



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

EXMO(A). SR(A). JUIZ(A) FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE

Processo nº 5028664-85.2016.404.7100

Objeto: Apelação

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, já qualificada nos autos da ação civil pública em epígrafe promovida contra a União, Estado do RS e Município de Porto Alegre, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência interpor recurso de **APELAÇÃO** contra a sentença sem julgamento do mérito, consoante o disposto no artigo 1.009 e seguintes, do Código de Processo Civil, pelos fatos e fundamentos de direito que passa a expor nas razões em anexo.

Preliminarmente, pugna que o presente juízo se retrate, conforme lhe faculta o §7º do artigo 485 do Código de Processo Civil e, conseqüentemente, dê o devido processamento a presente ação.

Não se efetivando a hipótese anterior, requer seja o presente recurso recebido e, após a intimação dos apelados para, querendo, apresentar suas contrarrazões, sejam os autos remetidos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região para reexame da matéria e nova decisão que reforme a sentença.

Porto Alegre, 16 de setembro de 2016.

GEÓRGIO ENDRIGO CARNEIRO DA ROSA

Defensor Público Federal



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Colenda Turma Julgadora

RAZÕES DE APELAÇÃO

A apelante vem apresentar as razões de sua inconformidade em relação à sentença extintiva.

Breve Relato da Controvérsia

Versa sobre ação civil pública movida por esta Defensoria Pública da União em face da União e **subsidiariamente em relação** ao Estado do Rio Grande do Sul e Município de Porto Alegre-RS objetivando, em síntese, garantir o direito fundamental à moradia às pessoas em situação de rua, seja através da fixação e transferência direta de recursos financeiros para a obtenção de tal bem no mercado, seja pela provisão direta pelo(s) ente(s) públicos por intermédio da locação ou aquisição de unidades residenciais para este contingente populacional, conforme petição inicial e emenda à inicial.

Foi apresentada proposta conciliatória por parte desta DPU.

No entanto, de forma extremamente abreviada, desrespeitando diversos dispositivos legais, foi proferida sentença de extinção do processo sem julgamento do mérito, conforme a seguir será explicitado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA REFORMA

Primeiramente pelo modo em que se operou a abreviação da presente ação judicial percebe-se o desprezo e/ou a indiferença em relação à lesão de direito dos mais necessitados cidadãos brasileiros. A magistrada prolatora da sentença, através de subterfúgios processuais, exime-se de processar a ação judicial ou até mesmo de instalar a busca conciliatória, estabelecer o mínimo de contraditório e produção de provas esperadas.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

Foi feito de tudo para não processar o presente feito, para não haver qualquer audiência conciliatória, para não haver qualquer contraditório, para não haver qualquer produção de provas, talvez pelo RECEIO QUE FICASSE EVIDENCIADA, ESCANCARADA A LESÃO A DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE MILHARES DE PESSOAS NO NOSSO PAÍS, TORNANDO-SE MAIS DIFÍCIL PARA O ESTADO OMITIR-SE.

Soa até como escárnio aduzir que *“inexiste conduta omissiva inconstitucional, ilegal ou desproporcional do Poder Público.”*, bem como que não há *“ação ou omissão injustificáveis dos entes estatais”* na medida em que a realidade demonstra cabalmente o não-cumprimento da Lei 11.124/2005 (Lei federal que estabelece diretrizes para garantir o acesso à moradia) e a total insuficiência de recursos e esgotamento das políticas assistenciais, a serem explicitados mais adiante.

A imensa maioria deste contingente populacional está vivendo sob condições indignas, desumanas, na extrema miséria, não porque quer, mas por falta de alternativas viáveis, por falta de oportunidades, por falta de uma mínima estrutura material que viabilize a construção de um novo caminho mais auspicioso.

Da Conciliação

Busca-se a autocomposição e a construção coletiva e mais célere de uma efetiva solução.

No entanto, de forma incoerente no presente caso, o juízo *a quo* alega a impossibilidade de realização de audiência conciliatória por causa do sistema informatizado e da natureza da ação.

