



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar, ala oeste - Bairro: Praia de
Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9125 - www.jfrs.jus.br - Email:
rspoa02@jfrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5028664-85.2016.4.04.7100/RS

AUTOR: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

RÉU: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública movida pela Defensoria Pública da União (DPU) em face da União, do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre-RS. Foi atribuído à causa o valor de R\$438.000.000,00 (quatrocentos e trinta e oito milhões de reais) e foram juntados aos autos documentos (Evento 1).

Houve certificação da frustração de realização de audiência conciliatória pela sistemática do art. 334, do Código de Processo Civil, junto ao sistema informatizado EPROC do TRF4, dada a natureza da presente ação, (Evento 9).

Instada a parte demandante acerca da adequação da via eleita (Evento 12), foi apresentada emenda à peça vestibular (Evento 15), sendo que a parte autora, dentre outras alterações, propôs a concessão de tutela provisória para:

(a) determinar que a União disponibilize subsídio-moradia no valor de R\$750,00 (setecentos e cinquenta reais) ou outro valor a ser arbitrado em juízo, a todas as pessoas cadastradas como em situação de rua no Cadastro Único que manifestarem interesse no benefício financeiro e, assim, efetue o pagamento deste benefício por intermédio do cartão-cidadão ou outro meio similar, sob pena de multa diária; ou, para

(b) subsidiariamente, determinar que a União efetue locação ou aquisição de unidades residenciais, no prazo de 30 dias, após prévia manifestação de

interesse dos beneficiários com a respectiva indicação da unidade almejada, tendo por critério a média de valores do mercado imobiliário para imóveis residenciais de um dormitório na localidade do beneficiário, podendo ultrapassar tal patamar caso inexista oferta de imóveis com esta característica na localidade; ou, ainda, para

(c) caso apurada a existência de corresponsabilidade dos Estados e Municípios, determinar a parte que compete a cada um, estabelecendo-se prazo exíguo para que as três esferas paguem o benefício financeiro previsto na legislação referida pela parte demandante, ou para que provejam a moradia das pessoas em situação de rua através da locação ou a compra de unidade residencial, tendo por critério a média de valores do mercado imobiliário para imóveis residenciais de um dormitório na localidade do beneficiário, podendo ultrapassar tal patamar caso inexista oferta de imóveis com esta característica na localidade.

Vieram os autos conclusos.

Decido.

1. Da emenda à inicial

Inicialmente, acolho a emenda à petição inicial apresentada (E15), observada a ausência de angularização da lide (Lei nº 7.347/1985, art. 19 c/c Código de Processo Civil, art. 1.046, § 4º c/c art. 329, I).

2. Dos limites da lide

A parte autora, embora tenha intencionado obter provimento jurisdicional com abrangência nacional (*efeito para todo o país* – E15, EMENDAINIC1), o que seria, em tese, possível, por meio da aplicação do microssistema normativo de tutela coletiva, diversamente optou por limitar o alcance do provimento jurisdicional almejado, uma vez que dirigiu as suas pretensões, concreta e especificamente, ao Município de Porto Alegre e ao Estado do Rio Grande do Sul.

Sob esse prisma, observados os contornos subjetivos do litígio, fixados pela própria parte demandante na peça vestibular, afigura-se inviável dar trânsito à pretensão de extensão dos efeitos de eventual decisão a todo o país (leia-se: a todos os Estados e Municípios), uma vez que a demanda foi dirigida a Estado e a Município específicos. Portanto, o alcance da decisão a ser proferida nos autos encontra limite na

legitimação passiva da ação, da forma como indicado o polo passivo da relação processual por ocasião da petição inaugural, não cabendo ao Juízo extrapolá-lo.

3. Interesse processual - Adequação/Utilidade - Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário

Em que pese não ser afastada, *a priori*, a intervenção do Poder Judiciário para fins de controle de políticas públicas, a análise das pretensões concretamente deduzidas em juízo, caso a caso, configura etapa indispensável para a avaliação da adequação de demandas propostas com esta finalidade. Em outras palavras: a par dos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais que autorizam eventual controle e ampliação, pelo Poder Judiciário, de políticas públicas a cargo dos demais poderes, somente o exame do caso concreto poderá revelar se existe, ou não, interesse processual na concessão da medida requerida, o que não ocorre no caso vertente, conforme passo a expor.

Com efeito, no presente situação concreta, o provimento jurisdicional postulado não revela juízo de adequação, carecendo a parte demandante de interesse processual, uma vez que inexistente conduta omissiva inconstitucional, ilegal ou desproporcional do Poder Público. De fato, toda a construção doutrinária e jurisprudencial que justifica o controle judicial de políticas públicas pressupõe a existência de ação ou omissão injustificável dos entes estatais, o que não ocorre no caso em apreço.

