

O CONFLITO DAS TEORIAS DO MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL FACE A INÉRCIA DO ESTADO NA APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.053 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009

Tales Castro de Lima¹
Luciana Ventura²

RESUMO: O conflito das teorias do mínimo existencial e a reserva do possível face a inércia do Estado na aplicação do Decreto nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009 é tema que apresenta os possíveis desafios do Estado para materialização do referido decreto, em relação aos direitos fundamentais, implementação de políticas públicas, mínimo existencial e reserva do impossível, onde sua inobservância e a maciça violação aos direitos humanos resultou na decisão liminar do STF na ADPF nº 976 que reconhece os direitos humanos da população em situação de rua. O problema de pesquisa foi baseado na seguinte questão: O Estado é obrigado a cumprir o mínimo existencial quanto a assistência as pessoas em situação de rua face o decreto Nº 7.053/2009? Para responder esta indagação o objetivo geral focou em identificar a obrigatoriedade do Estado quanto ao cumprimento do mínimo existencial em relação as pessoas em situação de rua considerando os liames do Decreto n. 7.053/2009. Como objetivos específicos foram trabalhados os seguintes itens: analisar o Decreto Nº 7.053 de 2009 e seus Objetivos, classificar quem são as pessoas em situação de rua e os princípios constitucionais que as resguardam conforme o Decreto n. 7.053/2009, apresentar quais são as Políticas públicas para as pessoas em situação de rua, classificar o poder discricionário da administração pública quanto a aplicação do Decreto n. 7.053/2009, aplicar o mínimo existencial e da reserva do possível quanto os limites do Estado no cumprimento do mínimo existencial para aplicação da política nacional para a população em situação de rua, e avaliar a visão do judiciário quanto a obrigatoriedade da aplicação do Decreto n. 7.053/2009 na análise da ADPF n. 976/DF. Em conjunto foi utilizada uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, com uso de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Dessa forma, a pesquisa permitiu compreender que embora as políticas públicas existam e seja resguardada por lei, o Estado falha em implementá-las. Assim, direitos fundamentais básicos expressamente previstos na Constituição, garantido uma sobrevivência digna, são flagrantemente desrespeitados, principalmente o princípio da dignidade da pessoa humana.

3429

Palavras-chave: População de rua. Políticas públicas. Poder discricionário. Mínimo existencial. Reserva do possível.

¹Graduando do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

²Professora da Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

ABSTRACT: The conflict between the theories of the existential minimum and the reservation of what is possible in the face of the State's inertia in the application of Decree No. 7,053 of December 23, 2009 is a topic that presents the State's possible challenges in materializing the aforementioned decree, in relation to fundamental rights, implementation of public policies, existential minimum and reservation of the impossible, where their non-observance and massive violation of human rights resulted in the STF's preliminary decision in ADPF No. 976 that recognizes the human rights of the homeless population. The research problem was based on the following question: Is the State obliged to comply with the existential minimum regarding assistance to homeless people in light of decree No. 7,053/2009? To answer this question, the general objective focused on identifying the State's obligation to comply with the existential minimum in relation to homeless people, considering the limits of Decree no. 7,053/2009. The following items were addressed as specific objectives: analyzing Decree No. 7,053 of 2009 and its Objectives, classifying who are homeless people and the constitutional principles that protect them according to Decree No. 7,053/2009, present the public policies for homeless people, classify the discretionary power of the public administration regarding the application of Decree no. 7,053/2009, apply the existential minimum and reserve what is possible regarding the limits of the State in complying with the existential minimum for the application of the national policy for the homeless population, and evaluate the judiciary's view regarding the mandatory application of Decree no. . 7,053/2009 in the analysis of ADPF n. 976/DF. Together, exploratory research of a qualitative nature was used, using bibliographical, documentary and jurisprudential research. In this way, the research allowed us to understand that although public policies exist and are protected by law, the State fails to implement them. Thus, basic fundamental rights expressly provided for in the Constitution, guaranteeing dignified survival, are flagrantly disrespected, especially the principle of human dignity.