Ora Excelências, o princípio norteador de toda a novel legislação processual é a CONCILIAÇÃO (expresso em diversos dispositivos), logo não tem qualquer cabimento impedir tal etapa embasada em dificuldades do sistema informatizado. O sistema informatizado é que tem que se adaptar a novel legislação. Inexiste óbice que diversos atos processuais ocorram normalmente sem a utilização do sistema informatizados, tais como citações e intimações de pessoas físicas, audiências e outros atos processuais. Além disto nos parece que tal alegação não se sustenta na medida em que no próprio sistema informatizado do TRF da 4ª



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

Região há um campo denominado “Fórum Conciliação”. Portanto, basta utilizar tal ferramenta ou programar/ adaptar o sistema informatizado para a prática de tal ato.

Também é frágil a outra alegação no sentido de que a natureza da ação não permitiria, pois não há qualquer vedação na legislação que rege a ação civil pública que impeça viabilizar a conciliação judicial. O artigo 19 da Lei 7.347/85 prevê que *aplica-se à ação civil pública, o Código de Processo Civil naquilo que não contrarie suas disposições*. O instituto processual da CONCILIAÇÃO, a nosso juízo, não se mostra incompatível com a ação civil pública, muito pelo contrário pode ser de grande valia para a autocomposição e harmonização de interesses, bem como garantir razoável duração do processo judicial. Além disto a própria Lei 13.140/2015 reforça a ideia da mediação judicial em matéria de direito público.

Eis a redação do artigo 3º do Código de Processo Civil:

“Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

A decisão judicial ora impugnada está totalmente na contramão da ideia expressa no dispositivo legal acima citado, bem com na Lei 13.140/2015.

Por derradeiro vale frisar que a proposta conciliatória da Defensoria Pública da União não é uma proposta fechada. Está plenamente aberta a construção coletiva, a contribuição do Judiciário e outros atores, sejam representantes do Estado, técnicos, movimentos sociais ou membros da sociedade civil.

Dos Limites da Lide

Argumenta a magistrada pela inviabilidade da abrangência nacional ao provimento jurisdicional em virtude da demanda haver sido dirigida também ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Município de Porto Alegre.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

Tal fundamento não pode prosperar uma vez que o direcionamento do pedido principal é somente para a União.

Estado do Rio Grande do Sul e Município de Porto Alegre são litisconsortes passivos apenas na hipótese de não-acolhimento do pedido principal e acolhimento do pedido subsidiário, conforme faculta o artigo 326 do Código de Processo Civil.

Ademais nada impede que tal questão possa ser modificada até o momento do saneamento do processo, conforme bem dispõe o artigo 329, inciso II, do CPC.

Do Interesse Processual

Equivocadamente a decisão judicial sustenta ausência de interesse processual pelo fato de “inexistir ineficiência estatal” e que inexistiria conduta omissiva inconstitucional, ilegal ou desproporcional do Poder Público.

A REALIDADE MOSTRA JUSTAMENTE O CONTRÁRIO, HÁ MILHARES DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA e a FALTA DE MORADIA É O PRINCIPAL PROBLEMA.

Os próprios dados oficiais demonstram, segundo o último relatório (junho/2016), 57.296 famílias/pessoas em situação de rua cadastradas.

A imensa maioria deste contingente populacional não está na rua porque quer, mas sim por falta de opção.

O que pode fazer uma pessoa desempregada, sem renda e sem algum familiar ou amigo que lhe disponibilize moradia????

O que fazer se você é órfão e não tem renda, nem um trabalho que lhe remunere suficientemente para obter alguma moradia???

O que fazer se você foi expulso da sua casa por brigas familiares e não possui renda alguma para bancar a sua moradia???

O que fazer se a criminalidade lhe expulsou de sua comunidade e você não possui renda suficiente para conseguir uma nova moradia em outra localidade???

