamento em relação à demanda efetiva.

Ainda quanto ao abrigo noturno, conforme se observa do mencionado Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC, para além dos questionamentos sobre o déficit de vagas, foram feitas indagações também quanto às **inadequações de sua infraestrutura** física, de segurança e em relação à falta de certos mobiliários e eletrodomésticos essenciais.

Quanto a essas fragilidades, apesar de a Secretaria Municipal de Assistência Social ter informado que *“a respeito dos pontos subsequentes do item 4 (b, c, d, e) todos estão em processo de licitação e estão em andamento juntamente a gestão municipal”*, verifica-se que **não houve detalhamento adequado de cronograma e prazos para conclusão da reforma** geral do abrigo (item “4.b”) e nem foi anunciado como será prestado o serviço de segurança e de câmeras de vigilância na recepção e nas áreas comuns (item “4.c”). Ademais, **não foi resolvida a questão da falta de assentos sanitários e água aquecida nos banheiros** (item “4.d”) e também não foram descritas ou abordadas quais medidas serão tomadas em relação à **temperatura muito elevada nos quartos** (item “4.e”).

Ainda em resposta ao aludido Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC emitido pela Defensoria Pública, foi recebido o Ofício n.º 1/2024/SMOSU - DLU/SMOSU-PMGV, oriundo do Departamento de Limpeza Urbana, com o objetivo de abordar as questões relativas à **segurança pessoal e dos bens de propriedade das pessoas em situação de rua** (item “1” do Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC). Em síntese, o referido Departamento informou:

[...] não fazemos apreensão de documentos ou quaisquer materiais, são retirados da via apenas resíduos sólidos para descarte e destinação correta. Quanto ao item 1.b, esclarecemos que **a limpeza é feita conforme demanda e interesse e conveniência para o melhor andamento do serviço público e preservação do espaço público, não havendo agendamento prévio para isso** e, portanto, não havendo a possibilidade de “aviso prévio”. Quanto ao item 1.c, quanto aos resíduos recolhidos da via, são encaminhados para destinação final conforme determina as normas de manejos de resíduos sólidos.

Foram obtidas, ainda, informações da Gerência de Fiscalização e Posturas, a qual esclareceu, no bojo da CI n.º 556/2024 GFP, que a atuação junto à população em situação de rua *“ocorre sempre em conjunto com a Polícia Militar, e em apoio do Departamento de*



Limpeza Urbana – DLU, visando apenas desobstruir vias, passeios, praças e jardins, com apreensão de excesso de materiais deixados nos locais”.

Afirmou-se, ainda, que a Fiscalização de Posturas “*não apreende e nem recolhe pertences e documentos pessoais, atua apenas retirando excessos e acúmulos, geralmente, inservíveis deixados nos locais públicos*”. Pontuou-se que “*os agentes públicos estão uniformizados e/ou com identificação – crachá*”, que “*nunca atuou com auxílio de seguranças de estabelecimentos particulares*”, e que **todas as operações “foram precedidas de diversos avisos prévios, informando dia, hora e local da intervenção”**.

Sobre o procedimento de apreensão de bens, foi relatado o seguinte:

No momento da apreensão, é sempre informado sobre a destinação dos bens apreendidos, locais de armazenamento e procedimento para recuperação. **Os objetos em condições de uso são direcionados para o depósito municipal/galpão, na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – SMOSU**, localizada no Bairro de Lourdes, onde ficam depositadas demais mercadorias e objetos apreendidos, sendo informado aos mesmos que podem comparecer na SMOSU para fazer a retirada, sem pagamento de taxa, isto em razão da vulnerabilidade de pessoas em situação de rua. Todavia, **geralmente, os bens apreendidos são inservíveis, lixos, entulhos acumulados e abandonado na via, passeio ou praça pública, neste caso compete ao DLU enviar ao lixão para destino final, e realizar a limpeza do local**.

Por um lado, foram prestadas informações transparentes sobre a destinação de bens eventualmente apreendidos, o local de armazenamento e o procedimento de recuperação.

Entretanto, da **leitura comparativa dos ofícios de resposta** apresentados pela Gerência de Fiscalização de Posturas (GFP) e pela Diretoria de Limpeza Urbana (DLU), observam-se **incongruências nas informações, que apontam a ausência de alinhamento dos serviços públicos quanto à garantia de direitos das pessoas em situação de rua**.

Ora, conforme já anunciado, a Gerência de Fiscalização de Posturas (GFP) aduz que as **operações de limpeza e desobstrução de vias são “precedidas de diversos avisos prévios, informando dia, local e hora da intervenção”**. No entanto, **em sentido contrário** ao informado pela GFP, a Diretoria de Limpeza Urbana (DLU) noticia que “*a limpeza é feita conforme demanda e interesse e conveniência para o melhor andamento do serviço público e preservação do espaço público, não havendo agendamento prévio para isso*”.



O desencontro de informações prestadas pelos órgãos municipais revela que, em descumprimento às medidas determinadas pelo STF na ADPF n.º 976, **as operações de limpeza e recolhimento de objetos têm ocorrido de forma repentina, não permitindo que as pessoas em situação de rua, por exemplo, resguardem, separem e protejam aqueles materiais considerados mais relevantes** para sua sobrevivência e enfrentamento de intempéries climáticas a que são frequentemente expostos.

As ações de zeladoria urbana podem ser definidas como medidas de limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, envolvendo, por exemplo, limpeza de bueiros e vias públicas, lavagem e varrição de calçadas e ruas.

Visando evitar surpresas e conflitos desnecessários, tendo em vista que a população em situação de rua ocupa essas áreas públicas, é preciso que as **ações de zeladoria urbana sejam comunicadas previamente**, com abordagem social a essa população, prestação de informações sobre datas e horários, meios utilizados, os procedimentos que deverão ser seguidos, os itens que podem ser eventualmente recolhidos na ação e como recuperá-los.

A título de exemplo: uma ação de limpeza que envolva o uso de jatos d'água deve ser comunicada com antecedência às pessoas em situação de rua que eventualmente se instalem em praças, calçadas ou marquises. Caso contrário, a surpresa na execução dessa atividade pode molhar colchões, cobertas, documentos pessoais, roupas e outros itens que, uma vez úmidos, podem ser deteriorados e inutilizados.

Ademais, a Gerência de Fiscalização e Posturas (GFP) informou que não faz o recolhimento de bens pessoais da população em situação de rua, atuando apenas no **recolhimento de entulhos e excessos de materiais inservíveis**, visando à desobstrução das vias e calçadas públicas. Assim, segundo noticiado pelo órgão municipal, esses materiais são **considerados como lixo e eliminados como resíduos sólidos**.

Porém, a ausência de definição quanto ao que se considera material inútil ou **“excessivo” permite a prática de abusos e posturas higienistas**, prejudiciais a essas pessoas sem moradia e em vulnerabilidade. A pretexto de se garantir acessibilidade das vias públicas, admite-se, pela **falta de critérios**, o recolhimento e o descarte de objetos que, para pessoas em situação de rua, podem ser relevantes para o abrigo e proteção contra chuva, frio, vento e outros eventos climáticos, ou mesmo servir de cama, guarda-volumes e mobiliário.



Não bastasse essa **indefinição** e os **riscos de práticas abusivas** dela decorrentes, cumpre atentar para o fato de que, na mesma missiva de resposta à Defensoria Pública, a própria Gerência de Fiscalização de Posturas (GFP) **assume que suas atividades, eventualmente, redundam na apreensão de “objetos em condições de uso”, ou seja, itens que não só estão em estado satisfatório de prestabilidade, mas que são essenciais para a sobrevivência nas ruas e para a mitigação das mazelas decorrentes dessa situação.**

A despeito das informações apresentadas, e tendo em vista a ausência de resposta a diversos dos itens críticos pontuados no Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC, a **DPMG expediu o Ofício n.º 120.2024/DPMG/CETUC**, em 04 de novembro de 2024, **reiterando** a requisição de informações quanto aos pontos já destacadas.

Em resposta, foi recebido o Ofício n.º 2119/SMAS/GAB, da Secretaria Municipal de Assistência Social, com dois anexos, relativo aos tópicos da **capacitação de agentes públicos e de distribuição de materiais de higiene básica** (itens “2” e “3.b” do Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC), nos quais se informou o seguinte:

Em relação às capacitações, as Gerências De Proteção Social Especial Da Média e Alta Complexidade da Secretaria Municipal De Assistência Social – SMAS em parceria com o curso de Psicologia da UNIVALE – Universidade Vale Do Rio Doce, reuniram-se no dia e elaboraram um cronograma de capacitação com a proposta de uma formação semanal para todos os servidores (um momento voltado para cuidados com a saúde mental dos servidores e outro voltado para formação de atendimento e entendimento às demandas da população em situação de rua) e duas oficinas semanais para usuários do serviço, com início em 28/08/2024 e finalização em 06/11/2024.

No que tange aos materiais de higiene pessoal são ofertados diariamente papel higiênico, sabonete, creme dental, escova de dente, shampoo e condicionador, aparelho de barbear descartável, desodorante, absorvente para o público [...], como também sabão em barra para lavagem de roupas.

Em cumprimento ao cronograma de atividades/atendimentos da equipe técnica do Centro Pop são realizadas oficinas semanais com os usuários [...].

Além das oficinas supracitadas é realizada ainda uma assembleia quinzenal sempre às segundas-feiras, de 07:30 às 08:00, com participação dos usuários, equipe técnica e coordenação [...].

Ainda foi realizada articulação para retorno da ação Saúde e Bem-Estar na Praça, Projeto que tem por objetivo atender para além do público que adere aos serviços, aqueles que, por alguma razão, não acessam os dispositivos. [...]