3430

Keywords: Street population. Public policy. Discretionary power. Existential minimum. Reservation possible.

I INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão da implementação efetiva de políticas públicas voltadas para a população em situação de rua é altamente relevante tanto do ponto de vista social quanto jurídico. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a implementação do Decreto Federal nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional de População para Pessoas em Situação de Rua, e a obrigação do Estado de assegurar os direitos existenciais mínimos e as liberdades fundamentais dessas pessoas

O artigo tem como tema a ADPF de n.º 976 (ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), que foi proposta em resposta ao estado de coisas inconstitucionais devido às condições de vida desumanas enfrentadas pela população brasileira em situação de

rua. Esta ação resultou das omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos, embora uma existência da Política Nacional para a População em Situação de Rua, imposta pelo Decreto Federal nº 7.053/2009, apesar disso, o Estado mostra inércia em sua implementação.

A delimitação deste estudo se centra na análise dos desafios enfrentados na implementação das políticas públicas destinadas à população em situação de rua, levantando uma inércia do Estado na aplicação do decreto em referência. Com isso nasce o problema do tema: O Estado é obrigado a cumprir o mínimo existencial quanto a assistência as pessoas em situação de rua face o decreto Nº 7.053/2009?

A justificativa deste trabalho reside na compreensão das violações dos direitos humanos resultantes da ação estatal e suas implicações para aqueles que vivem em situação de rua. Além disso, a importância de discutir e propor soluções para os desafios enfrentados na implementação das políticas públicas voltadas para essa população é evidente.

O objetivo geral desta pesquisa é identificar a obrigatoriedade do Estado quanto ao cumprimento do mínimo existencial em relação as pessoas em situação de rua considerando os liames do Decreto n. 7.053/2009. Como objetivos específicos foram trabalhados os seguintes itens: analisar o Decreto Nº 7.053 de 2009 e seus Objetivos, classificar quem são as pessoas em situação de rua e os princípios constitucionais que as resguardam conforme o Decreto n. 7.053/2009, apresentar quais são as Políticas públicas para as pessoas em situação de rua, classificar o poder discricionário da administração pública quanto a aplicação do Decreto n. 7.053/2009, aplicar o mínimo existencial e da reserva do possível quanto os limites do Estado no cumprimento do mínimo existencial para aplicação da política nacional para a população em situação de rua, e avaliar a visão do judiciário quanto a obrigatoriedade da aplicação do Decreto n. 7.053/2009 na análise da ADPF n. 976/DF.

Para alcançar tais objetivos, a metodologia adotada envolve uma abordagem de pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na revisão teórica sobre os conceitos fundamentais relacionados ao mínimo existencial, reserva do possível e legislação pertinente à população em situação de rua. Além disso, será realizada uma análise qualitativa das informações coletadas por meio de estudos de caso e análise de jurisprudência.

A apresentação dos estudos acabou por estruturar a escrita nos seguintes tópicos: O Decreto Nº 7.053 de 2009 e seus Objetivos; Quem são as pessoas em situação de rua e os princípios constitucionais que as resguardam conforme o Decreto n. 7.053/2009; As Políticas

públicas para as pessoas em situação de rua; O poder discricionário da administração pública quanto a aplicação do Decreto n. 7.053/2009; O mínimo existencial e da reserva do possível quanto os limites do Estado no cumprimento do mínimo existencial para aplicação da política nacional para a população em situação de rua; e, A visão do judiciário quanto a obrigatoriedade da aplicação do Decreto n. 7.053/2009 na análise da ADPF n. 976/DF.

2 O DECRETO Nº 7.053 DE 2009 E SEUS OBJETIVOS: a política nacional para a população em situação de rua (PNPSR)

Segundo o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, visa assegurar o acesso a políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda à população em situação de rua, por meio de serviços e programas transversais, intersetoriais e intergovernamentais (BRASIL, 2023a).

