

Ação Civil Pública. Dano Moral difuso. Pedido de condenação do Município do Rio de Janeiro a indenizar pessoas adultas em situação de rua submetidas a recolhimentos compulsórios.

**EXCELENTÍSSIMO DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através da 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, sediada na Rua Nilo Peçanha nº 26 - 4º andar, nesta, vem perante V. Ex.^a, no uso de suas atribuições legais, com fulcro nos arts. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; 1º, IV, da Lei nº 7347/85; 81, parágrafo único, I e II, e 82, I, ambos do Código de Defesa do Consumidor (aplicáveis por força do artigo 21 da Lei Federal nº 7.347/85); 25, IV, *a*, da Lei Federal nº 8.625/93, e 31 da Lei nº 8.742/93, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno com sede na Rua Afonso Cavalcanti, n.º 455, Cidade Nova, nesta, em virtude dos fatos e fundamentos jurídicos adiante expostos.

- I -

DOS FATOS

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instaurou, por intermédio desta 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania, o Inquérito Civil nº 11.499 (cópias dos principais elementos em anexo) com vistas a apurar os efeitos do denominado “Choque de Ordem”, implementado pelo Município, por ordem do Prefeito EDUARDO PAES¹, em 2009, sobre a população adulta em situação de rua.

Instado pelo Ministério Público a prestar esclarecimentos, o então Secretário Especial de Ordem Pública, RODRIGO BETHLEM, informou que o referido “Choque de Ordem”, fundado no Decreto Municipal nº 30.339, de 01 de janeiro de 2009, consistiria “num conjunto de ações de ordenamento urbano coordenadas pela Secretaria Especial da Ordem Pública em parceria com órgãos da municipalidade e do governo estadual, que abarcam a fiscalização do licenciamento de atividades econômicas, posturas municipais, estacionamentos em logradouros públicos, transportes urbanos, construções irregulares, prevenção aos pequenos delitos etc, enfim, ações de exigência do cumprimento da lei” (fl. 16). Por seu intermédio, esclarece ainda o Secretário, “... objetiva-se desenvolver ações que fortaleçam o papel do Município na construção de políticas públicas de segurança, no estrito cumprimento de suas competências constitucionais, atuando na prevenção à violência através de ações socialmente responsáveis” (fl. 17).

¹ Pelo Decreto nº 30.339/2009.

Relativamente à população adulta em situação de rua, informou o então Secretário da Ordem Pública que a sua condução a abrigos municipais seria feita por profissionais preparados, e que tal condução seria “... *uma proposição baseada na persuasão e no convencimento do cidadão em condição degradante, pois, havendo recusa ao acolhimento, salvo em situação de risco, não há que se falar em remoção compulsória ou involuntária*” (fl. 17). Ainda de acordo com o informado, “*O respeito à dignidade humana, como condição norteadora dos atos da administração pública, é adotado com o rigor que determina a Carta Política de 1988, pois as ações da Secretaria Especial de Ordem Pública são revestidas de legalidade*” (idem).

Posteriormente, novamente instado por esta Promotoria de Justiça, o Secretário RODRIGO BETHLEM reiterou, por intermédio do Ofício SEOP 897/2009, que “... *o trabalho de acolhimento não é compulsório, mas sim pautado na abordagem e no convencimento da população de rua. No entanto, eventualmente, as operações exigem atuação de forma compulsória quando, por exemplo, é constatado que um determinado indivíduo se encontra em situação precária de saúde e este se recusa a ser encaminhado a um hospital*” (fl. 267). É relevante registrar que o ofício-resposta veio acompanhado de uma planilha indicativa do número de pessoas “acolhidas” pela Secretaria Especial da Ordem Pública – e não pela Secretaria de Assistência, como deveria ocorrer – e posteriormente encaminhadas a uma central de recepção localizada, à época, na Praça da Bandeira (fl. 268). Referida planilha indica que, entre janeiro e julho de 2009, nada menos que **4.401** pessoas haviam sido “acolhidas” pelo “Choque de Ordem” da Secretaria Especial da Ordem Pública.

A confirmar a realização de tais operações pela Secretaria Especial de Ordem Pública tem-se o Ofício 1722/GAB/SMAS, datado de 28 de setembro de 2010, encaminhado pelo então Secretário Municipal de Assistência Social, que esclarece que:

*“As ações de Choque de Ordem não são ações programáticas da Secretaria Municipal de Assistência Social sendo estas pertinentes à Secretaria Especial de Ordem Pública. A Secretaria Municipal de Assistência Social, **quando solicitada**, participa de algumas ações auxiliando a Secretaria Especial de Ordem Pública”* (fl. 727).

Após afirmar a voluntariedade dos encaminhamentos e negar a prática de violência contra os moradores de rua, referido ofício registra, contudo, a nefasta prática de “prisões para averiguação”:

*“Após o convite para que as pessoas em situação de risco social nas ruas do Município possam se dirigir aos abrigos, **através de justificativas que esclarecem que a rua não é local a ser privatizado como moradia, há um sarqueamento junto às Delegacias de Polícia, tendo em vista a possibilidade existente de se identificar pessoas ligadas a ações ilícitas em meio à população em situação de risco social nas ruas***” (fl. 729).

Cabe esclarecer que a condução da população adulta de rua às Delegacias de Polícia para “sarqueamento” tinha previsão expressa na Resolução SMAS nº 20 (art. 5º, XIV), editada pelo Secretário Municipal de Assistência Social. A prática só foi abolida por ocasião da assinatura do primeiro aditamento ao termo de ajustamento de conduta firmado com o Ministério Público, conforme se verá mais adiante.

A essa altura, as investigações levadas a cabo pelo Ministério Público já demonstravam que, ao contrário do informado pelo Secretário RODRIGO BETHLEM, as operações realizadas em detrimento da população de rua da Cidade revestiam-se de violência e arbitrariedade. Nesse sentido são os depoimentos e documentos que instruem a presente, merecendo destaque, dentre outros, os relatos de Juracema Balthazar da Silveira (fls. 416/423 e 431/440), Marcelo Silva (fl. 482), José Gonçalves da Silva (fls. 539/541), Wallace Santos Rosa (fls. 542/544), Alexandre da Silva Machado (fls. 545/547), Erinaldo F. de Melo (fls. 808/810), Maria Luiza Ventura (fl. 1146), Maria Auxiliadora Cordeiro Souza Lima (fl. 1283), Leandro Bataglia Pereira (fl. 1510), José Roberto dos Santos Mendonça (fl. 1604), Alcione Fernandes de Almeida (fls. 1694/1695) e Flávio Augusto de Moura Lopes (fls. 1723/1739), os quais apontam, em suma:

- a utilização de armas e equipamentos de “choque” nas operações realizadas pela SEOP (Secretaria de Ordem Pública);
- a prática de violência durante as operações, sobretudo pela Guarda Municipal;
- o extravio e a destruição dos pertences e documentos das pessoas abordadas;
- a participação da COMLURB em tais operações;
- a insalubridade dos abrigos e o uso de drogas em seu interior;
- a presença de pacientes psiquiátricos no interior dos abrigos sem qualquer tipo de cuidado médico.

