

MECANISMOS DE
ATUAÇÃO MINISTERIAL
NA DEFESA DAS PESSOAS
EM SITUAÇÃO DE

PROGRAMA
PÉS NA RUA

RUA

BRASÍLIA
2025



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

MECANISMOS DE
ATUAÇÃO MINISTERIAL
NA DEFESA DAS PESSOAS
EM SITUAÇÃO DE

PROGRAMA
PÉS NA RUA

RUA

BRASÍLIA
2025



EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público

INSTITUCIONAL DO MPDFT

Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios Procurador-Geral de Justiça

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Vice-Procuradoria-Geral de Justiça Jurídico-Administrativa

Procuradora de Justiça Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza

Vice-Procuradoria-Geral de Justiça Institucional

Procurador de Justiça Antônio Marcos Dezan

Chefia de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça

Promotor de Justiça Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho

Promotor de Justiça André Luiz Cappi Pereira

Secretaria-Geral

Promotora de Justiça Cláudia Braga Tomelin

Assessoria de Políticas Institucionais

Promotor de Justiça Ruy Reis Carvalho Neto

Núcleos de Direitos Humanos

Promotora de Justiça Polyanna Silvares de Moraes Dias

Promotora de Justiça Adalgiza Maria Aguiar Hortencio de Medeiros

Promotora de Justiça Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes

Promotora de Justiça Camila Costa Britto

INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

Conselho Nacional do Ministério Público

Presidente (2023-2025)

Paulo Gustavo Gonet Branco

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

Conselheiro Engels Augusto Muniz

Membros Auxiliares do Conselho

Nacional do Ministério Público

Andrea Teixeira de Souza

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo

Bianca Stella Azevedo Barroso

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco

Capa, arte e diagramação

Secretaria de Comunicação Social CNMP

NÚCLEO DE ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO

Redação e elaboração

Polyanna Silvares de Moraes Dias

Bruna Gomes Guimarães

Ana Paula Cusinato

B823	Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
	Mecanismos de atuação ministerial na defesa das pessoas em situação de rua : Programa Pés na Rua / Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público do Trabalho. – 1. ed. – Brasília: CNMP, 2025.
	51 p. il.
	ISBN: 978-65-89260-61-5
	1. Ministério Público, atuação. 2. Direitos fundamentais. 3. Pes-soas em situação de rua. 4. Políticas públicas. 5. Aporofobia. I. Título. II. Ministério Público do Trabalho. III. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais.
	CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP
Bibliotecário responsável: Felipe Belo da Silva
CRB: 2655

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

PREFÁCIO 11

“NADA SOBRE NÓS SEM NÓS” 12

 A VOZ DA RUA: SONHOS E DEPOIMENTOS 13

A SITUAÇÃO DE RUA COMO FENÔMENO SOCIAL 14

 NÚMEROS DA SITUAÇÃO DE RUA NO DISTRITO FEDERAL 15

DA RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA 16

NASCE UM PROJETO: PÉS NA RUA 18

DE PROJETO A PROGRAMA 19

 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 976 20

 ESCUTA SOCIAL 21

 DA IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DIAGNÓSTICA 23

 O DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL 25

 DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS 26

 DIREITO INDIVIDUAL E LIMITES DE ATUAÇÃO 27

 TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 698 – STF 28

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS DIREITOS PREVISTOS NA POLÍTICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA 30

 ASSISTÊNCIA SOCIAL 30

 SAÚDE 31

 SEGURANÇA PÚBLICA E ORDEM URBANÍSTICA 32

 EDUCAÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 35

 HABITAÇÃO, TRABALHO E RENDA 36

 CONTAGEM OFICIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DF 37

 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL 37

 ORÇAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO 38

 PARCERIA COM UNIVERSIDADES E OUTRAS INSTITUIÇÕES 39

“A VERDADEIRA MEDIDA DE QUALQUER SOCIEDADE
PODE SER ENCONTRADA EM COMO ELA TRATA
SEUS MEMBROS MAIS VULNERÁVEIS”

— MAHATMA GANDHI

PÉS NA RUA EM AÇÃO..... 40

PROJETO E PROGRAMA 40

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO MECANISMO DE OTIMIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO..... 41

RECOMENDAÇÕES 42

 RECOMENDAÇÃO Nº 2/2021..... 42

 RECOMENDAÇÃO Nº 3/2021..... 42

 RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 3/2023 42

 RECOMENDAÇÃO Nº 1/2023..... 42

 RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 1/2023 43

 RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 7/2023 43

 RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2024 43

AUDIÊNCIA PÚBLICA 43

AÇÕES CIVIS PÚBLICAS 44

NOTAS TÉCNICAS 44

CAMPANHAS DE ENFRETEAMENTO DA APOROFOBIA 44

 CAMPANHA – DIA NACIONAL DE LUTA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA 44

 PARTICIPE DA CIDADE – POPULAÇÃO DE RUA 45

 DOCUMENTÁRIO CAMINHOS PARA CASA 46

 O MP QUE A GENTE CONTA – POPULAÇÃO DE RUA..... 46

REDES SOCIAIS 47

REFERÊNCIAS 48

APRESENTAÇÃO

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) tem se destacado nos últimos anos por sua atuação na defesa dos direitos da população em situação de rua no Distrito Federal.

Este guia tem por objetivo oferecer um novo olhar sobre a atuação da instituição na defesa dos direitos da população em situação de rua, por meio da apresentação do programa Pés na Rua, que foi criado para acompanhar e fiscalizar as políticas públicas implementadas pelo governo local para a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua.

Trata-se de um trabalho sólido, que tem respaldo nas diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público, cujas recomendações dispõem sobre o acesso da população de rua ao Ministério Público e sobre a obrigatoriedade e a uniformização das inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais.

Nessa temática, o MPDFT tem atuado de forma articulada com o poder público local e com a colaboração de parceiros importantes, como o Movimento Distrital de População de Rua, um braço do movimento nacional com o mesmo nome.

Esta publicação, realizada em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público, tem o objetivo de estimular o debate sobre a adoção de medidas voltadas à atuação resolutiva de membros e a promoção de uma cultura institucional pautada por resultados socialmente relevantes, seguindo as diretrizes do próprio Conselho.

No MPDFT, as iniciativas voltadas à defesa dos direitos da população de rua tornaram-se um exemplo de atuação efetiva, principalmente na esfera extrajudicial, onde os resultados são mais rápidos e menos onerosos para a sociedade.

Nesse sentido, esperamos que este guia venha servir como ferramenta à disposição dos integrantes do Ministério Público brasileiro, assim como das demais instituições encarregadas da promoção e da execução de políticas públicas nessa área.

A esse respeito, aliás, é importante registrar que tal atuação deve transcender o monitoramento das políticas públicas de assistência social, contemplando também a criação de estratégias para enfrentar problemas estruturais que afetam diretamente a vida de pessoas que não possuem alternativas dignas de moradia, saúde, educação, trabalho e acesso a serviços essenciais.

No MPDFT, entendemos que, ao adotar medidas de fiscalização de equipamentos públicos, de combate à discriminação, de fomento à realização de censos populacionais e de participação ativa em fóruns de

diálogo interinstitucional, estamos trabalhando também pela construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Com uma perspectiva intersetorial e com base em uma sólida articulação com movimentos sociais, gestores públicos e outras instituições, este guia se propõe a ser uma ferramenta prática, baseada na trajetória do projeto “Pés na Rua” e no compromisso contínuo com a transformação das políticas públicas em ações concretas e eficazes.

Entendemos que a propagação deste trabalho é tão importante quanto a sua realização, uma vez que possibilita o compartilhamento de conhecimento e experiências. Por isso, é preciso registrar agradecimentos ao Conselho Nacional do Ministério Público pelo reconhecimento deste projeto e pela sensibilidade na sua divulgação, ao editar este guia.

Boa leitura.

Georges Seigneur

Procurador-Geral de Justiça

PREFÁCIO

O fenômeno da população em situação de rua representa um dos grandes desafios contemporâneos aos Direitos Humanos no País. Como Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, testemunho o compromisso do Ministério Público em enfrentar essa complexa realidade, na busca de soluções que respeitem a dignidade e promovam a justiça social.

A publicação “Mecanismos de Atuação Ministerial na Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua” é fruto da parceria entre o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O projeto “Pés na Rua”, destacado na obra, é um exemplo de como as abordagens inovadoras podem transformar as políticas públicas e impactar positivamente a realidade social. Por meio de estratégias integradas, desde a fiscalização de equipamentos públicos até o diálogo interinstitucional, o projeto possibilita intervenções mais assertivas e humanizadas.

Com o apoio de parceiros estratégicos e a participação ativa de movimentos sociais, propõe-se um modelo de atuação que valoriza a escuta ativa da população em situação de rua.

Por fim, destaca-se a importância da divulgação deste material como ferramenta de capacitação e sensibilização dos membros do Ministério Público brasileiro. Ao promover o conhecimento compartilhado e as boas práticas, contribui-se para a consolidação de uma sociedade que se define não pela indiferença, mas pela inclusão.

Aos envolvidos na elaboração deste material, meus sinceros agradecimentos.

Boa leitura!

Engels Augusto Muniz

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

“NADA SOBRE NÓS SEM NÓS”

NOTA DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Por Joana Bazílio¹



A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA VIDA DAS PESSOAS VIVENDO NAS RUAS

Sempre, na vida de pessoas vivendo em vulnerabilidade social, o Ministério Público foi um “bicho papão”, algo longe das realidades, e era só visto como quem acusa, quem condena.

Hoje, essa realidade vem se transformando com promotores humanos, que conversam e vão aonde as pessoas estão, que abrem as portas de seus gabinetes mostrando que Justiça é para todos, independentemente de gênero, raça ou classe social.

Essa facilidade de acessar o Ministério Público torna as pessoas em situação de rua mais conscientes de seus deveres e direitos.

Em uma sociedade ainda tão cheia de preconceitos, ter acesso facilitado a um órgão tão importante é, de fato, buscar uma sociedade mais inclusiva e justa para pessoas que vivem à margem da sociedade, tornando a busca por outra realidade de vida possível.

A VOZ DA RUA: SONHOS E DEPOIMENTOS

Luciana Barbosa, mulher parda em situação de rua, 45 anos, vive no Distrito Federal e há sete anos mora no Setor Comercial Sul. É mãe de três; um deles está na cadeia. Quando perguntada, informou que seu sonho é que seu filho saia da cadeia.

Henrique Gonçalves, homem branco em situação de rua, tem apreço por estudar sobre astrologia e expressou que seu sonho é “que a consciência humana evolua”.

