

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

AUGUSTO FONTOURA SALEM

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A ADPF N° 976/DF: A
POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL AO ENCONTRO DA CONDIÇÃO DE
CIDADANIA**

São Borja

2024

AUGUSTO FONTOURA SALEM

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A ADPF N° 976/DF: A
POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL AO ENCONTRO DA CONDIÇÃO DE
CIDADANIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Pampa, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Larissa Nunes
Cavalheiro

São Borja

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

S163e Salem, Augusto
ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A ADPF N° 976/DF: A POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL AO ENCONTRO DA CONDIÇÃO DE CIDADANIA / Augusto Salem.
37 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa, DIREITO, 2024.
"Orientação: Larissa Nunes Cavalheiro".

1. direitos fundamentais. 2. estado de coisas inconstitucional. 3. população em situação de rua. I. Título.

AUGUSTO FONTOURA SALEM

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A ADPF Nº 976/DF: A POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL AO ENCONTRO DA CONDIÇÃO DE CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 09 de julho de 2024.

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Larissa Nunes Cavalheiro

Orientadora

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Prof.^o Dr.^o Airton Guilherme Berger Filho

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Prof.^o Dr.^o Flávio Marcelo Rodrigues Bruno

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **LARISSA NUNES CAVALHEIRO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2024, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **FLAVIO MARCELO RODRIGUES BRUNO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/12/2024, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **AIRTON GUILHERME BERGER FILHO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/12/2024, às 20:36, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1634657** e o código CRC **453FBEEA**.

Dedico este trabalho à Najoa e Yusuf, os grandes responsáveis por eu estar aqui.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, Najoa e Yusuf, os quais sem o apoio durante toda minha vida não seria possível cumprir com a minha trajetória. Obrigado por serem fonte de infinita inspiração, amor e carinho, para sempre vou levá-los no meu coração.

À minha mentora, Cláudia Maria, por ser minha referência como profissional e pessoa, por ter me ensinando tudo que sei hoje e sempre continuar a me desafiar intelectualmente. Espero que tenha alcançado suas expectativas desde o momento que nos conhecemos e agradeço pela infinita paciência pela qual passou seus ensinamentos a mim.

A todos meus colegas e amigos que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, em especial minhas amigas Mariana, Beatriz, Flávia e Myrelle. Obrigado pela convivência e todos os dias de felicidade que me proporcionaram.

À professora Larissa Nunes Cavaleiro por toda a orientação proporcionada, pelas sugestões, correções e incentivos. Agradeço também pelo fato de em tão pouco tempo ser um membro tão importante no meu desenvolvimento acadêmico e como docente da Universidade, sempre exercendo um papel exemplar como educadora.

RESUMO

O presente artigo analisou a garantia dos direitos constitucionais da população em situação de rua e o impacto na sua condição de cidadania, a partir da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) decretado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Objetivou-se investigar a origem do ECI, seus efeitos e critérios frente ao primeiro caso julgado pela Corte Colombiana e como foi importado este instituto jurídico para o Brasil. Foram descritos o funcionamento da jurisdição constitucional, os instrumentos jurídicos previstos na Constituição e as técnicas decisórias do STF. Também foram investigados os panoramas normativos de políticas públicas destinados à população em situação de rua e sua efetividade. A metodologia utilizada foi uma pesquisa explicativa, para fins de análise do fenômeno do ECI. Foi usado como instrumento a coleta de dados e a pesquisa bibliográfica pela busca de normas, livros, doutrinas, bem como jurisprudência que envolvem a discussão acerca do tema. Na condução desse estudo, restou demonstrado que a condição de vulnerabilidade social das PSR está intimamente atrelada à omissão estatal em promover a efetivação das políticas públicas em vigor, ao considerarmos o trabalho das pesquisas realizadas por profissionais membros do corpo da assistência social dos entes federados e órgãos municipais.

Palavras-Chave: Direitos fundamentais; estado de coisas inconstitucional; população em situação de rua.

ABSTRACT

This article analyzed the guarantee of constitutional rights for the homeless population and its impact on their citizenship status, starting from the declaration of the Unconstitutional State of Affairs (ECI) decreed in the Action of Non-Compliance with Fundamental Precept 976/DF, judged by the Brazilian Supreme Federal Court (STF). The objective was to investigate the origin of the ECI, its effects, and criteria compared to the first case judged by the Colombian Court, and how this legal concept was imported into Brazil. The functioning of constitutional jurisdiction, the legal instruments provided in the Constitution, and the decision-making techniques of the STF were described. The normative landscapes of public policies aimed at the homeless population and their effectiveness were also examined. The methodology used was explanatory research to analyze the phenomenon of the ECI. Data collection and bibliographic research were conducted, searching for norms, books, doctrines, as well as case law involving discussions on the subject. Through this study, it was demonstrated that the social vulnerability of homeless individuals is closely linked to the state's omission in implementing existing public policies, considering the work of research conducted by professionals in the social assistance sector of federal entities and municipal agencies.

Keywords: Fundamental rights; population in street situation; unconstitutional state of affairs.

LISTA DE ABREVIATURAS

n. – número

p. – página

LISTA DE SIGLAS

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ECI – Estado de Coisas Inconstitucional

MNPR – Movimento Nacional de População de Rua

PSR – População em Situação de Rua

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O ECI COMO INSTITUTO JURÍDICO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	14
2.1 A origem do Estado das Coisas Inconstitucional e os seus principais aspectos conceituais	14
2.2. A Jurisdição Constitucional	16
3 ECI NO CENÁRIO SOCIOJURÍDICO BRASILEIRO.....	21
3.1 Pessoas em situação de rua e políticas de cidadania	21
3.2 ECI em sede da ADPF/976	23
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS.....	33

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo marco na positivação de direitos sociais dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, sua aplicabilidade tornou-se limitada em razão da necessidade de regulamentá-los e efetivá-los de forma satisfatória. Conseqüentemente, um dos entraves na aplicação efetiva de normas não autoaplicáveis da Carta Magna é a ausência de políticas públicas ou sua falta de integralização quando regulamentada.

