



Tribunal de Justiça da Paraíba
Processo Judicial Eletrônico - 1º Grau

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 0821071-47.2020.8.15.2001 em 23/04/2020 15:08:45 por JOSE GUTEMBERG GOMES LACERDA
Documento assinado por:

- JOSE GUTEMBERG GOMES LACERDA

Consulte este documento em:
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
usando o código: **20042315084508700000028936700**
ID do documento: **30100915**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL

Processo: 0821071-47.2020.8.15.2001

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de “Ação Civil Pública com pedido de tutela antecipada” ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA.

Alega, em resumo, que a cidade de João Pessoa possui 705 pessoas vivendo em “situação de rua”, segundo dados do Programa de Abordagem Social (RUARTES), mas que não estão adequadamente protegidas durante a atual crise de saúde derivada da pandemia.

Relata que, diante da pandemia da COVID-19, foi editada a Lei Federal 13.979/20 que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública, a exemplo do isolamento social, quarentena e restrições de atividades, entre outras.

No Estado da Paraíba, foi editado o Decreto Estadual 40.122/20 que declarou situação de emergência em razão da pandemia, bem como uma série de medidas objetivando a proliferação da COVID-19.

Com o mesmo propósito, o Município de João Pessoa, editou o Decreto 9.461/20, em que *“estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), e decretou situação de emergência no Município de João Pessoa, definindo medidas para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus e outras providências, no sentido de afastamento social precoce para restringir a disseminação do coronavírus (COVID- 19). Dentre elas, a redução de circulação de pessoas para evitar aglomerações em toda a cidade, e suspensão do serviço do transporte coletivo, na cidade de João Pessoa”*.

Com o objetivo específico de atender à população em situação de rua, informa que tem sido importantes a atuação dos *“CONSULTÓRIOS NA RUA, CENTRO POP, RUARTES, VIGILÂNCIA SANITÁRIA, ligados às Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social – SEDES e Saúde, no que se refere às abordagens, identificação dos usuários, orientação sobre os cuidados com a higienização, atendimentos de saúde, apoio*

em relação a alimentação, além dos grupos comunitários, “Corações que se ajudam”, “Rua do Respeito”, “MNPR/Região Nordeste”, “Vagalumes”, “Pastoral do Povo da Rua”, Arquidiocese da Paraíba, Hospital Padre Zé, através de seu Diretor, Padre Egydio, espíritas, evangélicos, todos irmanados e movidos pelo sentimento fraterno de amor ao próximo”.

Também relata que apesar das medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, consistentes em *“distribuição de Kits de higienização (álcool gel, máscara e sabão), para serem utilizados após o banho e a ingestão do café da manhã, que é disponibilizado a todos os carentes, no Restaurante Popular da Lagoa”,* o Município tem se mantido silente quanto ao acolhimento dessa população.

Segundo a Promotora de Justiça, *“os usuários recebem a ficha de alimentação, consomem as três refeições, não encontram locais disponíveis para o banho de higiene corporal, permanecem com as mesmas roupas e calçados sujos, por não possuírem vestimentas para a troca e, à noite, voltam para as ruas, ficando expostos a céu aberto, na qualidade de receptores e/ou transmissores do novo coronavírus”.*

O Ministério Público também informa que no *“Município de João Pessoa existem duas Casas de Acolhida Adulto, I e II, onde são abrigados, provisoriamente, pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, sem teto, sem referência familiar ou com vínculos familiares rompidos, sem documentação de identidade civil, fragilizados, em extrema pobreza etc., e que ambas não oferecem estrutura nem condições de habitabilidade e higiene satisfatórias, atestadas pela Gerência da Vigilância Sanitária para seu regular funcionamento, não se tem notícia de outros espaços públicos, que possam abrigar, sem aglomeração, essas pessoas vulneráveis, sintomáticas ou assintomáticas, que precisam ser protegidas do contágio ou da transmissão do COVID -19 (Vide – peças informativas referentes aos Procedimentos Administrativos PA N° 002.2017.022378 e 002.2018.020897)”.*

Diante desse quadro fático, compreende que a população em situação de rua deve ser acolhida, em proteção contra o risco da COVID-19, com base no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88); na obrigação constitucional de amparo aos idosos (art. 230); na Lei 13.148/15 que protege pessoas portadoras de deficiência; e na Política Nacional para a População de Rua (Decreto 7.053/09).