Andreia, mulher branca em situação de rua, 40 anos, vive no Distrito Federal e há cinco anos mora no Setor Comercial Sul. Ela expressou que seu sonho é ter “paz, porque visivelmente há uma guerra, e na guerra não há paz”.

¹ Representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua – Núcleo Distrito Federal (MNPR-DF)

A SITUAÇÃO DE RUA COMO FENÔMENO SOCIAL

A situação de rua é um fenômeno multidimensional. Ela articula um plano material, relativo à privação dos meios para domínio de uma habitação ao longo do tempo, a um plano imaterial, relativo à fragilidade ou mesmo à ruptura de vínculos sociais. A articulação entre esses dois planos é indispensável para uma compreensão adequada da situação de rua.

Por meio dessa articulação, é possível contextualizar a questão da habitação. Embora central, a habitação não é o único fator relevante para compreender a situação de rua. Existem quadros de abandono, de violência e de instabilidade habitacional que podem tanto anteceder quanto suceder a situação de rua. Na verdade, a situação de rua é um ponto extremo num *continuum* de situações em que se deteriora a articulação entre habitação e vínculos sociais. A linha divisória entre pessoas em situação de rua e pessoas precariamente alojadas, muitas vezes, é tênue.

Ao investigar a trajetória de vida de pessoas em situação de rua, percebe-se que a sequência de eventos que leva a pessoa àquela condição inicia-se, por vezes, na infância. O que se observa, nesses casos, é que a vida familiar não logrou produzir ou mesmo estimular a criação de outros vínculos societários importantes, no âmbito da comunidade, do sistema escolar, entre outros.

Nesse cenário, momentos de grandes perdas, como a morte de algum familiar que se preservava como fonte de apoio, o desemprego, a separação conjugal ou a adicção, costumam ser o bastante para lançar a pessoa à situação de rua.

De um modo geral, a literatura sobre o tema mostra que a situação de rua está sempre associada a algum problema no âmbito dos vínculos sociais. São importantíssimos aspectos como trabalho precário e pobreza. Porém, na configuração da situação de rua, esses aspectos mostram a sua virulência precisamente ao se articularem a formas de deterioração dos vínculos sociais.

Em suma, a situação de rua compreende uma condição social temporária de rompimento de vínculos e de desqualificação social, que dispersa o indivíduo no território. Nessa condição, a assistência em geral e a assistência social, em particular, são decisivas como fontes potenciais para a retomada de vínculos e para que se tracem estratégias de requalificação social.

NÚMEROS DA SITUAÇÃO DE RUA NO DISTRITO FEDERAL

O primeiro censo nacional identificou 31.922 pessoas em situação de rua em 71 cidades (BRASIL, 2009). A pesquisa “Rua: Aprendendo a Contar” revelou um fenômeno tipicamente urbano, com predominância masculina e de negros, baixa escolaridade e histórico de rompimento e fragilização dos vínculos familiares. Segundo esse censo, a maioria não é alcançada pela cobertura dos programas governamentais e sofre discriminação em serviços públicos e privados. Recentemente, o IPEA estimou 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil (NATALINO, 2022).

O Distrito Federal (DF) realizou duas contagens oficiais da população em situação de rua. A primeira foi realizada em 2011, por Gatti e Pereira (2011). A segunda foi realizada em 2022 pela Codeplan (2022). A Tabela 1, a seguir, resume essas contagens.

Tabela 1 – Quantidade de pessoas em situação de rua no Distrito Federal

	2011	2022
Quantidade de pessoas em situação de rua	2.512	2.938
Concentração das pessoas em situação de rua nas Regiões Administrativas	Águas Claras (27%) Brasília (25,1%) Taguatinga (10,7%)	Brasília (24,8%) São Sebastião (13,1%) Ceilândia (12,6%) Taguatinga (11,9%)

Fonte: elaboração do autor, com base em Gatti e Pereira (2011) e Codeplan (2022).

A Codeplan (2022) identificou 244 crianças e adolescentes, 563 mulheres e 2.375 homens. A Tabela 2, a seguir, resume a distribuição por faixa etária.

Tabela 2 – Distribuição por faixa etária

Faixa etária	Percentual (do total)
0 a 18 anos	8,30%
18 a 30 anos	22%
31 a 49 anos	47,20%
50 a 59 anos	13%
60 anos ou mais	6,40%

Fonte: elaboração do autor, com base em Codeplan (2022).

Por sua vez, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania registrou 7.924 pessoas em situação de rua no Distrito Federal em 2023 (BRASIL, 2023). A pesquisa identificou uma em cada mil pessoas no Brasil vivendo em situação de rua em 2022. O DF é a unidade da federação com maior percentual em relação à população total, registrando quase três pessoas em situação de rua em cada mil habitantes.

A esses dados quantitativos, pesquisas qualitativas têm chamado atenção para a heterogeneidade da população em situação de rua (CASTRO, 2023; CASTRO e ROCHA, 2024). Essa heterogeneidade pode ser contextualizada mais adequadamente pela associação entre múltiplas variáveis, como tempo em diferentes situações de endereço e laços sociais. As pesquisas permitem inferir que a situação de rua é marcada por hierarquias sociais, além de institucionalmente mediada por políticas públicas, destacadamente as de assistência social, saúde e segurança pública. Essa mediação, contudo, nem sempre se dá da maneira que é esperada pela concepção dessas políticas públicas.

*Hernany Gomes de Castro. Graduado em Pedagogia pela Universidade de Brasília (2004), mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (2023) e doutorando em Sociologia na Universidade de Brasília (2023).

DA RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

A Constituição Federal (art. 127, *caput*), a Lei Complementar nº 75/1993 (art. 1º) e a Lei nº 8625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — LOMP) definem que o Ministério Público brasileiro é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis.

Como defensor da ordem constitucional, o Ministério Público deve seguir os fundamentos da República Federativa do Brasil, destacando-se nesse documento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos da República.

Acrescenta-se que a Carta Constitucional brasileira não considera o Ministério Público apenas como um integrante do sistema judiciário, mas também como um agente de fomento e articulador social. Sua função é defender a cidadania, promover o regime democrático e atuar como mediador de conflitos, devendo recorrer a soluções autocompositivas sempre que possível.

A fiscalização exercida pelo Ministério Público vai além do mero exame da legalidade², como *custus legis*;

2 Conforme discussão apresentada por Mona Liza Ismail em: ESMPU. O papel do Ministério Públicos no controle das políticas públicas. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208 – jan./dez. 2014.

ela também abarca a análise da pertinência e adequação das políticas ou programas governamentais em relação aos fins que visam alcançar.

Para tanto, cabe ao Ministério Público, como recomenda o Conselho Nacional (2017), adotar medidas que estimulem a atuação resolutiva de membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes, entendendo por atuação resolutiva a que contribui decisivamente para prevenir ou solucionar tudo aquilo que impede a concretização de direitos, por meio da atuação extrajudicial ou judicial.

Assim, antes de recorrer ao sistema judiciário³, promotoras e promotores de Justiça podem, e devem, utilizar-se de mecanismos extrajudiciais para exercer o controle sobre a Administração Pública e as políticas públicas, com o protagonismo que a Constituição Federal lhe garante.

Nesse passo, tem-se que **Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua** aponta a necessidade de assegurar a esse grupo populacional o acesso amplo, facilitado e continuado aos serviços e programas que integram as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, habitação, segurança pública, cultura, esporte, trabalho, geração de renda e outras ações garantidoras de direitos.

Seus marcos normativos, sejam federais, estaduais, distritais ou municipais, dispõem sobre a forma como devem ser estruturadas as políticas sociais de atendimento à população em situação de rua no DF, as quais não se limitam aos Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fazendo-se necessário seu acompanhamento e monitoramento pelo Ministério Público.

Outro grande marco para a garantia de direitos à população em situação de rua foi a **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976**, que considerou a existência de um potencial estado de coisas inconstitucional diante das condições desumanas de vida da população em situação de rua em função de omissões estruturais em toda a Administração Pública.

A decisão cautelar na ADPF 976 determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios passem a observar, imediata e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Com essa decisão, a atuação do Ministério Público em defesa dos direitos da população em situação de rua passou a ter um instrumento judicial impositivo de cobrança de cada uma das políticas públicas necessárias à complexa solução desse problema social, que, no caso do Distrito Federal, está com o triste pódio de liderança em número proporcional. Além disso, a ADPF possibilitou que o MPDFT avançasse

3 Sobre o tema, sugerimos o vídeo sobre judicialização das políticas públicas: (193) Judicialização da Política | Luciana Gross Cunha - USP Talks #13 - YouTube



de forma resolutiva no enfrentamento das discriminações sofridas pelas pessoas em situação de rua ao exigir a paralização das ações de zeladoria urbana que resultassem no transporte compulsório de pessoas em situação de rua até que fosse apresentado um plano concreto para implementação de políticas públicas, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009, e pelo **Plano Ruas Visíveis** do governo federal.

Compreendendo a oportunidade trazida pela ADPF 976 para a atuação ministerial, o MPDFT realizou uma série de ações como reuniões de trabalho, notas técnicas, recomendações, **Guia Pés na Rua MPDFT**, entre outras, que culminaram na elaboração, pelo Governo do Distrito Federal, do **Plano de Ação para a Efetivação da Política Distrital para a População em Situação de Rua**.

O desafio, neste momento, é a busca da efetivação de políticas públicas que o complexo fenômeno da situação de rua compreende, com o propósito de cumprimento dos direitos dessa parcela da população em situação de extrema vulnerabilidade social, devendo o Ministério Público se valer de todos os mecanismos necessários, notadamente os de ordem extrajudicial, a exemplo do Acordo de Cooperação Técnica assinado pelo MPDFT com o GDF, intermediado pelo CNMP, a fim de fomentar ou compelir o gestor público a executar os termos da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua e da ADPF 976.

NASCE UM PROJETO: PÉS NA RUA

O MPDFT sempre atuou na garantia de direitos à população em situação de rua, ainda que de forma setorializada, por meio do trabalho efetuado pelos Núcleos de Direitos Humanos, pela Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão e Promotorias de Justiça, a exemplo daquelas com atuação nas áreas da Infância e Juventude, Saúde, Educação e Patrimônio Público.

Em 2017, entretanto, identificou-se a necessidade de estabelecer um ponto focal dentro da instituição para a implementação de estratégias de controle de políticas públicas específicas para a população em situação de rua do DF e para o fomento do diálogo com a sociedade civil, os movimentos sociais e a academia.