Neste cenário, a população em situação de rua incorpora uma parcela significativa de cidadãos brasileiros que têm seus direitos violados de forma diária, em decorrência da omissão do Poder Público nas mais diversas esferas, já que deixa de integrá-los na sociedade, ao não cumprir legalmente as previsões das normas constitucionais, tampouco infraconstitucionais.

A partir disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido provocado para analisar estas omissões sistêmicas, o que implica num cenário de judicialização de questões normativas e de tomada de decisões políticas, outrora privativas das demais esferas do poder. Assim, surge o instituto de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), que implica no seguinte problema de pesquisa: quais os limites e a possibilidade de intervenção do STF por meio da declaração do ECI nos demais poderes, no sentido de garantir a condição de cidadania das pessoas em condição de rua, no Brasil?

O tema ganhou relevância a partir do momento que a Constituição Cidadã positivou os direitos como a igualdade, a vida, a dignidade, a moradia e a saúde, o que se tornou um ponto central de discussão junto ao STF na ADPF nº 976, em razão da declaração do ECI frente a uma falha sistêmica do Poder Público, junto com a população em situação de rua.

O destacado instituto, objeto da presente pesquisa, teve sua origem em decisão prolatada pela Corte Colombiana, em 1997. Foi importado para o contexto sociojurídico brasileiro com a finalidade de impulsionar o Poder Legislativo e Executivo, para tomarem medidas no enfrentamento de suas omissões, quando são observadas falhas sistemáticas, responsáveis por infringir uma série de direitos sociais de um elevado grupo de pessoas.

Ao julgar os pedidos feitos na ADPF nº 976, houve o reconhecimento do ECI frente à população em situação de rua (PSR), com o acolhimento parcial das

medidas solicitadas pelos partidos políticos requerentes da ação, tendo em vista que o contexto apresentado na ação, exige por parte dos órgãos estatais a adoção de medidas para frear o cenário de inobservância de seus direitos. Surgiu então a necessidade de analisar se o modelo decisório adotado pelo STF nessa ocasião supre as exigências propostas pelos demandantes e as reivindicações históricas formuladas por esta população.

Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, uma vez que o desenvolvimento do tema proposto parte do contexto da jurisdição constitucional e sua pretensão de tutela dos direitos fundamentais, para analisar especificamente o ECI, enquanto instrumento de reconhecimento da condição de cidadania das pessoas em situação de rua.

Já os métodos de procedimentos empregados foram o histórico e o monográfico. O primeiro foi utilizado com o objetivo de realizar uma retrospectiva conceitual-histórica do ECI, definindo-o de modo a elucidar os principais aspectos deste instituto. Quanto ao segundo, pretendeu-se, por meio da referida metodologia, aprofundar o estudo do tema proposto, no sentido de estabelecer um momento crítico-reflexivo acerca das necessárias garantias para o reconhecimento da condição de cidadania de todos e todas, em especial, das pessoas em situação de rua.

Somado aos métodos acima, as técnicas de pesquisa utilizadas se basearam na análise de legislações, em especial, as disposições da Constituição Federal, assim como as decisões do STF. Também foi realizada consulta bibliográfica, abrangendo livros e artigos científicos com aderência ao tema.

Diante disso, o objetivo foi verificar o ECI e suas implicações no contexto sociojurídico brasileiro. Além disso, pretendeu-se analisar se sua implementação no ordenamento jurídico exigiu mudanças estruturais através de prolação de decisões, ante a verificação de sua compatibilidade frente ao sistema de freios e contrapesos, bem como pelo princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

2 O ECI COMO INSTITUTO JURÍDICO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O ECI, como foi nomeado junto à Corte Constitucional da Colômbia, surge no contexto de violação de direitos fundamentais por omissão do Estado de forma reiterada, sendo este instituto jurídico utilizado como ferramenta por Tribunais para solucionar tais violações, seja na esfera administrativa ou normativa.

Logo, no primeiro momento do presente capítulo será exposta a origem do ECI como instituto jurídico na Corte Constitucional Colombiana e o caso da primeira Decisão prolatada pelo referido tribunal. Visa-se compreender os pressupostos para a declaração do ECI e a repercussão nas instituições do país. Tal análise é fundamental para entender a forma como o STF recepcionou o ECI no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive pela interpretação dos Ministros nos requisitos chanceladores da adoção da medida, em comparação com primeira declaração do ECI na Corte Colombiana.

No segundo momento, será apresentado uma análise da recepção do ECI no Brasil e quais normativas norteiam a primeira oportunidade em que o STF entendeu como necessária a aplicação do ECI no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, destacar-se-á medidas que foram adotadas para enfrentar a violação de direitos arguida na ocasião do debate sobre a situação dos estabelecimentos prisionais brasileiros.

2.1 A origem do Estado das Coisas Inconstitucional e os seus principais aspectos conceituais

O ECI tem suas origens na Corte Constitucional da Colômbia, em razão do início de um processo norteado pela ideia de proteger juridicamente uma parcela vulnerável da população, a qual era acometida de crises humanitárias em grande escala (Alarcón, 2017).

Neste contexto, foi prolatada *Sentencia de Unificación*, julgada em 1997 - SU. 559/97 pela Corte Constitucional, onde houve o reconhecimento da distribuição desigual de um subsídio estatal intitulado Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Magistério, entre as cidades *María La Baja* e *Zambrano* (Colombia, 1997).

O caso julgado pela Corte tratava dos direitos à assistência social e à saúde de quarenta e cinco professores que haviam sido violados, pois havia contribuído

com 5% dos seus rendimentos ao referido fundo, sem que as cidades recolhedoras realizassem a devida contraprestação, tampouco passassem os valores devidos aos docentes para o gozo de seus direitos constitucionais (Marmelstein, 2015, p. 242 *apud* Serafim; Albuquerque, 2020, p. 273).

Outro ponto relevante sobre a Decisão discutida, é que a Declaração do ECI surgiu no julgamento dos casos individuais. E, a partir do momento que a Corte observou uma violação generalizada dos direitos discutidos, conferiu uma eficácia de repercussão em todos os casos idênticos (Dantas, 2017).

Segundo Guimarães (2017, p. 84), um dos pontos principais da Decisão que fundamentou o ECI seria que há um dever institucional dos poderes estatais colaborarem entre si de forma harmônica, bem como de evitar judicialização de circunstâncias semelhantes. Para isso ocorrer, é necessário por parte das autoridades públicas, inclusive a Corte julgadora do caso, notificarem situações que afrontem a constituição.