Nesse contexto, na decisão liminar, proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, o ministro Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), destacou que:

O Decreto Federal 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, relevante instrumento normativo apto a orientar a resposta estatal à situação de vulnerabilidade deste grupo populacional, cuja implementação deve ocorrer de modo descentralizado por meio da cooperação entre os entes de todos os níveis federativos, ainda que articulados pela União. (BRASIL, 2023b, p. 25).

Dessa forma, as ações descritas no corpo do decreto federal 7.053/09, enfatizam para a necessidade de uma articulação entre a União, estados-membros, municípios e Distrito Federal, para agir de forma descentralizada e com responsabilidades compartilhadas (BRASIL, [2019], não paginado). Além disso, destaca a criação de comitês gestores intersetoriais e que integrem os representantes das áreas envolvidas no atendimento da população em situação de rua, bem como a participação de entidades representativas desse segmento da população (BRASIL, [2019], não paginado).

Nesse passo, no intuito de efetivar os direitos constitucionais e promover a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, o atual programa de locação social é regido pelos seguintes princípios, conforme Art. 5º:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - direito à convivência familiar e comunitária;
- III - valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV - atendimento humanizado e universalizado; e

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, [2019], não paginado).

Além dos princípios, o programa também se fundamenta em um elaborado conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos de natureza jurídica e urbanística, tendo como objetivo em promover uma sociedade mais inclusiva e equitativa, conforme Art. 7º do Decreto:

- I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;
- IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;
- V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;
- VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;
- VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;
- VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;
- IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;
- X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;
- XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;
- XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;
- XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e
- XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. (BRASIL, [2019], não paginado).

3433

Conclui-se que o Decreto nº 7.053/2009 destina-se a definir juridicamente essa população (artigo 1º, parágrafo único), estabelecendo um rol extensivo de princípios (artigo

5º), diretrizes (artigo 6º) e objetivos (artigo 7º) orientados à promoção de direitos e à melhoria de condições de vida da população em situação de rua.

3 QUEM SÃO AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE AS RESGUARDAM CONFORME O DECRETO N. 7.053/2009?

Com base nos dados coletados para o Cadastro do Sistema Único de Saúde (CNES), o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania identificou um aumento notável no número de pessoas que vivem na pobreza no Brasil. É importante ressaltar que, em julho de 2023, cerca de 221 mil pessoas foram registradas nessas condições do Cadastro Único (CAD), sendo aproximadamente uma em cada 1.000. Os dados também mostram que em 2.354, equivalente a 42% do total, pelo menos uma pessoa foi identificada em situação de rua (BRASIL, 2023a).

Além disso, os dados registrados em julho de 2023 revelaram um perfil predominante entre os indivíduos em situação de rua, com a maioria sendo do sexo masculino (88%), adultos (57% possuem entre 30 e 49 anos) e de origem étnica negra (pardos - 50%; pretos - 18%). A pesquisa também apontou que a grande maioria dessas pessoas possui habilidades de leitura e escrita (90%) e já teve experiência de trabalho com carteira assinada (68%) (BRASIL, 2023a).

3434

Superada a exposição dos dados atinentes a população de rua, passamos a definição: Quem é a população em situação de rua? O art. 1º do Decreto Nº 7.053 de 23 dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), descreve o seguinte:

[...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, [2019], não paginado).

Extraí-se do referido artigo que essa população utiliza espaços públicos e áreas frequentemente hostis e degradadas como seu lar e fonte de subsistência, sendo representadas na dificuldade ou falta de acesso às principais políticas públicas.

Nesse viés, Palhares (2023, p. 18) define:

Pessoas em Situação de Rua são aquelas que já estão há um considerável tempo na rua, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental,

especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária e pela exposição e vulnerabilidade à violência.

A Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado de Pernambuco, ilumina o sentido dessa definição:

[...] quando falamos em ‘pessoas em situação de rua’ (PSR), nos deparamos com outros significados. O sentido literal dá lugar ao sentido figurado das palavras – o indivíduo vive em situação subumana, a criatura deixa de ser visibilizada enquanto sujeito, a rua deixa de ser um espaço de liberdade, passando a ser um espaço de privação dos direitos sociais [...]. (PERNAMBUCO, 2023, p. 3).