Assim, o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), um dos Núcleos de Direitos Humanos (NDH) do MPDFT, instaurou procedimento administrativo para acompanhar os serviços e equipamentos públicos voltados a esse público, sistematizando a fiscalização e o monitoramento de políticas públicas definidas pelo **Decreto Distrital nº 33.779, de 6 de julho de 2012**, conforme Recomendação nº 05, de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ao longo das investigações de denúncias recebidas, constatou-se a carência de recursos humanos, patrimoniais e de infraestrutura nos serviços destinados à população em situação de rua, como o Centro Pop, o Serviço de Abordagem Social e as Unidades de Acolhimento. Houve relatos de precariedade nos serviços tanto por parte de servidoras e servidores quanto de usuárias e usuários, além de um crescente incômodo social⁴ relacionado à presença desses equipamentos próximos a áreas residenciais e do aumento da quantidade de pessoas vivendo nessa situação.

Com base em um conjunto de demandas recebidas e no fortalecimento do movimento social na localidade, foi possível identificar que problemas como a inércia do Governo do Distrito Federal (GDF), a ausência de diálogo entre as Secretarias de Estado, a inexistência de um Comitê específico voltado ao controle social efetivo e organizado da política, número insuficiente de recursos humanos nos serviços, bem como a má qualidade dos serviços públicos voltados a essa parcela populacional dificultavam a concretização do direito constitucional previsto.

Assim, em 2019, o NED lançou o projeto Pés na Rua, que teve o objetivo de acompanhar e fiscalizar as políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo do Distrito Federal (DF) para a garantia dos direitos das pessoas em situação de rua.

O projeto⁵ foi motivado por três fatores principais: a necessidade de o MPDFT cumprir seu Planejamento Estratégico Institucional e seguir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU; o papel do NED em fomentar e fiscalizar as políticas públicas voltadas ao atendimento da população em situação de rua; e a existência de procedimentos administrativos já em andamento no NED relacionados à temática.

DE PROJETO A PROGRAMA

Após três anos da implementação do projeto, constatou-se que, de fato, o ponto focal relacionado à temática foi institucionalizado no MPDFT. Havia um fluxo contínuo de processos organizacionais, em especial: o recebimento de denúncias e seu respectivo encaminhamento, a fiscalização permanente dos equipamentos voltados ao atendimento da população em situação de rua, o planejamento e a elaboração de campanhas, bem como reuniões recorrentes com gestores públicos sobre a temática.

Somam-se a isso o aumento e o direcionamento das demandas de violações de direitos ao NED. Assim,

4 Para aprofundar, confira o artigo de Mariana Nunes, Polyanna Silvares e Eduarda Paschoal: **Vista do papel do Ministério Público no controle e fiscalização das atuações estatais voltadas à abordagem da população em situação de rua** (mpdft.mp.br)

5 Cf. <MPDFT - Projeto Pés na Rua>

além de abrir um canal de diálogo com as lideranças dos movimentos sociais, o MPDFT também se aproximou diretamente da população em situação de rua. Essa aproximação representa uma verdadeira mudança de paradigma, já que essa parcela vulnerável, muitas vezes, desconfia e não acredita nos espaços institucionais.

Diante disso, em razão das atividades permanentes e da atuação engajada na defesa de direitos e no enfrentamento da discriminação, verificou-se a necessidade de transformar o projeto em programa. Os passos tomados para essa institucionalização estão descritos nos tópicos seguintes. A intenção é demonstrar quais mecanismos foram fundamentais, e continuam sendo, para a atuação ministerial voltada à proteção e defesa de direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis da população em situação de rua.



ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 976

A ADPF 976⁶, pode-se dizer, endossou a atuação extrajudicial do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) conduzida por meio do programa Pés na Rua junto ao Governo do Distrito Federal (GDF). A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ganhou relevância ao evidenciar, em âmbito nacional, a ausência de políticas públicas adequadas para a população em situação de rua, um grupo vulnerável que carece de maior atenção nas políticas governamentais.

O instrumento promove uma reflexão social necessária, pois afirma o potencial estado de coisas inconstitucionais e a inação pública diante de políticas específicas e efetivas para pessoas em situação de vulnerabilidade, reconhecendo que esses grupos requerem ações transversais e sensíveis. Ao impedir práticas coercitivas e forçadas, como o transporte compulsório de pessoas em situação de rua, a ADPF 976 pressiona o Estado a adotar políticas públicas que priorizem a inclusão social e o atendimento humanizado, promovendo ações de assistência social, de habitação, saúde e reintegração digna dessas pessoas à sociedade.

6 Confira o vídeo explicativo produzido pelo MPDFT [MPDFT - Participe da cidade: ação no STF pede condições dignas para pessoas em situação de rua](#)

No Distrito Federal, como será abordado nas seções seguintes deste manual, a ADPF foi utilizada como base legal em Recomendação própria para solicitar ao governo uma série de medidas em defesa da população em situação de rua. Essas ações focaram, em especial, nas operações de desobstrução de espaços públicos e na remoção de pessoas, visando garantir proteção e defesa dessa população vulnerável.

ESCUTA SOCIAL

Por meio do diálogo com a sociedade, identificando o que os grupos vulneráveis entendem como prioritário, é possível fortalecer o Ministério Público para exigir de forma mais adequada a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como aprimorar aquelas já em andamento.

Esse é um dos passos iniciais para que o promotor ou a promotora de Justiça se insira socialmente na compreensão das demandas sociais (TEJADAS, 2012)⁷. O NED tem executado diversas estratégias para estabelecer um diálogo mais próximo com cidadãos impactados pelo fenômeno da população em situação de rua, por entender ser a escuta social uma ação estratégica fundamental que permite ao órgão identificar as demandas sociais e dialogar com a comunidade para potencializar e qualificar sua atuação.



Em 2023, por exemplo, o MPDFT organizou a **Audiência Pública: Fenômeno da População em Situação de Rua no DF**, com o objetivo de discutir a temática, notadamente as políticas públicas transversais em andamento para esse grupo vulnerável. O momento foi ímpar para trazer diversos Secretários de Estado para serem questionados e informarem que medidas e quais políticas públicas estavam sendo implementadas por suas respectivas Secretarias. A audiência contou com a presença de diversos integrantes dos movimentos sociais, mais de 60 pessoas em situação de rua, bem como representantes de moradores

7 Indicamos a leitura da autora Sílvia Tejedadas, que escreve sobre os diversos papéis desempenhados pelos(as) membros(as) do Ministério Público para garantia de direito e da proteção social: TEJADAS, S. Direito Humano à Proteção Social e sua Exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012. 394p.

formais do DF, de conselhos de segurança e associações⁸.

Vale destacar que a escuta social compôs a fase preparatória da Audiência Pública de forma estruturada, com encontros temáticos que contaram com a participação de pessoas em situação de vulnerabilidade social, representantes de organizações não governamentais e líderes de ocupações, além de prefeitas de quadras e representantes de conselhos comunitários.



No primeiro encontro, foram apresentadas demandas de representantes de moradores notadamente sobre os transtornos que o atual cenário causa aos proprietários de imóveis da região e as questões de segurança pública e criminalidade. O segundo encontro foi dedicado à escuta dos interesses das pessoas em situação de rua, momento no qual foram expostas diversas dificuldades vividas por essas cidadãs e esses cidadãos. A participação do procurador-geral de Justiça na entrega de convites aos gestores públicos, nas reuniões preparatórias, assim como na Audiência Pública, demonstra o alinhamento da pauta à estratégia do MPDFT.

Outros exemplos de escuta social:

1. Participação e realização de audiências públicas na temática da população em situação de rua⁹ e em reuniões públicas;
2. Escuta especializada e dialogada de crianças e adolescentes (Ex: **Projeto transformando Vidas: crianças e adolescentes com trajetória de rua no MPDFT**);
3. Escuta ativa de usuárias, usuários, trabalhadoras e trabalhadores de equipamentos públicos de prestação de serviços para a população em situação de rua, incluindo

⁸ Saiba mais sobre a realização periódica de Audiências Públicas no âmbito do Ministério Público: **O MINISTÉRIO PÚBLICO NO NEO-CONSTITUCIONALISMO: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social** (unifafibe.com.br)

⁹ Conforme a **Resolução-0822.pdf** (cnmp.mp.br)

os que atendem crianças e adolescentes, quando da realização de vistorias (Ex: **Resolução nº 293, de 28 de maio de 2024, do Conselho Nacional do Ministério Público**);

4. Acompanhamento e fortalecimento dos Conselhos e Comitês, a exemplo do Conselho de Assistência Social (CAS) e do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da População em Situação de Rua (CIAMP-Rua);
5. Fomento e presença nas redes de proteção dos territórios, devendo ser levado em conta, na melhor medida possível, o conceito de “espaço usado”¹⁰;
6. Intensificação do diálogo com os movimentos sociais, de organizações da sociedade civil e academia que atuem com a temática das pessoas em situação de rua.

DA IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DIAGNÓSTICA

Com os avanços na utilização da ciência de dados, pode-se pensar em um Ministério Público que atue cada vez mais baseado em evidências. Nessa perspectiva, a análise diagnóstica torna-se ferramenta essencial e estratégica para a atuação da promotora e do promotor de Justiça, em especial no fomento, no monitoramento e na fiscalização das políticas públicas.

Com o objetivo de mapear os principais desafios e lacunas na implementação de uma política pública, com foco em áreas que necessitam de ajustes ou melhorias, conforme demanda social recebida por diversos meios, é fundamental realizar uma análise diagnóstica dos elementos empíricos que servem de base para delinear o quadro institucional que compõe a política ou o programa social avaliado.

Por exemplo, em projetos desenvolvidos pelos Núcleos de Direitos Humanos do MPDFT, como o **Pés na Rua** e o **Ministério Público como Agente de Fomento e Monitoramento da Política Pública de Enfrentamento à Violência Doméstica Contra a Mulher no Distrito Federal**, foram adotados os passos de análise propostos por Ivanete Boschetti (2009, p 11):

ASPECTO 1 – FORMATO E ABRANGÊNCIA DOS DIREITOS E BENEFÍCIOS

Indicador 1: Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados:

1. Levantar quais são as normas e legislações que regem a política e/ou o programa;
2. Identificar o problema que visa solucionar;

¹⁰ Confira SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora Edusp, 2007. Para aprofundamento sobre o conceito de espaço usado, ver: KURKA, Anita B. **A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia**. Tese de doutorado em serviço social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/17895/1/Anita%20Burth%20Kurka.pdf>>.