Mais grave: No dia 20 de junho de 2011, o signatário colheu, na sede da Promotoria de Justiça, os depoimentos de Francisco de Oliveira, Gabriel Thiago Felisbino, Gledson Souza Mantovanelli, Geovani Cesar Silva do Carmo, Jonas de Souza, Wilcerlei dos Santos e Bruno Renato Pereira da Cunha, que, no dia anterior, haviam sido violentamente “recolhidos” e espancados por agentes da Prefeitura, *sendo que Wilcerlei, Gabriel e um homem posteriormente identificado como David Marques foram arremessados de uma ponte, de cerca de seis metros de altura, localizada na Av. Brasil, na altura de Campo Grande* (fls. 1127/1132).²

A violência das operações realizadas pelo “Choque de Ordem” foi precisamente descrita pela jornalista Paula Scarpin:

² O fato é objeto de apuração pela Delegacia de Polícia de Campo Grande.

“Pouco antes das quatro horas de uma madrugada recente, um comboio de seis veículos encostou junto à calçada da rua Visconde de Pirajá, a mais movimentada de Ipanema, no Rio de Janeiro. A picape prata da subprefeitura da Zona Sul era seguida por um carro da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, uma viatura da Guarda Municipal, outra da Polícia Militar, um ônibus da prefeitura e um caminhão da companhia municipal de lixo.

Um homem de óculos, na faixa dos 50 anos, vestido de camisa polo e calça jeans, bateu a porta da picape com força e, seguido por quatro seguranças musculosos, andou em direção à entrada de uma loja. Embaixo de uma marquise, três homens dormiam. Enrolados em panos velhos, usavam papelão encardido como colchão e sacolas de plástico como travesseiro. Em volta, havia garrafas pet vazias e jornais. O grupo recendia a suor, álcool, urina.

“Bom dia”, disse o homem da picape, “os senhores queiram se conduzir ao ônibus para nós os levarmos ao abrigo.” Um dos maltrapilhos, o que havia coberto a cabeça com a camiseta, colocou parte do rosto para fora, esforçando-se para entender o que se passava. Resignados, os mendigos começaram a se movimentar em câmera lenta. Trôpegos de sono, ou pelo evidente consumo de bebida na véspera, abaixaram-se para catar alguma coisa e caminharam em direção ao ônibus vazio.

Mal levantaram, dois garis entraram em cena como um furacão. Em menos de cinco minutos, sumiram com as sacolas, um carrinho de feira, os restos de papelão, os jornais e as garrafas de plástico. Tudo foi jogado dentro da caçamba do caminhão. Para os garis, era lixo. Para os mendigos, tudo o que tinham na vida”. (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, “Morar na Rua em Ipanema”).

A escolha das madrugadas para a realização das operações foi justificada pelo SubPrefeito da Zona Sul da seguinte forma:

“Antes, fazíamos a ronda às sete da manhã, mas dava tempo da pessoa correr, causar tumulto”, explicou dias depois o cérebro da limpeza, Bruno Ramos, um advogado de 31 anos, de camisa e cabelos engomados. “Agora é só na madrugada. Quando todo mundo está dormindo é mais fácil”. Subprefeito da Zona Sul, Bruno Ramos tem o apelido de “Eduardinho” devido à sua relação simbiótica com o prefeito Eduardo Paes, de quem é amigo há mais de dez anos” (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, “Morar na Rua em Ipanema”).

Todos esses fatos, ou seja, as truculências do “Choque de Ordem” em detrimento da população de rua, foram formalmente comunicados pelo Ministério Público ao Prefeito EDUARDO PAES e ao Secretário BETHLEM, em ofícios redigidos nos seguintes termos:

“Encaminho, em anexo, para ciência e adoção de providências administrativas, cópias de documentos e de alguns termos de declarações colhidos por esta 7ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do Núcleo da Capital que apontam o emprego de violência por agentes do Município do Rio de Janeiro contra moradores de rua da Cidade, por ocasião das operações denominadas “choque de ordem”.

Permito-me chamar a atenção de V. Exa. para os depoimentos colhidos nesta data, os quais dão conta do uso de armas de fogo, cacetes, pistolas de choque e algemas pelos referidos agentes municipais. Mais grave, os depoimentos apontam a prática de tentativa de homicídio perpetrada, hoje, contra três moradores de rua e do homicídio de um morador de rua, ocorrido há cerca de 45 dias, no interior de um veículo utilizado pelo “choque de ordem”.³

Ao executar medidas de recolhimento compulsório - de adultos em situação de rua, em especial nos Bairros das Zonas Sul, Centro e Norte, o Município viola diversos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais, como adiante melhor se verá, e coloca em prática o que já havia sido anunciado expressamente pelo Secretário RODRIGO BETHLEM, em matéria publicada pelo Jornal “O Globo”, edição de 04 de janeiro de 2009:

“No quesito desordem urbana, a população de rua é a principal queixa dos moradores do Rio e será um dos dois maiores desafios do secretário especial de Ordem Pública, Rodrigo Bethlem. O Secretário - que também considera a desocupação dos espaços públicos a sua outra grande meta - anuncia que a prefeitura não permitirá que pessoas acampem e durmam em calçadas, praias e embaixo de viadutos. Ele afirma que, nas operações de choque de ordem que começam amanhã, aqueles que se recusarem a ir para abrigos terão que circular” (Rodrigo Bethlem, Jornal O Globo, em 04 de janeiro de 2009).

A declaração pública acima transcrita nada mais representa que o cumprimento de uma promessa de campanha do então candidato EDUARDO PAES, dirigida, especialmente, aos moradores da Zona Sul da Cidade, conforme dá conta a já referida matéria jornalística publicada pela Revista Piauí, em maio de 2010:

³ Conforme se vê dos documentos de fls. 694/700 e 1141/1144.

“Às vezes, as reclamações vão direto para o endereço eletrônico do prefeito Eduardo Paes. Seis meses depois de sua posse, ele recebeu um e-mail iracundo da Associação de Moradores do Leblon, bairro que faz fronteira com Ipanema e onde mora o governador Sérgio Cabral. Ela reclamava que, quase 200 dias depois de o prefeito tomar posse, as calçadas ainda estavam cheias de mendigos.

(...)

Eduardo Paes encaminhou a mensagem ao titular e a vários funcionários da Secretaria Municipal de Assistência Social, com uma ameaça: se a situação não melhorasse, outro órgão assumiria as operações de rua”. (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, “Morar na Rua em Ipanema”).

Já a precariedade dos abrigos do Município, em especial do imenso abrigo localizado em Paciência, foi minuciosamente constatada pelos Conselhos Regionais de Psicologia e Serviço Social (fls. 703 e ss. e 768 e ss). Dos relatórios elaborados pelos Conselhos profissionais, **encaminhados ao Município (fls. 839)**, chamam a atenção a superlotação e a insalubridade dos equipamentos; a ausência de qualquer projeto de inserção dos abrigados no mercado de trabalho; a falta de formação técnica ou superior dos “educadores sociais”; a presença maciça de pacientes psiquiátricos sem qualquer cuidado médico; a inadequação física dos espaços para o abrigamento; a vulnerabilidade do Abrigo de Paciência em razão de sua proximidade a uma comunidade dominada pelo tráfico de entorpecentes; a falta de adequadas condições de trabalho para os assistentes sociais e psicólogos do abrigo.