Ainda, conforme complementa Alarcón (2017), a Corte assumiu uma posição de resguardar sua titularidade como detentora da capacidade de fiscalizar e exigir o cumprimento das obrigações constitucionais das demais autoridades do estado, bem como estipulou como critério para o ECI que sua matéria tenha relação direta com a violação de direitos fundamentais. E, por último, na parte da eficácia da Decisão, entendeu que a Corte pode exigir requerimentos específicos ou genéricos para que as autoridades envolvidas fizessem ou deixassem de fazer determinada conduta.

Todavia, nesta primeira ocasião de reconhecimento do ECI, a Corte apenas se limitou a declarar a violação à Constituição, bem como determinou que ocorressem mudanças institucionais perante este Estado, dentro de um prazo razoável e levando em consideração as atribuições dos órgãos estatais envolvidos Guimarães (2017, p. 84).

A partir da teoria ECI foi estipulado os seguintes requisitos para sua configuração: 1) violação sistemática de diversos direitos fundamentais sobre um grupo de pessoas; 2) a inconstitucionalidade precisa ser fruto da omissão do Estado e gere falhas estruturais em razão da ausência e/ou descumprimento de políticas públicas, combinado com uma demora por parte do sistema político em solucionar a privação desses direitos; 3) exigir a intervenção do Poder Judiciário através de decisões estruturais junto com os órgãos públicos Campos (2015 *apud* Bastos, 2017, p. 302).

Segundo Hernández (2003, p. 203-228 *apud* Guimarães, 2017, p. 82) o instituto jurídico do ECI pode ser visto como a proteção dos direitos fundamentais numa maneira objetiva, pois ao ser declarado implica na retirada da inércia estatal, a qual deverá agir por mandados de ações e deveres junto aos seus órgãos.

Tal entendimento é corroborado por Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015, s. p.):

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades.

A técnica formulada pela Corte Colombiana objetiva impor aos demais órgãos medidas para sanar a violação de direitos através de litígio estrutural ou casos estruturais, sendo esta uma modalidade de Decisão judicial. As características da determinação judicial devem ser pautadas na imposição de medidas coordenadas junto a todas as instâncias estatais relacionadas com o caso enfrentando, bem como devem afetar todas as pessoas envolvidas na falha estrutural (Garavito; Franco, 2010, p. 15-16 *apud* Guimarães, 2017, p. 82).

Já na jurisdição constitucional brasileira, o caso em que houve o enfrentamento dos argumentos acerca do ECI foi através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, cuja matéria versava sobre o sistema penitenciário brasileiro.

2.2 A Jurisdição Constitucional

Inicialmente, ao ser analisada a jurisdição constitucional, responsável por enfrentar as questões oriundas da matéria vinculada ao ECI, é importante destacar o instrumento jurídico adequado para o julgamento dos argumentos de eventual lesão aos direitos constitucionais em ampla escala, veja-se.

No contexto processual constitucional brasileiro, o ECI tem sido recepcionado pelo STF em ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, cuja

previsão se encontra no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e Lei nº 9.882/99. Nesta lei foi definido que os atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição serão discutidos através desta ação quando preenchidos os seguintes requisitos: 1) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental; 2) tenha sido causada por ato dos Poderes Públicos; e 3) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça (Brasil, 1999).

O objeto da ação são atos do Poder Público, e na lição do professor Abboud (2016, p. 169):

Esse ato do Poder Público pode ser normativo ou administrativo, comissivo ou omissivo. Todos esses ficam sujeitos à fiscalização por meio da arguição de descumprimento de preceitos fundamentais. Poder público compreende todas as autoridades e todos os órgãos da administração pública direta e indireta, vale dizer, as pessoas jurídicas do direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), seus respectivos órgãos (Ministros, Secretarias, Agências reguladoras e demais órgãos de decisão e execução), bem como as entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), em todos os níveis de governo (federal estadual, distrital e municipal).

No ano de 2015, o STF importou o instituto de ECI da Colômbia através do julgamento da Medida Cautelar na ADPF 347/DF, que tratava sobre a situação de inconstitucionalidade do sistema penitenciário brasileiro¹.

A partir deste precedente, o STF tem apresentado diversas soluções jurídicas em seus julgados para temas de grande relevância social por meio da supressão de lacunas legislativas, inclusive na área de políticas públicas. Neste sentido, tende a expandir os significados e a possibilidade de determinadas normas alcançarem outros vieses interpretativos à luz da Constituição, além do Tribunal ampliar sua própria atuação. Consequentemente, tal prática pode ser considerada como um ativismo judicial² quando realizadas com frequência (Campos, 2012, p.17).

¹ Mais informações sobre este caso, ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurelio. Brasília, 09 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

² O ativismo judicial para Clarissa Tassinari (2012, p. 22) possui: "[...] diversos entendimentos sobre a temática, em uma tentativa de sistematizar as concepções existentes, é possível elencar, por exemplo, algumas perspectivas de abordagem: a) como decorrência do exercício do poder de revisar (leia-se, controlar a constitucionalidade) atos dos demais poderes; b) como sinônimo de maior interferência do Judiciário (ou maior volume de demandas judiciais, o que, neste caso, configuraria muito mais a judicialização); c) como abertura à discricionariedade no ato decisório; d) como aumento da capacidade de gerenciamento processual do julgador, dentre outras".

Por outro lado, Hesse (1991, p. 15) entende que toda Constituição visa ser cumprida, na medida da realidade política e social extraída de sua época, com o aplicador das normas, isto é, o Poder Judiciário, incumbindo-se de garantir força ao texto constitucional.

Ou seja, por força do art. 5º, inciso XXXV³, da Constituição Federal, o qual positivou o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, incumbe ao Poder Judiciário atuar no enfrentamento de questões onde há violação das normas frente à Constituição.