Diante desse cenário, no contexto da ADPF nº 967 de 2023, fica claro que o relator, Alexandre de Moraes, identifica várias violações aos direitos fundamentais, como o direito à saúde, à dignidade e à habitação. Contudo, o relator destaca o princípio da dignidade da pessoa humana como um elemento central não só do direito, mas também da própria essência humana (BRASIL, 2023b). Portanto, a análise se concentrará nesse princípio.

Palhares (2023, p. 25) contribui para o entendimento desse princípio, argumentando que “a violação da dimensão básica da dignidade humana estará caracterizada sempre que uma prática implique reduzir o ser humano à condição de mero objeto ou coisa.”

Mitidiero, Sarlet e Marinoni (2023, p. 631), no mesmo sentido, acentuam que:

[...] à dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a ameaças e riscos, no sentido de posições subjetivas que têm por objeto a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no âmbito de proteção da dignidade.

3435

Bulos (2023) os Direitos fundamentais são como um conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica.

Além disso, no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) ressalta que incumbe a garantia dos direitos inerentes ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana a todos considerados em sua condição de seres que já nasce dotados de liberdade e igualdade em dignidade. Logo, “[...] afirmar que todos nascem livres e iguais é o mesmo que afirmar que liberdade e igualdade são direitos naturais dos seres humanos.” (SATHLER; FERREIRA, 2022, p. 25).

Por fim, a República Federativa do Brasil tem como fundamento primordial a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar os direitos humanos, visando garantir um mínimo existencial digno para todos os

cidadãos (BRASIL, [2024]). Nessa afirmativa, Barroso (2022, p. 270), dispõe que “como valor e como princípio, a dignidade humana funciona tanto como justificção moral quanto como fundamento normativo para os direitos fundamentais.” Sathler e Ferreira (2023, p. 18), citam que “todo ser humano é digno, tem valor absoluto e deve gozar de direitos básicos, iguais para todos.”

Assim, na visão dos autores supracitados, para estabelecer uma sociedade inclusiva e justa, é fundamental considerar o valor intrínseco de cada ser humano e garantir que todos tenham acesso aos mesmos direitos básicos, visão que reflete os princípios fundamentais da dignidade humana e igualdade de direitos.

4 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

As políticas públicas consistem em um conjunto de decisões e ações que envolvem uma diversidade de atores com a finalidade de promover mudanças sociais (ROSA, 2021). O autor Siqueira Júnior (2022, p. 895), esclarece que “as políticas públicas são as ações que o governo realiza com a finalidade de atingir as metas estabelecidas e que serão realizadas pela Administração Pública.” Portanto, as políticas públicas são “orientações e diretrizes que a Administração Pública deve seguir para atingir o bem comum.” (SIQUEIRA JÚNIOR, 2022, p. 895).

3436

Destacadamente, o Decreto nº 7.053/2009, em seu Art. 7º, garante a disponibilidade de diversas políticas públicas, incluindo direitos como saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (BRASIL, [2019]).

Assim, o Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, são delineados sete eixos fundamentais que abrangem diversas áreas de intervenção, sendo eles:

a) assistência social e segurança alimentar: este eixo tem como objetivo fortalecer os serviços socioassistenciais, garantindo acesso a programas de proteção, alimentação e assistência social (BRASIL, 2023a);

b) saúde: focada na expansão e melhoria da rede de serviços de saúde, incluindo a formação profissional e a integração com as políticas regionais, esta iniciativa visa garantir

a proteção da saúde da população em áreas empobrecidas em todo território (BRASIL, 2023a);

c) enfrentamento à violência institucional: por meio de regulamentos, treinamento e conscientização para a segurança pública agentes de segurança agentes, estão sendo tomadas ações para combater a violência institucional e fomentar uma cultura de respeito aos direitos humanos nessa população (BRASIL 2023a);

