



EXCELENTÍSSIMO/A SENHOR/A JUIZ/JUÍZA DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL
ETERRITÓRIOS, por intermédio das Promotoras infrafirmadas, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 127, *caput*, 129, inciso III, da Constituição Federal, nos arts. 5º, inciso I, alínea “c”, inciso III, alínea “e”, e 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d” e inciso XII, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 e art. 5º, inciso I, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e art. 497 do CPC, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE
TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM CARÁTER LIMINAR INAUDITA
ALTERA PARS

em face do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser representado em Juízo por seu Procurador-Geral, localizado no SAM, Projeção I, Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 4º andar, Brasília/DF, CEP 70620-000, pelos fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor:

1. DOS FATOS

O MPDFT, através do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação/Núcleo de Direitos Humanos, à luz da Constituição Federal, do Decreto Presidencial nº 7.503/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, do Decreto Distrital nº 33.779/2012 e da Lei Distrital nº 6.691/2020 que instituíram a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal, bem como



da Lei Orgânica da Assistência Social, monitora e fomenta as ações do Governo do Distrito Federal para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua.

Considerando a complexidade do tema, a heterogeneidade do corpo social que constitui as pessoas em situação de rua, o aprofundamento das desigualdades sociais e a extrema vulnerabilidade dessas pessoas, o MPDFT, através do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), estabeleceu diálogo com atores da sociedade civil, coletivos, movimentos sociais e com o poder público.

Nesse sentido, em 2019, o Ministério Público instituiu o Projeto Pés na Rua, a fim de promover ações de fomento e acompanhamento da execução da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal.

Para atender o objetivo do projeto supracitado utilizou-se diferentes técnicas metodológicas tendo como referência fontes secundárias, como a análise documental – legislações, normativas e relatórios de gestão do governo do Distrito Federal – e ainda fontes primárias, por meio de: (i) visitas de campo aos equipamentos socioassistenciais voltados às pessoas em situação de rua, permanentes e provisórios, realizadas pela Assessoria de Perícia em Engenharia (APAEL/ MPDFT) e pela assistente social, assessora de políticas públicas (MPDFT) ; (ii) expedições de ofícios e recomendações ao Governo do Distrito Federal, em especial, para a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES); (iii) reuniões institucionais com secretários de estados, subsecretários e o corpo técnico da SEDES; (iv) reuniões com movimentos da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.

A execução do projeto, ainda em andamento, constatou graves violações aos direitos humanos das pessoas em situação de rua, notadamente pelo governo do Distrito Federal, em especial, com relação às unidades de acolhimento de execução direta pelo poder público.

As unidades de acolhimento à população em situação de rua constituíram eixo central na atuação do MPDFT, sobretudo em razão de diversas denúncias de irregularidades recebidas, tanto em relação às unidades permanentes quanto em relação às provisórias.

O MPDFT, inicialmente, logrou êxito com medidas extrajudiciais (ofícios, recomendações, notas técnicas, reuniões) em relação a diversas violações de direitos ocorridas em unidades de acolhimento provisórias, construídas ou



reorganizadas em virtude da pandemia do novo coronavírus, como, por exemplo, as unidades localizadas no Autódromo de Brasília, Abadião em Ceilândia e no Recanto das Emas.

Em 14 de setembro de 2020, o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação encaminhou à Secretária de Estado de Desenvolvimento Social a Recomendação nº 05/2020/NED/NEDH/MPDFT alertando a necessidade de manutenção das unidades mencionadas, recomendando as seguintes providências: 1. Garantir a manutenção dos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, nos padrões técnicos vigentes que assegurem a segurança dos usuários, preservando, no mínimo, o número de vagas atual, até que se celebre convênio ou instrumento similar para prestação de serviços de acolhimento em caráter permanente” (doc. 1).

No caso de duas unidades de acolhimento permanentes vistoriadas, UNAF Areal – Unidade de Acolhimento para Adultos e Famílias e Casa Flor (UNAM – Unidade de Acolhimento para Mulheres), as diversas atuações empreendidas não se mostraram suficientes a sanar os graves problemas sanitários e de segurança apontados pela equipe técnica do MPDFT, pelos movimentos sociais, pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal e pela própria Diretoria da Vigilância Sanitária do Distrito Federal.

A UNAF Areal, unidade pública de assistência social, integra a Proteção Social Especial de Alta Complexidade no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, situada na QS 9, Lote 01/07, Águas Claras-DF e realiza acolhimento temporário para homens adultos, idosos, deficientes e famílias, que estejam em situação de rua, em desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito no DF e sem condições de autossustento. Por se tratar de serviço de acolhimento temporário, o prazo de permanência na unidade é de até 3 (três) meses. A necessidade de acolhimento por período superior a 3 (três) meses pode ser avaliada conjuntamente entre o acolhido e a equipe de especialistas em assistência social da unidade.

A UNAF Areal tem capacidade para acolher até 155 pessoas, distribuídas da seguinte maneira: 66 vagas para homens adultos desacompanhados; 44 vagas para idosos e deficientes desacompanhados; 8 vagas para famílias (cada vaga com número aproximado de 6 componentes).



O Núcleo de Enfrentamento à Discriminação, após receber notícias acerca da estrutura física precária da UNAF AREAL, realizou, no mês de setembro de 2020, através do Serviço de Perícia e Diligência/MPDFT, perícia técnica na unidade, no âmbito do Procedimento Administrativo 08190.059035/18-24, restando constatado, conforme relatório datado do dia 30 de setembro de 2019, que (Doc. 2):

i) a manutenção do UNAF/Areal é deficiente e que o local está vulnerável a ataques e depredação, conforme constatado em vários pontos;

ii) apresenta problemas de manutenção e de acessibilidade, sendo incompatível com as determinações da norma NBR 9050/2015 (dormitórios e banheiros deteriorados; instalações elétricas aparentes, sem isolamento; faltam sifões, torneiras; ausência de sistema de combate a incêndio; falta acessibilidade para cadeirantes; dentre outros) ;

iii) as condições de iluminação e ventilação dos dormitórios reformados são menores que o mínimo exigido pelo Código de Obras do Distrito Federal e a quantidade de banheiros disponíveis não são suficientes para atender os abrigados.

No dia 20 de outubro de 2020, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal enviou ofício ao NED-MPDFT com solicitação de informações e providências relacionadas a demanda NCV 643/2020¹, isto é, de que a UNAF estava passando por uma infestação de percevejos e ratos, colocando em risco a saúde dos profissionais e usuários da política de Assistência Social do DF, bem como de que a Unidade tem passado por vários períodos sem fornecimento de água. Conforme descrito no documento, a situação impossibilita a necessária lavagem das roupas dos acolhidos, trazendo como consequência o preocupante aumento da insalubridade no local (Doc. 3).

Ainda no dia 20 de outubro de 2020, o Coletivo Voz e Rua enviou e-mail ao NED-MPDFT a fim de encaminhar denúncia anônima e solicitar providências referentes às precárias condições sanitárias da UNAF, relatando a existência de infestação de percevejos e de lesões sofridas pelos usuários acolhidos no local, causadas pelos referidos insetos. Noticiou, também, infestação de ratos e tratamento inadequado por parte de servidores e seguranças (Doc. 4).

Visando a assegurar a integridade física e psíquica dos usuários acolhidos, foi realizada nova perícia pela equipe técnica do MPDFT (Relatório Técnico nº 1086/2020 – APAEL/SPD – Doc. 5), para verificar as condições físicas e sanitárias da unidade.

¹ Procedimento administrativo instaurado pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – Doc 3 anexo.



Em que pese os acompanhamentos realizados pelo Ministério Público, as reuniões realizadas e ofícios expedidos, a equipe técnica deparou-se com a inexistência de requisitos técnicos mínimos que devem ser observados nas edificações, para garantir segurança e conforto aos que nelas trabalham conforme dita a Norma Regulamentadora nº 8 (NR 8 – Segurança em Edificações) do Ministério do Trabalho. A precariedade das instalações abrangem a parte elétrica (riscos de choques elétricos nos usuários); há vazamento e infiltração de água nas estruturas das edificações; mofo, que pode comprometer a qualidade do ar e trazer riscos à saúde dos usuários e funcionários; espaços do refeitório tomados por pombos, sendo comum o aparecimento de ratos; a rede de esgotamento sanitário não segue os padrões da norma ABNT NBR 8160/99.

As irregularidades apontadas não param por aí: blocos recentemente reformados sequer estão sendo utilizados e apresentam vícios de construção (forro de PVC cedeu; aumentou-se a quantidade de quartos, mas não a de banheiros; janelas possuem aberturas insuficientes); banheiros em péssimo estado (vazamentos, louças quebradas, mictórios entupidos; telhas quebradas; quantidade insuficiente de guarda roupas e de materiais para os abrigados.

