

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 02/02/2026

Aprovação em: 04/02/2026

Publicado em: 04/02/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/a-tutela-estrutural-da-populacao-em-situacao-de-rua-2/>

A tutela estrutural da população em situação de rua

Camila Magalhães Costa Lino

Camila Magalhães Costa Lino é graduada em Direito pelo IBMEC (2018) e pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pela UNINTER (2021), além de possuir pós-graduação em Direito e Cidadania pela Faculdade Arnaldo. Atualmente, atua como Analista Processual na Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

Resumo

Este artigo examina a ação civil pública como instrumento de tutela coletiva dos direitos fundamentais da população em situação de rua, a partir de um olhar jurídico-dogmático, constitucional e processual. Considera que as violações enfrentadas por esse grupo constituem fenômeno estrutural e sistemático, exigindo respostas que ultrapassem a tutela individual e demandam medidas coletivas e institucionais. Para tanto, analisa-se a Política Nacional para a População em Situação de Rua e sua implementação, a ADPF 976 no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o modelo Housing First, a legislação sobre arquitetura hostil e sua proibição pelo ordenamento constitucional, além da Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que institui a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. Conclui-se que a ação civil pública, articulada a esses instrumentos normativos, representa ferramenta essencial na efetivação de direitos fundamentais e no enfrentamento de práticas higienistas e excludentes no espaço urbano.

Palavras-Chave: ação civil pública; população em situação de rua; direitos humanos; política pública; tutela coletiva.

Abstract

This article examines the public civil action as an instrument for the collective protection of the fundamental rights of the homeless population, through a legal-dogmatic, constitutional, and procedural perspective. It considers that the violations faced by this group constitute a structural and systematic phenomenon, requiring responses that transcend individual protection and demand collective and institutional measures. To this end, it analyzes the National Policy for the Homeless Population and its implementation, the ADPF 976 within the Scope of the Supreme Federal Court, the Housing First model, the legislation regarding hostile architecture and its prohibition by the constitutional order, and Resolution No. 425/2021 of the National Council of Justice, which establishes the National Judicial Policy of Attention to People in Situations of Homelessness. It

concludes that the public civil action, articulated with these normative instruments, represents an essential tool in the realization of fundamental rights and in confronting hygienist and exclusionary practices within the urban space.

Keywords: *public civil action; homeless population; human rights; public policy; collective protection.*

1. Introdução

A população em situação de rua representa um dos grupos mais fragilizados e invisibilizados na estrutura social brasileira contemporânea. A ausência de moradia convencional regular, associada à precariedade de acesso a direitos básicos, traduz-se em graves violações aos direitos fundamentais, como à vida, à dignidade, à saúde, à segurança, à propriedade de bens indispensáveis à subsistência e à cidadania completa. Em decorrência dessa realidade histórica de exclusão e violência institucional, a proteção jurídica desse grupo exige mecanismos que ultrapassem a tutela individual, incorporando respostas coletivas e estruturais. A ação civil pública, fundada na Lei nº 7.347/1985, encontra, nesse cenário, justificativa sólida para sua utilização como instrumento de enfrentamento das barreiras jurídicas e sociais que impedem o pleno exercício dos direitos humanos por pessoas em situação de rua. A sua capacidade de impor obrigações de fazer e não fazer, e de corrigir omissões estatais sistemáticas, a torna particularmente apta para lidar com fenômenos complexos de violação que não se restringem a casos isolados.

2. Caracterização jurídico-social da situação de rua

No âmbito da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a população em situação de rua é conceituada como um grupo heterogêneo que compartilha pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou interrompidos, e a inexistência de moradia convencional, utilizando espaços públicos ou unidades de acolhimento temporário como locais de permanência. Estudos recentes apontam que centenas de milhares de pessoas vivem nas ruas brasileiras, com estimativas superiores a 335 mil indivíduos em 2025, concentradas principalmente em grandes centros urbanos. Esses números refletem tanto o aumento das desigualdades sociais quanto as falhas estruturais de políticas públicas de habitação, assistência social, saúde, trabalho e renda. Essas condições geram uma hipervulnerabilidade que transcende aspectos econômicos, atingindo a esfera da dignidade humana, da proteção jurídica e do acesso à justiça, de modo que o Estado está constitucionalmente obrigado a adotar políticas integradas e contínuas de enfrentamento.