Nota-se, portanto, ao menos das respostas apresentadas, que a Administração Municipal vem adotando medidas executivas positivas nessas áreas, efetivando a capacitação de agentes públicos, com a oferta de cursos e oficinas.

No entanto, não se pode ignorar que o atual cenário de fragilidade das políticas públicas demanda **formação continuada dos agentes públicos** e aprimoramento dos temas contemplados, sobretudo diante das recentes **queixas quanto ao despreparo e falta de urbanidade** dos funcionários do abrigo noturno e do Centro Pop.

Ademais, restou evidenciada a necessidade de ampliação do público-alvo da capacitação, com o envolvimento de **servidores de outras áreas, além da Assistência Social**, que estejam em contato direto com esse grupo social, como, por exemplo, equipes de saúde (considerando a mencionada sujeição da população em situação de rua a maiores índices de adoecimento) e de limpeza e zeladoria urbana (diante de relatos ocasionais de apreensão de bens particulares, e de falta de comunicação prévia das ações de zeladoria).

Dignas de registro, também, são as informações prestadas relativas ao fornecimento de materiais de higiene pessoal à população em situação de rua.

Todavia, até aquele momento, **não havia nenhuma resposta** sobre a oferta de **banheiros públicos, lavanderias e bebedouros** (item 3.a), nem sobre a necessidade de **criação de Comitê Intersectorial entre órgãos do Poder Executivo Municipal** (item 5).

No contexto da atuação extrajudicial encabeçada pela Defensoria Pública, tomou-se por pressuposto a constatação de que a **água é bem indispensável** para a concretização do **direito à vida, à saúde e à dignidade**, sendo desnecessários maiores esforços para confirmação desse raciocínio: a experiência de qualquer ser humano como ser vivo leva à conclusão inata de que sem água não há possibilidade de sobrevivência.

Nessa linha, e considerando o cenário fático diagnosticado quanto à política pública e aos equipamentos existentes, cobrou-se do Poder Público municipal a oferta de **serviços de saneamento básico condizentes com as demandas desse grupo vulnerável, por meio da disponibilização de banheiros públicos, lavanderias sociais e bebedouros, descentralizados e acessíveis em caráter ininterrupto**.

Os relatos colhidos por meio das inspeções e atendimentos realizados comprovaram que **a população em situação de rua em Governador Valadares - MG não tem acesso**



regular à água potável fora dos dias úteis e após os horários de funcionamento do Centro Pop (de segunda à sexta-feira, de 07h às 17h). Em razão disso, dependem da tolerância e da benevolência de estabelecimentos comerciais e do uso de ligações de água em praças e áreas públicas (consideradas irregulares pela concessionária do serviço público).

Ou seja, não existe uma política de acesso da população em situação de rua a **banheiros, bebedouros e lavanderias no horário noturno, e tampouco aos sábados, domingos e feriados, decorrendo daí evidentes prejuízos à saúde, à higiene pessoal**, além do agravamento do processo de marginalização social desse grupo.

Já em relação à criação do Comitê Intersetorial, a necessidade se justifica pelo **caráter multidisciplinar do programa para atendimento às demandas de direitos sociais** da população em situação de rua, que envolvem eixos de trabalho diversos e de competência de variados órgãos e setores públicos, como **assistência social, saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho, além de adequação dos serviços especializados e da infraestrutura** das instituições de acolhimento.

Ademais, é comum que as Secretarias Municipais, ao responderem aos expedientes enviados sobre o tema, argumentem, de forma evasiva, que determinada demanda não seria de atribuição da sua pasta. A **falta de integração**, portanto, gera **evidente vazio administrativo** e prejudica a implementação e acompanhamento das políticas públicas dessa área. Os programas para a população em situação de rua devem formulados e implementados a partir da **articulação das diversas áreas**, como saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda.

Para se ter uma ideia, **várias cidades de médio porte** de Minas Gerais já **instituíram Comitês Intersetoriais voltados à população em situação de rua**, tais como Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora e Uberaba⁷. Esse cenário comparativo apenas aponta que é exigível que Governador Valadares siga o mesmo caminho, a fim de aprimorar seus programas e ações em prol do grupo vulnerabilizado em questão.

⁷ Informações disponíveis nos portais: <https://www.divinopolis.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/9078/nomeado-comite-intersectorial-de-monitoramento-da-populacao-em-situacao-de-rua>; https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/-e_atos_vis.php?id=109025; <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo/39699>; <https://leismunicipais.com.br/a/mg/i/ipatinga/lei-ordinaria/2013/321/3206/lei-ordinaria-n-3206-2013-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-seu-comite-intersectorial-de-acompanhamento-e-monitoramento-e-da-outras-providencias>. Consulta em 18/12/2024.



Diante de todos esses fatos apurados, a **Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais** expediu ao **Município de Governador Valadares - MG, em 15 de janeiro de 2025, a Recomendação n.º 001.2025/DPMG/CETUC/GOVAL**, por meio da qual foi apontado ao Município de Governador Valadares a necessidade de adoção das seguintes providências:

1) **Criação de Comitê Intersetorial** entre órgãos do Poder Executivo Municipal, para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas específicas voltadas à população em situação de rua;

2) **Apresentação de plano de ação detalhado, com definição de eixos de trabalho, apresentação de cronograma de etapas, metas e prazos**, bem como indicação dos órgãos responsáveis pela implementação das medidas estipuladas, visando atender às seguintes demandas críticas que carecem de planejamento e implementação pelo Município:

a) Eixo: **segurança pessoal e dos bens** das pessoas em situação de rua:

a.1) Divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos locais ocupados pela população em situação de rua;

a.2) Definição clara de quais itens são considerados excessivos ou inservíveis, bem como os critérios para sua arrecadação nas atividades de limpeza e zeladoria;

b) Eixo: **capacitação de agentes públicos** para tratamento digno e atenção integral:

b.1) Oferta de capacitação contínua dos agentes públicos municipais, aprimoramento dos temas contemplados, e ampliação do público-alvo da capacitação, com a participação de servidores de outras áreas além da Assistência Social, que estejam em contato direto com população em situação de rua, como, por exemplo, equipes de saúde e de zeladoria urbana;

b.2) Garantia da presença de agentes de serviço social e saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte;

b.3) Compartilhamento, com os órgãos públicos responsáveis pela defesa da população de rua e com as organizações da sociedade civil, do conteúdo programático, periodicidade dos cursos e agentes atingidos pelos treinamentos;

c) Eixo: **acesso a itens de higiene e água potável**:



c.1) Oferta de banheiros públicos, lavanderias e bebedouros, descentralizados e acessíveis em caráter ininterrupto;

d) Eixo: **Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos:**

d.1) Resolução de problemas estruturais do abrigo noturno, em especial quanto à demora para conclusão da reforma geral (alvenaria, pintura, sistema elétrico e incêndio), ausência de serviço de segurança e vigilância e de câmeras de vigilância na recepção e nas áreas comuns, ausência de assentos sanitários, instalação de portas nas cabines do banheiro e dos chuveiros, oferta de água aquecida para banho, ausência de ventiladores e temperatura muito elevada nos quartos;

d.2) Ampliação de vagas e expansão do serviço de acolhimento institucional para adultos, considerando a insuficiência das 50 (cinquenta) vagas oferecidas atualmente.

A **recomendação** em questão foi **reiterada** por meio do Ofício n.º 028.2025/DPMG/CETUC/GOVAL, expedido em 18 de fevereiro de 2025, tendo em vista a ausência de resposta do Município no prazo estipulado.

O **Município de Governador Valadares respondeu formalmente às recomendações, em 06 de março de 2025**, por meio do Ofício n.º 0740/2025, elaborado pela Procuradoria Geral do Município, e acompanhado do Ofício n.º 082/2025/NEPJUS, da Secretaria de Saúde, do Ofício n.º 600/2025/SMOSU, da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, e do Ofício n.º 5/2025/SMAS, da Secretaria de Assistência Social.

No Ofício n.º 082/2025/NEPJUS, da Secretaria de Saúde, foi traçado um **panorama do programa Consultório na Rua, implementado desde o ano de 2013** no Município, esclarecendo seus mecanismos de funcionamento. Entretanto, foi destacada a **questão da inexistência de estrutura adequada para acolhimento de pessoas em situação de rua após a realização de cirurgias**, ressaltando-se que *“as dependências hospitalares não oferecem estrutura suficiente para acomodar adequadamente os pacientes que necessitam de cuidados pós-alta, em especial aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, como as pessoas em situação de rua”*. Destacou-se, por fim, em franca assunção da falha da política pública de saúde quanto a esse segmento social, a **“inexistência de enfermaria ou oferta de tratamento médico adequado aos abrigos noturnos”, tratando-se de “lacuna que dificulta o pleno acesso à saúde”**.



Importante pôr em relevo, ainda, que o mencionado documento técnico oriundo da Secretaria Municipal de Saúde expõe *“falhas nos serviços prestados pelo Consultório da População em Situação de Rua”*, em razão da ***“exigência de que tais indivíduos estejam acompanhados por outra pessoa para a realização de certos tratamentos de saúde, o que pode representar um obstáculo ao pleno acesso aos cuidados necessários”***.

Como as pessoas padecem de **vínculos familiares interrompidos ou fragilizados** (art. 1º, do Decreto Federal n.º 7.053/2009), é esperado que encontrem embaraços na indicação de uma referência para o seu acompanhamento ao longo de tratamentos de saúde, o que acaba redundando em **impedimento ao efetivo acesso a tais serviços públicos essenciais**.