Merece também registro o contido no relatório elaborado pelo Conselho Regional de Psicologia a respeito da administração do Abrigo de Paciência e da vinculação de seu Coordenador ao Prefeito da Cidade:

“Após a inspeção, nos dirigimos à sala da direção e fomos recebidos pelo Diretor do Abrigo, Sr. Ademir Treichel, que se identificou como Coordenador do Projeto do Abrigo. O Sr. Ademir informou que no Abrigo trabalham atualmente 80 profissionais, numa jornada de 12 horas por 36 e que veio diretamente do Gabinete do Prefeito Eduardo Paes para implantar o serviço e que após a implantação deste partirá para outras tarefas” (fl. 708).⁴

⁴ Ademir Treichel é ex-Diretor de Controle de Cemitérios e Serviços Funerários da Prefeitura e Coordenador do Abrigo de Paciência, desde maio de 2010.

I.3 – A Inspeção realizada pelo Ministério Público no Abrigo-Depósito de Paciência

Diante da gravidade dos fatos noticiados, esta Promotoria de Justiça realizou, no dia **22 de junho de 2011**, em conjunto com a 4ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso, uma minuciosa inspeção no Abrigo de Paciência (Abrigo Rio Acolhedor),⁵ que resultou em também detalhado relatório que aponta, em suma, que o local servia – como ainda serve – como *um verdadeiro depósito, superlotado e infecto, de seres humanos, ali tratados de forma desumana e humilhante* (fls. 1159/1215 e 1217/).⁶ Durante a visita, inúmeros abrigados queixaram-se do uso de drogas no interior do abrigo e, sobretudo, da truculência das operações realizadas pelo “Choque de Ordem”, conforme trecho do relatório da Médica Psiquiatra Ana Carolina Weissmann Seabra Salles, a que se pede vênia para transcrever:

“Importante acrescentar que vários abrigados, em diferentes momentos no decorrer da visita, referiram que há agressão e maus tratos pelos profissionais que fazem o trabalho de recolhimento das ruas e transporte para o abrigo, através do chamado “Choque de Ordem”. Relataram que os policiais que realizam este trabalho os abordam de forma agressiva, alguns dão choques, batem, raspam a cabeça e/ou as sobrancelhas dos ‘recolhidos’, sendo que já houve situações de ‘largarem’ no meio do caminho ou ‘jogarem no valão’ estas pessoas. Esta técnica pericial perguntou a vários abrigados se isso acontecia por algum motivo, ao que responderam que não: ‘é de maldade mesmo ... ou então quando tem alguém falando demais ... a gente não pode falar nada, tem que ficar calado, senão eles dão choque na gente! No entanto, todos os abrigados que referiram tais agressões por parte dos policiais que os levam obrigatoriamente para este Abrigo, negaram maus-tratos dentro desta instituição” (fls. 1224/1225).

A respeito da superlotação, a Assistente Social Elisa Nolasco das Neves Franco registra que:

“(…)

O equipamento visitado está com uma capacidade acima da prevista, atualmente vem prestando assistência na modalidade de abrigamento para um público de aproximadamente 230 pessoas, divididos em 120 homens, 72 mulheres e 43 idosos, sendo que durante a visita feita no galpão masculino, nos foi passado que hoje o abrigo tem um quantitativo de quase 160 homens, pairando dúvidas sobre o controle da lotação.

⁵ Inaugurado em maio de 2009.

⁶ Além de relatórios técnicos, a inspeção foi também registrada em vídeo (fl. 1259 do inquérito civil).

A superlotação do equipamento está associada também às constantes operações feitas pela Prefeitura Municipal através das ações de Choque de Ordem. 95% dos usuários foram trazidos após a abordagem de rua. Em média o equipamento recebe diariamente um número de 50/60 pessoas por operação” (fl. 1200).

“(…)

Sobre as atividades desenvolvidas, cabe relatar que a proposta inicial do equipamento no que diz respeito à inserção dos usuários em cursos de capacitação visando à reinserção social, entretanto, após a abordagem feita com o gestor do equipamento, foi possível perceber que a proposta institucional não está sendo cumprida a contento, neste caso, é importante pontuar novamente que as mesmas não estão sendo desenvolvidas, porque a prioridade atual do equipamento é o atendimento e acolhimento emergencial das pessoas em situação de rua, tendo como a maior demanda atualmente as pessoas recolhidas pelo choque de ordem” (fl. 1206).

A grave situação do Abrigo de Paciência e os atos de violência denunciados pelos abrigados foram detalhadamente relatados pelo Ministério Público ao Chefe do Poder Executivo e ao Secretário BETHLEM, inclusive com a exibição das imagens registradas durante a inspeção, em reunião realizada na sede da Prefeitura, no dia 21 de julho de 2011 (fl. 1287). Na ocasião, estiveram presentes, além do signatário e dos referidos agentes públicos, o Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça Cláudio Lopes, os Promotores de Justiça Vinícius Cavaleiro, Sidney Rosa, Leônidas Filipone, Wagner Sambugaro, Rodrigo Medina, Karina Fleury, Ana Cristina Huth Macedo e Elisa Bastos Mutschaewski, o Procurador-Geral do Município, Dr. Fernando Dionísio, e o Secretário Municipal de Saúde. Foi também entregue ao Srs. EDUARDO PAES e RODRIGO BETHLEM uma minuta de termo de ajustamento de conduta, que viria a ser firmado com o Ministério Público quase um ano depois, em maio de 2012.

É igualmente relevante registrar que, posteriormente à inspeção realizada pelo Ministério Público, o Município do Rio de Janeiro firmou, por intermédio do Prefeito EDUARDO PAES, em 16 de agosto de 2011, termo de compromisso “de pautar todas as suas ações políticas pelos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional para a população em situação de Rua, instituídos pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009” (fls. 1318/1321). O compromisso, da maior relevância, veio a público em solenidade realizada na sede da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por iniciativa da Comissão Especial de acompanhamento da situação da população de rua na Cidade, e contou com a presença de várias entidades (Ministério Público, Defensoria Pública, Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ e Secretaria Nacional de Direitos Humanos). Dentre os compromissos formalmente assumidos pelo Município,

em ato público no qual o Prefeito foi representado pelo Secretário BETHLEM,⁷ merecem destaque o respeito à dignidade da pessoa humana, à vida e à cidadania e o de prestar um atendimento “humanizado e universalizado” aos moradores de rua, o que vem sendo dolosamente violado pelos requeridos.