3. Ação civil pública como instrumento de tutela coletiva e a Legitimidade da Defensoria Pública

A ação civil pública tem por objetivo proteger direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, desempenhando papel central na tutela de interesses coletivos perante violações de grande escala ou de caráter estrutural. No caso da população em situação de rua, as violações frequentemente decorrem de políticas públicas insuficientes, omissões normativas ou práticas higienistas que produzem efeitos generalizados. A tutela individual, ainda que necessária em casos específicos, mostra-se insuficiente para enfrentar problemas que demandam mudanças sistemáticas em políticas públicas, organização administrativa e atuação estatal.

Por sua natureza coletiva, a ação civil pública permite buscar soluções que promovam transformações institucionais, impondo ao Poder Público deveres positivos de implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas em conformidade com os direitos fundamentais. No tocante à Defensoria Pública, a sua legitimidade para o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (ACP) representa um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, funcionando como um instrumento de transformação social e resgate da cidadania. Amparada pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.448/2007 — e fortalecida pela Emenda Constitucional nº 80/2014 — a instituição consolida-se como a voz técnica de grupos em situação de extrema exclusão, como a população em situação de rua. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) já ratificou que essa atuação transcende a mera insuficiência de recursos financeiros, alcançando a vulnerabilidade social e organizacional. Contemporaneamente, muito se fala na atuação da instituição na qualidade de custos vulnerabilis (guardiã dos vulneráveis), oportunidade na qual a Defensoria potencializa as demandas e vozes dos grupos vulnerabilizados pelo sistema para dentro da relação jurídica extrajudicial ou judicial, permitindo que sejam tomadas medidas e decisões mais democráticas e, conseqüentemente, legítimas. Essa atuação também permite atuações estratégicas, que impulsionem a construção de precedentes judiciais nos Tribunais Superiores em prol desses grupos, permitindo, assim, uma maior intervenção na realidade social. A título de exemplo, na prática, essa atuação manifesta-se no combate à arquitetura hostil, por meio do questionamento extrajudicial ou judicial quanto a intervenções urbanas que utilizam barreiras físicas para segregar pessoas de espaços públicos, na fiscalização rigorosa de centros de acolhida e políticas de moradia social, impedindo remoções forçadas sem alternativas dignas. Além disso, a Defensoria promove o acesso a direitos básicos através de ações coletivas que asseguram a documentação civil, o atendimento à saúde e a assistência social, agindo simultaneamente na repressão à violência institucional e à apreensão indevida de pertences pessoais por agentes públicos. Dessa forma, a atuação coletiva da instituição não apenas supre a carência de defesa individual, mas molda políticas públicas para que o acesso à justiça seja, efetivamente, um direito de todos, garantindo a dignidade humana nas camadas mais invisibilizadas da sociedade.

4. A Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Plano Ruas Visíveis

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, estabelece diretrizes para a proteção dos direitos desse grupo social, com foco em dignidade humana, cidadania e inclusão social. Em dezembro de 2023 foi lançado o Plano Ruas Visíveis – Pelo direito ao futuro da população em situação de rua, com investimento previsto de quase R\$ 1 bilhão e participação de 11 ministérios, integrando serviços de assistência social, saúde, habitação, trabalho, cidadania e produção de dados.

No entanto, a realidade fática nos apresenta uma realidade que não condiz com os números apresentados. Apesar do avanço normativo representado pelo Decreto nº 7.053/2009, a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua enfrenta um cenário de inefetividade crônica, caracterizado pelo que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADPF 976, identificou como uma omissão estatal generalizada. A crítica principal reside na natureza facultativa da adesão dos entes federados, o que resultou em uma fragmentação administrativa e na ausência de mecanismos coercitivos para o cumprimento de diretrizes fundamentais.

Na prática, observa-se a violação sistemática de dispositivos centrais, como o artigo 7º, inciso IV, que veda o recolhimento forçado de bens, frequentemente desrespeitado por ações de zeladoria urbana que confiscam instrumentos de sobrevivência e documentos. Da mesma forma, a diretriz de atendimento humanizado e intersetorial (artigo 7º, inciso I) sucumbe à precariedade da rede de acolhimento, que ignora a heterogeneidade desse grupo ao impor barreiras de acesso por questões de gênero, composição familiar ou posse de animais.

Esse distanciamento entre a letra da lei e a realidade das calçadas evidencia que, sem uma governança que vincule obrigatoriamente estados e municípios, o decreto permanece como uma promessa programática destituída de força transformadora, perpetuando o ciclo de invisibilidade e violência institucional contra os sujeitos de direito.