Por sua vez, no Ofício n.º 600/2025/SMOSU, de lavra da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, foram trazidas as seguintes informações sobre a **implementação do Comitê Intersetorial da Pessoa em Situação de Rua**: *“em janeiro de 2025 foi iniciado a primeira reunião para movimentação/organização para a criação do Comitê Intersetorial da Pessoa em Situação de Rua. Estavam presentes a Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Obras. Depois do levantamento das demandas, foi levado ao Secretário de Governo para dar início à primeira reunião com todos os representantes que irão compor o Comitê”*.

Sobre a **garantia da presença de agentes de serviço social e saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte**, a Secretaria manifestou-se pela impossibilidade de atendimento da demanda, sob a alegação de que *“as ações previstas não podem ser feitas em conjunto, pois a equipe de Abordagem Social precisa construir vínculo de confiança com o usuário por meio da escuta qualificada”*.

Entretanto, a **justificativa para a negativa é ilógica e incoerente**, uma vez que a presença de agentes de serviço social e de saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte evidentemente não exclui a atuação das equipes de abordagem social no contexto da construção de vínculos de confiança, tratando-se de hipóteses de atuação distintas e complementares.

O que transparece da resposta da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos (SMOSU) é que os agentes de serviço social e de saúde não poderiam atuar em ações de zeladoria urbana de grande porte justamente porque estariam ali presentes para assistir e garantir os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade social, evitando a prática de abusos e posturas higienistas, tão comuns no momento de execução dessas ações.



É inquestionável, ainda, que a atuação desses servidores na proteção dos direitos das pessoas em situação de rua e na inibição de abusos jamais poderia fragilizar vínculos com esse público, mas apenas aprofundar a relação de confiança.

Noutro giro, respeito do **acesso contínuo à água potável**, argumentou-se que “já há garantia de itens de higiene e água potável nos Serviços tipificados na Política de Assistência Social do município, sendo eles o Centro POP de 07h30 às 17h e no Serviço de Acolhimento que funciona 24 horas”.

Ora, o Município de Governador Valadares - MG assume que **a oferta de água potável é restrita a certos horários do dia e que o acesso contínuo a esse item vital se dá apenas em favor das 50 (cinquenta) pessoas acolhidas no abrigo noturno.**

O Município nega, portanto, a realidade de **privação do acesso à água potável** vivenciada pelas pessoas em situação de rua, já que a demanda humana por dessedentação não se restringe a dias úteis ou a certos períodos limitados.

Não bastasse, o ente federativo municipal não expressou qualquer preocupação e **não apresentou nenhuma proposta para a demanda de banheiros públicos, lavanderias e bebedouros, descentralizados e acessíveis em caráter ininterrupto.**

Conforme já relatado, as pessoas em situação de rua que não estão abrigadas no serviço de acolhimento institucional **não têm acesso regular à água potável** fora dos dias e horários de funcionamento do Centro Pop, dependendo da tolerância de estabelecimentos comerciais e do uso de ligações de água existentes em praças e áreas públicas, consideradas **irregulares pela concessionária de saneamento básico** e sob **risco iminente de fechamento** (conforme anunciado na Carta AGV-CAR-COM-2024/00114 anexa).

Além disso, no que tange ao eixo de **segurança pessoal e patrimonial** das pessoas em situação de rua, foram reiteradas as informações apresentadas anteriormente pela Secretaria de Obras, em outubro de 2024, no Ofício nº 1/2024/SMOSU - DLU/SMOSU-PMGV, e na CI nº 556/2024 GFP, já mencionadas acima.

No Ofício nº 5/2025/SMAS, da Secretaria de Assistência Social, foram repetidas as informações prestadas pela Secretaria de Obras sobre a impossibilidade de garantia da presença de agentes de serviço social e saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte, e



a respeito da suposta regularidade do acesso à água potável pela população em situação de rua, por meio da Política de Assistência Social do Município.

Em relação aos **problemas estruturais e de falta de vagas no serviço de acolhimento institucional**, a Secretaria informou o seguinte:

No que concerne ao Abrigo, as obras foram iniciadas no ano de 2024, porém, foram paralisadas por força de contrato. Com a chegada da nova gestão, foi constatado que a reforma iniciada não será suficiente para suprir todas as demandas do Acolhimento, sendo a melhor opção a demolição e construção de outro imóvel. Nesse sentido, a Prefeitura, durante o ano de 2025, irá construir um novo Centro POP e a princípio este será utilizado no Abrigamento do Acolhido até a construção do novo imóvel para o acolhimento. No mais, de imediato foram instalados no Abrigo os ventiladores e os chuveiros elétricos, além de produtos de higiene e limpeza terem sido adquiridos.

Em síntese, **após anos de reformas estruturais sucessivas e inacabadas no prédio do abrigo noturno, a atual Administração promoveu, de forma abrupta, uma reformulação total do projeto existente**, concluindo que o prédio atual deve ser demolido e que outro imóvel deverá ser construído. Enquanto isso, as atuais instalações físicas do Centro Pop receberiam provisoriamente o serviço em questão.

A despeito da notícia de alteração radical do projeto anterior, nota-se que o Município **não apresentou nenhum documento ou estudo técnico** (mesmo que preliminar) para justificar a mudança, e **não ofereceu plano de ação ou projeto detalhado**, com cronograma de etapas, metas e prazos.

Ademais, apesar do claro cenário de déficit de vagas, já apontado como debilidade ao ente municipal, **não há sequer informações sobre a capacidade de atendimento pelas futuras instalações e nem levantamento prévio sobre a aptidão da infraestrutura do Centro Pop para receber o serviço de acolhimento institucional de adultos**, tendo em vista que atualmente o prédio sedia um serviço burocrático, muito diferente, do ponto de vista arquitetônico, de um serviço de hospedagem (acolhimento).

Conforme se extrai da Recomendação n.º 001.2025/DPMG/CETUC/GOVAL, a **formalização do planejamento das políticas públicas, por meio dos instrumentos técnicos pertinentes, é medida indispensável no campo da gestão pública**, de um lado para garantir a legitimidade das ações e assegurar a continuidade dos serviços públicos, e de outro para evitar mudanças repentinas, desperdício de recursos públicos e quebra de expectativas.



Ademais, a definição de agendas, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação dessas medidas, de forma pública, e inclusive com a **participação da sociedade civil**, são essenciais para **viabilizar o controle dos atos da Administração Pública** sob os aspectos de legalidade, economicidade e eficiência do gasto público.

Como se nota, contudo, a falta de planejamento do Município réu para a prestação do serviço de acolhimento institucional é gritante. As atuais instalações encontram-se em estado de **insalubridade**, ante a **inconclusão da reforma geral do abrigo, que se arrasta por anos, e não atendem ao padrão básico de qualidade, segurança e conforto** previstos no art. 8º do Decreto 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), havendo, ainda, falta de perspectiva e **indefinição para oferecimento regular do serviço**.

Ainda no ofício da Secretaria de Assistência Social, consta a notícia de terem sido “*instalados no Abrigo os ventiladores e os chuveiros elétricos*”. Contudo, a informação não se fez acompanhada de fotografias ou de qualquer documento comprobatório, inclusive quanto ao funcionamento e eventual adequação dos equipamentos às normas técnicas pertinentes.

Foi apresentado, por fim, **cronograma de capacitação dos agentes públicos** da Secretaria de Saúde (Consultório Na Rua, CAPS AD e CAPS II), da Secretaria de Assistência Social (Centro Pop, Equipes de Abordagem e Acolhimento) e da Secretaria de Obras (Fiscalização De Posturas, Limpeza Urbana), com programação de conteúdo dos próximos meses, e ampliação do público-alvo.

A despeito disso, as informações foram apresentadas de forma excessivamente resumida, **sem detalhamentos do funcionamento da capacitação**. Também não há notícia de compartilhamento, com os órgãos públicos responsáveis pela defesa da população de rua e com as organizações da sociedade civil, do conteúdo programático, periodicidade dos cursos e agentes públicos atingidos pelos treinamentos.

Dessa forma, à exceção das medidas de **início das reuniões** para criação do Comitê Intersetorial da Pessoa em Situação de Rua, no âmbito do Município, e da oferta prospectiva de **capacitação dos agentes públicos municipais**, com ampliação do público-alvo da capacitação (informadas de forma breve e evasiva), observa-se que **as demandas críticas que carecem de planejamento e implementação**, abordadas pela Defensoria Pública na Recomendação n.º 001.2025/DPMG/CETUC/GOVAL, **não foram atendidas pelo Município demandado**.



Tampouco houve a **elaboração de plano de ação detalhado**, com definição de eixos de trabalho, apresentação de cronograma de etapas, metas e prazos, bem como indicação dos órgãos responsáveis pela implementação das medidas estipuladas.

Apesar do avanço nas tratativas e da atenção dispensada pelas autoridades públicas responsáveis, nota-se que **ainda não houve, pelo Município, resposta condizente a pontos críticos, considerando a ausência de política pública municipal articulada** e falhas graves na prestação dos serviços públicos de assistência e proteção à população em situação de rua em Governador Valadares.

Essas omissões se tornam ainda mais evidentes diante dos **objetivos** estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976, em especial **quanto aos três eixos** definidos na medida cautelar: *“evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas”*.

Em suma, destacam-se as seguintes demandas que carecem de planejamento e implementação: **(1) ausência de rotina de divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos locais ocupados pela população em situação de rua; (2) ausência de agentes de serviço social e saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte; (3) ausência de oferta de banheiros públicos, lavanderias, e bebedouros, descentralizados e acessíveis em caráter ininterrupto; (4) problemas estruturais do abrigo noturno, e insuficiência das 50 (cinquenta) vagas ofertadas no serviço de acolhimento institucional; (5) debilidades graves nos serviços de saúde específicos para as pessoas em situação de rua; (6) necessidade de criação de Comitê Intersetorial entre órgãos do Poder Executivo Municipal, para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas específicas voltadas a esse grupo vulnerabilizado.**

Diante de tudo isso, e considerando especialmente a ausência de soluções apresentadas pelo Município réu para atender as medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976, justifica-se o ajuizamento da presente ação civil pública.