Nesse ínterim, verifico que a parte autora argumenta, em inaugural (E1, INIC1 / E15, EMENDAINIC1), que existiria uma *ineficiência estatal no que concerne à provisão de moradia* às pessoas em situação de rua e que, dentre outras situações, as políticas habitacionais existentes, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, não atenderiam a determinada parcela da população em situação de rua, qual seja, homens solteiros e/ou sem família, pois têm como beneficiários, em geral, núcleos familiares com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

Entretanto, ao examinar atentamente a vasta gama de disposições normativas/administrativas que abrange a tutela de pessoas em situação de rua, verifico que inexistente omissão inescusável do Poder Público no manejo da situação sob enfoque, embora as medidas concebidas pelos órgãos competentes não sejam, de fato, exatamente aquelas desejadas pela parte autora e propostas por meio da presente demanda.

Nessa moldura, constato que o ordenamento pátrio concebe a tutela das pessoas em situação de rua de maneira global, por meio de um vasto conjunto de diplomas

normativos/administrativos, de natureza assistencial, dentre os quais se destacam, dentre outros:

(a) a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), cujos artigos 13 e 15, I, III, IV, V, VI e VII dispõem sobre as competências dos estados-membros e dos municípios quanto à execução de políticas de assistência social, dentre as quais se encaixa a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e cujo artigo 23, §2º, II, com a redação dada pela Lei nº 11.258/2005, dispõe sobre a criação de programa de amparo às pessoas que vivem em situação de rua;

(b) o Decreto Federal s/n de 25 de Outubro de 2006, que constitui Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar e apresentar estudos e propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua;

(c) a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº 381, de 12 de dezembro de 2006, que assegura recursos federais para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando a apoiar a oferta dos serviços de acolhimento correlatos;

(d) a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009, que tipifica os serviços socioassistenciais destinados ao atendimento à população em situação de rua na Proteção Social Especial - PSE: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que inclui adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas);

(e) o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento;

(f) a Instrução Operacional conjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010, que reúne orientações aos municípios e Distrito Federal

para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

(g) a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010, que pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais e destinou, pela primeira vez, recursos federais para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua, em municípios com mais de 250.000 habitantes e no Distrito Federal;

(h) a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, que arbitrou o Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, por meio de recursos federais;

(i) a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 09, de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

Do estudo das inúmeras disposições normativas elencadas supra, que sequer esgotam o tema, percebe-se que o problema social sob enfoque é extremamente amplo, não se resumindo à falta de moradia, razão pela qual exige um enfrentamento global, que, apesar de não ser incólume a eventuais críticas, tem sido levado a efeito, paulatinamente, pelo Poder Público. A própria parte autora admite que o Poder Público tem atuado para atender ao direito (fundamental) social à moradia (apenas um dos aspectos a serem considerados na solução da situação em apreço), com estabelecimento de políticas habitacionais, embora pondere a parte demandante que os programas existentes ainda não resolvem a totalidade do problema.

Nessa esteira, deve ser frisado que as escolhas feitas pelo Gestor Público, quanto à alocação de recursos, frente à temática da situação de rua, envolvem, como visto, muito mais elementos do que aqueles suscitados por meio da presente ação, não sendo possível vislumbrar a invocada *ineficiência estatal* na tratativa do tema.

Veja-se, nessa moldura, a título exemplificativo, que os homens solteiros e/ou sem família, mencionados pela parte demandante em exordial, estão abrangidos pelo Serviço de Acolhimento Institucional (adultos em situação de rua) e pelo Serviço de Acolhimento em República (adultos em situação de saída das ruas), sendo que a concepção do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua observou a necessidade de estimular o desenvolvimento de sociabilidades e a oportunidade de construção de novos projetos de vida. Não por outra razão, o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em República foram concebidos justamente para a aquisição progressiva de independência pelo indivíduo adulto em questão, o que é um dos pressupostos da tutela assistencial estatal (que não almeja, nem deverá almejar, ter caráter permanente), de forma que os instrumentos de abrigo disponíveis foram concebidos para serem temporários, alcançando ao sujeito uma autonomia progressiva, passo a passo, a fim de lhe proporcionar os estágios necessários para a sua saída das ruas, inclusive mediante o atendimento biopsicossocial correlato.

Não bastassem tais fatos, o exame das disposições normativas colacionadas permite aferir a existência de ampla movimentação institucional por parte do Poder Público nas últimas décadas, a fim de tutelar a problemática da situação de rua como um todo, de maneira multidisciplinar, o que, por si, denota a inexistência de omissão inescusável dos entes estatais no manejo da situação sob enfoque, afigurando-se, pois, inadequada a interferência do Poder Judiciário, no particular.