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976

A ADPF 976, ajuizada no Supremo Tribunal Federal, coloca em relevo a urgência de uma resposta constitucional à crise dos direitos da população em situação de rua. O STF, por meio de decisão liminar, determinou que entes federados adotem providências para atendimento integral desse grupo, impondo prazo para a elaboração e execução de planos efetivos em consonância com a Política Nacional.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 976 marca uma guinada histórica ao reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional no tratamento da população em situação de rua, mas carrega consigo uma crítica contundente à persistente desarticulação federativa brasileira.

Ao determinar que o Poder Executivo elaborasse um plano de ação imediato — o que culminou no Plano Ruas Visíveis —, a Corte expôs a falência do Decreto nº 7.053/2009 como instrumento meramente retórico, incapaz de conter a sanha higienista de gestões locais que ignoram o comando constitucional da dignidade humana.

O Judiciário precisou intervir para garantir o óbvio: a proibição de técnicas de arquitetura hostil e a vedação ao recolhimento forçado de pertences, práticas que, embora frontalmente contrárias ao ordenamento, tornaram-se institucionalizadas sob o pretexto de zeladoria. Contudo, a eficácia desse provimento jurisdicional ainda enfrenta o ceticismo acadêmico quanto à sua capacidade de permear a ‘ponta’ do sistema, uma vez que a decisão exige uma fiscalização hercúlea para converter a ordem judicial em mudança de comportamento nas guardas municipais e nos serviços de assistência social, que historicamente operam sob uma lógica de invisibilização e exclusão.

6. O modelo Housing First na proteção de direitos habitacionais

No centro do debate sobre a superação do estado de coisas inconstitucional reconhecido na ADPF 976, emerge o modelo Housing First como uma ruptura paradigmática em relação às políticas assistencialistas tradicionais. Diferente do sistema convencional de ‘escada’, que condiciona o acesso à moradia definitiva à passagem por abrigos e à superação de vulnerabilidades psicossociais ou dependência química, o Housing First inverte a lógica ao tratar a habitação como o ponto de partida, e não de chegada, do processo de ressocialização.

No entanto, denota-se que as políticas vigentes no Brasil, pautadas pelo Decreto nº 7.053/2009, ainda priorizam o acolhimento temporário e precário — muitas vezes segregador e burocratizado — em detrimento da estabilidade residencial. Ao garantir uma unidade habitacional individual e dispersa pela cidade, o modelo promove a autonomia e a privacidade, reduzindo drasticamente os custos públicos com hospitalizações e sistemas prisionais.

No contexto do Plano Ruas Visíveis, a implementação de projetos baseados nessa metodologia representa a transição de uma política de ‘gestão da pobreza’ para uma política de ‘superação da condição de rua’, atacando a raiz da vulnerabilidade ao desvincular o direito fundamental ao teto de exigências comportamentais que, na prática, excluem os indivíduos mais cronificados do sistema de proteção social.

7. Arquitetura hostil e modificações no Estatuto da Cidade

A proliferação da arquitetura hostil nos centros urbanos brasileiros representa a materialização de uma biopolítica de exclusão, que utiliza o desenho da cidade para repelir corpos indesejados e segregar o espaço público. Caracterizada pela instalação de espetos metálicos, bancos inclinados,

pedras pontiagudas sob viadutos e grades em praças, essa prática confronta diretamente a Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489/2022), que alterou o Estatuto da Cidade para vedar o uso de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público.

No cenário jurídico desenhado pela ADPF 976, a arquitetura hostil é compreendida não apenas como uma barreira física, mas como uma violência institucional silenciosa que despoja o indivíduo de sua dignidade e do seu direito à cidade. A crítica contemporânea ressalta que tais intervenções, ao tentarem ‘sanear’ esteticamente o ambiente urbano sem enfrentar as causas estruturais da pobreza, acabam por empurrar essa população para periferias ainda mais precarizadas e desassistidas.

8. A Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua (Resolução CNJ nº 425/2021)

No âmbito das inovações procedimentais, a Resolução CNJ nº 425/2021 instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, consolidando uma mudança de paradigma na prestação jurisdicional. A normativa impõe ao Poder Judiciário o dever de adaptar sua estrutura para superar barreiras burocráticas que historicamente impediam o acesso à justiça, como a exigência de comprovante de residência, a apresentação de documentos originais ou o cumprimento de formalidades incompatíveis com a vida nas ruas. Nessa linha, a Resolução dialoga diretamente com as determinações da ADPF 976 ao fomentar a criação dos ‘PopRuaJuds’ — mutirões de atendimento itinerante que articulam, em um mesmo espaço, a regularização de documentos, o acesso a benefícios previdenciários e a defesa jurídica.