I.4 – O Termo de Ajustamento de Conduta Firmado em Maio de 2012 e as Provas de seu Doloso Descumprimento pelos Requeridos

Como já referido, em 25 de maio de 2012 o Município do Rio de Janeiro firmou termo de ajustamento de conduta (t.a.c.) com o Ministério Público, através do qual assumiu diversos compromissos cuja implementação vem sendo acompanhada por esta Promotoria de Justiça. Relativamente às operações de abordagem e acolhimento, a Sétima Cláusula do t.a.c. prevê o seguinte:

“DAS OPERAÇÕES DE ABORDAGEM E ACOLHIMENTO”

CLÁUSULA 07 – O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO se compromete a garantir a presença de assistentes sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social em todas as operações de abordagem e acolhimento da população em situação de rua.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – Cabe exclusivamente à Secretaria Municipal de Assistência Social, por sua equipe técnica, solicitar o auxílio da Guarda Municipal ou da Polícia Militar em situações de prática de crime, risco à sua segurança ou à segurança das pessoas em situação de rua, verificadas durante as operações.

PARÁGRAFO SEGUNDO – O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO também se compromete a abster-se de empregar qualquer medida de remoção compulsória ou involuntária da população adulta em situação de rua, ressalvadas as hipóteses de flagrante delito ou por determinação médica.

PARÁGRAFO TERCEIRO – O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO se compromete, ainda, a abster-se de utilizar, por ocasião das operações de abordagem e acolhimento, qualquer tipo de arma ou artefato de segurança, tais como armas de fogo, cacetetes, algemas, pistolas de choque, sprays e similares, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo primeiro.

PARÁGRAFO QUARTO – O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO se compromete a instaurar processos administrativos disciplinares em detrimento de servidores que venham a descumprir o compromisso ora assumido, de ofício ou quando comunicado formalmente da ocorrência do fato” (doc. anexo).

⁷ Rodrigo Bethlem, então Secretário Municipal de Assistência Social. A assinatura do termo de compromisso já havia sido acordada em audiência pública anterior, realizada pela Câmara Municipal, em 12 de novembro de 2010, na qual os demandados foram representados pelo Secretário Municipal Luiz Antônio Guaraná (fls. 1111/1123).

Posteriormente, em agosto de 2012, foi firmado o primeiro aditivo ao t.a.c. de modo a rever os prazos para a adequação dos recursos humanos das unidades de abrigo. Por seu intermédio, dentre outras medidas, revogou-se o Inciso XIV do art. 5º da Resolução SMAS 20/11, que previa o encaminhamento de adultos e idosos a Delegacias de Polícia para fins de registro de “extravio ou furto de documento”. Previu-se também o encaminhamento, ao Ministério Público, do planejamento mensal de todas as abordagens, sempre no primeiro dia útil de cada mês, obrigação que vem sendo dolosamente descumprida.

Não obstante a clareza do documento, assinado após *diversas reuniões realizadas entre o signatário e os representantes do Município*, e após a realização de duas audiências públicas pelo Legislativo Municipal, constatou-se, em recente inspeção realizada pelo Ministério Público no Abrigo de Paciência, no dia 22 de março próximo passado, que **medidas de remoção compulsória vem sendo realizadas à larga em toda a Cidade**. Conforme se vê do relatório elaborado pela Assistente Social Renata de Araújo Rios, do Grupo de apoio Técnico (GATE-MP):

“(...)

O grupo de representantes do MPRJ reuniu-se com alguns usuários no auditório da unidade de acolhimento para apresentar o motivo da fiscalização, expondo aos presentes a importância de comprovar a ocorrência de medidas de recolhimento compulsório. Após compreender a motivação do MPRJ, 32 pessoas manifestaram voluntariamente o interesse em declarar as circunstâncias em que foram abordadas nas ruas e levadas até o acolhimento institucional, dentre as quais, 17 afirmaram ter sido retiradas da rua e conduzidas ao abrigo contra sua vontade e outros 02 alegaram que, embora tenham acompanhado a equipe de abordagem por vontade própria, o fizeram por medo de sofrerem algum tipo de repressão. Ao manifestarem-se, 14 pessoas relataram o uso de alguma forma de violência por parte dos agentes municipais durante a ação de abordagem ou durante o acolhimento institucional, tendo 02 delas, inclusive, afirmado que houve emprego de artefato de segurança (arma de choque) durante a ação de recolhimento. 09 pessoas informaram que foram abordados apenas pela Polícia Militar, Secretaria Municipal de Ordem Pública e/ou a Guarda Municipal, afirmando que a Secretaria Municipal de Assistência Social não participou da abordagem. Além disto, 19 pessoas relataram que não havia presença de assistente social no momento da abordagem.

De um modo geral, todos os usuários que expressaram opinião denunciaram a precariedade das condições de salubridade e higiene na unidade, a insuficiência da alimentação ofertada, a ineficiência do trabalho técnico desenvolvido, além do tratamento agressivo e truculento dispensado pelos educadores sociais.

Todos os relatos foram registrados em um documento declaratório, assinado pelo declarante, que segue como anexo” (doc. Anexo).

A partir das informações colhidas durante a recente inspeção, foi possível identificar, além do recolhimento compulsório em si, as seguintes violações aos direitos humanos:

- Abuso de autoridade e uso recorrente de violência por parte dos educadores sociais e da direção da unidade;
- Precárias condições de higiene e salubridade do abrigo, havendo inclusive uma infestação de percevejos;
- Carência de materiais e mobiliários básicos, como camas, colchões e roupas de camas, havendo usuários dormindo diretamente no chão;
- Insuficiência das refeições ofertadas para atender às necessidades diárias dos usuários;
- Ausência de trabalho técnico, inviabilizando o acesso a direitos fundamentais como documentação civil básica, serviços de saúde e oportunidades de trabalho;
- Descaso com pertences e documentos pessoais dos acolhidos, havendo relatos de que as documentações civis desaparecem dentro da secretaria da unidade;
- Carência de atendimento médico e de controle de doenças infecto-contagiosas, havendo diversos usuários com doenças como tuberculose dividindo alojamento com os demais.

Prosseguindo, o relatório aponta que dentre as reivindicações mais recorrentes, “... destacam-se a solicitação de urgência na retirada de documentação civil, solicitação de orientações jurídicas, majoritariamente sobre benefícios, e pedidos de transferências para outras unidades” (doc. Anexo).

A confirmar o comando de “limpeza” da Cidade para os próximos grandes eventos,⁸ basta verificar que em 22 de março próximo passado estavam abrigados em Paciência nada menos que **430 pessoas, contra 230 abrigados por ocasião da primeira inspeção** realizada pelo Ministério Público no Abrigo, em junho de 2011. O crescimento é vertiginoso e só tende a aumentar com a aproximação dos referidos eventos.

Além disso, para que não paire qualquer dúvida sobre o intento de “higienização” do Rio de Janeiro, por atos da Administração Municipal, é suficiente constatar que do total de **56.507 (cinquenta e seis mil, quinhentas e sete) pessoas depositadas no Abrigo de Paciência, entre maio de 2010 e setembro de 2012:**

- 26.399 pessoas foram abordadas na **Zona Sul** da Cidade, o que corresponde a **46,72 %** dos “acolhimentos”;

⁸ Copa das Confederações, em junho, e visita do Papa, em julho.