3. Identificar objetivo, resultados, metas e impactos esperados na sociedade;
4. Compreender se há relação entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

Indicador 2: Abrangência

1. Identificar o alcance da política e/ou programa avaliado;
2. Apurar qual o público beneficiado e seu quantitativo.

Indicador 3: Critérios de acesso e permanência

1. Identificar quais os critérios de acesso e permanência dos beneficiados à política e/ou ao programa social;
2. Observar quais os condicionantes para acesso e permanência.

Indicador 4: Formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais

1. Analisar se a política é transversal. Se suas ações, metas e resultados perpassam por diversas áreas (saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência, transporte, etc.);
2. Analisar se há articulação entre essas áreas e se elas agem de forma recíproca, de forma isolada ou contraditória;
3. Compreender se há relação entre as esferas governamentais: papéis assumidos pelas esferas governamentais.

ASPECTO 2 – FINANCIAMENTO E GASTO

Indicador 1: Fontes do financiamento

1. Verificar com quais recursos a política e/ou o programa é financiado;
2. Identificar se há recurso de outra esfera administrativa e seu montante;
3. Realizar análise de custo da ação;
4. Verificar se houve aumento ou diminuição dos recursos ao longo dos anos (verificar o comportamento dos gastos por, pelo menos, três anos);
5. Identificar se o impacto orçamentário/financeiro está previsto nos instrumentos normativos orçamentários;
6. Identificar se há sustentabilidade orçamentária/financeira para continuidade da política e/ou programa;
7. Verificar se há potencial risco fiscal na proposta.

ASPECTO 3 – PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO

Indicador 1: Participação e controle social

1. Identificar quais são os mecanismos de controle interno e social;
2. Identificar quais são os agentes públicos, privados e organizações da sociedade civil envolvidos e como atuarão na proposta;
3. Verificar se há institucionalização desses espaços (existência de comitês e conselhos).

O DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

A implementação de uma rotina efetiva de fiscalização sobre a atuação, ou a ausência dela, do Poder Executivo em relação às políticas públicas para a população em situação de rua revelou a importância do envolvimento e da atuação conjunta entre Promotorias de Justiça, Núcleos e a Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão.

Alguns fatores foram essenciais no MPDFT para a concretização de um diálogo interno transversal para atuação efetiva na pauta:

1. A instituição da Força-tarefa Covid-19¹¹, liderada pela PDDC, que objetivou coordenar as atividades do MPDFT no acompanhamento das ações de combate e prevenção do Coronavírus (Covid-19) no Distrito Federal (Portaria PGJ nº 212, de 23 de março de 2020), foi um marco institucional da atuação transversal e conjunta no MPDFT. O legado e o *know-how* acumulado com a Força-tarefa¹² foram essenciais para que o NED consolidasse a atuação transversal para alcançar resultados¹³ na pauta População em Situação de Rua.
2. O apoio institucional da Procuradoria-Geral de Justiça do MPDFT, que, intensificado na gestão 2022-2024, é um pilar decisivo para o sucesso da atuação ministerial na pauta População em Situação de Rua.

Para consolidar a atuação conjunta com mais de dez Promotorias de Justiça, o NED estabeleceu reuniões regulares com gestores públicos envolvendo promotoras e promotores de Justiça quando afetas a suas áreas de atuação, ainda que não preponderantemente, o que resultou na participação ativa desses mem-

11 Confira a página institucional da Força-tarefa: [MPDFT - Força-tarefa Covid-19](#)

12 Confira mais sobre a atuação da Força-tarefa em: <https://www.youtube.com/watch?v=E0hgpC5v9Ts&t=4097s>.

13 Leia mais sobre atuação transversal em: PAES, J. E. S.; MATOS, B. B.; DAHER, L. L. N. Perspectivas para intervenção qualificada do Ministério Público em casos complexos: a experiência do MPDFT no enfrentamento à pandemia de COVID-19. In: GOULART, Marcelo Pedroso; OLIVEIRA, Barbara Caroline Lana e; SILVA, Cintia Aparecida da. (Orgs.). Ministério Público e eventos críticos: experiências e perspectivas de atuação. 1 ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023, v. 1, p. 143-172.

bro em audiências públicas, na emissão de recomendações, no ingresso de ações civis públicas, bem como na análise da minuta do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Distrital para as pessoas em situação de rua e confecção da Matriz de Responsabilidade do Programa Pés na Rua.

DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS

O papel social dado pela carta constitucional ao Ministério Público foi como interlocutor entre o Estado e a sociedade nas questões envolvendo políticas públicas (FAÇANHA e LIMA, 2011).

O aumento constante e expressivo das demandas sociais, cada vez mais complexas, exige que o Ministério Público brasileiro se aprofunde em seu papel de defensor dos direitos coletivos¹⁴, buscando atuar em prol dos interesses sociais daqueles segmentos mais vulnerabilizados pela pobreza (TEJADAS, 2012). Ao centrar esforços no combate às desigualdades, a todas as formas de discriminação e à exclusão social, será possível o fomento de políticas públicas que alcancem efetivamente essas populações marginalizadas.

A atuação extrajudicial resolutiva do Ministério Público deve ser tanto proativa quanto reflexiva, fundamentada em uma análise criteriosa da realidade social, utilizando procedimentos adequados para atingir soluções efetivas nos conflitos (PAES et. al., 2023). Além disso, é crucial que essa atuação seja fortalecida por instrumentos extrajudiciais, que também promovam a educação para a cidadania.

Para isso, o MP deve se utilizar de audiências públicas, fiscalizar a execução orçamentária e o orçamento público, combater as causas das desigualdades sociais, fomentar projetos sociais e assegurar uma formação interdisciplinar e humanista tanto para seu quadro de membros e membras quanto para o quadro de servidores e servidoras (ALMEIDA, 2014).

Outros instrumentos extrajudiciais de igual importância são o atendimento ao público, a requisição de pesquisas e estudos, a instauração de inquérito civil público, o procedimento investigatório criminal, a expedição de recomendação e a realização de compromisso de ajustamento de conduta¹⁵.

Com essa designação, pretende-se dizer que atualmente o MPDFT se vale prioritariamente de ferramentas extrajudiciais, buscando a abordagem do caso de forma dialogada, para atuar na tutela de direitos coletivos, envolvendo os interessados, na defesa dos direitos da população em situação de rua.

Um exemplo foi a expedição da **Recomendação nº 3/2023**, que será detalhada mais adiante, quando a atuação ministerial desempenhou um papel importante na definição da agenda política. Essa recomen-

14 Quer saber mais sobre o que são direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis? Confira MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público, 6. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013. Na página 14, ele discute as classificações de interesses de acordo com a disponibilidade e a titularidade, abordando as diferenças entre interesses individuais, coletivos e difusos, assim como a distinção entre interesse público e privado.

15 Para aprofundar sobre o tema, indicamos a leitura do texto A atuação proativa do Ministério Público na busca da efetividade dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/ESMP/publicacoes/ed12010/artigos/2ATUA_MP_fundamento.pdf>.

tação teve repercussão significativa na formulação de um plano de ação transversal para a política pública. Outrossim, impulsionou a primeira fase do processo, isto é, a fase de definição de agenda, atraindo a atenção para o problema e forçando a atuação estatal para a sua solução¹⁶.

Em síntese, a atuação do Ministério Público deve ser guiada por uma racionalidade voltada para os direitos coletivos, buscando o maior impacto social possível. Ao focar na promoção da igualdade e na redução das desigualdades, e ao utilizar de maneira eficiente os instrumentos extrajudiciais, o Ministério Público reafirma seu compromisso constitucional de ser um agente de mudança social, garantindo que políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz e que direitos sejam assegurados de maneira equitativa.

DIREITO INDIVIDUAL E LIMITES DE ATUAÇÃO

Nessa perspectiva, ressalta-se que o direito individual disponível deve ser amparado pela Defensoria Pública, que possui a atribuição da assistência jurídica gratuita, da oferta de orientação, representação e defesa legal sem custos para pessoas que não podem arcar com as despesas de um advogado. Isso abrange ações em processos cíveis, criminais, trabalhistas e outros. Além disso, inclui a representação para o ajuizamento de ações que visem garantir os direitos individuais de pessoas em situação de rua em caráter emergencial, como o acesso a vagas em acolhimentos institucionais públicos, asseguradas muitas vezes por meio de ordens judiciais.

Quando se fala em políticas públicas para a população em situação de rua, entretanto, remete-se imediatamente à proteção dos direitos sociais, área em que o Ministério Público desempenha papel fundamental. De fato, a defesa de interesses coletivos e difusos é de sua competência, sendo garantida pela atuação do sistema de justiça, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Para esse exercício, a **Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2/2020**, do Conselho Nacional do Ministério Público, busca orientar o Ministério Público brasileiro quanto aos limites de sua atuação na fiscalização de políticas públicas, especialmente para evitar sobreposições indevidas de funções e conflitos institucionais.

Vale destacar alguns pontos que merecem atenção:

[...]

Art. 1º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que aten-

tem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação dos conflitos daí resultantes.

§ 1º A atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades municipais e estaduais compete ao Ministério Público dos Estados.

16 Veja mais sobre a influência do MP na agenda política no texto dos autores Sérgio Coelho e Katya Kozicki: O Ministério Público e as Políticas Públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?

§ 2º A atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades federais compete ao Ministério Público Federal.

§ 3º Nas questões que envolvam a defesa de direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, observar-se-ão as divisões de atribuições baseadas nas competências estabelecidas pela Constituição da República para a Justiça Federal e Estadual. (grifos nossos)

Nesse sentido, a Recomendação orienta que, na fiscalização de atos relacionados à execução de políticas públicas, o MP deve respeitar a autonomia administrativa dos gestores.

Conforme disposto no artigo 2º dessa recomendação, em situações de divergência científica sobre a execução de determinada política pública, cabe ao gestor escolher entre as diferentes posições existentes, sem que o Ministério Público interfira judicial ou extrajudicialmente no mérito dessas escolhas. Isso reforça o papel do MP como fiscal da lei, e não como formulador de políticas públicas, evitando que se ultrapasse suas funções constitucionais.

Embora o MP não seja o responsável por elaborar ou implementar políticas públicas, ele tem o dever de cobrar sua efetividade, mediar o diálogo entre sociedade e governo e promover o interesse público.

Como bem apontam Paes, Matos e Daher (2023), com base na experiência da Força-Tarefa do MPDFT, o Ministério Público deve adotar uma postura proativa e reflexiva, buscando soluções efetivas para os conflitos sociais, muitas vezes por meio de instrumentos extrajudiciais, ou, ainda, quando esses direitos estão sendo comprometidos ou violados em razão da inação do gestor (FAÇANHA e LIMA, 2011).