4. Fundamentos Jurídicos.

4.1. Processo Coletivo Estrutural: Procedimento flexível. Prevalência de soluções consensuais e dialéticas. Técnicas processuais diferenciadas.

Tendo em vista a complexidade do quadro fático acima delineado, bem como o diagnóstico de debilidade crônica da política pública para a população em situação de rua no Município de Governador Valadares - MG, vislumbra-se a necessidade de conferir um **enfoque estrutural à resolução do litígio**, o qual terá repercussões procedimentais relevantes, conforme se discorrerá a seguir.

Antes de apresentar a metodologia procedimental pela qual a presente demanda deve ser conduzida, cumpre trazer breve conceito doutrinário do que se entende por **litígio estrutural** e das suas **marcas de complexidade e conflituosidade**:

Assim, o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento e uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) pública ou privada, do qual deriva um padrão reiterado de violações a direitos, que cria, fomento ou viabiliza o conflito. O litígio estrutural afeta uma sociedade irradiada de pessoas, com elevada complexidade e conflituosidade, as quais decorrem dos distintos modos como os subgrupos sociais se relacionam com a estrutura (...). Em virtude das características contextuais em que ocorre, a solução desse litígio, para ser significativamente duradoura, exige a reestruturação do funcionamento da estrutura.⁸

Assim, a questão enfrentada se amolda perfeitamente ao **conceito de litígio estrutural**, haja vista que, a partir dos levantamentos instrutórios realizados pela Defensoria Pública, por meio de reuniões, oitivas, inspeções, ofícios de requisição e recomendações, pôde-se observar um **padrão de comportamento** por parte do Ente Federativo que **provoca violações sistemáticas de direitos fundamentais**.

Além disso, nota-se acentuada **conflituosidade entre grupos e subgrupos**, haja vista que, se por um lado a rua é alternativa encontrada para que essas pessoas em estado de extrema pobreza possam viver, para outra parcela da sociedade, que não padece dessa privação de moradia, há iniciativas de arquitetura hostil, repulsa pela presença dessa população em suas

⁸ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2019. p. 74.



portas e nas vias públicas, e medidas de expulsão e invisibilidade, que acabam ensejando e justificando atuações higienistas do Poder Público.

Edilson Vitorelli traça ainda a origem das denominadas ações de interesse público, contexto no qual foi desenvolvida a ideia contemporânea de litígio estrutural e processo estrutural, inclusive por meio da superação de noções tradicionais do direito civil⁹:

Nos Estados Unidos o esforço para se impor judicialmente a realização de valores públicos, “*talvez o mais ambicioso exercício de poder jurisdicional*”, ficou conhecido como *public law litigation*, ou ações de interesse público. Esse movimento surge em meados da década de 1950, com os esforços para o combate à segregação escolar, sendo rapidamente expandido para o racismo e a discriminação em outros setores, a reforma de prisões, hospitais, combate a comportamentos ambientalmente lesivos, dentre outras formas de realização de direitos fundamentais (*civil rights*).

Desde o início, o movimento foi confrontado com o fato de que, para se realizar o intento buscado no processo, havia necessidade de se romper com a estrutura tradicional direito-obrigação-violação-reparação. Indenizar aqueles que sofreram com o ilícito é ineficaz para se atingir o objetivo de realizar o interesse público, porque não se impede que as violações continuem ocorrendo. Há necessidade de tomar a violação como ponto de partida, mas não para indenizar o lesado, e sim encontrar formas para cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece.

Nessa linha, é pertinente transcrever a diferenciação feita pelo autor mineiro entre processos de interesse público, litígios estruturais, e processo estrutural:

Processos de interesse público (*public law litigation*) são demandas nas quais se pretende efetivar um direito que está sendo negado pelo Estado, não apenas para a parte que está no processo, mas para toda a sociedade de potenciais destinatários daquela prestação. Pretende-se uma ruptura com o comportamento até então adotado, por intermédio de um esforço de legalidade, oriundo de autoridade jurisdicional.

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo.

Processos estruturais são processos coletivos que pretendem reorganizar essa estrutura, para fazer cessar a violação. [...] a referência ao processo coletivo estrutural é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um

⁹ VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 538 e ss.



comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural na organização pública, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro.

Como se percebe, a sistemática do processo coletivo estrutural deve ser aplicada nos casos em que **a aplicação do direito exige uma ruptura com o comportamento até então adotado pelos atores sociais, por meio de um esforço de legalidade, tomando-se o estado de desconformidade normativa como ponto de partida para encontrar formas de cessar o comportamento ou o contexto estrutural que o favorece.**

Os professores Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr., em estudo abrangente sobre o tema¹⁰, conceituam o processo estrutural da seguinte forma:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão de um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190 do CPC).

Destaca-se, nesse sentido, que a dinâmica do processo estrutural se dá pela **transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas**, de forma **esalonada, num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca**, com a possibilidade de adoção de formas atípicas, de alteração do objeto litigioso, e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária.

Os autores afirmam ser **impossível** realizar a **definição prévia do procedimento** a ser desenvolvido no processo estrutural, sustentando assim a adoção de técnicas processuais flexíveis, com atenuação das regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a depender do caso concreto:

¹⁰ DIDIER Jr., Fredie; ZANETTI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14ª edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 577 e ss.



É absolutamente inviável estipular previamente os circuitos procedimentais adequados ao desenvolvimento do processo estrutural, tendo em vista a extrema variância dos tipos de litígios estruturais. [...] Existe – e deve existir – certa flexibilidade intrínseca ao procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural.

Essa flexibilidade deve ser assegurada (i) pela utilização de um procedimento bifásico, aproveitando-se do *standard* do processo falimentar, que lhe pode servir de base em razão da previsão legal expressa da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito (arts. 354, par. ún., e 356, CPC); e (ii) pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade de medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, § 1º, CPC), e a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69, CPC).¹¹

Por conseguinte, os doutrinadores sustentam a possibilidade de formulação de **pedido genérico pela parte autora nessas ações**, de modo que as formas de implementação de uma eventual decisão estruturante possam ser traçadas doravante:

É fundamental admitir, nos processos estruturais, certa “plasticidade da demanda”. Assim, basta ao autor formular pedido genérico de conformação do estado de coisas sobre o qual se afirme a desconformidade – que, por exemplo, o juiz providencie garantir a vida, a integridade física e a dignidade da população carcerária de determinado estabelecimento prisional, que determine seja o empreendimento de usina hidrelétrica implantado em conformidade com as normas vigentes, que determine a adequação do sistema de ensino público municipal, para assegurar que crianças de determinada idade sejam acolhidas em creches em tempo integral, etc. [...]

O tempo, o modo e o grau, o regime de transição e a forma de avaliação e fiscalização devem ser delineados em momento posterior; não precisam, necessariamente, ser objeto de pedido da parte.

A **decisão estrutural** é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o **estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)**.

Sobre o seu conteúdo, sustenta-se que “[...] *é preciso que a decisão estrutural estabeleça, ao menos: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii)*

¹¹ DIDIER Jr., Fredie; ZANETTI Jr., Hermes. *Ibidem*. p. 585.



o regime de transição, conforme art. 34 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes”. A decisão estrutural (que se objetiva alcançar por meio do presente processo), então, deve estipular meios e critérios de monitoramento, avaliação e controle das modificações pretendidas.

Vale mencionar que a doutrina pátria, enfrentando a atual lacuna normativa do processo estrutural, encontra **suporte legal para decisões estruturais** na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela Lei n.º 13.655/2018):

Cabe ressaltar que, no Brasil, a pretensão de adoção de uma decisão judicial que determine não uma transformação imediata, mas a formulação de um plano gradual de mudança encontra apoio legal no art. 23 da LINDB que dispõe que o juiz ‘que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízos aos interesses gerais. (...) Assim, processos estruturais são sempre processos coletivos, uma vez que sempre envolverão uma pretensão, apresentada por um legitimado coletivo, de realizar uma transformação progressiva, duradoura e prospectiva, em uma estrutura que tem impacto sobre a sociedade, em benefício desta.¹²

Por conseguinte, o **almejado plano, a ser apresentado pelo Município requerido** para a **reestruturação institucional de suas práticas e políticas públicas**, nada mais é do que um regime de transição, pelo qual **medidas escalonadas serão paulatinamente cumpridas, atravessando-se um percurso que se inicia no estado de coisas inconstitucional, até se alcançar o resultado de conformação à legalidade e de garantia de direitos fundamentais.**

A propósito, em 2023, no julgamento RE 684612 (Tema 698 de Repercussão Geral), o **Supremo Tribunal Federal reconheceu a viabilidade do processo estrutural, afastando possíveis alegações de violação ao princípio da separação dos Poderes**, em especial quando há *ausência ou deficiência grave da política pública*. A tese aprovada pelo Plenário do STF foi a seguinte:

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e

¹² VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2019. p. 84.



determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. (STF - RE: 684612 RJ, Relator: Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 03/07/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/08/2023)

Portanto, a decisão judicial, nesses casos, em lugar de definir obrigações pontuais e específicas, deve priorizar a **estipulação dos objetivos que deverão ser perseguidos** e a **apresentação de um plano concreto, com a definição de meios hábeis a atingi-lo**.