- 16.839 pessoas foram abordadas no **Centro** da Cidade, o que corresponde a **29,80%** dos "acolhimentos";

- 8.517 pessoas foram abordadas na **Zona Norte** da Cidade, o que corresponde a **15,07 %** dos "acolhimentos".⁹

O gráfico abaixo sintetiza tais informações, em números redondos:



Juntas, as três regiões, que compõem os principais eixos turísticos e econômicos da Cidade, registram mais de 90% dos "acolhimentos" feitos pelo Município.

É também relevante apontar, como já dito, que as operações de recolhimento compulsório vem sendo intensificadas pelo Município em razão da aproximação dos grandes eventos, conforme se vê dos números abaixo:

- 2010: 5839 entradas no Abrigo de Paciência;

- 2011: 29.993 entradas no Abrigo de Paciência;

-2012 (até setembro): 19.921 993 entradas no Abrigo de Paciência.

A intensificação do recolhimento compulsório e o doloso descumprimento ao t.a.c. pelo Município foram igualmente ratificados por depoimentos colhidos pelo Ministério Público após a inspeção realizada no dia 22 de março, do quais merece destaque o relato no sentido de que:

⁹ Os dados são do próprio Abrigo de Paciência, ironicamente denominado "RIO ACOLHEDOR" (DOC. ANEXO).

"(...) nas duas últimas semanas a Prefeitura aumentou o número de operações de recolhimento de população de rua; que mesmo contra a sua vontade, o declarante foi levado ao abrigo de Paciência várias vezes; que as operações são feitas por educadores sociais, que mais parecem milicianos do que educadores; que os educadores não usam crachás e isso impede a sua identificação; que na quinta-feira da semana passada, por volta de meia-noite, o declarante foi novamente abordado por uma equipe da Prefeitura; que nessa ocasião o declarante argumentou com uma assistente social que não poderia ser obrigado a ir para ao abrigo de Paciência; que a assistente social disse que compreendia mas que estava cumprindo ordens do Prefeito EDUARDO PAES" (doc. anexo).

A um observador menos atento pode parecer que o elevadíssimo número de "acolhimentos" realizados pelo ente público municipal¹⁰ reflete a quantidade de pessoas adultas em situação de rua na Cidade. Diferentemente disso, contudo, a imensa quantidade de operações e de recolhimentos apenas confirma a violenta estratégia de limpeza das ruas - e sua retumbante ineficácia -, conforme esclarecido pelo SubPrefeito da Zona Sul:

"No ano passado,¹¹ pelas cifras da prefeitura, houve 7 600 encaminhamentos para abrigos. O número faz supor que uma mesma pessoa possa ter sido levada quatro ou cinco vezes. A maioria dos mendigos voltou às ruas depois de um banho e uma refeição. "Há casos aqui de a gente acolher o mesmo cara dez, doze vezes", reconheceu o subprefeito Bruno Ramos. "Nossa ideia é vencer pelo cansaço, fazê-lo desistir. O cara tem que voltar para a casa, para a sua cidade, procurar uma alternativa de trabalho". Manter os pedintes nos albergues é inviável: "Não existe amparo legal para manter uma pessoa em cárcere privado." (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, "Morar na Rua em Ipanema").

Além disso, o elevadíssimo número de "acolhimentos" não se coaduna à capacidade de abrigamento do Município, o que foi, aliás, admitido expressamente pelo Chefe do Poder Executivo:

"Eduardo Paes reconheceu que as operações de retirada de pessoas da rua acontecem mesmo que não haja vagas nos abrigos. E defendeu que continuem assim: "Você não pode transformar a rua em um lugar confortável para viver. O ideal é que você consiga devolver essa pessoa para casa. Mas, se não conseguir, não dá pra ficar embaixo do viaduto" (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, "Morar na Rua em Ipanema").

¹⁰ Repita-se: 56.507 entre maio de 2010 e setembro de 2012, de acordo com dados da própria Prefeitura.
¹¹ 2009.

Fica claro, assim, que as operações realizadas por ordem dos requeridos atualizam **práticas de segurança nacional** bem ao gosto de **ditaduras militares**. Por seu intermédio busca-se, num primeiro momento, criar no ideário social a figura do “inimigo” a ser combatido, no caso, as pessoas que moram nas ruas da Cidade, cuja existência é constantemente associada à prática de crimes, ao uso de drogas e álcool e à desordem da urbe. O passo seguinte consiste na elaboração de uma lógica de “operações” permanentes que combinam o uso de violência física e de humilhações, de modo a neutralizar possíveis reações dos atingidos (“*vencer pelo cansaço, fazê-lo desistir*”).

A associação a práticas ditatoriais não é feita, aqui, como mero exercício retórico. Muito ao contrário, ela encontra respaldo na comparação entre os fatos aqui narrados e as instruções do **Manual Básico da Escola Superior de Guerra**, a bíblia da ditadura civil-militar no Brasil. Veja-se, por exemplo, o que o referido Manual ensina a respeito das denominadas “operações psicológicas”:

“Em todas as operações de guerra, já que realizadas e conduzidas pelo homem, existe sempre um aspecto psicológico, a par do confronto de forças materiais. O esforço das autoridades em manter elevado o moral da população; no campo militar, o objetivo constante de abater o moral do adversário; os antigos estratagemas; as manobras táticas; em suma, o que busca desequilibrar emocionalmente o inimigo – tudo isso representa o lado psicológico da guerra” (Manual Básico da ESG. Rio de Janeiro: Estado-Maior das Forças Armadas, 1976, p. 105)

De acordo com o Manual, seguido à risca pelos demandados, tais operações compõem o amplo quadro das chamadas “Guerras Psicológicas”, que têm por objetivo

“(...) desmoralizar o inimigo, dando-lhe uma sensação de insegurança, de impotência e de descrença no seu êxito, que o leve à rendição e, se possível, à sua posterior colaboração ativa com as autoridades legais” (idem, p. 110).

O quadro de violência em detrimento da população adulta em situação de rua se vê consideravelmente agravado pela proximidade entre o Abrigo de Paciência e a Comunidade de Antares, dominada pelo tráfico de entorpecentes. Tal situação de perigo, **que também é de conhecimento do Município**, é expressamente confirmada pelo Comando do Vigésimo Batalhão de Polícia Militar e pela 36ª Delegacia de Polícia (fls. 2071/2075) e transforma o referido Abrigo num local de acesso fácil a drogas e também de permanente risco aos abrigados. Sobre este último aspecto, inclusive, vários são os relatos de desaparecimentos e espancamentos de abrigados por traficantes locais, que transitam livremente no interior do abrigo e em seus arredores.

A tudo isso se soma a escolha de locais afastados do eixo turístico da Cidade para servirem de abrigos, como também admitido pelo Prefeito EDUARDO PAES em entrevista concedida à jornalista Paula Scarpin, já aqui referida:

“A desativação do abrigo da Praça da Bandeira,¹² ele disse, era um plano antigo. Uma das razões é que a população do centro da cidade tem o hábito de sustentar os mendigos com comidas, roupas e esmolas. “Acolher um sujeito e levar para lá é o mesmo que levar a raposa para o galinheiro: ele não vai querer sair de lá nunca”, afirmou. “Mudar para a Ilha não foi escolha minha, mas foi uma boa escolha. E certamente tem a ver com dificultar a volta para as ruas”.