São esses e outros perfis da população em situação de rua.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

Sem a aplicação da Lei 11.124/2005, SÓ LHES RESTAM AS SEGUINTEs OPÇÕES: MORAR NA RUA ou EM ÁREAS DEGRADADAS OU OCUPAR/INVADIR ALGUMA ÁREA, VIVENDO DE MODO IRREGULAR.

Os serviços assistenciais são de caráter temporário e insuficientes para acolher toda a demanda. Os serviços de acolhimento na sua imensa maioria são apenas para pernoite, de caráter coletivo e, portanto, não constituem moradia.

A existência de uma *“vasta gama de disposições normativas/administrativas”* (conforme afirmado pela magistrada) não é sinônimo de eficiência ou resolução do problema. O nosso próprio arcabouço normativo bem demonstra isto. Temos uma enorme produção legislativa e pouca efetividade das normas. Se a mera existência de normas ensejasse eficiência administrativa, o nosso país seria um dos primeiros do ranking mundial em bem-estar, uma vez que a nossa Constituição garante uma série de direitos. Todavia, todos nós sabemos que, transcorridos quase 30 anos da promulgação da nossa Constituição Federal, muitos dos direitos ali elencados sequer foram implementados.

A legislação sobre assistência social não é excludente da legislação sobre moradia.

A narrativa da sentença tenta fazer crer que pelo fato de existir normativos sobre serviços à população em situação de rua por órgãos da Assistência Social, esta parcela da população estaria excluída das disposições sobre direito à moradia previstas na Lei 11.124/2005. Isto seria um absurdo.

As pessoas em situação de rua, assim como todo o brasileiro que ainda não teve acesso à moradia digna por carência de recursos materiais, possuem o direito à efetivação da Lei 11.124/2005.

O principal fundamento jurídico da pretensão deduzida na presente demanda é a Lei 11.124/2005, mas curiosamente a magistrada não faz qualquer referência ou análise acerca da referida lei, sequer cita tal normativo.

Outra falácia exposta pela magistrada é o fato de que as pessoas em situação de rua estariam abrangidas pelo Serviço de Acolhimento Institucional e pelo Serviço de Acolhimento em República. Os próprios dados oficiais constantes



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

nos relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social contradizem tal afirmação. Segundo os relatórios de informações sociais há pouquíssimas repúblicas no país (102 em todo o país), todas implantadas apenas para pessoas com deficiência, com repasse federal da ordem de R\$ 1.000,00 mensais por beneficiário (valor este superior ao proposto na presente ação). Em contrapartida há mais de 57.000 pessoas em situação de rua cadastradas. **No simples cotejo destes dados já resta plenamente demonstrada a ineficiência estatal.**

Vale lembrar que o Serviço de Acolhimento Institucional reside na mera possibilidade de pernoite e de caráter provisório. **A título exemplificativo, neste Município de Porto Alegre, em regra a vaga é disponibilizada por apenas 15 dias.** Em outros locais do país sequer existem albergues para pernoite.

A maioria dos países desenvolvidos (EUA, Canadá e diversos países europeus) já reconheceram a ineficácia deste modelo assistencialista de mera atribuição de cama e comida e passaram adotar o modelo denominado **housing first** (casas primeiro), evitando que o cidadão passe por várias etapas e constantes readaptações a novos ambientes habitacionais, com novas regras e novas equipes de contato. É bem menos oneroso o mero acompanhamento pelas equipes de assistência do cidadão diretamente na sua residência, nos mesmos moldes do que já ocorre em relação aos serviços de saúde pública, que instituiu equipes de saúde da família, as quais prestam serviços de saúde diretamente nas residências dos usuários, descongestionando os hospitais e emergências e possuindo um caráter mais preventivo.