d) promoção da cidadania, educação e cultura: o objetivo deste eixo é fomentar os direitos e a cidadania da população em situação de rua através da implementação de serviços de acolhimento especializados, do apoio às iniciativas comunitárias, da emissão de documentação e do acesso à educação e cultura (BRASIL, 2023a);

e) habitação digna: busca ampliar moradias oportunidades de moradia digna para essas pessoas em situação de rua meio do acesso prioritário a programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, e a implementação experimental do Programa Moradia Cidadã (BRASIL, 2023a);

f) inserção no mercado de trabalho e geração de renda: estímulo ao cooperativismo, qualidade profissional e parcerias com setores públicos e privados são os métodos utilizados por este eixo para aumentar as oportunidades de emprego e renda para a população em situação de rua.

g) produção e gestão de dados: propõe-se a coleta e gestão de dados sobre a população em situação de rua para embasar políticas públicas eficazes e baseadas em evidências (BRASIL, 2023a).

É importante ressaltar que, no contexto da implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), é crucial que o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da PNPSR - CIAMP-Rua funcione de forma adequada e mantenha uma comunicação eficaz com os comitês gestores locais, em conformidade com o previsto no Decreto nº 7.053/2009, realizando a efetivação das políticas públicas (BRASIL, 2023a).

Considerando o contexto exposto, Tavares (2023, p. 1.566) destaca que os direitos sociais discutidos acima já são assegurados constitucionalmente.

O art. 6º da Constituição refere-se de maneira bastante genérica aos direitos sociais por excelência, como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, à assistência aos desamparados etc. Cumpre registrar que a EC n. 26/2000 acrescentou direito social à moradia, a EC n. 64/2010 inovou ao inserir o direito social à alimentação e a EC n. 114/2021 estabeleceu a renda básica familiar,

entendida como um programa permanente de transferência de renda, mantido pelo poder público, para brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Ademais, a referida Emenda acrescentou o inciso VI ao art. 203 da Constituição brasileira incorporando aos objetivos da assistência social a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Tavares (2023) ressalta que os direitos sociais não visam apenas garantir a igualdade e o bem-estar geral, mas também têm o papel crucial de garantir uma rede de proteção para os membros da sociedade, consolidando o compromisso do Estado com a justiça social e respeito à dignidade humana respeito à dignidade humana.

Segundo Bulos (2023), o propósito dos direitos sociais consiste em garantir o bem-estar dos hipossuficientes, oferecendo-lhes uma vantagem, seja direta ou indireta, através da igualdade real. Esses direitos fazem parte do princípio de que pertence aos Poderes Públicos aprimorando a qualidade de vida humana, evitando ocorrências de tiranias, injustiças e abuso de poder.

5 DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO A APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.053/2009

Em exame a liminar do STF na ADPF nº976, adesão à Política Nacional instituída no decreto 7.053/09 tem sido desafiadora aos entes federativos, principalmente em efetivar a intersetorialidade na Política Nacional, visto que a adesão não é obrigatória, mas facultativa aos entes federados. É o que dispõe art. 2 do Decreto nº 7.053/09:

3438

Art. 2.º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio. Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. (BRASIL, [2019], não paginado).

Visto a participação de estados e municípios na referida política pública depender de sua adesão formal, em consequência disso, e das graves violações aos direitos fundamentais o relator da ADPF nº976 determinou a aplicação do Decreto Federal 7.053/2009 a todos os estados e municípios brasileiros, ainda que não tenha ocorrido sua adesão formal à política nacional (ADPF nº976) (BRASIL, 2023b).

Palhares (2023, p. 24), enfatiza que,

O poder discricionário, que se dá nos limites da interpretação jurídica envolvendo, necessariamente, a lei, exige que o administrador, ao optar por determinada direção entre diversas à sua disposição, leve em conta vários fatores, todos sopesados exclusivamente para que a opção seja, com efeito, um dos possíveis caminhos a ser percorrido para alcançar a providência de interesse público almejado, ou seja, a axiologia da dignidade humana.