- II -

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 - Violação a Diversas Normas Constitucionais e Infraconstitucionais

Os fatos aqui relatados caracterizam a violação a diversos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais. De igual modo, as obrigações formalmente assumidas pelo Município relativamente à população adulta em situação de rua¹³ - comprovadamente descumpridas - nada mais representam, a rigor, que a adequação da Administração Municipal aos mesmos princípios e normas.

No texto constitucional, o respeito às pessoas em situação de rua encontra seu fundamento primeiro no **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana** (art. 1º, III, da CF)¹⁴ e nos **objetivos fundamentais de nossa República**, admiravelmente sintetizados no art. 3º da Carta Política:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

12 O abrigo da Praça da Bandeira cumpria o papel hoje desempenhado pelo Abrigo de Paciência.

13 Perante o Ministério Público e o Legislativo Municipal, através de termos de compromisso, como já indicado.

14 “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana”.

Já a liberdade ambulatoria, um dos mais caros bens do homem, vai encontrar expressa garantia por intermédio de diversos incisos do Art. 5º da Carta Federal, como se vê abaixo:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

(...)

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

(...)

LXVIII - conceder-se-á “habeas-corpus” sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

(...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

Aqui cabe um breve parêntese: No âmbito da Administração Pública, como se sabe, todo o atuar encontra-se regido pelo Princípio da Legalidade (art. 37 da CF), o que confere uma dimensão específica ao comando constitucional no sentido de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, da CF).

Além do previsto na Carta Constitucional, é relevante registrar que o Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), cujo art. 22 é claro ao estabelecer que “1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais”, direito que só pode ser restringido por lei (itens 2 e 3 do art. 22).

Em nível infraconstitucional, o Município, ao executar o recolhimento compulsório da população adulta em situação de rua, também viola a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), em especial os seus arts. 4º, 8º e 23, *verbis*:

“Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

(...)

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia¹⁵ e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

(...)

15 No mesmo sentido são os arts. 3º, I (“São princípios organizativos do SUAS: I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;”) e 6º, I, II e III (“São princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS: I - defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais; II - defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de bemestar ou ajuda;”) da Resolução 33/12 do Conselho Nacional de Assistência Social. Não custa relembrar que de acordo com o art. 7º da Lei 8742/93, “As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social”.

§ 2o Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(...)

II - às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)“.

Tais regras encontram-se também contempladas pelo Decreto Federal nº 7.053/09, que institui a Política Nacional Para a População em Situação de Rua, a cujos termos o Município aderiu expressamente.

Mesmo no âmbito administrativo interno, o Município viola a Resolução SMAS nº 20, editada pelo Secretário demandado RODRIGO BETHLEM, em de 27 de maio de 2011, com o objetivo de regulamentar o protocolo do serviço de abordagem social. Seus “considerandos”, é bom notar, fazem expressa menção à Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), ao Decreto Federal nº 7.053/09 e a diversas Normas Operacionais do Conselho Nacional de Assistência Social.

II.2 - Da Ocorrência de Danos Transindividuais e de Sua Indenização

Como já acentuado, os fatos aqui narrados afrontam inegavelmente os *Princípios Constitucionais da Legalidade e Moralidade Administrativas*, com graves reflexos sobre o *Princípio da Eficiência*.¹⁶

Além disso, o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal garante que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Como se sabe, referido dispositivo consagra a responsabilidade objetiva da Administração Pública face aos danos eventualmente causados ao cidadão, independentemente de dolo ou culpa por parte do agente responsável pelo dano. O que, por óbvio, não significa que o agente responsável está livre de qualquer responsabilidade individual, uma vez que, condenada a Administração Pública, poderá ela buscar a responsabilização por ação de regresso, ocasião em que caberá a discussão sobre dolo ou culpa.

Neste sentido já se pronunciou o Egrégio Superior Tribunal de Justiça em precedentes aplicáveis ao presente caso, *mutatis mutandis*:

“DIREITO ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ATO COMISSIVO E CONSTRANGEDOR DE AGENTE ESTATAL - CONSTRANGIMENTO ILEGAL - DEVER DE INDENIZAR - RESPONSABILIDADE OBJETIVA.

16 A responsabilização por Improbidade Administrativa já é objeto de ação própria, ajuizada pelo Ministério Público em face de Eduardo da Costa Paes e Rodrigo Bethlem.

1. Cabe ao Estado, pelo princípio constitucional da responsabilidade reparar os danos causados por atos omissivos ou comissivos praticados pelos agentes estatais.

2. Recomposição que se faz não apenas no plano material, mas também no imaterial, quando a vítima, sem culpa alguma, foi submetida a constrangimento incompatível com o agir da administração.

3. Revista de visitante a estabelecimento prisional que resultou na sua exposição a dois exames íntimos para verificação de não estar portando droga, um dos quais realizado em estabelecimento hospitalar.

4. Recurso especial provido. (REsp 856.360/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2008, DJe 23/09/2008).

No caso, como já decidido pelo STJ, não cabe a denúncia à lide nas causas que versem sobre a responsabilidade objetiva do Estado:

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. MORTE DECORRENTE DE ERRO MÉDICO. DENÚNCIAÇÃO À LIDE. NÃO OBRIGATORIEDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. Nas ações de indenização fundadas na responsabilidade civil objetiva do Estado (CF/88, art. 37, § 6º), não é obrigatória a denúncia à lide do agente supostamente responsável pelo ato lesivo (CPC, art. 70, III).

2. A denúncia à lide do servidor público nos casos de indenização fundada na responsabilidade objetiva do Estado não deve ser considerada como obrigatória, pois impõe ao autor manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional. Haveria em um mesmo processo, além da discussão sobre a responsabilidade objetiva referente à lide originária, a necessidade da verificação da responsabilidade subjetiva entre o ente público e o agente causador do dano, a qual é desnecessária e irrelevante para o eventual ressarcimento do particular. Ademais, o direito de regresso do ente público em relação ao servidor, nos casos de dolo ou culpa, é assegurado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o qual permanece inalterado ainda que inadmitida a denúncia à lide.

3. Recurso especial desprovido.

(REsp 1089955/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/11/2009, DJe 24/11/2009).

Sendo inquestionável o dever de indenizar por parte da Administração Pública, cabe analisar a possibilidade de dano moral coletivo no ordenamento jurídico brasileiro.

A reparação por danos morais é direito fundamental do indivíduo, previsto expressamente no artigo 5º, incisos V e X da Constituição Federal. Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira, o dano moral *“decorre de injusta violação à situação jurídica subjetiva extrapatrimonial, tutelada pela ordem constitucional através da cláusula geral de tutela da pessoa humana (através da sua personalidade) que, por sua vez, se fundamenta no princípio maior de dignidade da pessoa humana”* (Instituições de Direito Civil”, volume II, 21ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2006, p. 382).