Segundo Roberto Romboli (2015, p. 59):

[...] visando não frustrar o significado assumido em matéria da Carta constitucional, não parece possível reconhecer ao legislador, ou seja, à maioria parlamentar, a possibilidade de frustrar, na essência, com a sua inércia, a existência de um direito constitucional. É o que parece ocorrer no caso dos assim chamados direitos certos, porém não tutelados, quando, após o reconhecimento da existência de um direito constitucional, lhe é negada proteção, invocando-se como justificativa a falta de intervenção do legislador (...). A jurisprudência constitucional, em várias oportunidades, tem convidado nestas circunstâncias o próprio juiz a procurar a solução e assegurar a tutela dos direitos fundamentais, buscando-a diretamente nos princípios constitucionais Romboli (2015, p. 59).

Outro tema relevante para discorrer sobre o alcance da jurisdição constitucional são as decisões estruturais prolatadas pelo STF, as quais versam sobre a intervenção promovida pelo Poder Judiciário no âmbito de atuação dos demais poderes, abrangendo desde questões de temas como saúde, educação e até o sistema carcerário, o que pode acarretar em o Estado ser obrigado a realizar medidas, a fim de corrigir a lesão de direitos perpetrada por instituições públicas, seja por sua omissão e/ou descumprimento de leis já positivadas (Vieira, 2020).

Estas decisões podem ser consideradas como uma exceção à forma organizacional do Estado, vez que tomam lugar no nosso ordenamento jurídico de forma subsidiária ao princípio da separação de poderes, estando organizada em dois aspectos: o externo e o interno. Quando se busca a correção das falhas dos Poderes Executivo e/ou Legislativo na garantia de direitos por meio de políticas públicas há uma subsidiariedade externa pelo Poder Judiciário. Já no ponto de vista

³ "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, nos termos seguintes:
[...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Brasil, 1988, s.p.)

interno, ele preza por dialogar com as instituições ao invés de métodos coercitivos, que poderiam impactar negativamente o Estado (Fachin; Scheinmann, 2018, p. 227).

Além do critério de subsidiariedade que o julgador deve considerar para a aplicação das decisões estruturais, os autores Fachin e Schinemann (2018) ainda asseveram ser necessário verificar a proporcionalidade da medida, ao passo que não deve ser estipulada obrigação inexecutável por parte do estado, sob perigo de inviabilizar outros direitos de igual importância.

Por outro lado, o STF em julgamento realizado no RE nº 592.581 se posicionou no sentido de relativizar questões orçamentárias privativas do Poder Executivo, ao conceder ao Poder Judiciário a possibilidade de determinar que a Administração Pública realize reformas emergenciais em presídios, ante a imperiosa necessidade de ser garantido o mínimo existencial aos presos. O teor do tema nº 220, de repercussão geral e fruto do Recurso Extraordinário supracitado, estipulou que:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 220 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido, a fim de que se mantenha a decisão proferida pelo juízo de primeiro grau. Ainda por unanimidade, o Tribunal assentou a seguinte tese: É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes (Brasil, 2015, p. 3).

O contexto extraído da atual jurisdição constitucional brasileira revela a permissão para ser utilizada as decisões estruturais com a finalidade de reestruturar os institutos estatais, com fundamento na proteção dos direitos sociais, quando verificada a omissão do Estado na proteção destes direitos (Fachin; Schinemann, 2018, p. 226).

Desta forma, como discorre o autor Osna (2017, p. 184), ao serem proferidas as sentenças estruturais, não somente há uma definição de medidas a serem adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, como também existe a necessidade de uma fiscalização quando a adoção ou cumprimento das políticas públicas a serem promovidas com o objetivo de sanar eventual violação de direitos, pois seria

provável um insucesso da decisão estruturante, se assim o Poder Judiciário não fizesse.

Feita a exposição do caso paradigmático colombiano e o destaque das decisões estruturais, ambos necessários para ressaltar conceitos importantes para a compreensão do próximo momento do trabalho, que se passa então a abordar especificamente o cenário brasileiro envolvendo a ECI e as pessoas em situação de rua.

3 ECI NO CENÁRIO SOCIOJURÍDICO BRASILEIRO

Compreendendo a origem do instituto do ECI e os seus principais aspectos, passa-se a analisar o caso da ADPF nº 976 e o preenchimento dos requisitos que demonstram uma grave violação dos direitos humanos frente às pessoas em situação de rua.

No primeiro momento do presente capítulo será contextualizado o panorama das pessoas em situação de rua até o ajuizamento da referida ADPF e quais políticas de cidadania estão em vigor, para garantir os direitos fundamentais desta parcela da população.

Posteriormente, no segundo momento, será analisada a discussão estabelecida na ADPF nº 976 pelos demandantes, através da análise dos pedidos frente ao que foi efetivamente acolhido por parte dos Ministros. Cumulativamente, será discutido quais os argumentos jurídicos que embasam os direitos da população em situação de rua.

3.1 Pessoas em situação de rua e políticas de cidadania

Segundo Barbosa (2022, p. 11), há um processo de exclusão das pessoas em situação de extrema pobreza, ocasionado por um sistema exploratório e desumano, cujo interesse está em privilegiar grupos culturalmente hegemônicos, sem sensibilidade a parcela vulnerável da população e uma cultura de discriminação dos pobres.

Os autores Bove e Figueiredo (2015, p. 17) complementam esta compreensão ao afirmarem que as sociedades no contexto norteado pelo sistema capitalista criam um imaginário social pautado pelo lucro e adquirir vantagem às custas de outro indivíduo, o que acarreta a objetificação das pessoas, resumindo-as pela sua aparência, beleza e produção. Conseqüentemente, as pessoas em situação de rua acabam sendo vítimas da valorização exacerbada dessa cultura, pois é malvisto socialmente o fato de pessoas em situação de vulnerabilidade não gozarem de plena saúde mental ou higiene, tampouco não serem membros da parcela considerada como produtiva da sociedade.

Os autores concluem:

O histórico de violações se dissemina pelo País. A sociedade, cada vez mais, discrimina, violenta e segrega. É o retrato de uma situação olhada pelo avesso: quem padece é visto como culpado, não como vítima de um sistema. Desprovida de informações e acesso aos direitos básicos, a população em situação de rua depara-se diariamente com violações, não só dos direitos sociais, assegurados por lei, mas dos direitos fundamentais de todo e qualquer ser humano (Bove; Figueiredo, 2015, p. 17).

Numa perspectiva formal, o governo brasileiro conceitua a população de rua no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PSR) e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Brasil, 2009).