Diante disso, pelo que consta na petição inicial, é possível extrair que o *parquet* requer como tutela de urgência o acolhimento provisório das pessoas em situação de rua, durante a pandemia, respeitada a autonomia da vontade daqueles que não desejarem o acolhimento.

Juntou os documentos de fls.

Instado a se manifestar sobre o pleito do Ministério Público, o Município apresentou resposta (id. 29867488).

Inicialmente, alega que o MP *“não apresenta nenhuma prova aos autos, fazendo apenas alegações genéricas, não comprovadas, infundadas, baseadas em*

recomendações unilaterais e menções a reportagens da imprensa". Relata que, depois da confirmação da pandemia, o Município de João Pessoa adotou política de enfretamento da crise de saúde. Em relação à população de rua, foram reforçadas as medidas de higienização e ampliado o atendimento no Centro de População de Rua (POP), de 50 para 200 pessoas diariamente, com oferta de kits de higiene pessoal (contendo álcool em gel, máscaras e sabão) e de três refeições diárias. Por sua vez, no Centro de População de Rua 2, são atendidas mais 100 pessoas, com oferta dos kits de higiene e das refeições mencionadas. Além disso, passou a contar com 20 leitos de isolamento para os casos suspeitos de COVID-19.

Também informa que o Programa de Abordagem Social (RUARTES) também tem distribuído kits de higiene, além de 250 quentinhas no almoço e 300 no jantar para a população em situação de rua.

Quanto aos serviços de acolhimento, informa que existem as seguintes vagas: *"Casa da Família, com 25 vagas; Casa Adulto 1 e 2, com 30 vagas em cada uma delas e Casa de Passagem do Idoso, com 20 vagas. Ressalta-se que as vagas do Adulto 2 estão sendo ampliadas e passarão a comportar 50 vagas"*.

Ainda sobre o acolhimento, informa que *"a Secretaria de Desenvolvimento Social está fazendo o cadastro de 50 famílias em situação de rua, para concessão do auxílio moradia, com concessão de recursos para pagamento de aluguel para essas famílias, retirando das ruas cerca de 200 (duzentas) pessoas das ruas"*.

O Município de Joao Pessoa também argumenta que a intervenção judicial sobre implementação de políticas públicas sempre impõe a ponderação de diversos princípios constitucionais, devendo ocorrer somente quando houve omissão que afete direitos fundamentais.

Assim, *"em se tratando de definição de políticas públicas de competência do Poder Executivo Municipal, não há respaldo no ordenamento jurídico que autorize o Ministério Público ir a juízo com a pretensão absurda e afastada de razoabilidade de impor que o Município realize a instalação de novos imóveis destinados ao acolhimento provisório da população de rua, quando o Município já dispõe de um planejamento e políticas para dar assistência e acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade. Conforme já destacado, não existe omissão por parte da Secretaria de Desenvolvimento Social, que tem construído e implementado a política de auxílio moradia para as famílias desabrigadas, com o pagamento do chamado "aluguel social", evitando que fiquem nas ruas da cidade de João Pessoa, expostas aos infortúnios da pandemia. Já foram contempladas 50 famílias, um benefício abrangente a cerca de 200 pessoas"*.

Foi realizada audiência de conciliação por meio eletrônico (id. 30074082), todavia, não foi obtido êxito.