Com a evolução da tutela judicial dos direitos coletivos (em sentido lato), a partir do advento da Lei nº 7.347/85, fortalecida por uma série de dispositivos legais subsequentes, além do viés constitucional trazido pela Carta Magna de 1988, *firmou-se no ordenamento jurídico brasileiro o entendimento de que também merecem proteção jurídica aqueles direitos que extrapolam a esfera estritamente individual, passando-se a tutelar os direitos de grupos, classes ou categorias de pessoas, ainda que a reparação seja indivisível entre seus titulares.*

Sobre a proteção aos direitos transindividuais no ordenamento jurídico, vale citar as palavras de Hugo Nigro Mazzilli:

“Situados numa posição intermediária entre o interesse público e o interesse privado, existem os interesses transindividuais (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (...).

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática. Mais do que isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual seja substituído por um acesso coletivo, de modo que a solução obtida no processo coletivo não apenas deve ser apta a evitar decisões contraditórias como, ainda, deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado” (Mazzilli, Hugo Nigro, “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, 24ª edição, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 50 e 51).

Diante disso, é inegável que, ao reconhecer a proteção jurídica na esfera transindividual, nosso ordenamento jurídico estendeu a noção de dano moral à tutela jurídica de direitos transindividuais.

E foi com este manifesto propósito que o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), por meio de seu artigo 6º, VI, reconheceu, como direito básico do consumidor, a prevenção, proteção e a reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos. Ressalte-se que as disposições processuais daquele diploma cabem a quaisquer direitos transindividuais, e não só aos consumidores, por conta da interação do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública, os quais constituem, em parte, um microsistema processual de tutela destes interesses e direitos.

De qualquer forma, o artigo 1º da Lei 7.347/85, com a redação dada pela Lei nº 8.884/94, passou a prever expressamente o cabimento das ações de responsabilização por danos morais causados a quaisquer interesses difusos ou coletivos, a serem regidas por aquela mesma Lei.

Inequívoca, portanto, a vontade do legislador em admitir a possibilidade de reparação de danos morais coletivos.

Tal se justifica porque os interesses de uma coletividade, sendo ela sujeito de direitos, não se resumem a questões patrimoniais, havendo também um elo de valores que a constitui, cujo caráter é extrapatrimonial.

A conclusão lógica é que, se por um lado nem todos os interesses transindividuais possuem caráter diretamente patrimonial, por outro, deve haver instrumento hábil à reparação judicial dos interesses extrapatrimoniais, o que se traduz pela valoração do dano para fins indenizatórios, sob pena de se denegar o acesso à justiça.

André de Carvalho Ramos, ao reconhecer a hipótese de dano moral coletivo, esclarece que:

"... com isso, vê-se que a coletividade é passível de ser indenizada pelo abalo moral, o qual, por sua vez, não necessita ser a dor subjetiva ou estado anímico negativo, que caracterizariam o dano moral na pessoa física, podendo ser o desprestígio do serviço público, do nome social, a boa imagem de nossas leis ou mesmo o desconforto da moral pública, que existe no meio social" (RAMOS, André de Carvalho. *A Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo*. Revista de Direito do Consumidor nº 25. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 83).

É inevitável, portanto, que a consagração da coletivização dos direitos enseje que institutos jurídicos clássicos, como o dano moral, acompanhem tais mudanças e abandonem o prisma exclusivamente individualista, a fim de que seja garantida a efetiva tutela dos direitos transindividuais.

Destarte, ao se admitir no ordenamento jurídico brasileiro o dano moral na esfera das pessoas jurídicas, o que fora pacificado pela Súmula 227 do STJ, expurgou-se cabalmente a ideia de dano moral limitado à dor ou sofrimento psíquico individual. Por tais motivos, a reparabilidade dos danos morais causados à coletividade tem recebido amplo acolhimento na jurisprudência brasileira, tornando-se, inclusive, posição unânime na 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.

5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatórias e restando sem questionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.

5. Recurso especial parcialmente provido.(STJ, REsp 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010)”

“RECURSO ESPECIAL - DANO MORAL COLETIVO - CABIMENTO - ARTIGO 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - REQUISITOS - RAZOÁVEL SIGNIFICÂNCIA E REPULSA SOCIAL - OCORRÊNCIA, NA ESPÉCIE - CONSUMIDORES COM DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO - EXIGÊNCIA DE SUBIR LANCES DE ESCADAS PARA ATENDIMENTO - MEDIDA DESPROPORCIONAL E DESGASTANTE - INDENIZAÇÃO - FIXAÇÃO PROPORCIONAL - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO - RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

I - A dicção do artigo 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor é clara ao possibilitar o cabimento de indenização por danos morais aos consumidores, tanto de ordem individual quanto coletivamente.

II - *Todavia, não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso. É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva.*

Ocorrência, na espécie.

III - *Não é razoável submeter aqueles que já possuem dificuldades de locomoção, seja pela idade, seja por deficiência física, ou por causa transitória, à situação desgastante de subir lances de escadas, exatos 23 degraus, em agência bancária que possui plena capacidade e condições de propiciar melhor forma de atendimento a tais consumidores.*

IV - Indenização moral coletiva fixada de forma proporcional e razoável ao dano, no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

V - *Impõe-se reconhecer que não se admite recurso especial pela alínea "c" quando ausente a demonstração, pelo recorrente, das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados.*

VI - *Recurso especial improvido (STJ, REsp 1221756/RJ, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/02/2012, DJe 10/02/2012)".*

Mesmo a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, inicialmente refratária à ideia de dano moral coletivo, já sinaliza a evolução de seu entendimento:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL OBJETIVANDO INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM DECORRÊNCIA DE FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. EMISSÃO DE DECLARAÇÕES FALSAS DE EXCLUSIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS. ART. 535 DO CPC NÃO VIOLADO. UNIÃO FEDERAL ADMITIDA COMO ASSISTENTE. SÚMULA 150 DO STJ.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO RECHAÇADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS.

INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. *Constatado que a Corte regional empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, dispensando, portanto, qualquer integração à compreensão do que fora por ela decidido, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.*

2. *À luz dos artigos 127 e 129, III, da CF/88, o Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública objetivando indenização por danos morais coletivos em decorrência de emissões de declarações falsas de exclusividade de distribuição de medicamentos usadas para burlar procedimentos licitatórios de compra de medicamentos pelo Estado da Paraíba mediante a utilização de recursos federais.*

3. *A presença da União Federal como assistente simples (art. 50 do CPC), por si só, impõe a competência Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. Incidência da Súmula 150 do STJ: “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença da União, no processo, da União, suas Autarquias ou Empresas Públicas”.*

4. *Se as instâncias ordinárias decidiram por bem manter a ora agravante na lide diante do acervo fático-probatório já produzido, não é dado a esta Corte rever os elementos que levaram à tal convicção.*

5. *É defeso ao Superior Tribunal de Justiça apreciar a alegação de ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação, rechaçada pelas instâncias ordinárias. Incidência da Súmula 7 do STJ.*

6. *Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp 1003126/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/03/2011, DJe 10/05/2011).*

Por outro lado, a possibilidade de configuração do dano moral coletivo em sentido amplo comporta, no presente caso, sua consideração e aplicação em duplo aspecto, a saber: (i) relativamente aos direitos individuais homogêneos dos atingidos pelas violentas e humilhantes operações; (ii) na perspectiva da ocorrência de danos difusos (danos de natureza indivisível causados a pessoas indeterminadas ou de difícil determinação).