Além da precariedade das instalações, conforme Relatório Técnico nº 1086/2020 – APAEL/SPD, em entrevista realizada com um acolhido, confirmou-se a infestação de percevejos, sendo relatados danos à integridade físicas dos usuários do serviço (picadas, coceiras), provenientes da proliferação deste artrópode, que se espalha nos colchões e estrados das camas dispostas nos alojamentos. Em vários pontos da UNAF observou-se a presença de mato alto próximo aos alojamentos (Fotografia 50, 51). Situação que pode colaborar com a proliferação e dispersão de diversos vetores de doenças, como insetos e ratos.

Durante a inspeção, **a equipe técnica do MPDFT visualizou e fotografou ratos e pombos na unidade**, descrevendo o local nos seguintes termos:

Além da situação de mato alto também foi possível observar a presença de pombos, inclusive de aves com ninho na área destinada ao refeitório (Fotografia 52). Segundo relato do servidor que acompanhou a vistoria é comum à presença dos pombos no local e frequentemente os abrigados dividem o espaço do refeitório com as aves, apesar das telas. Os pombos podem ser vetores de doenças como a Criptococose, Toxoplasmose, Histoplasmose, Psitacose ou Ornitose, bactérias entre elas Samonella spp entre outras.



No decorrer da vistoria ainda foi possível verificar a presença de roedores, circulando em meio ao mato alto nas proximidades dos alojamentos, na ocasião da vistoria foram observados 3 ratos, dos quais apenas um foi registrado (Fotografia 54). Segundo relato do servidor que acompanhou a vistoria é comum à presença dos ratos no local e frequentemente os roedores são observados circulando na área. A situação encontrada no local deflagra também uma possível infestação de roedores na Unidade. Os ratos podem ser vetores de doenças como a Leptospirose, Tifo, Peste bubônica, febre hemorrágica entre outras.

Assim, diante ao exposto, a situação encontrada na Unidade de Acolhimento para Adultos e Famílias – UNAF é bastante preocupante, uma vez que foram observados diversos animais sinantrópicos e vetores de doenças como roedores e pombos, além da infestação de percevejos e do mato alto no interior da Unidade. Desta forma, recomenda-se solicitar uma visita técnica à Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde – DIVAL na Unidade para melhor avaliação da situação e recomendação quanto à questão do controle de pragas, roedores e pombos. Também é de primeira importância que se proceda a roçagem/capina do mato alto na Unidade, com vista a reduzir os locais propícios à proliferação e dispersão de vetores de doenças, além do recolhimento e deposição em locais adequados dos materiais inservíveis e do fechamento e reparo de vãos abertos das redes de água e de energia. (grifos não originais)

Em 16 de novembro de 2020, atendendo à solicitação da Promotoria de Justiça da Pessoa Idosa (Projid), a Diretoria de Vigilância Sanitária² encaminhou o Relatório Técnico SES/SVS/DIVIDA/GEAF/NIBS (50217246) – Ofício n 408/2020, acerca da estrutura da UNAF no qual aponta (Doc. 6).

“São utilizados 02 (dois) pavilhões com dormitórios destinados aos idosos abrigados. Nos dormitórios as camas permanecem com os estrados de madeira, danificados, e facilitando as infestações de carrapatos, objeto da denúncia. Foi informado, que embora os trâmites administrativos estejam em curso, nada mudou até o momento. Os ESTRADOS DE MADEIRA NÃO FORAM SUBSTITUÍDOS POR ESTRADOS DE

²A Diretoria de Vigilância Sanitária faz parte da Subsecretaria de Vigilância à Saúde, unidade vinculada a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.



*METAL. Embora não seja exclusivamente a causa da infestação de carrapatos, é de crucial importância a substituição desses estrados de madeira, como auxílio no bloqueio definitivo da cadeia de infestação dos carrapatos. **AS INSTALAÇÕES SANITÁRIAS COM AVARIAS PERMANECEM INTERDITADAS.** Haja vista, os vazamentos e entupimentos não terem sido resolvidos. Embora a edificação tenha sofrido uma reforma em suas instalações voltadas à acomodação dos usuários, no geral, no momento da inspeção foram constatadas avarias nos revestimentos de piso, paredes e teto, com trincas aparentes, infiltrações, batentes e portais mal ajustados, rodapés soleiras com desníveis, interruptores de energia elétricas sem tampas, maçanetas danificadas, vazamentos em sanitários (um se encontrava interditado), ralos desprovidos de tampas, esquadrias enferrujadas e descascadas, lâmpadas queimadas, vidros quebrados. **CONCLUSÃO: O teor da DENÚNCIA PROCEDE.** Torna-se urgente a adequação da unidade às normas sanitárias, com planejamento e mudanças na estrutura física em especial, visando o acolhimento de idosos em condições satisfatórias de organização, higiene e segurança, como referem a RDC 283/2005-ANVISA e a Lei 10.741/2003 - Estatuto do Idoso”.*

Diante do risco manifesto à saúde que foi constatado pelos técnicos na unidade de acolhimento, o NED/MPDFT solicitou reunião com a equipe responsável pela UNAF, a qual foi realizada no dia 18/11/2020, estando presentes os seguintes representantes do GDF: Hana Daher Lopes (Assistente Social da UNAF), Daura Carolina de Campos Meneses (Diretora de Serviços de Acolhimento da Sedes) e Kariny Alves (Subsecretária de Assistência Social). Na reunião as presentes do MPDFT expuseram os dados constantes da perícia, solicitaram providências urgentes, todavia, as representantes da SEDES informaram que a equipe da gestão encontra empecilhos para a atuação, em especial, dificuldades burocráticas para a contratação de serviço de dedetização permanente e de reformas estruturais (memória da reunião anexa – Doc. 7).

No dia 27/11/2020 foi expedida a Recomendação nº 05/NDH/MPDFT (Doc. 8), recomendando as seguintes providências à Secretária de Estado de Desenvolvimento Social Distrito Federal que: 1. promova adaptações e reforma na estrutura da UNAF Areal, bem como cumpra todas as normas para proteção da saúde e segurança expedidas pelos órgãos competentes, apresentando Projeto de Reforma e



cronograma; 2. promova a higienização/dedetização necessária a eliminar quaisquer tipos de infestações por insetos e animais sinantrópicos e peçonhentos, realizando-se o controle de vetores a fim de permitir receber e abrigar pessoas na UNAF e na Casa Flor sem violação de direitos humanos, pontuando o caráter de extrema urgência da medida, cujo cumprimento deveria ser comunicado ao MPDFT no prazo de 10 dias úteis; 3. apresente o contrato de prestação de serviço para dedetização periódica da UNAF e da Casa Flor; 4. apresente ao Núcleo de Enfrentamento à Discriminação/NDH/MPDFT relatórios semestrais com a demonstração de que está sendo efetivado o controle de vetores de animais peçonhentos, sinantrópicos e insetos na UNAF/Areal.

Até a presente data a SEDES não prestou quaisquer esclarecimentos acerca da Recomendação nº 05/NDH/MPDFT, em que pese a gravidade extrema da situação da unidade de acolhimento. Fato este que revela a evidente omissão do Poder Público com aquela comunidade e que reclama a guarida judicial para sua devida proteção.

A recomendação e a presente ação civil pública também abrangem a Casa Flor, posto que os Núcleos de Gênero e de Enfrentamento à Discriminação do MPDFT, assessorados pelo Serviço de Perícia e Diligência/MPDFT, também realizaram perícia na Casa Flor, no dia 11 de novembro de 2020. Constatou-se, conforme Relatório Técnico n. 1171/2020 (Doc. 9) infestação de percevejos e inadequação na técnica utilizada para o controle dos artrópodes. Foi informado, ainda, inexistir previsão para contratação de empresa especializada para realização de dedetização. A seguir trecho do relatório técnico:

*No decorrer da vistoria fomos conduzidos até os alojamentos das abrigadas. Apesar da maioria dos quartos estarem fechados, devido a regras da Unidade, foi possível verificar a condição de apenas um desses. Nos quartos existem camas de madeira e camas de ferro e comporta duas abrigadas (Fotografia 07). As camas possuem estrados de madeira, situação essa que favorece o desenvolvimento e a proliferação de insetos, em especial, do percevejo-de-cama. **Durante a vistoria no alojamento, a equipe foi abordada por duas das abrigadas que relataram que no local existem infestação de percevejos, inclusive sendo mostradas as marcas das picadas e das coceiras nos corpos provocados pelo artrópode.***

*Quando indagado sobre a frequência da realização de ações de dedetização nos alojamentos, o Sr. Arnaldo Mendonça informou que **não há previsão para contratação de empresa especializada para a***



realização desse serviço. Entretanto, relatou que a Unidade em questão disponibiliza inseticida e larvicida líquido (Newtrine) para a aplicação própria das abrigadas nos quartos (Fotografia 08).

Cabe destacar que a aplicação inadequada dessas substâncias, caso realizada de forma incorreta e corriqueiramente, sem a devida orientação de profissional qualificado, pode acarretar no aumento da resistência do artrópode a esse princípio ativo, dificultando ainda mais o seu controle e a sua erradicação na UNAM. (grifos não originais)

A Casa Flor (UNAM), unidade pública de assistência social, do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, situada na QSD Área Especial 09, Setor D Sul, Taguatinga Sul/DF (ao lado do CREAS Taguatinga Sul), realiza acolhimento temporário exclusivo para até 35 mulheres (cisgênero, transexuais, travesti e intersexo) adultas ou idosas desacompanhadas e em condições de exercer independentemente as atividades básicas da vida diária ou dependência em grau 1, que estejam em situação de rua e/ou desabrigo por abandono, violência, migração, em trânsito no DF, ausência de residência ou sem condições de auto sustento. Por se tratar de serviço de acolhimento temporário, o prazo de permanência na unidade é de até 3 (três) meses.