Em seguida, o Município de João Pessoa peticionou mais uma vez, agora informando que novas medidas de proteção à população em situação de rua, consistentes no seguinte: *"1) Abertura do 2º Centro de População de Rua – POP 2,*

oferecendo 20 (vinte) leitos de isolamento para as pessoas de ruas que apresentem sintomas da COVID-19, mas não necessitem ser internados em unidades hospitalares; 2) Ampliação do Auxílio Moradia para 60 (sessenta) famílias, sendo 50 (cinquenta) já concedidos e outros 10 (dez) com concessão em 15 dias para famílias cadastradas, beneficiando mais de 240 pessoas com aluguel social mensal; 3) Ampliação do Serviço de Consultório de Rua, monitorando mais de 700 pessoas cadastradas para eventuais sintomas da COVID-19; 4) Ampliação, no prazo de 15 dias, em mais 24 (vinte e quatro) vagas nas casas de acolhimento, reforçando as vagas já existentes nas Casas Adulto 1 e 2, Casa de Idosos e Casa de Passagem; 5) Apresentação, no prazo de 30 dias, de plano de criação de banheiros públicos e centros públicos higienização em locais públicos do Município de João Pessoa; 6) Distribuição de kits de prevenção para todas as pessoas de rua, com máscaras, álcool em gel, sabonete e água mineral; 7) Ampliação do serviço de alimentação do programa de alimentação, através do RUARTES, com distribuição de 300 (trezentas) refeições no horário de almoço e mais 300 (trezentas) no jantar”.

É o relatório. Passo à decisão.

A tutela provisória de urgência (antecipada ou cautelar), nos termos do art. 300, caput, do NCPC, tem cabimento quando presentes os seguintes requisitos: 1) a probabilidade do direito, compreendida como a plausibilidade do direito alegado, em cognição superficial, a partir dos elementos de prova apresentados; 2) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, caso a prestação jurisdicional não seja concedida de imediato.

A existência de grande número de pessoas vivendo nas ruas de João Pessoa não é um problema recente ou incomum. Pelo contrário, faz parte, vergonhosamente, da paisagem urbana em todas as grandes cidades brasileiras, evidenciando o alto nível de desigualdade social nacional e o semelhante padrão de indiferença que o Estado (em amplo sentido) e a sociedade possuem em relação a essa população.

O problema que era enorme e desafiador, agora, em plena pandemia do vírus Sars-CoV-2, gerador da COVID-19, adquire nova estatura e potencial catastrófico, com inevitáveis implicações jurídicas.

A existência de grande número de pessoas em situação de rua evidencia clara lesão ao direito fundamental social à moradia (art. 6º, caput, CF/88)¹; relativiza a pessoa como titular de direitos fundamentais, lesionando diretamente a

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88)² e, desde sempre, também lesiona o direito fundamental à saúde (196, CF/88)³, visto que a exposição às condições insalubres sempre provocaram doenças.

O Poder Público tem historicamente falhado na promoção positiva dos direitos fundamentais sociais dessa população, ou seja, na realização das obrigações ou prestações que a norma constitucional impõe, na maioria das vezes, com base no argumento das contingências econômicas.

Ocorre que no cenário pandêmico atual, o risco à saúde dessas pessoas foi significativamente ampliado pela facilidade de contágio da COVID-19, conforme tão amplamente divulgado pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério da Saúde. Não fosse preocupação suficiente, a provável contaminação da população em situação de rua, permite vislumbrar que ela se tornará foco de contágio para o restante da população – mesmo aquela que goza da segurança de um teto –, ou seja, existe risco concreto de severa lesão ao direito fundamental social à saúde de toda população.

Percebe-se, então, que a omissão quanto a população em situação de rua implica em duplo risco: para as próprias pessoas que estão nas ruas, como também para toda a sociedade. Ademais, a ausência de acolhimento neste momento, certamente provocará, em futuro não distante, inevitável acolhimento pelo Sistema Único de Saúde, nos escassos e caros leitos hospitalares.