Ainda, a Resolução nº 425 consagra o princípio da prioridade na tramitação e no julgamento de processos envolvendo indivíduos em situação de rua, reconhecendo que o tempo do processo, para quem padece de privação habitacional e alimentar, é um fator de perpetuação da violação de direitos.

Assim, a Resolução 425/2021 representa avanço normativo significativo, pois não apenas garante atendimento prioritário nos tribunais, mas também cria diretrizes específicas de atendimento, formação de equipes especializadas, produção de dados e promoção de soluções restaurativas. Ademais, estrutura mecanismos que facilitam a atuação jurisdicional e extrajudicial integradas com políticas públicas sociais, minimizando a fragmentação do acesso à justiça.

9. Ação civil pública e a correção estrutural de políticas urbanas

Frente às práticas higienistas, remoções arbitrárias e omissões normativas que afetam pessoas em situação de rua, a ação civil pública representa mecanismo processual essencial para corrigir distorções estruturais. A sua utilização no contexto das políticas para a população em situação de

rua revela uma transição do litígio clássico para o chamado processo estrutural, cujo objetivo não é apenas a resolução de um conflito isolado, mas a reforma de instituições e políticas públicas deficitárias. Nesse cenário, a ACP torna-se o instrumento processual por excelência para a correção de distorções no planejamento urbano que ignoram a função social da cidade, permitindo que o Judiciário monitore a implementação de políticas complexas, como as diretrizes do Decreto nº 7.053/2009 e o recente Plano Ruas Visíveis.

A eficácia dessas ações, portanto, repousa na superação do formalismo jurídico e decisões estanques, em favor de decisões que estabeleçam metas, cronogramas e possam ser alteradas conforme surja a necessidade da implementação da política pública. Por sua natureza coletiva, esse instrumento pode buscar não apenas indenizações ou medidas pontuais, mas a implementação de políticas públicas, monitoramento de planos governamentais, vigilância sobre processos administrativos e imposição de parâmetros compatíveis com tratados internacionais e normas constitucionais. Assim, a ACP pode ser utilizada como um mecanismo de accountability, forçando o redesenho de orçamentos públicos para que a assistência social, o modelo Housing First e o combate à arquitetura hostil deixem de ser promessas normativas e passem a compor uma agenda urbana inclusiva e materialmente democrática.

10. Conclusão

A análise dos instrumentos de proteção à população em situação de rua no Brasil revela uma transição paradigmática no tratamento jurídico desse grupo social. Conclui-se que o Decreto nº 7.053/2009, embora pioneiro, sucumbiu à inefetividade crônica devido ao seu caráter facultativo e à ausência de mecanismos coercitivos, o que permitiu a perpetuação de práticas higienistas sob o manto da zeladoria urbana.

O reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 976 marca o esgotamento da tolerância jurídica com a omissão estatal, forçando a passagem de uma política meramente programática para uma agenda de execução concreta, simbolizada pelo Plano Ruas Visíveis. Nesse contexto, a Ação Civil Pública emerge como o instrumento de correção estrutural por excelência. Sua aplicação transcende o litígio individual e permite ao Judiciário, provocado por instituições legítimas como a Defensoria Pública, monitorar a implementação de modelos disruptivos como o Housing First e fiscalizar o cumprimento da Lei Padre Júlio Lancellotti contra a arquitetura hostil.

Complementarmente, a Resolução CNJ nº 425/2021 remove as barreiras burocráticas que historicamente tornavam o acesso à justiça uma ficção para quem habita as calçadas. Depreende-se, portanto, que a superação da invisibilidade desse grupo vulnerável exige a articulação contínua entre a jurisdição coletiva e as políticas intersetoriais, garantindo que o direito à cidade e a

dignidade humana deixem de ser promessas retóricas para se tornarem realidades materializáveis.

Referências Bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

BRASIL. Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público (Lei Padre Júlio Lancellotti). Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021. Institui a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Plano Ruas Visíveis: pelo direito ao futuro da população em situação de rua. Brasília, DF: MDHC, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 de agosto de 2023. Brasília, DF: STF, 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2025.

LANCELLOTTI, Júlio Renato. Tinha uma pedra no meio do caminho: a arquitetura hostil e a população em situação de rua. São Paulo: Matriz, 2023.

STRECK, Lenio Luiz. Dignidade humana e direitos fundamentais: a crise da jurisdição estrutural no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.