Esse conjunto de iniciativas do MPDFT teve o objetivo de compreender, em profundidade, a realidade das pessoas em situação de rua acolhidas do Distrito Federal e direcionar o trabalho na área de monitoramento e fiscalização das ações do poder público com eficiência, transparência e primando pela participação democrática.

Cumprido destacar, ainda, a reunião realizada entre representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - Sedes, com a presença da Secretária de Estado Mayara Rocha, e Promotores de Justiça, incluindo a subscritora da presente, Mariana Silva Nunes, no dia 16/12/2020, às 12h, por videoconferência, visando a tratar de temas relativos à assistência social e a pandemia da Covid-19. Na oportunidade, o Ministério Público foi informado que **o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências referente aos alojamentos provisórios de Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília não serão prorrogados, o que culminará no encerramento das atividades no final deste mês de dezembro.**

Na mesma reunião a Sedes noticiou que as unidades procedem ao acolhimento de 253 (duzentos e cinquenta) pessoas – pessoas acolhidas no dia 16/12/2020. Observe-se que, com o encerramento dessas atividades surge a necessidade de acolhimento



desse público nas unidades já existentes, as quais não possuem as mínimas condições de abrigar sequer as pessoas que nelas se encontram. A outra faceta do encerramento das atividades dessas unidades provisórias consiste em simplesmente desassistir um segmento populacional de baixíssima renda, que se verá obrigada viver nos logradouros da cidade, em completo abandono estatal, não obstante todas as mazelas que enfrentam: doenças mentais, desemprego, ruptura dos vínculos familiares, drogadição e outros.

Lado outro, o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação encaminhou o ofício nº 225/2020/NED/NDH/MPDFT para a gerência da UNAF, com as seguintes questões: a. Considerando o fechamento das unidades provisórias, a Unidade de Acolhimento para Adultos e Famílias do Areal (UNAF/Areal) estaria preparada para receber eventuais acolhidos das unidades provisórias a serem desligadas?; b. A UNAF/Areal tem capacidade (estrutural e sanitária) para receber novos acolhidos? c. Atualmente, há fila de espera para ingresso na UNAF/Areal? Em caso afirmativo, quantas pessoas estão na fila? d. Há alguma orientação da Secretaria de Desenvolvimento Social à UNAF/Areal para o recebimento de novos acolhidos advindos das unidades provisórias? Em caso afirmativo, quantos acolhidos espera-se receber? Será mantido o perfil da população que é atendida pela UNAF/Areal?.

Em resposta, a Assessoria Técnica da UNAF informou que:

A atual capacidade de acolhimento da UNAF Areal, considerando o seu perfil de acolhimento é para 8 famílias (8 alojamentos para até 4 pessoas, sem crianças); 12 pessoas com deficiência ou convalescentes leves (3 alojamentos para 4 pessoas); e 44 idosos do sexo masculino (11 alojamentos para 4 pessoas). Há, portanto, a disponibilidade para acolhimento de 01 família; 01 pessoa com deficiência ou convalescente leve; e 09 idosos, haja vista que existem leitos impossibilitados de recepção de acolhidos por deficiência estrutural (falta de estrado nas camas). Cabe ressaltar que não é comum que haja essa disponibilidade de vagas, mas a pedido da gestão central da SEDES, desde o dia 07 de dezembro de 2020 não foram recebidos novos acolhimentos, para que as vagas desocupadas possam ser preenchidas pelas pessoas que serão desligadas das unidades de acolhimento provisório". Considera-se que não há a possibilidade de ampliação do quantitativo de vagas de acolhimento sem que haja uma urgente reestruturação das instalações sanitárias da unidade, reformando e/ou consertando os equipamentos existentes e ampliando o numerário de instalações sanitárias conforme o previsto na ABNT



e o disposto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Com o fechamento das unidades de acolhimento provisório da Ceilândia e do Autódromo, há uma listagem vinculada ao processo SEI nº 00431-00022509/2020-40, que organiza os indivíduos que lá estão acolhidos e aguardam encaminhamento para outra unidade de acolhimento, dentre outras medidas de intervenção. ***Essa listagem é atualizada diariamente, sendo possível afirmar que em 17 de dezembro de 2020 haviam na lista da unidade da Ceilândia um total de 140 pessoas; e na listagem da unidade do Autódromo um total de 111 pessoas (listagens anexadas ao presente ocio).*** A Gestão Central da SEDES solicitou a abertura dos 3 blocos de alojamentos que foram reformados em 2018/2019, para acolher até 03 pessoas em cada quarto. Sendo ampliado o perfil da UNAF Areal para acolhimento, também, de homens solteiros adultos. Houve uma previsão de que a UNAF Areal não mais receberia homens idosos, que todos seriam encaminhados para as novas instalações da Unidade de Acolhimento para Idosos / UNAI; prevendo-se uma mudança no perfil de acolhimento da UNAF Areal de homens idosos, para homens adultos solteiros. Entretanto as intervenções de reformas da UNAI não foram concluídas, até o presente momento, dessa forma mantem-se o acolhimento de até 44 homens idosos na UNAF Areal. Existem dois blocos com 14 quartos (com capacidade para até 42 pessoas em cada bloco) e um bloco com 16 quartos (com capacidade para até 48 pessoas). Isso posto, haveria uma suposta capacidade para novos 132 acolhimentos. **Entretanto não houve a reforma de estruturas sanitárias e não há nenhuma previsão de lotação de novos servidores na UNAF Areal.** Atualmente a unidade conta com a lotação de total 52 servidores, sendo que desse total há 10 servidores em teletrabalho ou dispensados por compor o grupo de risco da COVID 19, ou seja, há um efetivo de 42 servidores que se dividem entre os 4 plantões para manter o funcionamento da UNAF Areal. Ressaltamos que nos meses de dezembro e janeiro é comum haver uma redução significativa no quantitativo de servidores em trabalho efetivo devido a férias, havendo plantões funcionando com menos de 50% do efetivo previsto. A gestão local da UNAF Areal mantém o posicionamento de que dever-se-ia manter o perfil e a capacidade da unidade que é de até 08 famílias; 12 pessoas com deficiência ou convalescentes leves; e 44 homens idosos. Mas, por orientação da gestão



central da SEDES, a partir de 17 de dezembro de 2020, serão encaminhados para acolhimento na UNAF Areal 10 pessoas todos os dias, com a previsão de acolhida de 50 novos casos até o dia 21 de dezembro de 2020”.

Conforme diagnosticado pela gestão local da UNAF, a unidade enfrenta grandes dificuldades estruturais – infraestrutura, sanitária e redução do quantitativo técnico – o que conseqüentemente compromete a prestação do serviço, bem como a garantia de cumprimento dos objetivos propostos para um Serviço de Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Além disso, como relatado pela assessoria da técnica, a unidade não dispõe de condições para receber novos acolhidos, ou seja, a desativação das unidades provisória e o encaminhamento das pessoas que lá estavam para UNAF revela a mais absoluta irresponsabilidade do GDF e põe em risco a integridade física e psíquica dos acolhidos e do corpo técnico.

Observe-se que em meio à maior crise sanitária enfrentada pelo país, o GDF informa o desmonte impiedoso de uma política pública voltada à população em situação de rua, que diante da conseguinte crise econômica, se tornou ainda mais numerosa e vulnerável. Ou seja, ao invés de incrementar a política pública de forma humanizada e universal, o GDF abandona à própria sorte a população mais pobre e vulnerável da capital do país, em grave violação de direitos transindividuais dessas pessoas.

Assim, outra não é a conclusão senão a de que o Governo do Distrito Federal vem falhando sistematicamente na implementação do feixe de direitos que compõe o mínimo existencial a esse grupo populacional, que vive uma realidade de exclusão e de privação de acesso a direitos individuais, vítimas do preconceito e da marginalidade, inclusive e notadamente pelo poder público.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA

A legitimidade ativa para a propositura da presente ação civil pública encontra fundamento na ordem constitucional e no plano infraconstitucional. Com efeito, a Constituição da República dispõe em seu art. 127, *caput*, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Para o exercício de suas funções institucionais, a Carta de 1988 conferiu ao Órgão Ministerial a promoção da ação civil pública, como importante



instrumento para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e para a defesa de outros interesses difusos e coletivos, nos termos do inciso III de seu art. 129. Conforme leciona Hugo Nigro Mazzilli³:

Interpretando conjuntamente o inc. III do art. 129 com a norma de destinação institucional contida no caput do art. 127 da Constituição da República, passou-se desde então a admitir que o Ministério Público exercitasse a ação civil pública na defesa de interesse difuso ou coletivo, bem como na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.