Frente a um cenário de inobservância dos direitos das PSR, levando em conta um aumento desta população em grandes centros urbanos e em suas periferias observado desde 1990, em 2008, o Governo Federal estipulou regras voltadas aos moradores em situação de rua, cuja condição de vida é uma das formas extremas de exclusão social, através da Política Nacional para a Inclusão Social da População em situação de Rua, com fins de nortear a construção de políticas públicas (Serafino, 2015).

No documento, a População em Situação de Rua é definida como aqueles segmentos sociais que "em comum possuem a característica de estabelecer no espaço público da rua seu palco de relações privadas, o que as caracteriza como 'população em situação de rua'" (Brasil, 2008, p. 3).

Na Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua é necessário destacar as seguintes diretrizes para melhor entendimento dos objetivos da norma:

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - Promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; II - Respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais; III - Direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade; IV - Não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória; V - Supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua (Brasil, 2008).

Conforme assevera autora Serafino (2015), os princípios podem ser traduzidos como uma forma do Estado brasileiro se comprometer na integração desta parcela da população na forma de uma diretriz constitucional, cujo objetivo é a preservação física e psíquica dessas pessoas, o que possibilita uma inserção pautada na garantia de sua dignidade.

Mesmo estando em vigor Política Nacional para a População em Situação de Rua, o decurso de tempo até o ajuizamento da ADPF n. 976, demonstrou um descomprometimento do estado em efetivar políticas públicas capazes de frear o aumento desta população ou até mesmo reverter o cenário de violação sistemática de direitos das PSR, conforme será analisado no tópico posterior.

3.2 ECI em sede da ADPF/976

A ADPF n. 976, que tem como demandantes o partido Rede Sustentabilidade, o Partido Socialismo Liberdade e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto, objetivou o reconhecimento do ECI frente ao panorama das pessoas em situação de rua, a fim de determinar a tomada de medidas na esfera legislativa, orçamentária e administrativa para o combate da vulnerabilidade social apresentada por esta parcela da população.

Na petição inicial na ADPF foi narrado que:

- 1) houve diminuição das temperaturas no período do outono e inverno e, por conta disso, pessoas em situação de rua estavam vindo a óbito por ausência de moradia ou abrigo fornecido pela administração pública, 2) a desigualdade no Brasil tem demonstrado seus efeitos com o aumento alarmante do número de pessoas em situação de rua, 3) não há política pública eficaz no atendimento a estas pessoas. Por fim, os fatos narrados concluem que há uma violação da dignidade da pessoa humana desta população (Brasil, 2022).

Ao final da ADPF, foi estabelecida uma série de pedidos para que o STF determinasse o cumprimento de providências junto aos Poderes Executivos federal, estaduais e municipais, para preservar os direitos à saúde e vida das pessoas em situação de rua. Tais pedidos vão desde a adesão formal das diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/2009, a apresentação de planos para zerar a carência de abrigos, utilização de equipes médicas para concessão de serviços de saúde, a identificação individual destas pessoas, até a criação de incentivos para gerar vagas de emprego em prol da população, o que iria facilitar a inserção deles no mercado de trabalho, com base na interpretação extensiva da art. 25, §9º, II, da Lei 14.133/2021⁴, conhecida como Lei das licitações (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Vejamos que o panorama fornecido da peça inaugural dos demandantes da ADPF n. 976 é corroborado pelos dados da PSR até então adquiridos pelas pesquisas sobre esta parcela da população.

De acordo com a pesquisa encomendada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a população em situação de rua teve um aumento demográfico de 211% durante os anos de 2012 a 2022, tendo alcançado o patamar de 281,4 mil pessoas. Este aumento da PSR se deu num ritmo acelerado e foi maior que o crescimento vegetativo da população (Natalino, 2023).

Os dados coletados refletem uma realidade alarmante, já que demonstra uma ineficácia governamental em frear o avanço do número de pessoas em situação de rua, enquanto tem igual insucesso em garantir que esta condição não as afaste de seus direitos constitucionalmente previstos, ao consideramos a Política Nacional para a População em Situação de Rua vigente.

Segundo Nalin e Almeida (2023), apresentando informações sobre o censo do IBGE de 2022, os dados acerca da habitação demonstram que o Brasil possui 11 milhões de domicílios vagos, ou seja, moradias que estão à venda, disponíveis para alugar. Já o déficit de habitações, conforme Carneiro (2023), se encontra no patamar de 5.964 milhões de casas. Ou seja, há mais residências disponíveis para uso do

⁴ O referido regramento se encontra assim disposto: “[...] Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...] § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:
II - oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 2021, s.p.).[...]”

que a população que precisa delas. Além disso, há escassez de consultórios na rua e abrigos, além de falta de lugares dotados de condições dignas de acolhimento (Monteiro; Chagas, 2021).

Em um estudo realizado pelo Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais (2015, p. 57), a avaliação dos profissionais participantes da pesquisa é que os governos municipais não buscam promover soluções para os problemas que afetam as PSR. Na prática, a administração pública concentra esforços para limpar as ruas, perpetuando uma visão higienista. O estudo em questão ainda aponta que:

Nos últimos 30 anos, a criação de algumas leis, como a PNPR, – resultado de demandas advindas da organização da própria PSR – sinalizam a possibilidade de mudança desse cenário. No entanto, esse estudo aponta que diversas contradições na forma em que o poder público enfrenta essa questão têm impedido avanços e, muitas vezes, representado grandes retrocessos. Políticas públicas pautadas em uma lógica de inclusão e de empoderamento desses sujeitos coexistem e disputam espaço com situações de recusa de diversos serviços públicos em atender a essa população e com ações higienistas e repressivas. A própria sociedade exige do poder público esse tipo de conduta, sem se implicar com o aprofundamento da compreensão dos problemas sociais do país. Exigem uma resposta rápida, rasa e, conseqüentemente, ineficaz. Além disso, na maioria das vezes, a saída das ruas se mostra um projeto irrealizável, pois não há políticas públicas que amparem o sujeito nesse processo (Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais, 2015, p. 71).