Cumpre destacar também que a população de rua é bastante heterogênea e a imensa maioria destas pessoas tem condições de autogerenciar suas vidas, muitos exercem atividades laborativas, basta que lhes sejam garantidas moradia digna para que possam a partir daí participar mais ativamente da vida econômica e social, bem como acessar os diversos serviços e exercer de forma mais plena sua cidadania. Vale citar, inclusive, que há grupos frequentando a escola, temos localmente o exemplo da Escola Municipal Porto Alegre onde a maioria dos seus alunos são pessoas em situação de rua. Tais fatos demonstram a sua plena capacidade de socialização.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

Sem dúvida que a questão é complexa, **mas o acesso à moradia permanente é peça-chave na resolução do problema.** Obviamente que as demais políticas públicas integradas são importantes, mas deixar de analisar tal questão sob o pretexto de que o problema é mais complexo é um verdadeiro equívoco. Por que não buscar-se ao menos a resolução parcial deste problema? Há que se disponibilizar os instrumentos, a busca da solução depende das pessoas.

A título exemplificativo, a lógica da magistrada prolatora da sentença seria algo como deixar de tratar os sintomas ou a dor decorrente de uma determinada enfermidade, sob o pretexto de que não haveria cura ainda, portanto seriam inoportunas as medidas terapêuticas. **Não podemos aquiescer com tal modo de pensar.** Se podemos resolver parte da questão, vamos em busca disto. Estas pessoas tem o direito à moradia.

De outra banda, discorda-se que o instrumento adequado para a busca do direito seja o mandado de injunção, uma vez que não há mora do Poder Legislativo. A Constituição Federal definiu a moradia como direito fundamental no ano de 2000 e o Poder Legislativo cumpriu com a sua obrigação, definindo os termos em que se concretizaria o acesso à moradia, através de uma série de leis: Lei 10.188/2001; (Lei do Programa de Arrendamento Residencial – PAR), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Lei 11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS) e Lei nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida). Ou seja, existem diversos instrumentos infraconstitucionais para o cumprimento do preceito constitucional.

Do arcabouço normativo alhures referidos apenas a Lei 11.124/2005 apresenta instrumentos que podem viabilizar o acesso à moradia de modo IMEDIATO, URGENTE àqueles que estão totalmente desprovidos deste bem. Isto poderia ocorrer **através** do aluguel ou da imediata aquisição pelo Poder Público ou, ainda, pela disponibilização de valores diretamente aos beneficiários para complementar sua capacidade de pagamento do serviço de moradia.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

A Lei Federal 11.124/2005 delineou os seguintes critérios básicos:

- **subsídio financeiro**, ou seja quantia certa para a obtenção do serviço de moradia;
- **benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia**, portanto valor vinculado à pessoa física do beneficiário;
- impedimento de concessão de benefícios a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;
- valores de benefícios inversamente proporcional à capacidade de pagamento dos beneficiários;
- **atendimento PRIORITÁRIO às pessoas de menor renda**, o que denota a necessidade de disponibilização deste subsídio primeiramente às pessoas em situação de rua, que são as mais prejudicadas com a falta de moradia.

No que tange aos beneficiários da presente ação - pessoas em situação de rua -, o arcabouço normativo vigente já estabelece critérios para definição e controle deste contingente populacional, consoante disposição do Decreto nº 7.053/2009, a Instrução Operacional Conjunta nº 07 SENARC/MDS (em anexo) e o Formulário Suplementar nº 02 (também em anexo).

O mandado de injunção não seria via adequada para o fim pretendido pelas seguintes razões: 1) não possui cunho condenatório, obstaculizando eventual determinação de sequestro de valores para o cumprimento de obrigação; 2) rito processual próprio, similar ao mandado de segurança, sem possibilidade de ampla dilação probatória e/ou previsão de fase processual conciliatória.

A título exemplificativo, a própria ação judicial (AO 1.773 e ACO 2.511) que determinou a concessão de auxílio-moradia a todos os juízes federais e do



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

trabalho do país fora promovida através do rito ordinário e não através do mandado de injunção, o que denota a desnecessidade do uso da via injuncional.