Da mesma forma, suas funções institucionais foram objeto de posituação por parte do legislador infraconstitucional, conforme se verifica da redação constante dos arts. 5º, inciso I, alínea “c”, inciso III, alínea “e”, e 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d”, inciso XII, ambos da Lei Complementar n. 75/1993. Cumpre destacar, ademais, que a Lei n. 7.357/1985, ao regulamentar a Ação Civil Pública, apontou, em seu art. 5º, inciso I, o Ministério Público como legitimado para sua propositura.

Destarte, resta assentada a legitimidade do Ministério Público para promover a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis por meio da ação civil pública, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos, desde que subsumidos à esfera da indisponibilidade.

Em que pesem os conceitos de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos tenham sido introduzidos no ordenamento jurídico pelos artigos 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor, é assente na doutrina que não se restringem às relações consumeristas.

Cumpre ressaltar, por fim, que, conforme o disposto nos incisos I e II do art. 151 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, cabe ao **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** exercer a defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos, sempre que se cuide de garantir-lhes o respeito pelos poderes públicos do **Distrito Federal** e respectivos órgãos da administração pública, direta ou indireta. **Com a presente ação civil pública para cumprimento de obrigação de fazer, almeja-se a defesa de interesse coletivo, consubstanciado na exigência de adequação imediata das unidades de acolhimento institucional UNAF e UNAM às especificações técnicas e sanitárias vigentes, atendendo-se às necessidades básicas das pessoas acolhidas, sem risco**

³O acesso à Justiça e o Ministério Público. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 41



iminente à saúde e integridade física das pessoas acolhidas e dos funcionários das unidades. Pretende-se, também, a manutenção dos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, nos padrões técnicos vigentes que assegurem a segurança dos usuários, preservando, no mínimo, o número de vagas atual, até que se celebre convênio ou instrumento similar para prestação de serviços de acolhimento em caráter permanente.

Necessário lembrar que o artigo 129 da Constituição Federal, em seu inciso II, menciona que é atribuição do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

O texto constitucional deixa, portanto, expresso que, ao Ministério Público incumbe o dever de cuidar dos serviços públicos necessários para o resguardo aos direitos fundamentais. No caso da ação ora intentada, busca-se garantir o acesso a direitos sociais mínimos necessários a uma vida digna, notadamente no que tange a assistência social e a saúde das pessoas em situação de rua. Pontue-se que o Brasil, em razão da Covid-19, enfrenta uma crise sanitária, social e econômica sem precedentes, que atinge a camada mais pobre da sociedade de forma cruel e avassaladora. Por outro lado, a Carta Magna veda todas as formas de discriminação e tratamentos degradantes, conforme diretrizes previstas no art. 3º, inciso I e IV, art. 5º, *caput* e inciso III, além de estabelecer em seu art. 6º um rol de direitos sociais. Conferir:

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

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

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência



social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifos nossos)

Vê-se, desta forma, ser de suma importância a **criação e manutenção de estruturas estatais para assegurar estes direitos**. Por outro lado, é também exigência constitucional que o Ministério Público zele por referidas estruturas, na medida em que é sua atribuição, conforme já vimos alhures (artigo 129, II, CF/88), o resguardo dos serviços públicos voltados à proteção dos direitos fundamentais.

No presente caso, patente a pertinência temática na atuação do Ministério Público para promover os direitos transindividuais coletivos em razão da violação de princípios constitucionais, com evidentes impactos na política de proteção e assistência à população em situação de rua, que acaba por se tornar esvaziada e desqualificada. Repise-se ser o Ministério Público órgão importante na fiscalização e na promoção dos interesses sociais expressos no ordenamento jurídico brasileiro, assumindo papel essencial na defesa dos interesses e dos direitos essenciais das pessoas em situação de rua, uma vez que na República Federativa do Brasil não se pode admitir o desrespeito à dignidade da pessoa humana, constituindo obrigação do Estado perseguir a erradicação da pobreza e das desigualdades.

Cediço, outrossim, que o Distrito Federal deve figurar no polo passivo da presente demanda, como ente federativo responsável pela implantação de políticas públicas para a população em situação de rua da Capital Federal, notadamente criação e manutenção de unidades de acolhimento que apresentem condições seguras de habitação e cumpra regras mínimas de higiene.

Assim, a propositura de Ação Civil Pública pelo *Parquet* decorre de previsão constitucional inequívoca para a defesa de direitos fundamentais de proteção e promoção dos direitos das pessoas em situação de rua, em especial os abrigados na UNAF, UNAM e nos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília, devendo a presente ação ser recebida e julgada procedente, de acordo com os argumentos jurídicos colacionados no mérito da presente inicial.

3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM DO DISTRITO FEDERAL

A Lei n. 7.347/1985 estabeleceu como competente para o processo e julgamento da ação civil pública o local da ocorrência do dano, nos termos do art. 2º, *caput*, confira-se:



Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Tendo em vista tratar-se de violação de interesses coletivos *stricto sensu* promovida por órgão da administração pública do Distrito Federal, depreende-se que **o local da ocorrência é o Distrito Federal**.

Noutro giro, impende destacar que a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal atribuiu ao **Juízo da Vara de Fazenda Pública** a competência para o processo e julgamento dos feitos em que o Distrito Federal figure na qualidade de autor, réu, assistente, litisconsorte, interveniente ou oponente, ressalvados os casos de falência e acidentes de trabalho. Confira-se:

Art. 26. Compete ao Juiz da Vara da Fazenda Pública processar e julgar: I – os feitos em que o Distrito Federal ou entidades de sua administração descentralizada, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista de que participe, forem autores, réus, assistentes, litisconsortes, intervenientes ou oponentes, excetuados os de falência e acidentes de trabalho;

Posto isso, tem-se como competente, para o processo e julgamento da presente Ação Civil Pública, o Juízo da Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, tendo em vista o local da ocorrência da violação inconstitucional ensejadora da pretensão ora deduzida.

4. DO MÉRITO

A partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira conta com um sistema de proteção social, o qual articula diferentes políticas públicas (assistência social, moradia, educação, saúde, alimentação, etc) com setores responsáveis pela sua execução e com os mecanismos de controle social, dentre os quais está o Ministério Público.

Desta forma, os mandamentos constitucionais impõem ao Ministério Público o dever de garantir vigência material à execução das políticas públicas, o que também pode ser caracterizado como uma espécie de controle social.



O Ministério Público é uma instituição pertencente ao Estado que fiscaliza, questiona e enfrenta o próprio Estado. É, pois, neste sentido, órgão *sui generis*. E nisso consiste a sua especificidade, tratando-se de uma instituição que não pode se quedar inerte diante de situações de desrespeito aos interesses diretos da sociedade, notadamente perante ações abusivas e omissivas dos poderes públicos.

As condutas omissivas e comissivas perpetradas pelo governo do Distrito Federal em desfavor da população em situação de rua abrigada na UNAF, na Casa Flor e nos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília violam de forma despudorosa seus direitos fundamentais, pois submetidos a viverem sem quaisquer condições de higiene e segurança, em meio a ratos e percevejos, em instalações precárias e que colocam em risco suas vidas e integridade, física e mental, ou simplesmente entregues à própria sorte, nos logradouros públicos, em meio à maior crise sanitária mundial do século.

Malgrado o MPDFT tenha atuado na busca da solução do conflito por meios extraprocessuais, apontando as irregularidades, procedendo a visitas técnicas, participando de reuniões e expedindo recomendações, visando assim, à adequação e manutenção das unidades de acolhimento, nenhum desses mecanismos se mostrou minimamente eficaz. Outrossim, as pessoas em situação de rua, especialmente as abrigadas, e as pessoas que trabalham nessas unidades encontram-se em situação de risco extremo, exigindo uma atuação célere e efetiva do sistema de justiça, não vislumbrando o *Parquet* outro modelo, que não o demandista, para solucionar o conflito.

A seguir, serão examinadas as ações e omissões do Distrito Federal à luz dos princípios constitucionais da: (i) dignidade da pessoa humana, proteção aos direitos fundamentais, com enfoque na assistência social e (ii) eficiência.

4.1. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AO DEVER DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, COM ENFOQUE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal, ao fixar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), estabelece que o Estado existe em função de todas as pessoas. Assim, considera a pessoa como o valor supremo de nossa democracia, de modo a não permitir nem aceitar que a dignidade do seres humanos,



individualmente ou em grupo, seja violada, por ausência de políticas públicas que vise a sua proteção ou a ineficiência desta.

Os direitos fundamentais criam uma ordem objetiva de valores impositiva de deveres de proteção pelo Estado, independente de direitos subjetivos individualizáveis, o que é denominado por José Carlos Andrade de dimensão objetiva dos direitos fundamentais⁴. Isso significa que o Estado deve articular um conjunto de políticas públicas destinadas a promover a concretização dos direitos fundamentais e que uma grave omissão do Estado em promover essa concretização pode ensejar sua responsabilização por violação ao dever de proteção.