O MP, em última análise, não deve ser mero espectador das decisões do Executivo e do Legislativo, mas sim um defensor da eficiência e da efetividade das políticas públicas, sempre conforme sua atuação constitucional e amparado pela análise diagnóstica e pela demanda social.

Dessa forma, o Ministério Público deve se ocupar de questões sociais de impacto, ainda que o número exato de pessoas afetadas pela ausência ou má implementação de uma política pública não possa ser imediatamente quantificado. Seu papel é zelar pela correção dessas falhas e garantir que os direitos fundamentais sejam devidamente protegidos.

TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 698 – STF

O Supremo Tribunal Federal, em análise de julgamento com repercussão geral, definiu que:

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente

um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Em breve síntese, a Corte Constitucional prescreveu um modelo de atuação para a autoridade judicial no controle de políticas públicas para realização de direitos fundamentais, podendo o julgador exigir do administrador público a apresentação de planos para que os objetivos propostos na ação sejam alcançados.

Não obstante o julgado dê novos contornos à atuação Poder Judiciário, aparentemente retirando-lhe a chance de definir medidas específicas para implementação de políticas públicas para garantia de direitos fundamentais, como vinha se dando em alguns casos, não o esquivou de estabelecer as finalidades a serem perseguidas, obrigando a Administração Pública a apresentar o desenho do plano para o enfrentamento da problemática estrutural posta.

Sendo assim, o Ministério Público, como órgão de controle externo da Administração Pública e de processos de implementação e avaliação das políticas públicas, pode, ao priorizar a atuação resolutiva no âmbito extrajudicial, exigir dos gestores públicos federais, distritais, estaduais e municipais planos de políticas públicas exequíveis que atendam as demandas difusas e coletivas das populações vulnerabilizadas, como é o caso da população em situação de rua.

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS DIREITOS PREVISTOS NA POLÍTICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Nesta seção, será apresentado um panorama prático da atuação do MPDFT, dividido por grandes temas relacionados ao programa Pés na Rua. Os mecanismos descritos refletem a prática de implementação do programa e os caminhos adotados que podem servir de inspiração para promotores e promotoras de Justiça, permitindo adaptações conforme a realidade local.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na perspectiva da Assistência Social, o MPDFT atuou no fomento e na fiscalização das políticas públicas priorizando e implementando a fiscalização de equipamentos públicos voltados para população em situação de rua, recebimento de denúncias para atuação no direito coletivo, aproximação com gestores públicos por meio de reuniões e eventos, elaboração e planejamento do mapa social da assistência social.

O Conselho Nacional do Ministério Público (2015, p.13) alerta que a ausência ou a inadequação na prestação de serviços e equipamentos socioassistenciais pelo poder público constitui uma violação do dever do Estado de promover a dignidade humana e de erradicar a pobreza por meio da garantia dos direitos sociais.

Assim, o NED estabeleceu uma **rotina de fiscalização** de equipamentos públicos voltados para população em situação de rua. Para isso, a unidade interna do Órgão de assessoria de perícia em engenharia realiza nota técnica com fotos e análises sobre o equipamento. Paralelamente, pode ser solicitada visita da equipe especializada em atendimento psicossocial, e, em muitos equipamentos, o NED realizou visita para compreender o funcionamento do serviço, analisando a composição de recursos humanos, entre outras informações conforme modelo proposto.

Em razão da quantidade de equipamentos, visto que o DF conta com dois Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua e vários equipamentos de acolhimento institucional de prestação direta de serviço e indireta, um cronograma de visita foi estabelecido em forma de lista de prioridade.

Durante essa fiscalização, e com base nas ouvidorias recebidas, verificou-se, por exemplo, a ausência de diretrizes e uma linha de cuidado por parte da gestão pública em relação à infestação de pragas, como

percevejos, nas unidades de acolhimento institucional. O problema foi objeto de discussão judicial em uma **ação civil pública** relacionada aos acolhimentos. Muitas das unidades estavam infestadas, comprometendo a saúde das famílias e adultos acolhidos.

Em 2024, a Procuradoria dos Direitos do Cidadão (PDDC) envidou esforços para implantação do módulo da assistência social no **Mapa Social**. Este consiste em uma ferramenta que busca oferecer um panorama da realidade social no Distrito Federal com base na reunião, em um só lugar, dos principais indicadores e dados estatísticos oficiais sobre a política pública de Assistência Social.

Em uma primeira versão deste ano, os dados retirados do sistema utilizado pelas unidades referem-se à geolocalização das unidades, principais serviços da secretaria, quantidade de atendimentos das famílias, vagas preenchidas e disponíveis nos provimentos e projetos assistenciais.



SAÚDE

Durante a pandemia, o MPDFT acompanhou o processo de vacinação das pessoas em situação de rua como grupo prioritário em atividade conjunta da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) e da Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES).

Em primeiro momento, o NED buscou compreender a estrutura distrital do Programa Consultório na Rua. Com uma análise inicial, constatou-se que a quantidade de equipes era insuficiente para atendimento da população em situação de rua. Outra lacuna encontrada foi a ausência de motorista exclusivo para as equipes. Nesse sentido, o Núcleo pretende implementar rotina de fiscalização das equipes de consultório

da rua, em parceria com a promotorias da saúde e promotorias regionais de defesa dos direitos difusos, para poder organizar o fomento do programa.

Aqui destaca-se a possibilidade de atuação nas redes sociais locais. Nota-se que esse segmento populacional pouco busca ou não recebe atendimento nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), de preferência da região onde ocorre o acolhimento.

Para avançar no debate sobre o atendimento em saúde para a população em situação de rua, uma pauta fortemente demandada pelo movimento social, identificou-se a necessidade de compreender a situação da saúde mental no DF. Para isso, o Núcleo buscou aproximação com a Promotoria de Defesa da Saúde, participando de reuniões, eventos e pesquisas.

O MPDFT já havia ajuizado uma Ação de Cumprimento de Sentença para a construção de Centros de Atenção Psicossocial e a implantação de Residências Terapêuticas¹⁷. Além disso, o MPDFT organizou e produziu uma pesquisa cujo objeto foi a saúde mental no DF, analisando tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos na prestação desse serviço.

SEGURANÇA PÚBLICA E ORDEM URBANÍSTICA

Em 2019, quando o MPDFT buscou aproximação com o movimento social, várias reclamações foram destinadas à forma da abordagem policial à população em situação de rua. Naqueles primeiros anos de projeto, as denúncias eram frequentes sobre a violência institucional no recolhimento e descarte de bens pessoais durante ações de remoção de pessoas de espaços urbanos.

Inclusive, várias reportagens na mídia apontaram uma série de manifestações do poder de polícia que não seguiam os ditames da Constituição Federal, nem as normas processuais penais. Por isso, expediu-se a **Recomendação nº 3/2021 - MPDFT** para que os órgãos do GDF seguissem as normativas legais durante a abordagem da PSR.

Em resposta a essa recomendação, a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística implementou uma nova normativa para ações integradas voltadas à desobstrução e à garantia do uso regular dos espaços públicos ou de uso coletivo. A normativa também destacou os deveres do Estado em situações que envolvessem a remoção involuntária de pessoas em condição de vulnerabilidade. Posteriormente, essa normativa foi atualizada¹⁸, e, em 2024, os servidores da instituição passaram por uma capacitação interna focada em atendimento humanizado às populações vulneráveis.

Um ponto relevante que emerge dessa discussão é o contraste de percepções e demandas em torno da população em situação de rua. Enquanto esse grupo frequentemente vive sob o medo das forças de segurança pública, os moradores formais recorrem desesperadamente ao Estado, inclusive ao Ministério Público, para que a questão seja “solucionada”.

De forma recorrente, essas lideranças sociais em Brasília têm utilizado os espaços de participação política, como conselhos de segurança, conselhos comunitários e associações de moradores, para pressionar o governo, em especial a pasta de segurança pública, a dar a devida atenção a essa questão social, gastando tempo e esforços em busca de soluções que promovam uma resposta efetiva.

O cenário de disputas sociais está, de fato, justificado em vários direitos: direito à cidade, direito ao trabalho, direito ao meio ambiente, direito à moradia digna, direito à dignidade entre outros. Além desse fator, é certo dizer que, no Distrito Federal, as recentes mudanças na atuação das pastas ligadas à segurança pública e à ordem urbanística também foram influenciadas pela ADPF 976.

Por isso, em 5 de setembro de 2023, o NED e a 3ª Promotoria de Justiça Militar expediram a Recomendação Conjunta nº 3/2023 – NED/NDH, 1ª, 2ª e 6ª PJIJ, 5º PROREG e 3º PJM, que trata da proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, além de vedar a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua. A recomendação, que já reafirmava ações anteriores do NED, seguiu os parâmetros estabelecidos pela ADPF 976 e roga por um tratamento humanizado a essas populações, a elaboração e a implementação em políticas públicas e o enfrentamento da violência institucional.

Eis que, em resposta, o GDF publica o Plano de Ação para a Efetivação da Política Distrital Para a População em Situação de Rua. Conforme o gestor, plano de ação surge como uma resposta estratégica, transversal e coordenada para efetivar a política distrital, bem como se trata de um compromisso com a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa e na transformação de palavras e leis em ações tangíveis que promovam a dignidade e os direitos fundamentais dessa população tão vulnerável.

Em seguida, a Secretaria de Segurança Pública Distrital reformulou seus protocolos, fluxos de planejamento e organização de ações de zeladoria urbana e, por tanto, segue uma nova metodologia integrada e transversal. Cumpre salientar que as ações de desobstrução de espaços públicos só podem ocorrer se todas as outras ações previstas no Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Distrital para a População em Situação de Rua também forem implementadas.

Na atualidade, o NED vem acompanhando, via análise de procedimentos administrativos internos da pasta de segurança e via reuniões, o andamento e desenvolvimento dessas ações.

17 Veja mais sobre a atuação do MPDFT na saúde mental **MPDFT - MPDFT obtém implementação de primeira residência terapêutica do DF**

18 Norma atual: Portaria 21, de 29 de fevereiro de 2024 (sinj.df.gov.br)

ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO E APOROFOBIA

Conforme abordado no tópico anterior, por meio do recebimento de quantitativo significativo de manifestações via Ouvidoria e representações, foi possível identificar o crescimento de um incômodo social em razão do aumento da população em situação de rua. Ocorre que, quando, em 2019, o NED implementou o projeto Pés na Rua, foi constatado que não havia no DF uma oferta de serviços e programas adequados, como de acolhimento, de inserção econômica e produtiva, de habitação e saúde, para esse segmento populacional.