Assim, na avaliação da autora, deve-se levar em consideração uma série de fatores relevantes. Eles devem ser considerados com muito cuidado, pois a escolha que o administrador faz deve ser apenas uma das maneiras possíveis de atingir o interesse público desejado.

Segundo Oliveira (2019), a necessidade de garantir a conformidade dos atos com os direitos fundamentais pode justificar a restrição do uso da discricionariedade na administração pública. Esta conformidade tem um impacto no processo de tomada de decisões públicas. Também ressalta que restringir a discricionariedade dos agentes públicos contribui para uma sociedade mais justa e equitativa, promovendo a transparência, a responsabilidade e a proteção dos direitos dos cidadãos e a liberdade de expressão e o acesso aos serviços básicos.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2021, p. 298), esclarecem:

A vinculação da Administração às normas de direitos fundamentais torna nulos os atos praticados com ofensa ao sistema desses direitos. De outra parte, a Administração deve interpretar e aplicar as leis segundo os direitos fundamentais. A atividade discricionária da Administração não pode deixar de respeitar os limites que lhe acenam os direitos fundamentais. Em especial, os direitos fundamentais devem ser considerados na interpretação e aplicação, pelo administrador público, de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados.

Nota-se que Mendes e Branco tentam limitar o poder discricionário, determinando os direitos essenciais e seus limites. Enfatiza ainda que as legislações que concedam discricionariedade administrativa podem ser consideradas inconstitucionais, e os próprios atos administrativos podem ser ilegais se violarem os direitos fundamentais.

3439

De acordo com a Apelação Cível n. 1.0701.13.031835-8/002, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

[...] a discricionariedade não se presta como supedâneo a omissões e negligências administrativas no trato do interesse público e na preservação de direitos fundamentais, de forma a justificar a excepcional intervenção do Poder Judiciário. - A invocação da ausência de previsão orçamentária não possui o condão de infirmar o reconhecimento de dever atribuído ao ente estatal [...]. (MINAS GERAIS, 2022, não paginado).

No contexto da adesão às políticas públicas aplicáveis pelo Decreto 7.053/09, é notável que a discricionariedade na sua implementação afetou muitos Estados e municípios a não adotar formalmente as políticas aplicáveis pelo governo federal. Em vista disso, a doutrina jurídica e o poder judiciário reconhecem que as restrições na discricionariedade são permitidas para garantir, pelo menos minimamente, os direitos básicos já estabelecidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos (BRASIL, 2020).

6 DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA RESERVA DO POSSÍVEL: os limites do estado no cumprimento do mínimo existencial para aplicação da política nacional para a população em situação de rua

Palhares (2023, p. 24) afirma que “o mínimo existencial está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana e é indissociável aos problemas relacionados à concretização dos Direitos Fundamentais [...]”. Nesse contexto, garantir o estado existencial mínimo implica proporcionar aos indivíduos condições materiais básicas; isto não significa limitar ao mínimo; pelo contrário, significa garantir o acesso a recursos que possibilitem uma vida digna (FERREIRA, 2013, p. 9).

Sob essa ótica, Sena (2021, p. 151) argumenta que:

[...] Segundo essa teoria, o Estado até pode deixar de fazer algo em razão da impossibilidade financeira; contudo, deverá garantir o mínimo necessário à existência. É um contrapeso na aplicação da reserva do possível. O poder público será obrigado a fazer apenas o que for possível, desde que garanta o mínimo existencial [...].

Na análise dos autores Mitidiero, Sarlet e Marinoni (2023), o mínimo existencial abrange um conjunto de garantias materiais essenciais para uma vida digna. Isso implica que o Estado tem a responsabilidade de não privar o indivíduo desses direitos fundamentais (dimensão negativa) e, ao mesmo tempo, deve fornecer medidas materiais para garantir o acesso a esses direitos (dimensão positiva).