Frente a massiva inobservância de direitos perpetuada pelo estado, em Decisão Monocrática, prolatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, foi concedido parcialmente os pedidos formulados na ADPF/976, ao determinar que o Poder Público, em todas as suas esferas, cumpra as diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, inclusive assegurando o respeito às especificidades dos diferentes grupos familiares a fim de evitar a separação de núcleos familiares (Brasil, 2023).

A referida decisão foi referenciada pela turma julgadora da ADPF nº 976/DF, a qual estipulou que o Poder Executivo, nas esferas municipal, federal e estadual, cumprissem as seguintes determinações:

I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; (II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos

institucionais existentes; II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua; II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua; II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cívicas de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua; II.10) Disponibilização imediata: II.10.1) Pela defesa cívica, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade; II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua; e (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação (Brasil, 2023, p. 32).

A decisão prolatada pelo STF se baseou em cinco pontos principais que levaram o reconhecimento do ECI, sendo estes: 1) a efetiva integração do Estado às políticas públicas, 2) a aporofobia, 3) o direito fundamental à identidade, 4) direitos sociais a educação e ao trabalho, 5) direito fundamental à moradia.

Os direitos acima descritos se revelam enquanto saída às PSR da circunstância violadora de seus direitos, porém só é possível garanti-los a partir de um esforço conjunto por parte das esferas governamentais, que vão desde direcionar a este grupo uma política habitacional sólida, até estratégias de criação

de postos de trabalho, a fim de promover independência financeira e, conjuntamente, o acesso à educação, sem distinção de idade pré-determinada para promoção de sua oferta (Ferreira; Raiol, 2023, p. 15-16)

Destes, em consonância com a proposta do trabalho, ressaltam-se a aporofobia e o direito à identidade das PSR. Isto porque tais conceitos elucidam as formas pelas quais a administração pública tende a invisibilizar esta parcela da população para a garantia dos demais direitos intrínsecos a sua personalidade como cidadão.

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, desde a edição do Decreto responsável por instituir a Política Nacional para a População de Rua, os objetivos neles previstos não foram alcançados, o que demonstra uma conduta por parte do Estado brasileiro de ignorar esta parcela da população, já que não há ações efetivas de assistência social destinados a esse extrato social. Logo, a existência deles não está apenas sendo marginalizada, mas também invisibilizada (Brasil, 2022).

No que diz respeito a aporofobia como um dos fundamentos para demonstrar a violação de direitos da população em situação de rua, é possível defini-la como um desprezo pelo pobre, a rejeição àqueles que não contribuem para a sociedade ou trazem uma aparência de não possuírem condições para tanto (Cortina, 2017 *apud* Zeifert; Sturza; Agnoletto, 2019). Os autores complementam esta ideia ao entender que:

A aporofobia é um atentado diário, quase invisível, contra a dignidade e o bem-estar das pessoas concretas a que se dirige. Além disso, a aporofobia possui um alcance universal, isto é, todos os seres humanos são aporófobos, isso possui raízes cerebrais, assim como sociais, capazes de serem modificadas (Zeifert; Sturza; Agnoletto, 2019, p. 637).

Neste norte, verifica-se que o STF atribuiu a falta de políticas públicas a aporofobia, o que caracteriza uma violação aos objetivos da República brasileira, estipulado no art. 3º, IV, da Constituição Federal, no qual é descrito que “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988).

Quanto ao aspecto da violação acerca do direito à identidade, a dimensão proposta na Decisão pode ser traduzida como o respeito e defesa à identidade pessoal, incluindo a passada e presente, bem como a promoção de sua livre

construção e desconstrução no futuro (Bolesina; Gervasoni, 2018, p. 65-87 *apud* Schreiber, 2014, p. 220).

A posição acima é vista como necessária para a efetivação dos objetivos que devem pautar as políticas públicas em torno do tema, como bem explica o relator na tese estabelecida no julgamento:

[...] Dessa forma, em paralelo ao reconhecimento do direito à identidade não é viável limitar-se aos aspectos rígidos da identificação pessoal e da posse de registros e sim englobar toda a compreensão do indivíduo que está em situação de rua. Isto pois, até mesmo o direito de existir está ligado ao acesso à identidade, além disso, a própria conceituação de “pessoa em situação de rua” auxilia na construção da identidade desses grupos.
[...] É justamente nesse sentido que o direito à identidade vai além do mero registro, constitui-se em ser visto como ser social. Além de escutado ante seus problemas e demandas, portanto, é essencial a preocupação, por parte do Estado, em buscar soluções para a proteção dos direitos da população em situação de rua a partir das reivindicações dos próprios afetados [...] (Brasil, 2023, p. 29).

Assim, a dimensão da garantia ao direito à identidade defendido pelo relator não objetiva a mera identificação das pessoas em situação de rua, visto que o papel desta prerrogativa traz à luz a construção das reivindicações dos direitos à educação, ao trabalho e à moradia feitas historicamente por movimentos ligados às PSR.

Noutro porte, ao determinar a adesão a política nacional por todos os estados e municípios, o Relator da ADPF n. 976, ressalta que a administração pública deve observar a política nacional já positivada como uma forma de proteger os direitos fundamentais para dignidade humana e, simultaneamente, uma maneira de resguardar os direitos às PSR de terem direitos (Brasil, 2023, p. 38).

Para tanto, o STF também estipula que a União forme um plano para monitorar a implementação das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, conjuntamente com outras entidades, em especial o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR)⁵ (Brasil, 2023, p. 44).

Conclui-se que a inclusão do MNPR como membro fiscalizador do cumprimento da Decisão proferida na ADPF n. 976, se traduz em uma garantia para

⁵ As autoras Zanella e Sicari narram que: “[...] O Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), presente no Brasil desde 2004, tem como uma de suas premissas a inclusão de pessoas em situação de rua na discussão de qualquer assunto que esteja relacionado a elas, exige o fazer “com”. Assim, têm como lema a máxima de “nada sobre nós, sem nós”: uma forma de reivindicar seus lugares de fala, considerando a experiência de vida na rua como fundamental para se pensar e construir ações direcionadas a essa população” [...] (Sicari; Zanella, 2020, p. 1062).

que os representantes diretos das PSR participarão do processo de implementação de políticas públicas capazes de realmente alcançar como norte a condição de cidadania desta parcela da população. Isto porque permite às PSR reivindicar seus direitos em procedimento decisórios, o que, por consequência, fortalece seus laços em processos democráticos.