A Constituição Federal veda todas as formas de discriminação e tratamentos degradantes, conforme diretrizes previstas no art. 3º, incisos I e IV, e art. 5º, *caput* e inciso III:

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

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

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...];

A população em situação de rua encontra-se em situação de extrema vulnerabilidade social e, por estarem no contexto de rua, já são mais suscetíveis a riscos e agravos à saúde. Portanto, devem ser tomadas, com urgência, medidas para subsidiar o direito fundamental à assistência social e à saúde adequada desse grupo populacional.

A Constituição Federal determina, em seu art. 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência

4

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 111



aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifos nossos). Neste âmbito, em seu art. 196, assegura que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” e em seu art. 203 estabelece que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.”

Em seu art. 194, a Constituição estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, competindo ao poder público a organização da seguridade social mediante a observância dos seguintes objetivos: i) universalidade da cobertura e do atendimento; ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; iv) irredutibilidade do valor dos benefícios; v) equidade na forma de participação no custeio; vi) diversidade da base de financiamento identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Repise-se que o texto constitucional estipula em seu art. 203 que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;*
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.*



A normatização da assistência social como política pública de Estado rompeu com décadas de vigência de concepções e paradigmas centrados na caridade e no assistencialismo. Isto é, a **política pública de assistência social**, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, constituiu-se como **ação estratégica para a redução da desigualdade social e da pobreza**. Ao mesmo tempo que, conjuntamente com a saúde e a previdência social, tornou-se imprescindível para o cumprimento dos objetivos da seguridade social brasileira.

A regulamentação da assistência social no Brasil se deu por meio da promulgação da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e sua expressiva alteração em 2011, pela Lei 12.435, bem como pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *“Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade”* (Política Nacional de Assistência Social, 2004⁵).

Nesse sentido, os serviços de assistência social no Brasil são organizados a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS “é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal⁶”.

O SUAS estabelece que a assistência social deve ser organizada a partir de dois tipos de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. A primeira é destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos

⁵BRASIL, Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 15 dez. 2020.

⁶BRASIL, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **A Assistência Social é uma política pública; um direito de todo cidadão que dela necessitar**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em 15 de dez. 2020.



violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros.

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, estabeleceu a **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Com isso, houve a padronização, em nível nacional, dos serviços de Proteção Social Básica e Especial. Além disso, a Tipificação normatizou os serviços com relação à sua finalidade, públicos específicos e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.

No âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade encontra-se a regulamentação das seguintes modalidades de acolhimento: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A **Política Nacional de Assistência Social preconiza que as unidades de acolhimento devem garantir a segurança da acolhida**, ou seja, “por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental. Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão” (Política Nacional de Assistência Social, 2004⁷).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais conceitua o serviço de acolhimento institucional como: “acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos

⁷BRASIL, Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 15 dez. 2020.



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 usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade**. (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009, p. 46) – grifos não originais.

O acolhimento para adultos e famílias deve ser “provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento”. (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009, p. 47).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais preconiza que o ambiente físico e os recursos materiais para acolhimento de adultos e famílias devem dispor de “**condições de repouso, espaço de estar e convívio, guarda de pertences, lavagem e secagem de roupas, banho e higiene pessoal, vestuário e pertences. Acessibilidade de acordo com as normas da ABNT**. Material permanente e material de consumo necessário para o desenvolvimento do serviço, tais como: mobiliário, computador, impressora, telefone, camas, colchões, roupa de cama e banho, utensílios para cozinha, alimentos, material de limpeza e higiene, vestuário, brinquedos, entre outros. Materiais pedagógicos, culturais e esportivos. Banco de Dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais; Banco de Dados dos serviços socioassistenciais; Cadastro Único dos Programas Sociais; Cadastro de Beneficiários do BPC” (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais,, 2009, p. 47).

Para mulheres em situação de violência a Tipificação preconiza que o acolhimento provisório se destina à mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar e outras formas de violência. Dessa forma, os objetivos específicos do acolhimento são:



“proteger mulheres e prevenir a continuidade de situações de violência; - Propiciar condições de segurança física e emocional e o fortalecimento da autoestima; - Identificar situações de violência e suas causas e produzir dados para o sistema de vigilância socioassistencial; - Possibilitar a construção de projetos pessoais visando à superação da situação de violência e o desenvolvimento de capacidades e oportunidades para o desenvolvimento de autonomia pessoal e social; - Promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva” (**Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais,, 2009, p. 48**).

Outrossim, o Decreto n. 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População de Rua, prevê em seu artigo 5º que são princípios da política nacional para a população em situação de rua, além da equidade e igualdade, o **respeito à dignidade da pessoa humana**; direito à convivência familiar e comunitária; **valorização e respeito à vida e à cidadania**; atendimento humanizado e universalizado; e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. O art. 7º estabelece como objetivo, dentre outros, **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 (XI).

O desrespeito aos direitos básicos da população em situação de rua pelo GDF é patente e, além de ferir a Constituição Federal e toda normativa nacional, que traça as diretrizes de atuação para todo o Brasil, fere o art. 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o art. 3º, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal. *In verbis*:

“Art. 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

“Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal: I - garantir e promover os direitos humanos assegurados na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.”



Outrossim, o Decreto Distrital nº. 33.779/2012 e a Lei Distrital nº 6.691/ 2020, que instituíram a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal, estabelecem em seus objetivos a necessidade de “assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, facilitado e continuado aos serviços e programas que integram as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, habitação, segurança, cultura, esporte, trabalho e geração de renda e outras ações garantidoras de direitos”.

Importante transcrever o art. 7º da recente Lei Distrital nº 6.691, promulgada em 1º de outubro de 2020, que trata especificamente da rede de acolhimento e estabelece a necessidade de atender padrão básico de qualidade. A seguir:

O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deve observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua nos centros urbanos do Distrito Federal.

Observe-se que as condições insalubres e inseguras apresentadas pelas unidades de acolhimento UNAF e Casa Flor, estão em completo desacordo com toda a normativa que dispõe sobre a forma como devem ser estruturadas as políticas sociais de atendimento à população em situação de rua no Distrito Federal.

Isto é, ao arrepio das normas constitucionais, nacionais e distritais, **o GDF viola e omite-se no que tange à garantia desses direitos**. O resultado dessa política nefasta reverbera no aumento exponencial de pessoas expostas a agravos em sua saúde física e mental (repise que a UNAF e a Casa Flor são unidade de acolhimento provisórias, havendo constante entrada e saída de pessoas), em evidente violação aos direitos fundamentais constitucionais das pessoas em situação de rua, em última instância, de sua dignidade constitucional.

Também resta evidente a necropolítica instalada no GDF, ao se verificar a decisão de extinguir os alojamentos provisórios criados para abrigar as em situação de rua, em meio a uma grave crise sanitária e em momento de aumento exponencial de contaminação pela Covid-19 no Distrito Federal, sem que fosse



apresentado um plano de atuação com diretrizes sérias ao Ministério Público e à sociedade civil.

Ressalte-se que em pese expedida Recomendação em 14/09/2020 e realizadas diversas reuniões, o Ministério Público foi informado da decisão de interrupção do serviço temporário no dia 15/12/2020, ou seja, à véspera do recesso forense e das festas de , tudo indicando a intenção de que os órgãos de controle permanecerão inertes.

A resposta da Sedes à Recomendação nº 05/2020/NED/NDH/MPDFT (doc. 12), no sentido de pretender a renovação dos termos de colaboração com as OSCs executoras do serviço, se revelou falaciosa diante da informação prestada na reunião ocorrida no dia 15/12/2020:

Versam os autos sobre o Ofício nº 1614/2020/PGJ/MPDFT (47374036), no qual a Procuradoria-Geral de Justiça encaminha a Recomendação nº 05/2020, expedida pelo Núcleo de Enfrentamento à Discriminação, o qual sugere a manifestação desta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, no prazo de 10 (dez) dias, sobre a garantia de manutenção dos alojamentos provisórios de Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da covid-19. A demanda foi encaminhada à Subsecretaria de Assistência Social, unidade orgânica desta Secretaria de Estado, que se manifestou no Despacho - SEDES/SEADS/SUBSAS (47639980):

Isto posto, informa-se que a Secretaria encontra-se empenhada para efetivar a prorrogação de prazo da vigência dos Termos de Colaboração com as OSCs que executam o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências nos alojamentos provisórios. Contudo, ainda há necessidade de se obter alguns retornos em relação a viabilidade legal e orçamentária.

Registre-se, que a o **princípio da vedação ao retrocesso** impõe ao Estado o impedimento de abolir, restringir ou inviabilizar direitos prestacionais. O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter



social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. Ou seja, ao promover o sucateamento e extinção dos serviços de acolhimento voltados à população de rua, o Governo do Distrito Federal transgride o texto constitucional e fere o seu dever de tornar efetivos os direitos fundamentais individuais e coletivos.

DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência exige que os atos administrativos sejam praticados com presteza, qualidade e com a melhor relação custo-benefício.

“O Poder Público deve buscar o bem comum utilizando-se de meios idôneos e adequados à consecução de tais objetivos, assegurando um certo padrão de qualidade em seus atos”⁸. Ademais, a ineficiência, “além de comprometer a prestação dos serviços públicos [...], ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social [...]”⁹.