Contudo, não se pode olvidar que, além de fomentar políticas públicas, era preciso fazer frente à marginalização e ao estigma social atribuídos a essa parcela vulnerável de cidadãos. Visando ao enfrentamento da discriminação da população em situação de rua, foi estabelecida rotina de planejamento de campanhas institucionais¹⁹ sobre a temática. Além de conferir visibilidade à pauta, o NED pretende, por suas campanhas, desmistificar preconceitos, noticiar as diversas formas de subsistência desses cidadãos e disseminar o respeito e a empatia.

Todavia, sabe-se que o planejamento de ações extrajudiciais para o enfrentamento de discriminações vai além de campanhas institucionais. Para tanto, o NED desenvolveu um fluxo de defesa dos equipamentos públicos voltados às pessoas em situação de rua. A atuação leva em consideração visita aos territórios e participação nas redes locais com o intuito de dar protagonismo aos serviços públicos já existentes como Centro Pop, unidade básica de saúde, centro de atenção psicossocial, entre outros para estabelecerem fluxo de atendimento à PSR.

Outra estratégia utilizada foi a oferta de **formação inicial sobre o fenômeno da situação de rua e suas complexidades**. Frisa-se que a oferta de formação continuada para membros e servidores do Ministério Público, bem como atores sociais envolvidos no atendimento à população em situação de rua, pode ser uma estratégia poderosa para ampliar a compreensão sobre as complexidades desse fenômeno, gerando uma atuação mais qualificada e humanizada.

De forma semelhante, a aproximação do NED com a sociedade local por meio das redes sociais espalhadas nas diferentes regiões administrativas do Distrito Federal também foi estratégia para o fortalecimento dos serviços públicos já existentes, como centros de acolhimento e unidades de saúde, criando um fluxo contínuo de atendimento para a população em situação de rua. Por meio dessas redes, as promotoras e os promotores de Justiça podem não apenas fortalecer as políticas públicas, mas também dar visibilidade a esses serviços, garantindo que os direitos dessa população sejam respeitados.

Logo, no enfrentamento da discriminação de forma mais eficaz, o Ministério Público pode utilizar uma variedade de ferramentas extrajudiciais que vão além da simples mediação de conflitos.

19 Confira na última seção algumas das campanhas publicadas.

EDUCAÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A pandemia de Covid-19 trouxe uma dura realidade: o aumento de crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias. A crise social deflagrou preocupações em vários segmentos do poder público da cidade, como também na sociedade civil organizada.

Em outubro de 2022, o MPDFT foi instado pela Representante do Movimento População em Situação de Rua do DF para colaborar com projetos e ações em benefício de crianças em situação de vulnerabilidade, insegurança alimentar e outros riscos sociais, com vivência nas ruas do Distrito Federal. As ações seriam desenvolvidas, a princípio, durante passeios turísticos pelo centro da Capital Federal e visitas aos órgãos públicos, onde ocorreriam atividades lúdicas e a constituição de um espaço de convivência que fomentasse a participação cidadã, o desenvolvimento do protagonismo e da autonomia, considerando interesses e capacidades compatíveis com a faixa etária.

Quando essa proposição foi discutida com as Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e Juventude, identificou-se uma lacuna no atendimento e nas ações voltadas para esse público no sistema de serviços já estruturado no DF. Na verdade, a maioria das pastas que desenvolviam alguma ação para pessoas em situação de rua, especialmente a assistência social, estava focada no atendimento ao homem adulto. Considerar esse grupo sob uma perspectiva interseccional, que abrange mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e as diferenças raciais, revelou-se mais um desafio a ser enfrentado pelos órgãos públicos e pelo Ministério Público.

Em seguida, as Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e Juventude implantaram um grupo de trabalho interinstitucional com objetivo de aprimorar fluxos de atendimento em benefício de crianças, adolescentes e suas famílias em situação de rua. O grupo contou com a diversidade de atores de diferentes secretarias e o movimento social. O espaço permitiu a integração e a compreensão do que já estava em andamento e poderia sofrer mudanças e melhorias para considerar a perspectiva interseccional.

Outra consequência da provocação do movimento social foi a elaboração do projeto **“Transformando Vidas: crianças e adolescentes em situação de rua no MPDFT”**. O acompanhamento do NED nas discussões institucionais sobre uma possível remoção de pessoas em uma área verde urbana, localizada em uma região elitizada de Brasília, gerou preocupações quanto à maneira como esse espaço, ocupado por essas famílias há tantos anos e com vínculos sociais com o território, seria desocupado. A área abrigava mais de 100 crianças e adolescentes, cujas famílias viviam em condições precárias há mais de 20 anos e tinham a catação de resíduos sólidos como principal atividade econômica.

O projeto atuou na recepção de crianças e adolescentes com trajetória de rua dessa ocupação com o objetivo de apresentar-lhe o MPDFT, estimular a inserção social e a compreensão de cidadania, realizar escuta ativa, em caso de falas espontâneas, além de pautar o MPDFT como instituição referência na recepção de suas demandas.

A aproximação foi crucial para compreensão da dimensão social da ocupação e para a consolidação de um vínculo com a comunidade, e, posteriormente, essas variáveis foram essenciais para o ingresso da ação civil pública de suspensão de ações de desocupação de área pública na área, até a efetivação de um plano de ação que garantisse o exercício do direito à moradia e de educação de todas as crianças e adolescentes da ocupação.

HABITAÇÃO, TRABALHO E RENDA

A habitação é um direito fundamental previsto na Constituição. Nesse contexto, para avançar no combate às desigualdades sociais, é essencial não apenas oferecer assistência emergencial, mas também promover políticas que visem transformações estruturais, abordando as causas subjacentes da ocupação ilegal de espaços públicos.

As ocupações irregulares de áreas públicas geralmente resultam de uma combinação de desigualdades estruturais, como pobreza, racismo e falta de acesso à moradia adequada. Diante disso, o MPDFT tem buscado compreender a atual situação da política habitacional no DF, com foco no atendimento à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social.

Relatórios técnicos²⁰, elaborados pela Assessoria de Gestão de Informações Psicossociais e Políticas Públicas, embasaram uma rotina de diálogo contínuo com gestores de programas habitacionais. A prioridade tem sido a implementação da linha de locação social e do Programa Moradia Cidadã. Para tanto, foi expedida a **Recomendação conjunta nº 07/2023- PDDC/Proreg/NED**, que visou à apresentação de plano de ação para a implementação dessa política, em conformidade com o PLANDHIS.

Além disso, o MPDFT tem exigido a transversalidade das políticas habitacionais, integrando-as com as necessidades dos catadores de materiais recicláveis. Isso inclui aspectos como mobilidade urbana e infraestrutura de armazenamento, reduzindo a necessidade de ocupação de áreas urbanas próximas aos centros para a realização dessas atividades. Os catadores, além de agentes ambientais, devem ser capacitados, ainda que atuem de forma autônoma. Nesse sentido, o NED e a PDDC **têm cobrado a publicação** da Política de Amparo ao Catador Autônomo, conforme o Eixo 6 do Plano de Ação para a População em Situação de Rua no Distrito Federal diretamente ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.

A situação de rua está diretamente relacionada ao trabalho dos catadores de materiais recicláveis, uma vez que essa atividade está intimamente ligada à gestão de resíduos sólidos urbanos. O descarte adequado do lixo é um dos grandes desafios enfrentados pelas cidades atualmente, e os catadores desempenham um papel crucial na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

20 Confira os documentos: <https://www.mpdft.mp.br/portal/images/comunicacao/PDFs/RT%20005_1%20Politica%20Habitacional%20AGIP%20Assinado.pdf> e SEI_1244294_Relatorio_Tecnico_240628_150512.pdf (mpdft.mp.br).

Os catadores atuam na coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização de resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo significativamente para a cadeia produtiva da reciclagem. Contudo, esses trabalhadores enfrentam condições precárias de trabalho, comprometimento do bem-estar físico, mental e social, além de riscos ocupacionais decorrentes de suas atividades.

No âmbito federal, vale destacar a recente publicação da **Lei nº 11.414/2023**, que institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular, além do Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

Atualmente, o MPDFT planeja implementar fluxo de acompanhamento do Eixo 6, trabalho e renda do Plano de Ação Distrital, para acompanhar as ações de inclusão econômica e produtiva. Em 2024, a meta a ser atingida é a regulamentação e a implementação a Lei nº 6.128, de 1º de março de 2018, que estabelece o percentual de 2% de vagas de trabalho nas licitações de serviços e obras públicas distritais a ser destinado a pessoas em situação de rua.

CONTAGEM OFICIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DF

Outro ponto que ensejou a atuação do NED foi o fomento da contagem oficial da população em situação de rua, observado que esse indicador é imprescindível para a construção de políticas públicas condizentes com a realidade da população atendida. Em 2019, o NED reuniu-se com o IBGE para discutir a viabilidade de realizar o censo, mas foi em 2022 que o levantamento foi realizado, por meio de emenda parlamentar, pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. Nesse processo, o NED também participou de reuniões sobre a construção do censo.

Um censo robusto oferece dados confiáveis que ajudam a direcionar recursos de forma eficiente, evitando generalizações que podem distorcer a realidade. Como previsto no Plano de Ação do GDF, novos censos estão programados para 2024 e 2026. O MPDFT já participou de reunião específica sobre a realização do censo em 2024 e aguarda a definição de cronograma.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O NED priorizou sua atuação no fortalecimento do regime democrático, ressaltando a importância da participação social junto aos espaços de decisão do GDF na construção de políticas públicas.

Um dos eixos do projeto foi o de fomentar o controle social da política por meio da reativação do CIAMP-Rua. Assim, o NED expediu recomendações à Secretaria de Desenvolvimento Social e à Secretaria de Justiça exigindo a reativação do CIAMP-Rua Distrital. Finalmente, em novembro de 2024, após a provocação do NED à Casa Civil, houve a definição do órgão competente para reativação do CIAMP.

Em 14 de maio de 2024, após vários ofícios e reuniões empreendidas pelo NED em que se pontuou a participação da sociedade civil no debate acerca da política pública da população em situação de rua, o CIAMP foi efetivamente reativado.

Assim, percebe-se que, apesar da demora na estruturação de um espaço social tão importante, a atuação de fomento e de articulador social do MPDFT foi fundamental para pautar o gestor público e conceber a reativação desse espaço democrático, que é imprescindível na produção de respostas intersetoriais ao fenômeno da população em situação de rua.