Neste aspecto, o estudo⁶ fornecido pelos autores Carneiro, Farias e Abreu, demonstram que a forma de prestar as assistências necessárias às PSR deve ser repensada, principalmente no aspecto de analisar as singularidades desta parcela da população. Ou seja, intervenções que promovam métodos de participação com ênfase no potencial humano, com a valorização de suas experiências, bem como agregando a pluralidade e complexidade do próprio fenômeno que as coloca na posição de vulnerabilidade. Tudo isso para desestigmatizar e desnaturalizar este fenômeno (Carneiro; Farias; Abreu, 2015). Os referidos autores seguem nesta posição ao adotar os seguintes conceitos de superação para integrar de forma efetiva as PSR na sociedade, conforme:

Compactua-se com a superação dos modelos assistencialistas, paternalistas e clientelistas que marcaram, e ainda persistem, na relação entre o Estado e a sociedade civil, entre população e governo, entre gestores públicos, técnicos e usuários das políticas sociais. O que somente se faz possível para aqueles comprometidos com a elaboração e execução de políticas públicas de desenvolvimento social assentadas na garantia ao acesso e efetivação dos direitos sociais, fortalecimento da cidadania ativa e da justiça social, autonomia e na emancipação social de indivíduos e grupos, possibilidade de convivência ética e solidária no âmbito familiar e comunitário (Carneiro; Farias; Abreu, 2015, p. 141).

Esta dissonância das prerrogativas legais da população, em razão do quadro atual das PSR, incumbiu o STF a determinar que o governo brasileiro, em todas as suas esferas, tomasse medidas para cessar tal violação massiva de direitos, através de execução de atos no âmbito normativo e um diálogo institucional junto com a sociedade civil, especialmente com pessoas que estiveram e/ou estão em situação

⁶ O estudo proposto pelas autoras objetiva: “[...] conhecer as trajetórias de exclusão social que levam pessoas adultas do gênero masculino à situação de rua na cidade de Fortaleza, bem como compreender as transformações nas identidades sociais de tais pessoas a partir da vivência nas ruas, e posteriormente, da situação de acolhimento. A partir das singularidades e significados atribuídos pelos sujeitos à experiência de viver nas ruas, buscou-se compreender como as mudanças nas suas condições de vida -processos de fragilização e/ou ruptura com o trabalho e com os vínculos familiares e comunitários- repercutem nos processos de consciência, identidade e sentimento de pertença. E, por fim, buscou-se apontar uma forma grupal específica de intervenção psicossocial com pessoas em situação de rua, denominada Grupo Vivencial Comunitário (Carneiro; Farias; Abreu, 2015, p. 131).

de rua, tendo em vista as especificidades e urgências da PSR dependerem de uma minuciosa investigação de suas realidades em todo território nacional.

Diante do panorama aqui delineado, observa-se a conhecida inércia estatal na execução de políticas públicas através das décadas acarretou num estado de inviabilização massiva de direitos constitucionais, os quais deixaram de ser cumpridos em razão de processos complexos de exclusão social, estigma da população contra as PSR e omissão de órgãos governamentais na fiscalização das normas em vigor ou até mesmo promover sua execução. Logo, o gradual processo para colocar em prática medidas de enfrentamento a este ECI necessita de modificações estruturais dentro da administração pública, indo além até mesmo dos atos já determinados no âmbito da ADPF n. 976.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho explorou a temática envolta do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) como sua origem, seu atual papel na jurisdição constitucional brasileira, além do contexto social das PSR que levou ao julgamento da ADPF nº 976/DF, bem como os fundamentos norteadores da própria decisão. Tal análise foi possível a partir de uma revisão bibliográfica de decisões judiciais e pesquisas relacionadas a diversos aspectos do tema aqui abordado, cujo conteúdo possibilitou uma visão multidisciplinar dos complexos problemas encontrados.

Na condução desse estudo, restou demonstrado que a condição de vulnerabilidade social das PSR está intimamente atrelada à omissão estatal em promover a efetivação das políticas públicas em vigor, ao considerarmos o trabalho das pesquisas realizadas por profissionais membros do corpo da assistência social dos entes federados e órgãos municipais.

Assim, através da análise feita, foi possível identificar que o contexto histórico que demandou a construção jurídica do ECI na Corte Colombiana se assemelha, ainda que em parte, com a realidade vivenciada no cenário brasileiro.

Isto porque os requisitos do ECI demonstrados no decorrer da pesquisa demonstram uma compatibilidade com a circunstância que paira sobre a violação dos direitos das PSR e o primeiro caso enfrentado pela Corte Colombiana. Ou seja, sistemática violação de uma gama de direitos constitucionalmente previstos e a reiterada omissão estatal em solucionar o problema que envolve uma enorme parcela populacional.

A partir da decisão prolatada na ADPF nº 976, foi possível confirmar empiricamente a hipótese que o STF tem agido como um órgão responsável por exigir dos demais Poderes ações para inibir suas omissões, sob a ótica de atribuir atos específicos no combate aos direitos constitucionais suprimidos, sem necessariamente infringir a forma organizacional do Estado.

A postura apresentada pelo STF utiliza-se do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, ou seja, a obrigação do Poder Judiciário em analisar a ameaça e lesão de um direito, para atribuir significado a norma que regulamenta as políticas públicas as pessoas em situação de rua.

Não obstante, ainda pairam inúmeros desafios para reconhecer e garantir condições de cidadania às PSR, em razão dos alarmantes índices de sua

invisibilização e falta de eficácia nas políticas públicas, conforme pesquisas levantadas. Todavia, o julgamento da ADPF 976/DF e a técnica de decisão adotada pelo STF demonstrou que a Corte busca promover mudanças estruturais na efetivação do regramento pátrio, seja através da promoção do diálogo entre instituições, seja pelo diálogo com os diretamente afetados.

Neste sentido, verifica-se que um dos objetivos da decisão é enfrentar o complexo processo de desumanização das PSR de uma maneira republicana e democrática, ao incluí-los no processo decisório, bem como ao determinar que atos específicos sejam cumpridos na esfera organizacional do estado, a fim de garantir a positivação de direitos frente as pessoas afetadas pelas omissões sistemáticas observadas, sem usurpar a competências dos poderes do Legislativo e Judiciário para tanto.