3440

Nessa linha, Masson (2020, p. 905), ressalta,

[...] a alegação de insuficiência de recursos públicos não pode ser utilizada ilimitadamente. Isso significa dizer que a cláusula da reserva do possível não pode ser evocada quando falta o básico, quando o mínimo necessário para a existência digna é negado às pessoas. É por isso que a teoria do reserva do possível encontra limites na chamada teoria do mínimo existencial. De acordo com essa teoria, o Estado não pode alegar não ter dinheiro para efetivar certos direitos sociais considerados mínimos ou essenciais para a fruição de uma vida humana digna [...].

No campo dos direitos sociais, nota-se a tendência de limitar o dever estatal de implementar políticas públicas que garantam direitos sociais apenas ao mínimo existencial. Entretanto, é fundamental reconhecer que o Estado tem a responsabilidade de buscar o máximo possível nessa realização. Embora as restrições orçamentárias possam dificultar essa realização plena, o dever do Estado permanece válido mesmo em condições desfavoráveis (SILVA, 2021).

Moraes (2023, p. 106) declara que a reserva do possível é evocada pelo poder público na justificativa objetiva de impossibilidade de efetiva implementação da previsão constitucional por ausência de suporte financeiro. O autor esclarece ainda,

A cláusula da reserva do possível não poderá, contudo, ser arguida para evitar a aplicação do mínimo existencial em matéria de direitos fundamentais [...] A cláusula da reserva do possível, por isso mesmo, é inoponível à concretização do ‘mínimo existencial’, em face da preponderância dos valores e direitos que nele encontram seu fundamento legitimador.

Lenza (2021) enfatiza que, conforme a perspectiva da reserva do possível, é incumbência do legislador implementar políticas públicas que busquem assegurar os direitos constitucionalmente garantidos, com o intuito de garantir o mínimo existencial para uma vida digna. No entanto, o Estado tem frequentemente recorrido à teoria da reserva do possível como argumento para justificar sua limitação econômico-financeira na prestação das atividades materiais necessárias para concretizar os direitos fundamentais sociais (SANTOS, 2023). Santos (2023, p. 293) ainda comenta que: “a teoria da reserva do possível afirmar que os direitos sociais, por exigirem uma disponibilidade financeira do Estado para a sua concretização, estariam sujeitos a uma cláusula, denominada cláusula de reserva financeiramente possível, ou simplesmente reserva do possível.”

Martins (2024, p. 283), afirma que, na concepção alemã original, a “reserva do possível” está intimamente relacionada à interpretação dos direitos fundamentais sociais. Nessa perspectiva, a reserva do possível é uma forma de prestação de dívida social, considerada razoável. A finalidade desse entendimento é assegurar uma abordagem mais equilibrada e fundamentada na interpretação dos direitos fundamentais, evitando as demandas que sejam consideradas irrazoáveis, desproporcionais ou excessivas.

3441

Nota-se que apesar de reconhecer as limitações financeiras do Estado, a teoria da reserva do possível não pode ser utilizada de forma irrestrita para negar direitos essenciais. Ela encontra seus limites na teoria do mínimo existencial, que estabelece que o Estado não pode alegar falta de recursos para garantir direitos considerados mínimos ou essenciais para uma vida digna.

Bulos (2023, p. 1.393) defende que, “sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive”, assim, conforme apresentado, a doutrina sustenta que o Estado tem a responsabilidade de garantir o mínimo existencial, que é entendido como o conjunto de condições materiais básicas permitidas para uma dignidade de vida e para uma efetivação dos direitos fundamentais. Essa visão enfatiza uma ligação íntima entre o princípio da dignidade humana, o mínimo existencial e a concretização dos direitos fundamentais.

7 A VISÃO DO JUDICIÁRIO QUANTO A OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.053/2009 NA ANÁLISE DA ADPF N. 976/DF

ADPF nº976 foi proposta pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em 22 de maio de 2022 perante o STF, em face do “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil.” (BRASIL, 2023b, p. 4).

As conjunturas precárias enfrentadas pela população em situação de rua são discutidas na ADPF, principalmente atribuíveis ao Poder Executivo em todas as esferas federativas, e ocorrências de omissões estruturais e significativas por parte do poder público. Ademais, o Poder Legislativo tem responsabilidade devido às lacunas na legislação e à falta de alocação de recursos orçamentários adequados para garantir uma efetivação desses direitos (BRASIL, 2023b, p. 4).