O GDF não cumpre seu dever de atender às necessidades básicas da população em situação de rua, o que restou evidente ao se analisar atual condição de salubridade das unidades de acolhimento vistoriadas. Pontue-se que as perícias realizadas foram encaminhadas aos órgãos públicos responsáveis, todavia, mesmo diante dos evidentes problemas estruturais e sanitários, nenhuma ação efetiva foi realizada, restando evidente que os recursos públicos não estão sendo empregados de forma a promover os direitos básicos da população, revelando, ainda, a desumanização do tratamento dos abrigados e a exposição de risco à saúde física e mental de todos que por lá transitam.

Além disso, o GDF está descumprindo as normativas da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em relação à responsabilidade do poder público no cumprimento da segurança de acolhida “ser acolhido em condições de dignidade; - Ter sua identidade, integridade e história de vida preservadas; - Ter acesso a espaço com padrões de qualidade quanto a: higiene, acessibilidade, habitabilidade, salubridade, segurança e conforto; - Ter acesso a alimentação em padrões nutricionais adequados e adaptados a necessidades específicas; - Ter acesso a ambiência acolhedora e espaços reservados a manutenção da privacidade do usuário e guarda de pertences pessoais”.

⁸ GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa* / Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. - 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.

⁹ GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa* / Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. - 9. ed. - São Paulo:



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁰ é assente no sentido de não configurar ofensa ao princípio da separação dos poderes a intervenção jurisdicional em situações excepcionais, quando a implementação das políticas públicas se revelem indispensáveis à efetivação de direitos insculpidos na Carta Maior, como ocorre na presente contenda.

Inclusive outras ações civis públicas foram ajuizadas pelo Ministério Público visando à proteção das pessoas em situação de rua, a exemplo do AG.Reg no Recurso Extraordinário 634.643 Rio de Janeiro (Data da Publicação DJE 13/08/2012):

EMENTA : RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRIGOS PARA MORADORES DE RUA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. Incabível o recurso extraordinário quando as alegações de violação a dispositivos constitucionais exigem o reexame de fatos e provas (Súmula 279/STF).

Esta Corte já firmou entendimento no sentido de **que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais.** Precedentes. Agravo regimental desprovido.

De outro modo, é de fundamental destaque que as questões pertinentes ao limite orçamentário e à reserva do possível não impedem a concessão da medida antecipatória, posto que não são capazes de isentar o administrador público de cumprir os objetivos constitucionais previamente estabelecidos, porquanto não podem servir de obstáculo à efetivação de direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal¹¹.

¹⁰ STF - AgR ARE: 1189014 SP - SÃO PAULO 1015360-45.2015.8.26.0482. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 27/09/2019. Segunda Turma. Data de Publicação: DJe-219 09-10-2019

¹¹ LINDB. Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [...]



5. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA

De maneira geral, a tutela provisória pode ser dividida quanto à sua fundamentação em tutela de urgência e tutela de evidência; quanto à sua natureza, em tutela antecipada e cautelar; e, quanto ao seu caráter/momento, em antecedente e incidental.

Conforme art. 300 do Código de Processo Civil “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”.

A tutela de urgência pleiteada tem a pretensão de que:

a) seja INTERDITADA, em caráter de urgência, a unidade de Acolhimento para Adultos e Famílias – UNAF Areal, situada na QS 9, Lote 01/07, Águas Claras DF ;

b) sejam remanejadas as pessoas em situação de rua abrigadas e acolhidas na UNAF AREAL para local (ou locais) de propósitos semelhantes e que tenham condições adequadas de salubridade e estruturais para recebê-las;

c) seja determinado que o GDF proceda às reformas estruturais que garantam um padrão básico de segurança e salubridade aos acolhidos, devendo apresentar projeto, em prazo exíguo, a ser estabelecido por esse juízo;

d) seja determinado que o GDF promova a higienização/dedetização necessária à eliminar quaisquer tipo de infestações por insetos e animais sinantrópicos e peçonhentos, realizando-se o controle de vetores a fim de permitir receber e abrigar pessoas na UNAF e na Casa Flor sem violação de direitos humanos, pontuando o caráter de extrema urgência da medida;

e) seja garantida a manutenção dos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, nos padrões técnicos vigentes que assegurem a segurança dos usuários, preservando, no mínimo, o número de vagas atual, até que se celebre convênio ou instrumento similar para prestação de serviços de acolhimento em caráter permanente, ressaltando-se a necessidade de encaminhamento das pessoas abrigadas na Unaf para outras unidades de acolhimento.

A probabilidade do direito para o deferimento da tutela é evidente, tendo em vista a violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e o dever



de proteção dos direitos fundamentais, mormente o da assistência social e da saúde, ofendendo, em razão de todo o exposto, também o princípio da Administração Pública da eficiência, conforme perícias oficiais realizadas pelo Ministério Público e reclamações da sociedade civil em anexo.

Já o perigo de dano é verificado ante a manifesta infestação de percevejo, ratos e pombos na UNAF e de percevejos na Casa Flor, que acarreta alta probabilidade de lesão aos abrigados, bem como aos servidores e terceirizados que trabalham no local.

O dano também é evidente no caso da desativação dos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, considerando a perenidade da pandemia e a iminente ofensa do interesse público, já que 253 (duzentos e cinquenta e três) pessoas ficarão completamente desamparadas.

6. DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS

As ações e omissões do GDF configuram grave violação aos direitos fundamentais e sociais da população em situação de rua, assim como contrariam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, os princípios da Administração Pública e diversas Normas Internacionais aderidas pelo Brasil.

Não se trata de ações e omissões ordinárias, mas sim graves e desumanas, transpassando os limites do aceitável e, portanto, possuem consequências em termos de responsabilidade civil do Estado.

Conforme preceitua Sérgio Cavalieri Filho¹², a conduta omissiva apta a ensejar a responsabilidade civil de forma objetiva por parte do Estado refere-se à omissão específica, na medida em que esta reflete a inércia administrativa como causadora imediata e direta do dano sofrido.

No mesmo sentido:

¹² CAVALIERI FILHO, Sérgio. *A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 37



APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. NEXO CAUSAL COMPROVADO. DANO MORAIS CONFIGURADOS. PROPORCIONALIDADE DO VALOR FIXADO. DANO ESTÉTICO NÃO CONFIGURADO. PENSIONAMENTO VITALICIO. NÃO CABIMENTO. De acordo com entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade civil do Estado, tanto na prática de conduta comissiva, quanto omissiva, deve ser pautada pela teoria do Risco Administrativo. Em caso de omissão, deve ser comprovado que o ente público tinha o dever legal e a efetiva possibilidade de agir. [...] (TJDFT, Acórdão n.981561, 20120111723610APC, Relator: ESDRAS NEVES 6ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 16/11/2016, Publicado no DJE: 22/11/2016. Pág.: 566/592, grifo nosso)

A toda evidência a manifesta omissão do Poder Público, quiçá dolosa, já que mesmo absolutamente ciente das condições insalubres e perigosas das unidades de acolhimento, não procede às devidas adequações e, pior, pretende encerrar as atividades das unidades de acolhimento provisório do Recanto das Emas, Ceilândia e Autódromo de Brasília, encaminhando as pessoas ali abrigadas para unidades sem qualquer estrutura, ou deixando-lhes à própria sorte.

Há, portanto, violação objetiva da norma, que gera uma responsabilidade objetiva. Verifica-se omissão e ação não apenas ilegal, mas igualmente inconstitucional, pois ferem os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, os direitos fundamentais e sociais, mormente o direito à assistência social, saúde, moradia e alimentação.

A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹³, considerou que, apesar de dispensar a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral, o dano moral coletivo somente é configurado nas hipóteses em que há lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, não bastando a mera infringência a disposições de lei ou contrato. A Ministra Relatora, Nancy Andrichi, destacou que:

“a condenação em danos morais coletivos visa ressarcir, punir e inibir a injusta e inaceitável lesão aos valores primordiais de uma coletividade, sendo que tal dano ocorre quando a conduta

¹³ do RESP N° 1.502.967 - RS (2014/0303402-4)



agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva.