A ação civil pública é meio adequado para o provimento almejado – obtenção de moradia para as pessoas em situação de rua -, considerando o disposto no artigo 3º da Lei 7.347/1985 que dispõe que *“a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”*. Para a imediata provisão de moradia às pessoas em situação de rua há as seguintes alternativas: **a)** a disponibilização do recurso financeiro diretamente às pessoas nesta condição, conferindo-lhe liberdade de escolha do local onde desejam morar ou; **b)** a própria União locar ou adquirir unidades residenciais para viabilizar a moradia destas pessoas, respeitando a prévia escolha dos locais pelos próprios beneficiários; ou **c)** a União, em cumprimento a Lei 11.124/2005, institua e fixe o valor do subsídio-moradia previsto no artigo 23, inciso I, §1º, inciso IV. A ação civil pública comporta tais condenações.

Diante de todas as razões aduzidas, não há ausência de interesse processual, pois a ineficiência estatal é real, fazendo-se necessária a interferência do Poder Judiciário para garantir imediatamente moradia digna às pessoas sem capacidade financeira de obtê-la no mercado, e a via processual eleita é adequada para o provimento almejado.

Por derradeiro transcreve-se trechos do Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não-discriminação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, datado de 30 de dezembro de 2015 (documento completo em anexo):

“(…)

91. Conforme as presentes conclusões, a Relatoria Especial faz as seguintes recomendações aos Estados:

a) Todos os Estados devem se comprometer a eliminar a situação de rua até 2030 ou antes, na medida do possível, de uma maneira que respeite os direitos humanos internacionais e esteja em conformidade com a meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

*b) Todos os Estados devem preparar e aplicar, imediatamente, estratégias coordenadas baseadas nos direitos para prevenir e eliminar situação de rua. Essas estratégias devem incluir objetivos e prazos mensuráveis; preparar e aplicar consultando e em colaboração dos interessados; **fazer referência expressa ao direito internacional de direitos humanos, incluindo o direito a uma moradia adequada e a não discriminação**; incluir mecanismos de controle e avaliação para assegurar o progresso; e incorporar mecanismos de denúncia de eventuais violações de direitos humanos, incluindo a incapacidade dos Estados de aplicar adequadamente as estratégias necessárias. (grifei)*

(...)

*h) Deve-se assegurar às pessoas em situação de rua o acesso a audiências e recursos efetivos pela violação de seus direitos, principalmente como consequência da incapacidade dos Estados de adotar medidas razoáveis com o máximo de recursos disponíveis para erradicar as causas que levam as pessoas a ficar nessa situação. **Deveriam ser facilitadas as demandas coletivas na medida do possível e deve haver recursos efetivos disponíveis em múltiplos foros, como tribunais**, incluindo tribunais administrativos e as instituições nacionais de direitos humanos. (grifei)*

i) Os governos nacionais e locais devem voltar a assumir a função e o compromisso de proporcionar proteção social e assegurar o acesso dos grupos marginalizados e vulneráveis a uma moradia acessível, reafirmando que a moradia é um direito humano e não uma mercadoria. Por sua vez, os municípios devem ter acesso aos recursos necessários para cumprir com suas responsabilidades contraídas.

(...)

92. A Relatora Especial faz as seguintes recomendações a outros órgãos:

(...)

c) Os advogados e defensores devem colaborar com as pessoas em situação de rua e seus representantes para que essa situação seja tratada como uma violação de direitos humanos através de qualquer via disponível. O Poder Judiciário deve desenvolver sua capacidade e compromisso com a



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Rua Comendador Manoel Pereira, 24 - Centro - Porto Alegre/RS.
CEP 90030-010 – Fone (51) 32166900 Fax (51) 32166950

satisfação dessas demandas, principalmente quando é solicitado um ressarcimento que requeira a adoção de medidas positivas. Nesse contexto, os Estados devem se abster de adotar posições em litigância que sejam contrárias ao direito internacional dos direitos humanos. (grifei)”

ANTE O EXPOSTO, requer se digne Vossas Excelências dêem provimento à APELAÇÃO e determine a devida análise e processamento da presente ação civil pública, com a possibilidade de utilização dos instrumentos de conciliação previstos na legislação processual civil.

Porto Alegre, 19 de setembro de 2016.

GEÓRGIO ENDRIGO CARNEIRO DA ROSA
Defensor Público Federal