Vale ressaltar ainda que, no início do projeto, o NED realizou levantamento e mapeamento dos movimentos sociais, coletivos e instituições que atuam ou possam atuar como vozes representativas e lideranças da população em situação de rua. Atualmente, esses líderes mantêm um contato direto e constante com o Núcleo²¹. A ampliação do diálogo e a abertura de canais de interlocução revelam-se essenciais para fortalecer a relação do Ministério Público com a sociedade civil organizada e os movimentos sociais que defendem as pautas das minorias. Tal aproximação visa garantir que suas demandas coletivas sejam devidamente acolhidas e analisadas, além de contribuir para o monitoramento e aprimoramento das políticas públicas.

ORÇAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO

O MPDFT conta com a atuação especializada do Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento, vinculado à Procuradoria Distrital de Direitos do Cidadão (PDDC), que desenvolve estudos sobre o orçamento destinado às políticas públicas e o impacto na implementação dos serviços, programas e projetos.

Assim, o NED adotou rotinas, em conjunto com Núcleo de Orçamento (NUO) interno do MPDFT, de acompanhamento técnico do orçamento específico destinado para a população de rua. O acompanhamento foi realizado por **notas técnicas** e reuniões com os gestores, em especial da assistência social, sobre o tema.

Para além disso, foi deliberada a formação de um grupo de trabalho envolvendo o MPDFT, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal para atuação conjunta nessa temática.

Compreender quais são os programas e as ações orçamentárias que financiam as políticas públicas voltadas para o fenômeno da situação de rua é fundamental para verificar se há priorização na implementação e garantia de direitos para esse grupo.

21 Confira uma das possibilidades de escuta social de movimento social e representantes da sociedade civil organizada: [ata_-reuniao_escuta_social_do_movimento_social_da_populacao_em_situacao_de_rua_-_copiar.pdf](#) (mpdft.mp.br)

PARCERIA COM UNIVERSIDADES E OUTRAS INSTITUIÇÕES

Um dos pilares iniciais do projeto Pés na Rua foi o estreitamento de laços diretamente com as pessoas em situação de rua e pessoas e organizações que as representam.

Por meio do diálogo social, o NED mapeou instituições e movimentos sociais que atuam no DF na temática. Portanto, foi estabelecido diálogo com o movimento distrital de população em situação de rua, com o Instituto Barba na Rua, com o Coletivo Voz e Rua, entre outros. Além disso, foi possível estabelecer parceria, por meio de acordo de cooperação técnica, com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para o fomento de cursos e pesquisas.

Outra parceria relevante firmada se deu com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) na participação do MPDFT no Mutirão PopRuaJud DF. O Mutirão tem como objetivo oferecer à população em situação de rua atendimento prioritário, sem burocracia, nos órgãos públicos que prestam diversos serviços como assistência social, expedição de documentos e registros pessoais, inscrição em programas habitacionais e de emprego e renda, atendimentos de saúde, entre outros.

PÉS NA RUA EM AÇÃO

MECANISMOS ADOTADOS PELO MPDFT NA PROTEÇÃO DAS PESSOAS E SITUAÇÃO DE RUA

Para exemplificar de forma sintética o que foi exposto neste guia, apresentam-se aqui alguns exemplos da atuação do MPDFT na pauta Pop Rua. Desde já, colocamo-nos à disposição para a troca de experiências. Entre em contato com o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) por meio do telefone (61) 3343-9840 ou do e-mail ned@mpdft.mp.br

PROJETO E PROGRAMA

Como forma de organizar o trabalho, a atividade-fim do MPDFT atua por meio de projetos e programas alinhados aos objetivos estratégicos da Instituição. O projeto Pés na Rua foi pensado como uma referência no acompanhamento de políticas públicas e tem por objetivo principal promover ações de fomento e de acompanhamento da execução da Política para inclusão social da população em situação de rua do Distrito Federal.

1. [Clique aqui](#) para ler o projeto na íntegra.
2. [Clique aqui](#) para ler o relatório final do projeto.
3. [Clique aqui](#) para acessar o cadastro do projeto no banco do Conselho Nacional do Ministério Público.
4. [Clique aqui](#) para acessar o resumo executivo da avaliação dos equipamentos de acolhimento na modalidade casa de passagem do DF.

Como forma de consolidar a atuação na pauta Pop Rua, em agosto de 2024, o MPDFT lançou o programa Pés na Rua, desdobramento do projeto que possui o mesmo nome, demonstrando compromisso com as pessoas mais vulneráveis, aquelas destituídas do mínimo existencial, colocando como prioridade institucional o fomento e a cobrança de políticas públicas efetivas para pessoas que vivenciam a situação de rua no DF. Com a compreensão de que o fenômeno da população em situação de rua só será superado por meio da garantia de direitos para essas pessoas e compreendendo que o processo de saída das ruas depende de atuações sérias e robustas, o Ministério Público atua como parceiro e cobrador dessas políticas, visando à plena execução do Plano Distrital para população em situação de rua do DF.

1. [Clique aqui](#) para conhecer a Portaria do Programa Pés na Rua.
2. [Clique aqui](#) para conhecer a Matriz Responsabilidade do Programa Pés na Rua.
3. [Clique aqui](#) para conhecer o plano de fiscalização do MPDFT para controle da política distrital para pessoas em situação de rua.

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO MECANISMO DE OTIMIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

A Recomendação nº 54/2017 do CNMP traz um rol exemplificativo de mecanismos para a atuação extrajudicial do Ministério Público em sua tarefa de fomentar políticas públicas de forma resolutiva. Não obstante, poucas são as ferramentas nomeadas conhecidas dos promotores e promotoras de Justiça para uma atuação não coercitiva nessa seara.

Para além dos mecanismos já conhecidos como as Notas Técnicas, Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta, o MPDFT vem cada vez mais se utilizando de técnicas para o alcance de direitos fundamentais por meio de um controle concomitante e colaborativo dessas políticas públicas, contando com a disposição do gestor público em garantir a implementação dos interesses sociais primários de públicos vulneráveis de modo voluntário e proativo.

Conforme dispõe Hiza Maria Silva Carpina Lima (2024)²², o controle externo da Administração Pública pode se dar pela mera aferição de compatibilidade entre a ação administrativa e as normas vigentes, no entanto, o Ministério Público contribui mais efetivamente para a *accountability* e a transparência ao “realizar um tipo de controle que considera resultados obtidos em relação às metas estabelecidas, auxiliando na tomada de decisões atuais e futuras”.

Assim, no que tange ao fomento de políticas públicas para a população em situação de rua, esta foi a estratégia escolhida pelo MPDFT. Obviamente contando com as imposições postas pela ADPF 976, mas também com a vontade do Governo do Distrito Federal em ser pioneiro no lançamento de uma política local para a população em situação de rua, o MPDFT assinou com o governo, por intermédio do CNMP, um acordo de cooperação técnica (ACT Pop Rua) visando:

a facilitação de compartilhamento de informações a respeito da implementação e fiscalização da política pública voltada ao atendimento integral da população em situação de rua, promovendo o aprimoramento das funções do Ministério Público em busca de resolutividade na promoção de direitos fundamentais e inclusão social (CNMP, 2024).

O acordo foi firmado em maio de 2024, entretanto, já se pode apontar como **benefícios do instrumento**:

1. A necessidade de cumprimento do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua pelo GDF, conforme documento submetido à análise do MPDFT, devendo o gestor público informar e justificar os casos excepcionais quando não for possível a concretização, ou se houver necessidade de alteração, de alguma das metas estabelecidas;
2. Facilitação da obtenção de informações pelo MPDFT para a fiscalização do cumprimento do plano de ação, por meio de respostas céleres aos questionamentos

22 Confira o texto <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/318>>.

feitos pelos órgãos por ofício ou durante reunião (trimestral) realizada entre os gestores de alto escalão do GDF, o Procurador-Geral de Justiça do MPDFT, o Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão e a coordenadora do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação;

3. Avaliação conjunta dos êxitos da política pública para população em situação de rua, pela verificação de resultados metrificados (controle de resolutividade pela análise de efeitos concretos para a sociedade);
4. Prevenção de ilegalidades que possam levar à judicialização por meio da manutenção de diálogo aproximado com os gestores públicos de diversas pastas.

Confira aqui os termos do ACT Pop Rua – CNMP/MPDFT/GDF

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO Nº 2/2021

- **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED)**

Recomenda à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social que apresente plano de reativação do CIAMP-Rua e a composição do Comitê Intersectorial de Monitoramento das Políticas da População em Situação de Rua.

RECOMENDAÇÃO Nº 3/2021

- **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), Núcleo Investigação e Controle Externo da Atividade Policial (NCAP), Promotoria de Justiça Militar e Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude**

Versa sobre abordagens realizadas pelas Forças de Segurança Pública do Distrito Federal, pela Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal e pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal à população em situação de rua.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 3/2023

- **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), 1ª, 2ª, 5ª e 6ª Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, 3ª Promotoria de Justiça Militar e 5ª Promotoria de Justiça Regional de Defesa dos Direitos Difusos**

Versa sobre a proibição de recolhimento forçado de bens e pertences e sobre a impossibilidade de remoção e transporte compulsório de pessoas em situação de rua. Trata, ainda, da necessidade de disponibilização imediata de itens de higiene básica e de barracas, com estrutura mínima compatível com a dignidade humana a essa parcela da população.

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2023

- **Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude Cível**

Recomenda o direito de acesso ao Programa Jovem Candango por adolescentes e jovens em situação de rua, considerando sua extrema vulnerabilidade e a necessária política afirmativa para garantir equidade.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 1/2023

- **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) e 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Promotorias de Justiça Regionais de Defesa dos Direitos Difusos**

Recomendação à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal sobre a necessidade de implantação de novas unidades Centro Pop no Distrito Federal, bem como de efetuar adaptações, manutenção e alterações estruturais nos equipamentos já existentes e traçar plano de ação norteador de melhorias do serviço, notadamente no Centro Pop Brasília.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 7/2023

- **Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão (PDDC), Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) e Promotoria de Justiça Regional de Defesa dos Direitos Difusos (PROREG)**

Recomenda à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal que apresente plano de ação visando à implementação da moradia social.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2024

- **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), 1ª, 2ª, 5ª e 6ª Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, 3ª Promotoria de Justiça Militar e 5ª Promotoria de Justiça Regional de Defesa dos Direitos Difusos**

AUDIÊNCIA PÚBLICA

O MPDFT realizou audiência pública para discutir o Fenômeno da população em situação de rua no dia 26 de outubro, das 13h30 às 19h, no auditório da sede do MPDFT, com a participação da comunidade, de representantes da sociedade civil e de instituições públicas, com intuito de fomentar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais dessa parcela vulnerável da população.