Diante desse problema notório, cujas provas dos autos demonstram e a circulação pelas ruas da cidade dão testemunho, é necessário averiguar se o Poder Público tem sido realmente omissos no enfrentamento da questão. A constatação é necessária, sob pena de ferirmos a separação dos Poderes, nos termos apregoados pelo Supremo Tribunal Federal, a exemplo:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 18.6.2018. POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPLEMENTAÇÃO. PODER PÚBLICO. OMISSÃO. RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS. PODER JUDICIÁRIO. DETERMINAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA. AUSÊNCIA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. GARANTIA. 1. Demonstrada a excepcionalidade da situação, bem como a omissão do ente público, pode o Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas, por se relacionarem a direitos ou garantias fundamentais, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

³ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¼ (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, do CPC, devendo ser observados os §§ 2º e 3º do referido dispositivo. (ARE 1086093 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 12/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 25-04-2019 PUBLIC 26-04-2019)

Da mesma forma, também decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. 2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial. 3. O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1304269/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 20/10/2017)

O problema é antiquíssimo e apenas foi agravado pelas circunstâncias extraordinárias da pandemia, de modo que já transcorreu tempo suficiente a sua resolução, em conformidade com as balizas constitucionais.

O Município de João Pessoa, em sua manifestação prévia, relata que tem adotado todas as medidas necessárias para evitar o contágio da população em situação de rua pelo coronavírus, mediante a distribuição de kits de higiene, refeições e a disponibilização de vagas para acolhimento. Além disso, afirma que ofertou 50 auxílios-moradia, com potencial de beneficiar 200 pessoas.

Não obstante as iniciativas reais do Município de João Pessoa, a omissão, mesmo que parcial, é evidente, porque possui o *potencial* de acolher apenas 305 pessoas, segundo os dados informados pelo próprio Município, ao passo que o Programa

de Abordagem Social (RUARTES), programa oficial do Município, constata que existem 705 pessoas em situação de rua na cidade de João Pessoa, isto é, um déficit de 400 vagas.

Mesmo considerando as vagas que o Município pretende criar nos próximos 15 dias, somam potencialmente apenas mais 84 vagas de acolhimento e de possíveis beneficiados com o auxílio- moradia, o que não é o suficiente.

Diante da constatação inequívoca da omissão estatal, a intervenção jurisdicional é inafastável, a fim de realizar e evitar lesões a direitos fundamentais, consagrados na Constituição da República, nos moldes já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

A intervenção na política pública ocorre no seio de uma Ação Civil Pública, em que se tutela direitos difusos, exigindo do juiz a mesma ponderação de interesses que também é imposta ao Administrador Público, a fim de definir em que medida os princípios constitucionais feridos podem e devem ser realizados, bem como quais princípios colidentes são afetados na concretização desses direitos.

No caso em análise, o Município não aponta que outros direitos serão atingidos pela concretização dos direitos fundamentais aqui perseguidos. Restringe-se a alegar genericamente restrições orçamentárias, argumento do qual se poder extrair o tradicional argumento da reserva do possível e da afetação dos demais serviços públicos.

A colisão de direitos fundamentais insculpidos em princípios é resolvida através de ponderação, feita por meio da máxima da proporcionalidade.

A máxima da proporcionalidade apresenta três fases, que constituem três máximas parciais: i) adequação ou idoneidade; ii) necessidade; e iii) proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação (ou sopesamento) propriamente dita.⁴

A máxima da adequação implica na seguinte apreciação: se o objetivo pretendido com a realização do princípio depende da lesão ao princípio conflitante para ser efetivado. Ela então exclui meios que lesionem um princípio sem fomentar outro.⁵

In casu, inexistente dúvida de, em contexto de pandemia, a realização do direito à moradia provisória e o direito à saúde da população de rua, bem como a proteção de toda sociedade contra criação de um foco de contágio, necessita de redirecionamento de recursos utilizados para a efetivação de outros direitos.

Por sua vez, na **máxima da necessidade**, a ideia-chave é o meio “menos gravoso”, isto é, as alternativas fáticas disponíveis para a realização do princípio, com menor afetação do princípio colidente.

Esse filtro revela-nos, especialmente neste momento de pandemia, que a efetivação desses direitos é muito menos onerosa aos cofres públicos do que as

⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 116-117

⁵ ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, ponderação e racionalidade. *Revista de direito privado*. n. 24. Ano 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005 (outubro-dezembro), p. 339.

potenciais consequências de ampliação do atendimento no sistema de saúde. Por consequência, o menor desprendimento de recursos afetará outros direitos em menor intensidade.