Ainda nesse cenário, a Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR) apresentou à Presidência do Senado, em dezembro de 2024, o anteprojeto de lei sobre processo estrutural brasileiro, para que possa tramitar como matéria legislativa¹³. A propósito, o relatório final levado ao Poder Legislativo é de lavra do Desembargador Federal Edilson Vitorelli, importante referência doutrinária mencionada nessa exordial.

O texto aprovado define processos estruturais como “*ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais*”. Os problemas estruturais, por sua vez, “*são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo*”. A minuta conceitua o objeto do processo estrutural como o “*conflito coletivo de significativa abrangência social, cuja solução adequada demanda providências prospectivas, graduais e duradouras*”.

Tais conceitos indicam a necessidade de um **procedimento flexível**, que possibilite a adoção de técnicas dúcteis, e de soluções consensuais:

O anteprojeto estabelece como norma fundamental do processo estrutural o diálogo entre magistradas, magistrados, partes e demais interessados – entre eles os potenciais impactados pela decisão. O texto prevê a participação de todos os grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta.

Além da ênfase na consensualidade e na participação ampliada, o processo estrutural deve observar a capacidade de atuação de cada instituição e os limites financeiros das partes. O objetivo é que a solução construída durante o processo contemple a todos os envolvidos.

¹³ “Anteprojeto de Lei sobre Processo Estrutural é entregue ao Senado”. Agência Senado. <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural-e-entregue-ao-senado.htm#>. Acesso em 17/12/2024.



De acordo com doutrina de referência sobre o assunto, permite-se traçar o seguinte quadro-resumo do processo estrutural, que nessa oportunidade se inaugura:

Essencialmente, o percurso do processo estrutural tem como fases de desenvolvimento:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais previstos; e
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigura apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura.

Assim, se durante a fase de instrução, ou outra etapa processual, for verificada a **existência de novos fatos envolvendo as políticas públicas voltadas à população em situação de rua em que se faça necessário o controle jurisdicional**, como, por exemplo, determinado programa que passou a apresentar descontinuidade ou falhas graves, ou diante de nova situação de violação aguda a direitos fundamentais, **deverá ser admitida a atenuação das regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda**, para que se autorize a modificação da causa de pedir e dos pedidos.

Ademais, é necessário que se possibilite a **formulação de pedido genérico** pela parte autora, de modo que as formas de implementação de uma eventual decisão estruturante possam ser traçadas doravante, e sujeitas a monitoramento e avaliação.

Por fim, sendo admitida a tramitação da presente ação civil pública como processo estrutural, cumprirá ao Juízo, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação de técnicas processuais diferenciadas,



tais como a **adoção de plano de atuação estrutural**; **admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio**, de forma a **democratizar o debate**; realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio; designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo; definição de mecanismos e formas de ampliação de publicidade e transparência; dentre outras.

4.2. Vulnerabilidade social extrema: Marcos normativos. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Determinações ao Municípios na ADPF n.º 976. Medidas que carecem de implementação. Graves violação de direitos fundamentais.

A população em situação de rua (PSR) é definida pela Política Nacional para a População em Situação de Rua como “(...) *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 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 (...)*” (conforme art. 1º, parágrafo único, do Decreto Federal n.º 7.053/2009).

A condição de vida dessas pessoas denota **severa vulnerabilidade** em decorrência da pobreza extrema, insegurança, falta de vínculos familiares, uso abusivo de álcool e outras drogas, violências físicas e emocionais, preconceito, dificuldade de acesso à água, alimentos e higiene básica e de acesso aos serviços de saúde.

Nessa conjuntura, a **aporofobia** pode se revelar de diversas formas, e por meio de atos praticado deliberada e sistematicamente pelos agentes do poder público, tais como: abordagens agressivas e discriminatórias; recolhimento e destruição de pertences, materiais de trabalho e meios de subsistência; construções com o emprego de arquitetura hostil; instituição de entraves para o acesso a serviços públicos, etc. Assim, o contato dessas pessoas com o Estado frequentemente assume traços criminalizatórios e higienistas.



Segundo estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁴, “a população em situação de rua no Brasil cresceu 38% entre 2019 e 2022, quando atingiu 281.472 pessoas”. De acordo com o Instituto, “em uma década, de 2012 a 2022, o crescimento desse segmento da população foi de 211%. Trata-se de uma expansão muito superior à da população brasileira na última década, de apenas 11% entre 2011 e 2021, na comparação com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

Esse crescimento impacta de forma especial as cidades médias¹⁵, tais como Governador Valadares, que são cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas, e que têm assumido o papel de centro regional, puxando o crescimento das cidades ao seu redor. Se, por um lado, essas cidades médias apresentam grau de avanço em sua economia e infraestrutura, por outro, ainda encontram dificuldades para implementar políticas públicas voltadas à população em situação de rua, especialmente diante do relevante fluxo migratório de pessoas oriundas de municípios menores.

Nesse contexto, a Constituição Federal estabelece que é dever do Estado dar efetividade aos princípios constitucionais da **cidadania e da dignidade da pessoa humana**, bem como cumprir com seus objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e **solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais** (art. 1º, II e III, e art. 3º, I, III e IV, da CF).

Especificamente quanto aos **Municípios**, por sua vez, a **Constituição do Estado** de Minas Gerais estabelece, como objetivos prioritários desses entes federativos “*promover, de forma integrada, o desenvolvimento social e econômico da população de sua sede e dos Distritos*”, bem como “*promover plano, programas e projetos de interesse dos segmentos mais carentes da sociedade*” (conforme art. 166, III e IV, da CEMG).

Ora, pela própria definição trazida pelo Decreto Federal nº. 7.053/2009, a população em situação de rua é marcada por uma trajetória de privação de direitos e pela

¹⁴ “População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil”. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Consulta em 11/12/2024.

¹⁵. “Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas”. Fonte: Agência IBGE. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Consulta em 11/12/2024.

“As cidades médias que assustam as capitais”. Fonte: Arch Daily. <https://www.archdaily.com.br/br/1004717/as-cidades-medias-que-assustam-as-capitais>. Consulta em 11/12/2024.



extrema pobreza. Sendo assim, é inquestionável, por força do mencionado art. 166, III e IV, da Constituição Estadual, o **dever do Município de Governador Valadares de reestruturar a política pública ora almejada e executá-la de forma a atender adequadamente as demandas específicas desse segmento social.**

A propósito, o art. 203 da Constituição Federal dispõe que a assistência social será efetivada por meio de políticas públicas de promoção da cidadania e será prestada a todos os que dela necessitarem, especificando objetivos referentes à garantia de direitos essenciais.

Nesse diapasão, o Decreto nº. 7.053/2009, responsável por instituir a Política Nacional para População em Situação de Rua, prevê, dentre seus objetivos, o seguinte:

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

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; [...]

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade;

Frisa-se ainda a responsabilidade constitucional do Estado de prover os direitos sociais de acesso à saúde (art. 196), educação (art. 205), habitação (arts. 182 e 23, IX), proteção à família (art. 226) e assistência social (arts. 194 e 203), obrigações que somente serão efetivamente adimplidas por meio da realização de políticas públicas, o que inclui a necessidade de um programa especial para as pessoas em situação de rua.

Segundo o art. 2º, parágrafo único, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), “para o **enfrentamento da pobreza**, a assistência social realiza-se **de forma integrada** às



políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”.

Ainda, nos termos do art. 15 da referida lei, compete aos Municípios “executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil”, e “prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei”.

Por sua vez, o citado art. 23 da LOAS apresenta uma definição para os serviços assistenciais: “Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à **melhoria de vida da população** e cujas ações, voltadas para as **necessidades básicas**, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”.

A assistência social oferece diversos serviços para a população em situação de rua, como orientação, encaminhamento para conferência de documentos pessoais, capacitação profissional, acesso à saúde, e atividades de lazer e cultura.

A mencionada Lei de Organização da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), prevê, em seu art. 3º, § 1º, que “são entidades de atendimento em assistência social aquelas que, de forma continuada, permanente e **planejada**, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem **benefícios de prestação social básica ou especial**, dirigidos a famílias e **indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal**”.

Os serviços que compõem a proteção social básica e especial seguem as regras definidas pela **Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**, que tratou da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Nela, há **previsão expressa de serviços aplicáveis às pessoas em situação de rua**. São eles:

- (1) Serviço especializado em abordagem social;
- (2) Serviço especializado para pessoas em situação de rua;
- (3) Serviço de acolhimento institucional;
- (4) Serviço de acolhimento em república.

Sobreleva-se a **definição do serviço de acolhimento institucional**, tão relevante na presente ação coletiva:

5. SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL – ALTA COMPLEXIDADE



NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

DESCRIÇÃO GERAL: Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis. Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos (as) usuários (as), oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

No que diz respeito ao **padrão básico de qualidade, segurança e conforto** da rede de acolhimento temporário da população em situação de rua, a Política Nacional para a População em Situação de Rua estabelece, no art. 8º do Decreto n.º 7.053/2009, que as instituições prestadoras de tais serviços deverão “*observar o limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade, além da distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas*”.

Os centros de acolhimento, portanto, são serviços que oferecem abrigo em caráter provisório para pessoas adultas em situação de rua, respeitando as suas diferenças de origem e condições sociais. No caso em testilha, conforme já se pôde fartamente demonstrar, **as vagas de abrigo ofertadas pelo Município não são suficientes para o atendimento da demanda atual**, fator que agrava a exposição dessas pessoas à vida nas ruas e ao convívio com as intempéries e as inseguranças dela advindas.

Ademais, a **infraestrutura disponível é assumidamente inadequada**, sendo fato, ainda, que a existência de uma única unidade de abrigo noturno em toda a extensão geográfica do Município faz com que **não exista a necessária distribuição territorial**.