Desta forma, o espírito dos efeitos das mudanças estruturais a serem alcançadas pela jurisdição brasileira não é norteado pela perspectiva de devolver a cidadania e conseqüentemente os direitos a essa parcela populacional, mas cumprir com a igualdade material prevista na Constituição brasileira, a fim de pavimentar o caminho que possibilite desconstruir a invisibilidade das PSR e, conseqüentemente, de fato, garantida a condição de cidadania a todos e todas.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 169.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O estado de coisas inconstitucional no constitucionalismo contemporâneo: efetividade da Constituição ou ativismo judicial**. Interpretação constitucional no Brasil. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, p. 85-118, 2017. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic3.pdf?d=636675535815701997>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BASTOS, Douglas de Assis. O estado de coisas inconstitucional como ativismo dialógico estrutural para concretização de direitos fundamentais: limites para o controle judicial de políticas penitenciárias. **Revista Jurídica Direito & Paz**, São Paulo, p. 302. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8363C9E2E490CE050A8C0DD017248>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BARBOSA, Emílio Fidelis. **Movimento sociais e população em situação de rua: um breve histórico da luta pela cidadania em São Paulo**. 2022. Dissertação (Pós-Graduação Lato Sensu, Especialização em Humanidades - Educação, Política e Sociedade) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, São Paulo, 2022.

BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tamiris Alessandra. O direito à identidade pessoal no Brasil. **Saber Humano**: Restinga Seca, v. 8, n. 13, p. 65 - 87, 2018. Disponível em: <<https://saberhumano.emnuvens.com.br/sh/article/view/298>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BOVE, Cristina; FIGUEIREDO, Gladston. **População em situação de rua**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015. 30 p. Disponível em: <<https://flacso.org.br/files/2017/06/POPULA%C3%87AO-EM-SITUA%C3%87%C3%83O-DE-RUA.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. **Lei nº 13.709, de 3 de dezembro de 1999**. Diário Oficial da União. Brasília, 06 dez. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%20204>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Medida Cautelar.** Relator: Ministro Marco Aurelio. Brasília, 09 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Diário Oficial da União. Brasília, 27 jul. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Inteiro Teor. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Diário Oficial da União. Brasília, 21 ago. 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>>. Acesso em: 08 dez. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal.** 2012. 378 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Devemos temer o "estado de coisas inconstitucional"?** Consultor Jurídico. São Paulo, v. 15, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-15/carlos-campos-devemos-temer-estado-coisas-inconstitucional/>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

ALCANTARA, Stefania Carneiro de; ABREU, Desirée Pereira de; FARIAS, Alessandra Araujo. Pessoas em Situação de Rua: das Trajetórias de Exclusão Social aos Processos Emancipatórios de Formação de Consciência, Identidade e Sentimento de Pertença. **Revista Colombiana de Psicología**, Bogotá, v. 24, n. 1, p. 129-143, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rcps/v24n1/v24n1a09.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da República da Colômbia. **Sentencia de Unificación 559, de 1997.** Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE MINAS GERAIS (Org.). **A Psicologia e a população em situação de rua: novas propostas, velhos desafios.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/01/a-psicologia-e-a-populac3a7c3a3o-de-rua.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia**. Barcelona: Paidós, 2017.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9815>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FACHIN, Melina Girardi; BUENO SCHINEMANN, Caio Cesar. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Rei - revista estudos institucionais**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 211–246, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. A População em Situação de Rua e sua Invisibilidade Social: o desafio do reconhecimento de sua cidadania e dignidade. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 09, p. 01-22, 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/9924>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social – como la Corte Constitucional transformó el despla-zamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia e Sociedad, Dejusticia, 2010.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. **O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana**. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 49, p. 79–111, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/455/407>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: MENDES, Gilmar Ferreira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 15.

MARMELSTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. **Revista Jurídica da Fa7**, Fortaleza, v. 12, n. 1, p.10-28, 2015.

MONTEIRO, Danielle; CHAGAS, João Victor. **Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua**. FIOCRUZ, 20 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

OSNA, Gustavo. Nem "tudo", nem "nada" - decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodium, 2017. p. 177-202, p. 184.

NALIN, Carolina; ALMEIDA, Cássia. **Censo 2022 mostra que país tem recorde de domicílios vazios:** são 11 milhões de portas fechadas. 28 jun, 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/censo-2022-pais-tem-11-milhoes-de-domicilios-vagos-alta-de-87percent-em-12-anos.ghtml>>. Acesso em: 02. jun. 2024.

NATALINO, Marco. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. (Nota Técnica, n. 103). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

ROMBOLI, Roberto. **A Função Interpretativa do Juiz Comum e a Influência sobre Ela Exercida pela Jurisprudência Constitucional.** In: ROMBOLI, Roberto; e ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. (Org.). *Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais.* Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 40-60.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. O papel da Jurisdição Constitucional nas demandas estruturais: uma análise da ADPF nº 347/DF. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS,** Porto Alegre, n. 43, p. 267-292, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95200>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

SERAFINO, Irene. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista Katál,** Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/QnBZpPSkC6Zwv6YD6nnTdcq/#>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Movimento nacional de população de rua: a complexa luta por direitos. **Psicologia em Revista,** Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 1058-1079, dez. 2020. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/per/v26n3/v26n3a14.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da personalidade.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TASSINARI, Clarissa. **Ativismo Judicial: uma análise da atuação do Judiciário nas experiências brasileira e norte-americana.** 2012. 22 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/ClarissaTassinari.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

VIEIRA, Guilherme Gomes. **A jurisdição Constitucional: Desafios do Supremo Tribunal Federal.** Encontro de Administração da Justiça - ENAJ, 2020. Disponível em: <<http://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-01/2-a-jurisdic-a-o-constitucional-desafios-do-supremo-tribunal-federal.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado; AGNOLETTI, Vitória. Políticas públicas e justiça social: Uma reflexão sobre o fenômeno da aporofobia

proposto por Adela Cortina. **Revista Meritum da Universidade Fumec**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 627-649, 2019. Disponível em: <<http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7582>>. Acesso em: 2 jun. 2024.