O primeiro deles diz respeito aos constrangimentos e agressões sofridos por cada uma das vítimas das ocorrências relatadas e comprovadas nestes autos, ainda que não tenham sido ainda identificadas e qualificadas. Sob este prisma, o dano moral, cuja configuração é inquestionável, possui caráter subjetivo, ou seja, atinge diretamente a esfera da intimidade psíquica do indivíduo.

Nesta hipótese, embora os danos sofridos pelos cidadãos possuam origem comum (no caso, a atuação do Município consubstanciada no denominado “Choque de Ordem”), podem eles ser quantificados separadamente para fins de reparação. Cuidam-se, portanto, de direitos individuais homogêneos, cujos titulares são determinados ou determináveis, sendo o objeto da demanda divisível entre cada um dos lesados e a ofensa decorrente da mesma origem fática, nos termos do art. 81, parágrafo único, III do Código de Defesa do Consumidor.¹⁷

Não é demais destacar que a presente demanda assume especial relevância na medida em que as vítimas são pessoas em situação de vulnerabilidade social e que praticamente não reúnem condições de buscarem por si mesmas, pela via da legitimação ordinária, a tutela jurisdicional estatal.

Sob outra perspectiva, deve-se considerar que as proporções dos danos causados pelo Município do Rio de Janeiro vão muito além dos casos individualmente identificados, atingindo, por isso, um número indeterminado de pessoas, também vinculadas por circunstâncias fáticas mas cujo direito tutelado não pode ser fracionado. Referimo-nos, neste passo, à dimensão evidentemente difusa das operações do “Choque de Ordem”, cuja lógica se dirige a *toda e qualquer pessoa adulta em situação de rua, no tempo presente ou no futuro, sejam ou não oriundas da Cidade do Rio de Janeiro*, estejam na Cidade em caráter temporário ou permanente.

Além disso, ainda na dimensão difusa do dano, tem-se que a sociedade carioca como um todo se vê afrontada pelas ineficazes e custosas operações realizadas pela Municipalidade, estando fartamente demonstrado que tais ações afastaram-se das finalidades anunciadas, ou seja, a implementação de medidas de assistência social à população em situação de rua, assumindo o nítido propósito de amedrontar, humilhar e expulsar aqueles que se encontram nas vias públicas da cidade por omissão do próprio poder público em implementar políticas de habitação, saúde, educação, trabalho e renda.

Tais ações, custeadas por recursos públicos oriundos da sociedade, representam grave violação aos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e sinalizam, **inclusive em âmbito internacional**, que em nossa Cidade segmentos pobres e excluídos podem ser humilhados, agredidos e violentados. Nesse sentido, inclusive, são as recentes declarações da Comissária de Direitos Humanos da ONU, em inspeção realizada na Cidade do Rio de Janeiro:

17 “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

(...)

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

“ONU teme “limpeza social” por causa das Olimpíadas no Rio

A afirmação é da comissária de Direitos Humanos, em visita ao Brasil. Ela advertiu sobre o risco de “limpar as ruas” para a Copa do Mundo de 2014 e para as competições olímpicas de 2016. E falou sobre o perigo do uso “excessivo” da força.

(...)

Sul-africana de nascimento, mesmo que de origem tAMIL (grupo étnico hindu), a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos não teve medo de percorrer as favelas mais violentas do Rio de Janeiro. Durante cinco dias, Navanethem Pillay (foto) andou por terrenos ásperez em Salvador, a capital baiana, e nos morros cariocas. Com uma percepção afinada, advertiu o governo brasileiro e o fluminense sobre o risco de “limpar as ruas, apressar-se para tratar a segurança pública sem preocupação com os direitos humanos” para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Pillay cresceu e se desenvolveu no pior período do seu país, durante os 40 anos de apartheid. Mas sua condição de não branca e filha de um motorista de ônibus não foi um obstáculo para se formar como advogada da Faculdade de Direito de KwaZulu-Natal, de onde partiu para doutorar-se em Harvard. A partir desse lugar, sabe bem quais são as características de um “apartheid brasileiro invisível”. Sem temer as repercussões de suas palavras, disse o que muitos no Brasil se empenham em ocultar por trás de um pretensa “assimilação racial”.

(...)

Seu diagnóstico é implacável: “Existe um vínculo direto entre a segurança e os direitos humanos”. Destacou que não por casualidade a maior quantidade de vítimas de homicídios no Brasil se localiza entre os jovens negros ou mulatos. Não teve dúvidas em assinalar que não é casual esse número alarmante: “o uso excessivo da força por parte de agentes policiais, milícias e grupos de traficantes de drogas figura entre as causas principais de morte”, nos setores racial e economicamente discriminados.

(...)

Pillay concluiu que os Jogos Olímpicos de 2016 podem ser uma “oportunidade” para que o Brasil transforme um círculo vicioso em um virtuoso” (doc. anexo)

- III -
DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o Ministério Público:

- 1) o recebimento da presente petição inicial, com os documentos que a instruem;
- 2) a citação do réu para, querendo, oferecer resposta no prazo legal;
- 3) ao final, seja julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida para:

3.1. - condenar o Município do Rio de Janeiro a indenizar as pessoas adultas em situação de rua submetidas a recolhimentos compulsórios em abrigos da Cidade do Rio de Janeiro, a partir de 01 de janeiro de 2009, a, no mínimo, **R\$ 50.000,00 por cada indivíduo lesado**;

3.2 - Condenar o Município do Rio de Janeiro ao pagamento, a título de dano moral difuso, de indenização no valor mínimo de **R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)**,¹⁸ que deverão reverter ao fundo previsto no art. 13 da Lei n° 7347/85.

Por derradeiro, o Ministério Público requer ainda a Vossa Excelência a publicação de edital em órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social, nos termos do art. 94 do CDC, aplicável por força do artigo 21 da Lei Federal n° 7.347/85.

Protesta o Ministério Público pela produção de prova documental superveniente, pericial e testemunhal, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias. Requer, ainda, seja a verba sucumbencial destinada ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98.

Dá-se à causa o valor de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais).

Por fim, esclarece o Ministério Público que receberá intimação na Avenida Nilo Peçanha n° 26, 4° andar, Rio de Janeiro.

N. Termos,
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2013

ROGÉRIO PACHECO ALVES
Promotor de Justiça

¹⁸ Valor a que se chega através da multiplicação da indenização individual pleiteada (R\$ 50.000,00) pelo número estimado de pessoas em situação de rua na Cidade (6.000 pessoas - estimativa do próprio Município).