A respeito do eixo da **segurança pessoal e patrimonial** da população em situação de rua, vale mencionar o diagnóstico da Relatora Especial do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas (ONU), de 30 de dezembro de 2015, sobre moradia



adequada como componente do direito a um padrão de vida mínimo e sobre o direito a não discriminação neste campo, com vedação a medidas expulsórias:

As leis nacionais e locais costumam converter as pessoas em situação de rua em criminosos, no lugar de proteger seus direitos. **Criam-se leis para fazer com que as pessoas em situação de rua sejam invisíveis, para removê-las de sua terra ou moradia e para destruir seus refúgios improvisados.** Em muitos lugares, impõem-se medidas punitivas, como multas ou prisões, por atividades relacionadas com a sobrevivência básica, como a construção de qualquer tipo de refúgio de papel.

No documento, evidencia-se o panorama global de criminalização e de sonegação de direitos da população em situação de rua, notadamente no cenário do direito à cidade, e especificamente quanto a processos de **remoções forçadas, discriminação e exclusão social:**

Ao invés de serem tratados como um grupo de titulares de direitos violados sistematicamente, as pessoas em situação de rua foram convertidas em um grupo **estigmatizado, objeto de criminalização, discriminação e exclusão social. Estar em situação de rua é sofrer atos de violência, ter uma vida mais curta e saúde em más condições e ser criminalizado pelas estratégias de sobrevivência para comer ou dormir no espaço público.** As pessoas em situação de rua são silenciadas e invisibilizadas e são realocadas para as periferias das cidades, fora de vista. Sua humanidade e dignidade raras vezes são levadas em conta pela legislação, políticas públicas e estratégias.

Os fatos descritos também lançam luz sobre a **privação de acesso à água potável**, sonegação de direito fundamental que impacta sobre a dignidade da pessoa humana e opõe obstáculos à própria sobrevivência. A respeito do assunto, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou, em 2002, o *Comentário Geral nº 15 sobre o direito humano à água*¹⁶. Segundo esse Comitê, o direito à água se enquadra no direito a uma **vida com qualidade** e está intimamente **relacionado com o direito à saúde, alimentação e moradia digna**, previstos no Tratado Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O comentário também estabelece que o **acesso ao esgotamento sanitário** é essencial para que o direito à água seja atingido.

¹⁶ Office of the High Commissioner for Human Rights. General comment no. 15: the right to water (Arts. 11 and 12 of the Covenant). Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations; 2010.



Assim, em julho de 2010, por meio da *Resolução A/RES/64/292*¹⁷, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas reconheceu o acesso à água e ao esgotamento sanitário como um direito humano. A Resolução reconhece o direito à água potável segura e limpa e ao esgotamento sanitário como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e dos direitos humanos.

Oportuno registrar que a falta de acesso à água potável e ao saneamento básico tem impactos significativos na saúde da população em situação de rua¹⁸, tendo em vista que acarreta o **aumento de doenças infecciosas e transmissíveis**, tais como: diarreia, cólera, hepatite, febre tifoide, leptospirose, verminoses, giardíase, etc.

Ademais, a população em situação de rua está sujeita a **maiores agravos de saúde, pois não tem as mesmas condições de moradia e higiene de outras pessoas, e apresenta estado nutricional e imunológico mais frágil**, que pode tornar fatais as doenças associadas à falta de saneamento básico.

A essa limitação das condições físicas das pessoas em situação de rua se somam ainda todos os **obstáculos para acessar os serviços de saúde pública, seja por exigências burocráticas que não correspondem à realidade dessas pessoas desprovidas de moradia e de vínculos familiares, seja por posturas discriminatórias**. Assim, os tratamentos, quando oferecidos, chegam muitas vezes em momento tardio.

Segundo relatório conjunto da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)¹⁹, grupos populacionais vulneráveis são os mais afetados pela falta de acessibilidade a esses serviços básicos de água e saneamento.

Nesse sentido, a **falta de acesso à água torna inviável práticas de autocuidado**²⁰ pela população em situação de rua, e **aumenta a prevalência de doenças infecciosas e**

¹⁷ United Nations General Assembly. Human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation. Note by the secretary-general. Geneva: United Nations; 2010. (UN Document A/65/254).

¹⁸ “Dia Mundial da Água: quatro impactos da falta de acesso à água potável na vida das pessoas”. MSF Brasil. <https://www.msf.org.br/noticias/dia-mundial-da-agua-quatro-impactos-da-falta-de-acesso-a-agua-potavel-na-vida-das-pessoas/>. Acesso em 18/12/2024.

¹⁹ Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Progress on drinking water and sanitation - 2015 update and MDG assessment. Geneva: WHO Press; 2015.

²⁰ Autocuidado é definido como “habilidades de indivíduos, famílias e comunidades em promover saúde, prevenir doenças, manter a saúde e em lidar com a doença ou a incapacidade, com ou sem o suporte de um profissional de saúde. Refere-se à capacidade do próprio indivíduo em realizar ações que visam à preservação de sua saúde, ao seu desenvolvimento e bem-estar” (WHO, 2022)



contagiosas, o que contribui, inclusive, para sobrecarga do sistema de saúde²¹. A Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta o autocuidado como componente crítico para sistemas de saúde alcançarem a cobertura universal de saúde com consequente redução das iniquidades.

Dessa forma, além da questão individual, o acesso adequado a serviços de saneamento básico tem uma importante **dimensão na saúde pública**. O que se vê, entretanto, é que o acesso a serviços de saneamento básico pela população em situação de rua ainda é tratado, muitas vezes, sob enfoque do assistencialismo e da caridade.

É preciso que se reafirme: **condicionar o acesso à água e à higiene dessa população ao ingresso em centros de acolhimento (que sequer funcionam continuamente) ou à boa vontade de locais privados viola direitos básicos** que deveriam ser garantidos a todos e de forma ininterrupta. A dignidade é direito humano inviolável; logo, é inaceitável a dependência de sua efetivação à benevolência de particulares, em razão da omissão do Estado.

Diante de todo esse quadro de evidências, no julgamento de medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 976/DF, em agosto de 2023, decidiu estabelecer a **obrigatoriedade de observância à Política Nacional Para a População em Situação de Rua (prevista no Decreto Federal n.º 7.053/2009) pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente de adesão formal**.

O julgamento da referida ação trouxe à tona os problemas degradantes enfrentados pela população em situação de rua, comumente submetidos a processos sociais de marginalização e invisibilização. Do voto do ministro relator, extrai-se o seguinte:

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 colocou em pauta a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil, crise social crônica multifacetada, pois acompanha a história brasileira e tem como causa fatores e agentes diversos. [...]

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

A idealização de um plano de ação, a par das diretrizes genéricas da política nacional prevista no Decreto Federal 7.053/2009, constitui providência imprescindível para

²¹ “Acesso à água e ao esgotamento sanitário e população em situação de rua”. Neves-Silva P et al. Cad. Saúde Pública, 2018.



jungir a sociedade no empenho – humano, solidário e existencial – de desagrar paulatinamente a insustentável gravidade em que vive população em situação de rua.

Some-se a isso que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976 reconhece que, diante do aumento da população de rua, **o poder público tem adotado técnicas de gestão do espaço público calcadas na violência**, situações também denunciadas no Município requerido, conforme relatos colhidos nos atendimentos prestados pela Defensoria Pública, e que exigem mudança drástica de diretrizes e posturas.

Na decisão colegiada, portanto, a **Corte Constitucional reconheceu o estado de coisas inconstitucional e determinou aos Poderes Executivos Municipais a adoção de uma série de políticas públicas e a implementação de medidas visando garantir os direitos da população em situação de rua.**

Conforme já se discorreu no item 3 da petição inicial, ao longo do Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva - PTAC n.º 40.2023 foram identificados pela Defensoria Pública **diversos pontos críticos, por ausência de política pública municipal ou por falha grave na prestação dos serviços de assistência e proteção à população em situação de rua** em Governador Valadares, em violação às determinações contidas no acórdão da medida cautelar proferida na ADPF n.º 976/DF.

Em suma, rememora-se que as falhas na política pública foram divididas nos eixos de (1) **segurança pessoal e patrimonial das pessoas em situação de rua**, de (2) **capacitação de agentes públicos para tratamento digno e atenção integral**, de (3) **acesso a itens de higiene pessoal, água potável e serviços de saúde**, e de (4) **serviço de acolhimento institucional para adultos**. Essas limitações na organização de um programa de ação são acentuadas pela inexistência de um Comitê Intersetorial para elaborar e articular as respostas necessárias para esses e outros inúmeros problemas.

Diante da já citada ausência de soluções apresentadas pelo Município réu para atender as medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976, mostra-se **indispensável a intervenção do Poder Judiciário**, por meio do controle de políticas públicas, com fundamento na inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), e nos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF). Afastam-se, ainda, possíveis alegações de violação ao princípio da separação dos Poderes, visto que, no caso, há ausência



ou deficiência grave de política pública, condição que viola o mínimo existencial de grupo social relevante e que não pode ficar alheio à apreciação judicial.

O professor Kazuo Watanabe, analisando o escopo do controle judicial de políticas públicas²², defende que **a noção de *mínimo existencial* é capaz de fundamentar intervenções imediatas nesse campo, sem que se possa cogitar ofensa à separação de poderes:**

[...] a adoção do conceito de 'mínimo existencial' é feita para possibilitar a tutela jurisdicional imediata, sem a necessidade de prévia ponderação do Legislativo ou do Executivo por meio de política pública específica, e sem a possibilidade de questionamento, em juízo, das condições práticas de sua efetivação, vale dizer, sem sujeição à cláusula da 'reserva do possível' [...].