Vejamos a ementa do referido julgado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. COBRANÇA DE TARIFAS BANCÁRIAS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INCORRÊNCIA. FASES DA AÇÃO COLETIVA. SENTENÇA GENÉRICA. AÇÃO INDIVIDUAL DE CUMPRIMENTO. ALTA CARGA COGNITIVA. DEFINIÇÃO. QUANTUM DEBEATUR. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. RELEVÂNCIA E TRANSCENDÊNCIA. EXISTÊNCIA. COISA JULGADA. EFEITOS E EFICÁCIA. LIMITES. TERRITÓRIO NACIONAL. PRAZO PRESCRICIONAL. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. DANO MORAL COLETIVO. VALORES FUNDAMENTAIS. LESÃO INJUSTA E INTOLERÁVEL. INOCORRÊNCIA. AFASTAMENTO. ASTREINTES. REVISÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se de ação coletiva na qual são examinados, com exclusividade, os pedidos de indenização por danos morais e materiais individuais, de indenização por dano moral coletivo e de publicação da parte dispositiva da sentença, decorrentes do reconhecimento, em outra ação coletiva com trânsito em julgado, da ilegalidade da cobrança de tarifa de emissão de boleto (TEC). 2. O propósito do presente recurso especial é determinar se: a) ocorreu negativa de prestação jurisdicional; b) é necessário fixar, na atual fase do processo coletivo, os parâmetros e os limites para o cálculo dos danos morais e materiais individuais eventualmente sofridos pelos consumidores; c) o Ministério Público tem legitimidade para propor ação coletiva versando sobre direitos individuais homogêneos; d) os efeitos a sentença proferida em ação coletiva estão restritos à competência territorial do órgão jurisdicional prolator; e) deve ser aplicado o prazo prescricional trienal à hipótese dos autos; f) é possível examinar a validade da cobrança



de tarifa de emissão de boletos (TEC), decidida em outro processo transitado em julgado, na hipótese concreta; g) cabe, no atual momento processual, analisar a efetiva ocorrência de dano material e moral aos consumidores e se o dano material deve abranger a repetição do indébito; h) a ilegalidade verificada na hipótese enseja a compensação de danos morais coletivos; e i) é exorbitante o valor da multa cominatória. 3. Recurso especial interposto em: 30/05/2014. Conclusos ao gabinete em: 26/08/2016. Aplicação do CPC/73. 4. Ausentes os vícios do art. 535 do CPC/73, rejeitam-se os embargos de declaração. 5. Devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e fundamentado corretamente o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional, não há que se falar em violação dos arts. 165 e 458, II, do CPC/73. 6. A ação civil coletiva na qual se defendem interesses individuais homogêneos se desdobra em duas fases, sendo que, na primeira, caracterizada pela legitimidade extraordinária, são definidos, em sentença genérica, os contornos homogêneos do direito questionado. 7. A definição de parâmetros e dos limites para a fixação dos danos materiais e morais individuais se relaciona ao quantum debeatur do direito questionado, o qual deve ser debatido nas ações individuais de cumprimento, que também possuem alta carga cognitiva. 8. **Se o interesse individual homogêneo possuir relevância social e transcender a esfera de interesses dos efetivos titulares da relação jurídica de consumo, tendo reflexos práticos em uma universalidade de potenciais consumidores que, de forma sistemática e reiterada, sejam afetados pela prática apontada como abusiva, a legitimidade ativa do Ministério Público estará caracterizada.** 9. Os efeitos e a eficácia da sentença proferida em ação coletiva não estão circunscritos aos limites geográficos da competência do órgão prolator, abrangendo, portanto, todo o território nacional, dentro dos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido. Precedentes. 10. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. 11. A ausência de fundamentação ou a sua deficiência importa no não conhecimento do recurso quanto ao tema. 12. **O dano moral coletivo é categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou**



abalo psíquico), mas com a violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade (grupos, classes ou categorias de pessoas). Tem a função de: a) proporcionar uma reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial da coletividade; b) sancionar o ofensor; e c) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais. 13. Se, por um lado, o dano moral coletivo não está relacionado a atributos da pessoa humana e se configura *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral, de outro, somente ficará caracterizado se ocorrer uma lesão a valores fundamentais da sociedade e se essa vulneração ocorrer de forma injusta e intolerável. 14. Na hipótese em exame, a violação verificada pelo Tribunal de origem - a exigência de uma tarifa bancária considerada indevida - não infringe valores essenciais da sociedade, tampouco possui os atributos da gravidade e intolerabilidade, configurando a mera infringência à lei ou ao contrato, o que é insuficiente para a caracterização do dano moral coletivo. 15. Admite-se, excepcionalmente, em recurso especial, reexaminar o valor fixado a título de multa cominatória, quando ínfimo ou exagerado, o que não ocorre na hipótese em exame, em que as astreintes, fixadas em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), não se mostram desproporcionais ou desarrazoadas. 16. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (STJ - REsp: 1502967 RS 2014/0303402-4, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 07/08/2018, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/08/2018). (grifou-se)

O dano, no caso, atinge a coletividade de pessoas em situação de rua do Distrito Federal, abrangendo as acolhidas na UNAF e na Casa Flor (UNAM) de forma temporária, bem como todas as abrigadas nos acolhimentos provisórios, que em meio a uma pandemia, estarão abandonados. É, pois, de reconhecimento inafastável a necessidade de fixação de dano moral coletivo ao caso presente.

Carlos Alberto Bittar Filho define o dano moral coletivo como:

(...) a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de



valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (*damnum in re ipsa*).¹⁴

Outrossim, destaca-se que a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu, no julgamento do RESP nº 1784595 MS, em 18/02/2020, que “em situações graves, que põem em risco a saúde e a segurança da população, o dano moral coletivo independe de prova (*damnum in re ipsa*), posto que o Estado Social eleva a saúde pública à classe dos bens jurídicos mais preciosos”, a saber:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIGILÂNCIA SANITÁRIA. SAÚDE PÚBLICA. IRREGULARIDADES SANITÁRIAS EM DROGARIA. ART. 18, § 6º, I E II, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. FÉ PÚBLICA DE AUTO DE INFRAÇÃO. MULTAS APLICADAS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE ASSINATURA DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA - TAC. DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA. ART. 3º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO FAZER. ART. 11 DA LEI 7.347/1985. DESNECESSIDADE DE PROVA DE REINCIDÊNCIA DAS INFRAÇÕES. DE RESPONSABILIDADE POR DANO MORAL COLETIVO IN RE IPSA. 1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra São Bento Comércio de Medicamentos e Perfumaria. Busca-se condenar a empresa a cumprir obrigações de fazer e de não fazer, bem como a pagar indenização por danos morais e materiais causados à coletividade em virtude das práticas irregulares constatadas. A

¹⁴ BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30881-33349-1-PB.pdf>.



drogaria apresentava, segundo inspeções da Vigilância Sanitária, péssimas condições de higiene e limpeza, com a presença de insetos mortos (baratas), sujidades nos pisos, cantos e frestas, além de exposição de produtos vencidos e irregularidades no estoque de medicamentos controlados. Incontroversas, as infrações foram reconhecidas pelo acórdão, que atesta categoricamente "haver prova das condutas consideradas como ilícitas praticadas pela empresa ré".

2. O Estado Social eleva a saúde pública à classe dos bens jurídicos mais preciosos. Para o Direito, ninguém deve brincar com a saúde das pessoas, nem mesmo com sua própria, se isso colocar em risco a de terceiros ou infligir custos coletivos. Compete ao juiz, mais do que a qualquer um, a responsabilidade última de assegurar que normas sanitárias e de proteção do consumidor, de tutela da saúde da população, sejam cumpridas rigorosamente.

3. Nos termos do Código de Defesa do Consumidor, são impróprios ao consumo "os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos" e "os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação" (art. 18, § 6º, I e II, respectivamente). Oferecer ou vender produto com prazo de validade vencido denota grave ilícito de consumo, já que afeta a órbita da saúde e da segurança do consumidor, bem jurídico central nas ordens jurídicas contemporâneas. Por outro lado, representa procedimento incompatível com padrões mínimos de qualidade e com expectativas legítimas relativas a práticas comerciais no mercado de consumo, carregando, ao contrário, censurável arcaísmo característico do capitalismo selvagem, ao qual nada importa, só o lucro.

4. O direito à prestação jurisdicional exprime corolário do direito de acesso à justiça. Segundo a Constituição, em norma dirigida ao legislador, "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, XXXV). Na mesma toada, mas com preceito de aplicação universal, sujeitando inclusive o juiz e o administrador, o Código de Processo Civil dispõe que "não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito" (art. 3º). Irrelevante a criatividade ou erudição do



pretexto que se utilize para a exclusão, a proibição de negativa de jurisdição é simplesmente absoluta, não havendo motivo para abrir exceção vis-à-vis a Administração, já que a prestação jurisdicional se justifica apesar da atuação administrativa, em complemento à atuação administrativa e até contra a atuação ou omissão administrativa. **5. Saúde e segurança das pessoas inserem-se no âmbito mais nobre da atividade judicial. Salvaguardá-las e exigir o cumprimento da legislação sanitária e de proteção do consumidor refere-se às esferas tanto da tutela administrativa como da tutela jurisdicional. A ordem constitucional e legal abomina que, em nome daquela, possa o juiz desta abdicar, o que implica, além de confusão desarrazoada entre acesso à administração e acesso à justiça, reduzir a prestação judicial a servo da prestação administrativa, exatamente o oposto de postulado maior do Estado Social de Direito.** 6. O art. 11 da Lei 7.347/1985 dispõe: "Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor" (grifo acrescentado). Em tais termos, reconhecido o risco ou a ocorrência da conduta comissiva ou omissiva ilícita apontada, o juiz determinará (= dever) a prestação do devido ou cessão do indevido, fixando, ipso facto e ex officio, multa diária (= astreinte). 7. Assim, por confundir esfera administrativa e esfera civil, mostra-se insustentável a posição do Tribunal de origem quando vincula a prestação jurisdicional à "prova de reincidência", recusando-se ademais a cominar, judicialmente, obrigações de fazer e de não fazer sob o fundamento de que as penalidades administrativas impostas foram "suficientes para sanar os vícios constatados", alcançando "o objetivo de coibir futuras condutas ilícitas". 8. A negativa de prestação jurisdicional revela-se mais inadmissível diante da recusa da empresa de solucionar, de modo consensual e extrajudicial, os problemas identificados, por meio de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o propósito de garantir, daí por diante, a saúde de todos e o respeito integral às normas sanitárias e de