- **Editais**
- **Ata da reunião de escuta social entre o movimento social e representantes da população em situação de rua**
- **Gravação da Audiência Pública**
- **Ata circunstanciada**

AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

- ACP visando reforma e higienização de unidades de acolhimento institucional
- ACP visando à paralização de desocupação de área pública – direitos de crianças e adolescentes

NOTAS TÉCNICAS

- **Nota técnica NED/PDDC/MPDFT**
Tema: fomento à implementação do plano de ação e monitoramento para efetivação da política distrital para a população em situação de rua. Considerações técnicas do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) e da Procuradoria Distrital do Direito do Cidadão (PDDC) sobre o Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Distrital para a População em Situação de Rua.
- **Nota técnica nº 1397/2024 - CACI/SPG/UNAI/GDF**
Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Distrital para a População em Situação de Rua (resposta do GDF à Nota Técnica expedida sobre a política)
- **Nota Técnica nº 53/2023 - NUO/PDDC - Análise da LDO 2023 e LDO 2024 para pop rua**
- **Visita técnica para análise da estrutura do Centro Pop Brasília**
- **Visita técnica para análise da estrutura do Centro Pop Taguatinga**

CAMPANHAS DE ENFRENTAMENTO DA APOROFOBIA

Uma frente estratégica de atuação do programa Pés na Rua é o enfrentamento da aporofobia. Foram apresentados aqui alguns exemplos de produtos específicos, contudo ressalta-se que a atuação e o posicionamento firme do MPDFT na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua junto aos órgãos e equipamentos públicos têm impacto nessa frente de atuação.

CAMPANHA – DIA NACIONAL DE LUTA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Viver nas ruas não é uma opção. Em alusão ao “Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua”, celebrado em 19 de agosto, o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED) do MPDFT lança campanha para alertar sobre a condição de milhares de cidadãos que estão em situação de rua e sofrem diariamente a violação de seus direitos. A pandemia agravou a vulnerabilidade desse grupo. O Ministério Público tem atuado de forma sistemática e multidisciplinar, em diálogo com os poderes públicos e a sociedade civil, cobrando políticas públicas eficientes e efetivas, capazes de alterar a situação de pobreza extrema e exclusão social. As peças da campanha apresentam a realidade dessa população, a atuação do MPDFT e a importância de respeitar a igualdade, a equidade, a valorização da vida e da cidadania. (Agosto de 2021)



PARTICIPE DA CIDADE – POPULAÇÃO DE RUA

Você já tinha ouvido falar que o termo “morador de rua” é pejorativo? No novo vídeo do projeto “Participe da cidade”, de autoria da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEP/MPDFT) em parceria com o PET de direito da Universidade de Brasília (UnB), a estudante de direito Hanna Souza explica que o termo é inadequado porque traz uma ideia de permanência. Desemprego, o rompimento de vínculos familiares e o uso de álcool e drogas são alguns dos principais motivos para a situação de rua. Que tal você também fazer parte da mudança de condição dessa população? Saiba como no vídeo. (Abril de 2024)



DOCUMENTÁRIO CAMINHOS PARA CASA

Conheça histórias emocionantes de pessoas que já estiveram em situação de rua. (Agosto de 2024)



O MP QUE A GENTE CONTA – POPULAÇÃO DE RUA

Setembro de 2024.



REDES SOCIAIS

https://www.instagram.com/p/C_eJEBuvkOS/

https://www.instagram.com/p/C_RN53WMI6/

https://www.instagram.com/p/C7xLFIdNWMJ/?img_index=1

<https://www.instagram.com/p/C6ZOJqzOKZz/>

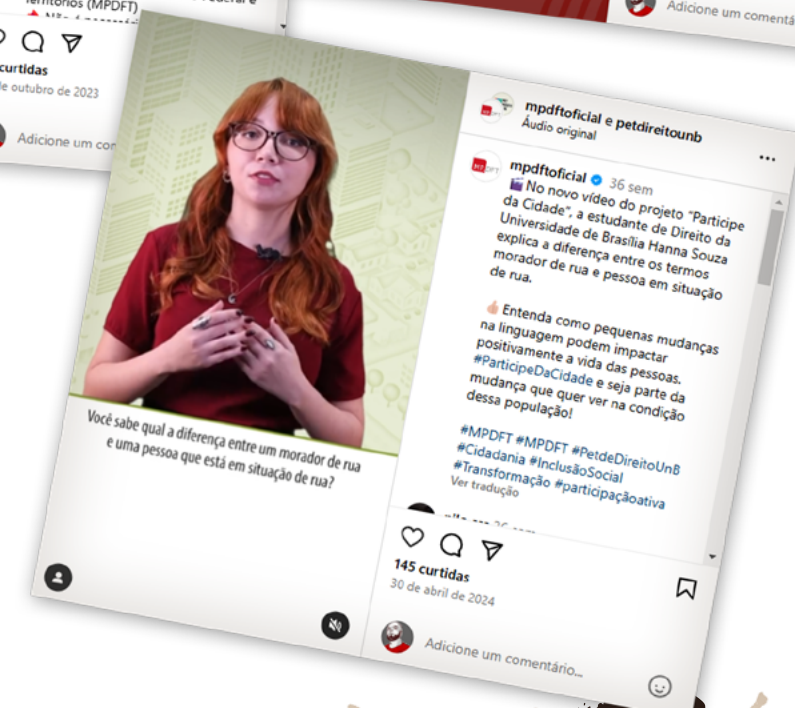
<https://www.instagram.com/p/C0xPQPGPo9N/>

https://www.instagram.com/p/CzCEuBixqWX/?img_index=1

https://www.instagram.com/p/Cyx_xvIM38W/

https://www.instagram.com/p/CyMb3bWB3ID/?img_index=1

<https://www.instagram.com/p/CwIGWpbiD8Z/>



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimização social. Revista Jurídica FAFIBE, v. 5, n. 1, p. 1-14, 2010. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>.

ANDRADE, R. D. et al. O acesso aos serviços de saúde pela população em situação de rua: uma revisão integrativa. Saúde em Debate, v. 46, n. 132, p. 227-239, mar. 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. Disponível em: Dimensões ou Níveis de Investição e Análise de Políticas Sociais (kufunda.net). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Rua aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Brasília: Gráfica Editora Brasil LTDA, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Manual Sobre o Cuidado à Saúde junto a População em Situação de Rua. 1. ed. Brasília: [s.n.].

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) 2017. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.

CASTRO, H. G. DE; ROCHA, E. F. Situação de rua, vínculos sociais e as políticas públicas de saúde e de assistência social. Serviço Social & Sociedade, v. 147, p. e, 13 set. 2024.

CASTRO, H. Vínculos de (sub)cidadania: um estudo de caso sobre os laços sociais de pessoas em situação de rua com as políticas públicas de saúde e de assistência social em São Sebastião-DF. 2023. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

CNAS. Resolução no 109. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. 11 dez. 2009.

CODEPLAN. Perfil da População em Situação de Rua no DF. Brasília: CODEPLAN, 2022. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>>.

COELHO, S. R.; KOZICKI, K. O Ministério Público e as Políticas Públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?. Revista da AJURIS, v. 40, n. 130, Junho 2013, pp. 373-394.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2/2020. Brasília: CNMP, 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação nº 05 de julho de 2017. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf#:~:CONSELHO%20NACIONAL%20DO%20MINIST%C3%89RIO%20P%C3%9ABLICO%20RECOMENDA%C3%87%C3%A3O%20No%2060%2C>>.

FAÇANHA, L.; LIMA, S. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>>.

GATTI, B. PAPAIZ; PEREIRA, C. P. Projeto Renovando a Cidadania. Brasília: Gráfica Exec., 2011.

GONTIJO, L. A.; SILVA, B. M. DA; VIEGAS, S. M. da F. Atenção à saúde de pessoas em situação de rua no cotidiano da atenção primária: scoping review. Saúde em Debate, v. 47, p. 316-332, 30 jun. 2023.

ISMAIL, Mona Liza. O papel do Ministério Públicos no controle das políticas públicas. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208, jan./dez. 2014. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/423#:~:>>.

LANFRANCHI, C. T. N. O campo social da situação de rua: violência e segregação. São Paulo: Educ, 2021.

LIMA, Hiza Maria Silva Carpina. O papel do Ministério Público no controle da administração pública e para

as políticas públicas com foco no resultado. Blog Gestão, Política & Sociedade, FGV. 21 ago. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/318>>. Acesso em: 22 out. 2024.

MACHADO, M. P. M. As práticas dos Consultórios na Rua: perspectivas para o monitoramento e avaliação do campo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

MAZZILLI, Hugo N. O acesso à Justiça e o Ministério Público. 6. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Relatório Final Projeto Pés na Rua. Brasília: MPDFT, 2022.

MOROSINI, M. V. G. C.; FONSECA, A. F.; LIMA, L. D. de. Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde. Saúde em Debate, v. 42, p. 11-24, mar. 2018.

NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022) - Publicação Preliminar. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

NATALINO, M. A. C. A redistribuição e seus descontentes: percepções sociais sobre pobreza, desigualdade e programas de transferência de renda. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2021.

OLIVEIRA, A.; LUBE GUIZARDI, F. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social. Saúde e Sociedade, v. 29, 17 ago. 2020.

PAES, J. E. S.; MATOS, B. B.; DAHER, L. L. N. Perspectivas para intervenção qualificada do Ministério Público em casos complexos: A experiência do MPDFT no enfrentamento à pandemia de COVID-19. In: GOULART, Marcelo Pedroso; OLIVEIRA, Barbara Caroline Lana e; SILVA, Cintia Aparecida da. (Orgs.). Ministério Público e eventos críticos: experiências e perspectivas de atuação. 1 ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023, v. 1, p. 143-172.

PINHO, R. J. DO; PEREIRA, A. P. F. B.; LUSSI, I. A. DE O. População em situação de rua, mundo do trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (centro pop): perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, v. 27, p. 480–495, 12 set. 2019.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. Serviço Social & Sociedade, p. 487–506, dez. 2017.

STOFFELS, M.-G. Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TEJADAS, Silvia. Direito Humano à Proteção Social e sua Exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012. 394p. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/474>>.

VALE, A. R. DO; VECCHIA, M. D. Sobreviver nas ruas: percursos de resistência à negação do direito à saúde. Psicologia em Estudo, v. 25, 15 jul. 2020.

VIEIRA, M. A. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (ed.). População de rua: quem é, como vive, como é vista. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o **CNMP** nas redes sociais:



conselhodomp



cnmpoficial



@cnmp_oficial