Admitir-se que em relação ao 'mínimo existencial' possa o Estado alegar qualquer espécie de obstáculo ou dificuldade de ordem material, invocando a cláusula da 'reserva do possível', será o mesmo que admitir que alguém possa continuar vivendo em estado de indignidade, o que afrontaria um dos fundamentos da nossa Constituição, que é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III).

Em 2022, no julgamento de Medida Cautelar na ADPF n.º 635, o Min. Gilmar Mendes, de forma elucidativa, abordou em seu voto a difícil tarefa de concretizar direitos fundamentais que já são garantidos, ao menos em tese, a grupos em situação de vulnerabilidade:

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

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

Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial. (ADPF 635-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022)

²² WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – 'Mínimo existencial' e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; _____ (Coords.). O controle jurisdicional de políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 217-218.



Portanto, diante da **prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dos direitos abstratamente assegurados à população em situação de rua**, a tarefa de concretizar minimamente essas garantias básicas já definidos pelos poderes democráticos em favor de todos os cidadãos, e inclusive a esse grupo, deve ser **realizada com a intervenção do Poder Judiciário, no quadro dialógico do processo estrutural**, garantindo-se a participação da sociedade civil e de entidades representativas dos grupos impactados.

5. Tutela de Urgência: Plano de Atuação Estrutural. Oportunidade de apresentação pelo Gestor Público. Submissão compulsória em caso de omissão. Decisão Estrutural.

O art. 12 da Lei n.º 7.374, que regulamenta a Ação Civil Pública, dispõe que o magistrado poderá conceder liminarmente a tutela pretendida, com ou sem justificação prévia da parte contrária. Cabe trazer a literalidade da norma:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Para tanto, exige-se o preenchimento dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, que demanda, para o deferimento da antecipação dos efeitos do provimento final, a constatação de elementos que evidenciem a **probabilidade do direito**, bem como o **perigo de dano**. Vale transcrevê-lo:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. [...]

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.



Especificamente quanto à ação civil pública ajuizada em face de ente público, o art. 2º da Lei n.º 8.437/1992 estabelece que o deferimento da tutela provisória de urgência somente poderá ocorrer mediante **prévia oitiva do representante da entidade ré**, no prazo de 72 (setenta e duas) horas:

Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas

A **probabilidade do direito** é demonstrada pela **documentação instrutória** da exordial. No Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva - PTAC n.º 40.2023, instaurado pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, foram executadas e registradas inúmeras **diligências, reuniões, encontros, vistorias e inspeções, com participação de entidades da sociedade civil organizada, movimentos sociais e integrantes da população em situação de rua, tendo sido demonstrada a violação sistemática de direitos desse grupo social, por ausência ou falha grave de políticas e programas municipais.**

Ademais, essas apurações, acrescidas das **informações prestadas pelo Município** em resposta às requisições e recomendações da Defensoria Pública, revelaram extensa e evidente **discrepância entre as determinações contidas no acórdão da medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976/DF**, e as ações do Município de Governador Valadares voltadas para garantir os direitos da população em situação de rua.

Mesmo provocado em diversas oportunidades, principalmente a partir de julho de 2023 (Ofício n.º 106.2023/DPMG/CETUC, de 26/07/2023; Ofício n.º 109.2024/DPMG/CETUC, de 27/08/2024; Ofício n.º 120.2024/DPMG/CETUC, de 04/11/2024; Recomendação n.º 001.2025/DPMG/CETUC/GOVAL, de 15/01/2025; Ofício n.º 028.2025/DPMG/CETUC/GOVAL, de 18/02/2025), **o Município não reconheceu a necessidade de implementação das medidas recomendadas pela Defensoria Pública (que exauriu as tentativas de solução consensual e extrajudicial do conflito), persistindo, assim, na afronta às determinações estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 976.**

Reitera-se que as falhas identificadas foram divididas pela Defensoria Pública nos eixos de (1) segurança pessoal e patrimonial das pessoas em situação de rua, (2) capacitação de agentes públicos para tratamento digno e atenção integral, (3) acesso a água potável, meios de higiene pessoal, e serviços de saúde, e (4) serviço de acolhimento institucional para adultos, segundo amplamente exposto no tópico 3 da presente petição, ao qual se remete.



Além disso, ainda que tenha sido noticiada a realização de reunião preliminar entre Secretarias Municipais, visando a eventual **criação de Comitê Intersetorial** da Pessoa em Situação de Rua, até o momento não se tem notícia da formalização do órgão em questão e de seu efetivo funcionamento, ou da elaboração de um projeto municipal para a garantia de direitos desse grupo específico.

Em resumo, a respeito do **eixo de segurança pessoal e patrimonial**, a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos afirmou ser inviável a divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos locais ocupados pela população em situação de rua, e não apresentou uma definição clara de quais itens são considerados excessivos ou inservíveis, bem como os critérios para sua arrecadação nas atividades de limpeza e zeladoria.

Reitera-se que a comunicação prévia das ações de zeladoria urbana, com abordagem social, visa evitar surpresas e conflitos desnecessários, tendo em vista que a população em situação de rua ocupa essas áreas públicas.

Sobre o **eixo de capacitação dos agentes públicos**, as Secretarias Municipais alegaram a impossibilidade de garantir a presença de agentes de serviço social e saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte. Ademais, ainda que apresentado cronograma de capacitação dos agentes públicos, com programação de conteúdo dos próximos meses, não houve notícia de compartilhamento, com os órgãos públicos responsáveis pela defesa da população de rua e com as organizações da sociedade civil, do conteúdo programático, periodicidade dos cursos e agentes públicos atingidos pelos treinamentos.

Em relação ao **eixo do acesso à água, a meios para higiene pessoal, e a serviços de saúde**, o Município réu sustentou uma suposta regularidade do acesso à água potável pela população em situação de rua, demanda que alegadamente estaria sendo atendida por meio da atual Política de Assistência Social municipal. Negou, portanto, a realidade de privação do acesso à água potável pela população em situação de rua, sobretudo em decorrência da descontinuidade do fornecimento desse item vital, pelas restrições de dias e horários dos equipamentos públicos.

Também não foi apresentada qualquer proposta para a demanda de banheiros públicos, lavanderias e bebedouros, descentralizados e acessíveis em caráter ininterrupto.

Além disso, as informações trazidas pela Secretaria Municipal de Saúde revelaram a ausência de estrutura para atendimento pós-operatório de pessoas em situação de rua e a falha



nos serviços prestados em razão de exigências de acompanhantes, que não conseguem ser adimplidas por indivíduos com vínculos familiares fragilizados. Observa-se, então, a necessidade de adequação das estruturas e das diretrizes dos serviços de saúde, de modo que sejam efetivamente prestados em prol desse segmento social vulnerabilizado.

Por fim, quanto ao eixo do **serviço de acolhimento institucional para adultos**, o Município alegou que o serviço em questão abrangeria apenas as 50 (cinquenta) vagas disponibilizadas, sem notícia ou previsão de ampliação da oferta, ainda que apurações da Defensoria Pública tenham demonstrado que o número de vagas disponibilizadas no referido equipamento pelo Poder Público local encontra-se muito aquém da demanda, visto que o serviço ofertado no âmbito do Município contempla apenas cerca de 11% das pessoas que foram formalmente identificadas como em situação de rua, e cadastradas no CadÚnico.

Ademais, o Município noticiou a reformulação total do projeto existente para reforma das instalações do abrigo noturno, após anos de reformas estruturais sucessivas e inacabadas no prédio, concluindo que o prédio atual deve ser demolido, e que outro imóvel deverá ser construído. Asseverou que, enquanto isso, as atuais instalações físicas do Centro Pop receberiam provisoriamente o serviço em questão. Deixou, contudo, de apresentar qualquer documento ou estudo técnico para justificar a mudança, e não ofereceu projeto detalhado sobre a execução dos serviços, destacando-se que não houve sequer informações sobre a capacidade de vagas e efetiva aptidão das instalações físicas do Centro Pop para abrigar pessoas e oferecer o acolhimento institucional de adultos.

Da mesma forma, **não houve elaboração de plano de ação detalhado**, abordando os quatro eixos de trabalho assinalados. Sendo assim, não foi apresentado nenhum cronograma de etapas, metas e prazos para as ações, e tampouco feita a indicação dos órgãos responsáveis pela implementação das medidas estipuladas, informações fundamentais para estruturação de uma política pública e para a prestação efetiva e organizada de serviços.

Noutro giro, o **perigo de dano** é também patente e está fartamente provado, haja vista que a **perpetuação dessa situação de fato gera lesão grave e persistente** aos interesses da população em situação de rua existente no Município de Governador Valadares, sobretudo por se tratar de grupo social submetido a vulnerabilidades extremas.

Em especial, menciona-se que a **sonegação do acesso à água potável e à higiene** viola acintosamente os direitos mais básicos do ser humano, necessários à concretização da



dignidade e da saúde; e que a situação de **debilidade do serviço de acolhimento institucional** é demanda premente, já que as atuais instalações são insalubres, insuficientes para atender à real demanda e **não atendem ao padrão básico de qualidade**, segurança e conforto previstos no art. 8º do Decreto 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), havendo, ainda, falta de perspectiva para conclusão definitiva das reformas estruturais e do oferecimento regular do serviço.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n.º 976/DF, reconheceu a existência de um **estado de coisas inconstitucional** relativo às condições de vida da população em situação de rua no Brasil, ou seja, uma situação de violação generalizada e massiva de direitos fundamentais, decorrente de omissões estruturais dos Entes Federativos na implementação das políticas públicas voltadas a esse grupo social vulnerabilizado.