proteção do consumidor. Importante lembrar que aplicação de multa, embora possa, em tese, produzir efeitos dissuasórios de novos ilícitos, vincula-se a práticas pretéritas, justificando-se, pois, provimento judicial que garanta a correção do comportamento do infrator daí em diante. E, como se viu, inexistente controvérsia sobre a presença dos ilícitos, seja porque confirmados pelo acórdão recorrido, seja porque, nos termos da jurisprudência do STJ, autos de infração administrativa lavrados por agente de fiscalização possuem fé pública, até prova em contrário a cargo do infrator (presunção *iuris tantum*). 9. Reincidência não é elemento nem critério de configuração de ilícito ou de pertinência da intervenção judicial, mas, sim, circunstância agravante, a ser considerada na dosimetria da sanção aplicável. Por outro lado, ter o réu corrigido, já no curso do processo judicial e após imposição de sanções administrativas, irregularidades comprovadas não impede o prosseguimento da Ação Civil Pública, em especial quando há pedido expresso de indenização e, olhando para a frente, de condenação em obrigações de fazer e de não fazer, além de multa civil, esta última como garantia do cumprimento das providências concretas postuladas. Patente, pois, a necessidade/utilidade do provimento jurisdicional almejado. 10. **Finalmente, em situações graves desse jaez, que põem em risco a saúde e a segurança da população, o dano moral coletivo independe de prova (*damnum in re ipsa*). Consoante inúmeros precedentes do STJ, "a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos, em sede de ação civil pública, considerando, inclusive, que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*" (AgInt no REsp 1.342.846/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 26/3/2019). No mesmo sentido, o AgInt no AREsp 1.251.059/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/9/2019. Essa também a posição dos colegiados de Direito Privado: "Os danos morais coletivos configuram-se na própria prática ilícita, dispensam a prova de efetivo dano ou sofrimento da sociedade e se baseiam na responsabilidade de natureza objetiva, a qual dispensa a comprovação de culpa ou de dolo do agente lesivo, o que é justificado pelo fenômeno da socialização e coletivização dos**



direitos, típicos das lides de massa" (REsp 1.799.346/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe de 13/12/2019).

11. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido para ser determinada a devolução dos autos ao Tribunal de origem a fim de que prossiga o julgamento. (STJ - REsp: 1784595 MS 2018/0301386-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/02/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2020). (grifos não originais)

No presente caso, configurado o dano moral, já que as ações e omissões da administração pública claramente são responsáveis pela inviabilização, esquecimento e descaso das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua, evidenciando-se a violação de direitos transindividuais, na modalidade coletiva, com enorme prejuízo para o grupo de pessoas mencionado.

7. DO PEDIDO FINAL

Ante o exposto, requer o Ministério Público:

i) a citação do Distrito Federal, na pessoa de seu Procurador-Geral, no SAM, Projeção I, Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 4º andar, CEP 70620-000, Brasília/DF, para contestar, querendo, a presente ação, sob pena de revelia;

ii) seja concedida a tutela provisória de urgência antecipada para que:

a) seja INTERDITADA, em caráter de urgência, a unidade de Acolhimento para Adultos e Famílias – UNAF Areal, situada na QS 9, Lote 01/07, Águas Claras DF ;

b) sejam remanejadas as pessoas em situação de rua abrigadas e acolhidas na UNAF Areal para local (ou locais) de propósitos semelhantes e que tenham condições adequadas de salubridade e estruturais para recebê-las;

c) seja determinado que o GDF apresente projeto para realização de reformas estruturais que garantam um padrão básico de segurança e salubridade aos acolhidos na UNAF Areal, em prazo exíguo, a ser estabelecido por esse juízo;



d) seja determinado que o GDF promova a higienização/dedetização necessária à eliminar quaisquer tipo de infestações por insetos e animais sinantrópicos e peçonhentos, realizando-se o controle de vetores a fim de permitir receber e abrigar pessoas na Casa Flor sem violação de direitos humanos, pontuando o caráter de extrema urgência da medida;

e) seja garantida a manutenção dos alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, nos padrões técnicos vigentes que assegurem a segurança dos usuários, preservando, no mínimo, o número de vagas atual, até que se celebre convênio ou instrumento similar para prestação de serviços de acolhimento em caráter permanente, ressaltando-se a necessidade de encaminhamento das pessoas abrigadas na Unaf para outras unidades de acolhimento.

f) caso não seja determinada a imediata interdição da UNAF AREAL, seja determinado ao GDF que promova a higienização/dedetização necessária à eliminar quaisquer tipo de infestações por insetos e animais sinantrópicos e peçonhentos, realizando-se o controle de vetores a fim de permitir receber e abrigar pessoas na unidade sem violação de direitos humanos, pontuando o caráter de extrema urgência da medida;

g) para assegurar a efetividade do pedido anterior, requer que seja fixada multa cominatória, nos termos dos artigos 497 e 500 do CPC (Lei Federal n. 13.105/2015), no valor a ser fixado como suficiente por Vossa Excelência;

h) caso não se acolham os pedidos anteriores, que estabeleça este juízo qualquer outro mecanismo de constrição que entender pertinente para ensejar o efetivo cumprimento da obrigação;

iii) seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública para:

a) condenar o Distrito Federal na obrigação de fazer consistente na higienização **necessárias na UNAF e na Casa Flor (UNAM) para eliminar quaisquer tipo de infestações por insetos e animais sinantrópicos e peçonhentos, realizando-se o controle de vetores a fim de permitir receber e abrigar pessoas no local sem violação de direitos humanos;**

b) seja determinado que o GDF proceda às reformas estruturais que garantam um padrão básico de segurança e salubridade aos acolhidos na UNAF Areal, devendo cumprir o projeto apresentado em sede liminar;



c) condenar o Distrito Federal na obrigação de fazer, consistente na apresentação de relatórios semestrais ao Núcleo de Direitos Humanos com a demonstração de que está sendo efetivado o controle de vetores de animais peçonhentos, sinantrópicos e insetos na UNAF Areal e na Casa Flor.

d) condenar o Distrito Federal na obrigação consistente em manter os alojamentos provisórios criados em Ceilândia, Recanto das Emas e Autódromo de Brasília para abrigar pessoas em situação de rua em virtude da pandemia da Covid-19, nos padrões técnicos vigentes que assegurem a segurança dos usuários, preservando, no mínimo, o número de vagas atual, até que se celebre convênio ou instrumento similar para prestação de serviços de acolhimento em caráter permanente.

iv) seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública para condenar o Distrito Federal ao pagamento de danos morais coletivos no valor de 200.000,00 (duzentos mil reais);

v) requer, ainda, o Ministério Público, provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Embora haja determinação legal para identificação do valor da causa, vê-se que o objeto da lide busca tutelar direitos de valor inestimável. Portanto, para fins apenas de atendimento ao artigo 291 do CPC, dá-se à causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Instruem a presente ação os documentos:

- 1) Doc. 1 - Recomendação nº 05-NDH-MPDFT
- 2) Doc. 2 - Rel. 30 de setembro unaf
- 3) Doc. 3 - Denúncia CLDF
- 4) Doc. 4 - Denúncia Coletivo Vozes da Rua
- 5) Doc. 5 - Relatório Técnico nº 10862020 – APAELSPD
- 6) Doc. 6 – Ofício 408/2020 - SES/SVS/DIVISA
- 7) Doc. 7 - Memória da Reunião 18-11-2020
- 8) Doc. 8 – Recomendação nº 05_NDH_MPDFT Pop Rua Unidades de Acolhimento adequação - 08190.018921-20-02
- 9) Doc. 9 - Relatório Técnico n. 1171-2020
- 10) Doc. 10 - Ofício nº 0117 – A_2004
- 11) Doc. 11 - Ofício Nº 36-2020-SDES



12) Doc. 12 - resposta da Sedes à Recomendação nº 05/2020/NED/NDH/MPDFT

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

Mariana Silva Nunes
Promotora de Justiça
Núcleo de Enfrentamento à Discriminação
NDH / MPDFT

Mariana Fernande Távora
Promotora de Justiça
Núcleo de Enfrentamento à Discriminação
NDH / MPDFT

Fabricia da Hora Pereira
Assistente Social
Núcleo de Enfrentamento à Discriminação
NDH / MPDFT

Tainá Cima Argolo
Analista Processual
Núcleo de Enfrentamento à Discriminação
NDH / MPDFT