Sendo o meio adequado e necessário, passa-se à terceira fase da máxima da proporcionalidade: *ponderação stricto sensu*. É o momento de considerar as possibilidades jurídicas, através da aplicação da lei da ponderação: “quanto mais alto o grau do não-cumprimento ou prejuízo de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro”.⁶

A principal questão que surge nesta ocasião é como definir o princípio prevalente.

No caso em análise, pesa significativamente em favor da pretensão apresentada pelo Ministério Público a **conjunção** de princípios consubstanciadores de direitos fundamentais a serem efetivados (moradia, direito à saúde, dignidade da pessoa humana), ao passo que no polo contrário encontra-se o genérico argumento da reserva do possível.

Além disso, o **Decreto Municipal 9.470/20**, que declara Calamidade Pública no Município de João Pessoa, não deixa dúvida sobre qual deve ser a prioridade contemporânea da Administração Pública, qual seja, combater a COVID-19 e proteger a população de seus males. Assim, com este propósito, resistências históricas devem ser rompidas em busca da efetividade dos direitos fundamentais aqui pretendidos.

Também vislumbro imensa contradição em entregar parcela significativa da população à própria sorte, quando estamos a exigir isolamento social e impor severas restrições à economia. O enorme esforço econômico, justificado pelo objetivo maior de contenção local da pandemia, pode ser afetado se a população em situação de rua se tornar vítima fácil do contágio e foco de sua propagação, em prejuízo de toda a cidade de João Pessoa.

Por outro lado, o acolhimento em albergues ou instituições similares não pode ser coercitivo, em detrimento da autonomia da vontade das pessoas. Ainda mais significativa para o momento, também não deve significar aglomeração de pessoas, de maneira que facilite o contágio pelo vírus.

Nessas circunstâncias, o acolhimento provisório pretendido pelo Ministério mostra-se como a medida adequada para evitar mal muito maior, e está consentâneo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto Federal 7.053/2009, como se observa em seu art. 8º, *caput*:

Art. 8º. O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

⁶ *Ibidem*, p. 339.

A insuficiência de vagas para acolhimento, relatadas pelo Município de João Pessoa, deve ser suprida emergencialmente, durante a pandemia, pelos meios possíveis de hospedagem ou de acesso ao aluguel social, garantida a dignidade mínima comum a todas as pessoas.

Assim, existe plausibilidade nas alegações do Ministério Público. Por sua vez, o risco da demora na prestação jurisdicional pode gerar danos severos à população em situação de rua e à sociedade em geral.

ANTE O EXPOSTO, atento aos princípios de Direito aplicáveis à espécie, **DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA**, para impor ao Município de João Pessoa a obrigação de fazer de oferecer **400 vagas** de acolhimento provisório e voluntário para a população em situação de rua da cidade, mediante abertura de vagas nas unidades de acolhimento já existente, albergues, concessão de auxílios-moradia, ou alocação em pousadas ou hotéis de baixo custo, asseguradas medidas de prevenção ao contágio pela COVID-19, enquanto durar a pandemia em território nacional.

Devido a emergência da medida, mas considerando também o tempo necessário ao cumprimento, deverão ser oferecidas **200 vagas** no prazo de **15 dias**, e outras **200 vagas**, **em até 30 dias**, sob pena de suspensão de contratos públicos não essenciais e adoção de medidas para execução por sub-rogação.

Intimem-se as partes⁷ por meio de Oficial de Justiça, diante da urgência da medida.

Nos termos do art. 335, I, do CPC-15, a parte promovida fica ciente de que a data da audiência de conciliação se constitui no termo inicial do prazo para contestar.

João Pessoa, 23 de abril de 2020.

JOSÉ GUTEMBERG GOMES LACERDA

Juiz de Direito

⁷ O Município por meio do Prefeito ou do Procurador-Geral.