Convém destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reiteradamente prestigia a necessária separação de poderes inscrita na Constituição. Confira-se:

MS 31902 AgR-segundo / DF - DISTRITO FEDERAL

SEGUNDO AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 01/12/2015
Turma

Órgão Julgador: Segunda

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016
PUBLIC 01-02-2016

Parte(s)

AGTE.(S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
LITATIV.(A/S) : FUNDAÇÃO CASA/SP - FUNDAÇÃO CENTRO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE
ADV.(A/S) : CLEUNICE APARECIDA VALENTIM BASTOS
PITOMBO AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Deliberação do CNJ anulando dispositivo de provimento exarado pelo Conselho Superior da Magistratura. Norma que dispunha sobre percentual de tolerância a superlotação em unidades de internação de menores infratores. Descabimento. Matéria de apreciação do Poder Executivo. Agravo regimental não provido. **1. Compete ao Poder Executivo gerir a ocupação das unidades de medidas socioeducativas, inclusive com enfrentamento das questões relativas à garantia da lotação ideal desses estabelecimentos.** 2. O provimento do Conselho Superior da Magistratura paulista que prevê a possibilidade de admissão de menores em unidade de medida socioeducativa com capacidade máxima atingida, desde que observado o limite de 15% acima da lotação, além de interferir em matéria afeta inicialmente ao Executivo, ainda extrapola a previsão legal respeitante à matéria, para – inovando na ordem jurídica – estabelecer autorização não prevista em lei. 3. Agravo regimental não provido.

É trecho do voto do Ministro Relator:

A Carta da República positivou o princípio da separação dos poderes, nos termos do seu artigo 2º (são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação. (...)

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita do outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES, relator o Ministro Ayres Britto, DJ de 2/2/07).

Não é tarefa do Judiciário instituir a política pública da moradia segundo delineada na petição inicial, com todos os regramentos, condicionantes e peculiaridades. O fato de já existirem programas federais de repasse de verba a grupos determinados da população (tal qual o Bolsa Família, por

exemplo) não autoriza a criação de outro programa sem amparo de lei específica, nada obstante a utilização da prática do pagamento através de cartão magnético. Essa operacionalização, aliás, não é simples, estando envolvidos diversos órgãos de Governo e também a Caixa Econômica Federal. A lei que instituiu o Bolsa Família contém detalhamento do programa de transferência de renda e foi acompanhada de regulamento, regras essas cuja competência de edição é do Poder Legislativo e do Poder Executivo, e não do Poder Judiciário.

Por outro lado, para o caso de omissão do Poder Público na instituição de política pública direcionada especificamente a tutelar os moradores de rua e a transferência de recursos para a moradia a esse grupo populacional, o instrumento adequado à busca do direito eleito pela Constituição é o mandado de injunção, cf. artigo 5º, inciso LXXI - "*conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*". E mesmo o Supremo Tribunal Federal, em sede injuncional, assentou que, na ausência da norma regulamentadora, cabe ao Poder Legislativo a edição da norma, função que não é do Poder Judiciário. Nesse sentido, exemplificativamente:

MI 3983 AgR / SP - SÃO PAULO

AG.REG. NO MANDADO DE INJUNÇÃO

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 19/09/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

***PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 23-10-2013
PUBLIC 24-10-2013***

Parte(s)

***AGTE.(S) : MUNICÍPIO DE CAMPINAS PROC.(A/S)(ES) :
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
CAMPINAS PROC.(A/S)(ES) : EUNICE SALETE MIGLIANI
LELLISAGDO.(A/S) : ALINA TERESA HERNANDES ADV.
(A/S) : MAURI BENEDITO GUILHERME INTDO.(A/S) :
PRESIDENTE DA REPÚBLICA ADV.(A/S) : ADVOGADO-
GERAL DA UNIÃO INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO
SENADO FEDERAL INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS***

Ementa

EMENTA Agravo regimental em mandado de injunção. Alteração do equilíbrio atuarial. Ofensa aos arts. 195, § 5º, e 169 da Constituição Federal. Agravo regimental a que se

nega provimento. 1. Há necessidade de atuação normativa da União para a edição de norma regulamentadora de caráter nacional. Precedente: MI nº 1.832/DF. 2. Em sede injuncional, o Supremo Tribunal Federal exerce a função de garantir a eficácia da Constituição Federal, reconhecendo um direito nela previamente definido (art. 40, § 4º, da CF/88), sem se substituir ao Poder Legislativo, o qual, no momento de edição da norma in abstracto, terá em conta a administração financeira do Estado e as políticas públicas adequadas para uma melhor realização do orçamento, fixando a fonte de custeio e restabelecendo o equilíbrio atuarial do sistema. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Em conclusão, mostra-se inadequada a ação civil pública e a interferência do Poder Judiciário no caso concreto.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, indefiro a petição inicial e julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, com fundamento nos artigos 330, III, 485, I e VI do Código de Processo Civil.

Sem condenação da parte autora ao pagamento de custas processuais ou honorários, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Publique-se e registre-se.

Havendo recurso tempestivo, proceda-se na forma do artigo 331 do Código de Processo Civil.

Documento eletrônico assinado por **PAULA BECK BOHN, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710002741265v1** e do código CRC **59a17e5c**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): PAULA BECK BOHN
Data e Hora: 25/07/2016 13:55:16

5028664-85.2016.4.04.7100

710002741265 .V1 PBB© PBB