De acordo com a Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR), o **plano de atuação estrutural** é a ferramenta usada para que se alcance o resultado final do processo.

Ele deve conter as seguintes informações: diagnóstico do litígio; metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara; indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas; cronograma de implementação das medidas; prazos, parâmetros ou indicadores para determinar o encerramento do processo; definição dos responsáveis pela implementação das medidas; metodologia e periodicidade de supervisão da implementação e de revisão das medidas; e indicação do envolvimento ou não de recursos do orçamento público e do modo como serão alocados.

Segundo o relator da Comissão, as metas e indicadores podem ser alterados pelas partes ou por decisão judicial, a depender das circunstâncias do caso concreto, tendo em vista a flexibilidade do procedimento:

As metas e os indicadores da atuação estrutural podem ser alterados pelas partes, de comum acordo, ou por decisão judicial, com base em fatos posteriores, em alterações da realidade do conflito ou em novas informações ou diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo. [...]

As decisões judiciais e os acordos ficam passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos posteriores, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, até mesmo nas fases de cumprimento ou execução.



A lógica é que a ação estrutural não seja estanque, mas dinâmica e permeável às mudanças da realidade concreta do objeto do litígio, tipicamente complexo e passível de implementação gradual de melhorias.

Nesse cenário, é necessário que se determine ao Município réu a **formalização e instituição imediata do Comitê Intersetorial entre órgãos do Poder Executivo Municipal**, para que se viabilize a **formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas** específicas voltadas à população em situação de rua.

Essa necessidade pressuposta de um Comitê Intersetorial decorre do caráter multidisciplinar do programa para atendimento das demandas materiais da população em situação de rua, que envolvem eixos de trabalho diversos, como assistência social, saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho, além de adequação dos serviços especializados e da infraestrutura das instituições de acolhimento.

Além disso, é preciso que Ente requerido apresente um **plano de ação detalhado** (ou **plano de atuação estrutural**), no qual sejam devidamente abordados, ao menos, os **eixos de trabalho detalhados na presente ação** (e sintetizados nesse tópico), com a inclusão de cronograma de etapas, metas e prazos, bem como indicação dos órgãos responsáveis pela implementação das medidas estipuladas, e demais parâmetros e indicadores necessários, visando atender às demandas críticas que carecem de planejamento e implementação.

Seguindo as diretrizes do processo estrutural, conforme abordado no item 4.1 dessa exordial, e com base no **princípio da cooperação processual** e de ênfase na **consensualidade**, pugna-se que seja oferecido ao gestor público, em primeiro lugar, a oportunidade de **apresentação do plano de ação referido, no prazo de 90 (noventa) dias, sujeito a homologação e a posterior monitoramento e avaliação**.

Em caso de **omissão do Município requerido, ou de apresentação de plano insuficiente, inconsistente ou evidentemente inefetivo, o plano, então, deverá ser imposto pelo Juízo**, com a participação das partes na sua elaboração, além de entidades representativas da sociedade civil, e dos grupos sociais impactados, a fim de atender às metas e aos indicadores da atuação estrutural, sendo submetido de forma compulsória ao Município demandado.

A seguir, almeja-se que seja **proferida decisão estrutural**, pela qual se estabeleçam meios e critérios de monitoramento, avaliação e controle das modificações pretendidas, ou seja: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o



regime de transição, conforme art. 34 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes.

Por outro lado, considerando a flexibilidade do procedimento estrutural, com a possibilidade de adoção de formas atípicas, de alteração do objeto litigioso, e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária, observa-se que o tempo, o modo e o grau, o regime de transição, as metas e resultados esperados e a forma de avaliação e fiscalização podem eventualmente ser delineados em momento procedimental posterior.

6. Pedidos e Requerimentos.

Ante o exposto, requer:

1) Seja admitida a **tramitação da presente ação como processo estrutural**, com a possibilidade de aplicação de técnicas processuais diferenciadas e flexíveis, com atenuação das regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, e com a garantia a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos grupos sociais impactados;

2) O **deferimento da tutela provisória de urgência**, mediante prévia oitiva do ente réu, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei n.º 8.437/92, para **determinar ao Município de Governador Valadares**, que:

2.1) **Institua o Comitê Intersetorial** entre órgãos do Poder Executivo Municipal, de forma imediata, para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas específicas voltadas à população em situação de rua;

2.2) **Apresente plano de ação detalhado (plano estrutural)**, no prazo de 90 (noventa) dias, sujeito à homologação e a posterior monitoramento e avaliação, com definição de **eixos de trabalho**, apresentação de **cronograma de etapas, metas e prazos**, bem como **indicação dos órgãos responsáveis** pela implementação das medidas estipuladas, e demais **parâmetros e indicadores necessários, visando atender às seguintes demandas críticas (como conteúdo mínimo)** que carecem de planejamento e implementação:

a) Eixo **segurança pessoal e dos bens** das pessoas em situação de rua:



a.1) Divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana, com a entrega clara, ostensiva e com antecedência suficiente dessas informações nos logradouros ocupados pela população em situação de rua;

a.2) Definição clara de quais itens são considerados excessivos ou inservíveis, bem como os critérios para sua arrecadação nas atividades de limpeza e zeladoria e formas de restituição desses pertences (sobretudo nas hipóteses de abuso no recolhimento, por inobservância às diretrizes e regras estipuladas);

b) Eixo **capacitação de agentes públicos** para tratamento digno e atenção integral:

b.1) Oferta de capacitação continuada dos agentes públicos municipais, com o aprimoramento dos temas contemplados e a ampliação do público-alvo da capacitação, assegurando-se a participação de servidores de outras áreas além da Assistência Social, que estejam em contato direto com população em situação de rua, como, por exemplo, equipes de saúde e de zeladoria urbana;

b.2) Garantia da presença de agentes de serviço social e de saúde em ações de zeladoria urbana de grande porte;

b.3) Compartilhamento, com os órgãos públicos responsáveis pela defesa da população de rua e com as organizações da sociedade civil e movimentos sociais, do conteúdo programático, periodicidade dos cursos e agentes públicos atingidos pelos treinamentos;

c) Eixo **acesso a itens de higiene pessoal, água potável e serviços de saúde:**

c.1) Implantação de banheiros públicos, lavanderias e bebedouros, descentralizados no território municipal e acessíveis em caráter ininterrupto;

c.2) Instalação desses mobiliários urbanos e equipamentos de acesso a água e higiene pessoal em locais comumente ocupados por pessoas em situação de rua;

c.3) Redefinição dos serviços de saúde, de modo que contemplem as demandas e realidades específicas das pessoas em situação de rua, sobretudo quanto ao atendimento pós-operatório e aos entraves de exigência de acompanhamento para oferta de certos tratamentos;

d) Eixo **serviço de acolhimento institucional para adultos:**



d.1) Resolução de problemas estruturais do abrigo noturno, com a garantia de oferecimento regular do serviço de acolhimento institucional para adultos em condições de salubridade e conforme padrões básicos de qualidade, segurança e conforto previstos no art. 8º do Decreto 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua);

d.2) Ampliação de vagas e expansão do serviço de acolhimento institucional, considerando a insuficiência das 50 (cinquenta) vagas oferecidas atualmente.

2.3) Em caso de **omissão do Município requerido, ou de apresentação de plano insuficiente, inconsistente ou evidentemente inefetivo, seja o plano imposto pelo Juízo**, com a sua elaboração mediante participação das partes, de entidades representativas da sociedade civil, e dos grupos sociais impactados, a fim de atender às metas e aos indicadores da atuação estrutural, sendo **submetido de forma compulsória** ao Município réu;

2.4) A seguir, a prolação de **decisão estrutural, que estabeleça meios e critérios de monitoramento, avaliação e controle das modificações pretendidas**, ou seja: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o regime de transição, conforme art. 34 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes; ou a eventual postergação dessa delineação para momento posterior;

3) A **intimação do Ministério Público**, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n.º 7.347/85, para atuar na condição de *custos legis*;

4) No **mérito, seja julgado procedente o pedido, confirmando a tutela provisória de urgência, para garantir direitos básicos da população em situação de rua no Município de Governador Valadares**, por meio de técnicas de controle jurisdicional de políticas públicas, em consonância às medidas determinadas aos Poderes Executivos Municipais pelo Supremo Tribunal Federal na **ADPF n.º 976/DF**;

5) A **dispensa do pagamento de custas processuais**, emolumentos e outros encargos, face ao previsto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85;

6) A condenação da ré ao pagamento de **honorários sucumbenciais** em favor da Defensoria Pública de Minas Gerais, conforme dispõem o art. 4º, XXI, da Lei Complementar n.º 80/94, e o art. 5º, XVIII, da Lei Complementar Estadual n.º 65/03.



Pretende-se demonstrar os fatos alegados por **todos os meios de provas admitidos**, notadamente a documental, a testemunhal, a pericial, e a assistência técnica independente.

Atribui-se à **causa o valor** equivalente a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Manifesta-se, finalmente, pelo respeito às **prerrogativas funcionais** dos membros da Defensoria Pública, sobretudo a intimação pessoal mediante entrega dos autos com vista e a contagem em dobro de todos os atos processuais, previstas no art. 128, I, da Lei Complementar n.º 80/94, no art. 74, I, da Lei Complementar Estadual n.º 65/03, e art. 186 do CPC.

Nestes termos, pede-se deferimento.

Governador Valadares, data do protocolo.

PAULO CESAR AZEVEDO DE ALMEIDA
COORDENADORIA ESTRATÉGICA EM TUTELA COLETIVA
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 883

LUCAS FARIA ALVES
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 1007

JONATHAS HYGINO PENA DE MELLO
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 0961