Além disso, se discute violações de diversos preceitos fundamentais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), tais como o objetivo fundamental da República de estabelecer uma sociedade justa e solidária, o fundamento da dignidade humana e os direitos fundamentais à vida, à igualdade à moradia e à saúde, entre outros.

Dado esse contexto, em decisão monocrática datada de 25 de julho de 2023, posteriormente referendada pelo colegiado do Supremo Tribunal Federal (STF) em 22 de agosto do mesmo ano, o Ministro Relator concedeu parcialmente o pedido de cautelar apresentado na petição inicial. Sua decisão foi baseada principalmente em dados sobre as condições da população em situação de rua no Brasil, relatos obtidos durante a audiência pública realizada e na análise de abordagens institucionais adotadas em diferentes jurisdições. Isso inclui tanto políticas públicas implementadas quanto decisões proferidas em litígios constitucionais relacionados à matéria discutida no processo ADPF nº 976 (GRUPO..., 2023).

Na análise da decisão proferida na ADPF nº 967 de 2023, o relator, Ministro Alexandre de Moraes destaca que os objetivos estabelecidos no Decreto 7053/09, ainda não foram alcançados, mesmo após decorrido mais de treze anos desde sua promulgação. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023) aponta que desde o lançamento da

PNPSR em 2009, o nível de adesão à Política foi baixo, contando apenas com 18 municípios, seis estados e o Distrito Federal até 2023.

Diante disso, o relator defende que:

A violação maciça de direitos humanos, a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional, impele o Poder Judiciário a intervir, a mediar e a promover esforços na reimaginação de uma estrutura de enfrentamento para as mazelas que, lastimavelmente, caracterizam uma determinada conjuntura, tal qual aquela que se apresenta. (BRASIL, 2023b, p. 41).

Ressalta ainda que “esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social.” (BRASIL, 2023b, p. 17). Mendes e Branco (2021), enfatizam que embora não seja inicialmente responsabilidade do Judiciário universalizar e garantir direitos sociais, é viável concluir que sua atuação pode colaborar para o aprimoramento das políticas públicas sociais.

O ministro relator Moraes em sua fundamentação pôs em destaque, a seguinte afirmação “a dignidade das pessoas em situação de rua é direito humano inviolável, logo, é inaceitável a dependência de sua realização à benevolência de particulares, em razão da omissão do Estado.” (BRASIL, 2023b, p. 38). Além disso, é possível extrair da decisão proferida na ADPF nº976 que o relator reconhece todas as omissões frequentes e estruturais por parte do Estado, as quais resultam em repetidas violações dos direitos da população em situação de rua no país.

3443

Em resposta a essa situação, o Ministro Moraes proferiu decisão liminar com as seguintes determinações: a observância das diretrizes contidas na PNPSR por todos os entes federativos, mesmo na ausência de adesão formal à política nacional; a adoção de medidas paliativas para impulsionar a construção de respostas duradouras pelas autoridades públicas; e a elaboração de um plano de ação e monitoramento pelo governo federal, em conjunto com diversas entidades, com o objetivo de efetivar essa política, sendo estipulado um prazo de 120 dias para que essas estratégias fossem desenvolvidas e para que os demais entes federativos realizassem um diagnóstico detalhado da situação da população em situação de rua em seus territórios (BRASIL, 2023b).

Portanto, a decisão considerou a situação atual das pessoas que vivem em situação de rua e a significativa violação dos direitos constitucionais, bem como a necessidade imperiosa de implementar um plano nacional para a essa população. Além disso, foram examinados panorama fático, a questão da aporofobia, o direito fundamental à identidade, os direitos

sociais à educação e ao emprego, ao acolhimento institucional e ao direito à moradia (BRASIL, 2023b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, é possível deduzir que uma implementação de políticas públicas para a população em situação de rua exige uma abordagem multifacetada e comprometida com a promoção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. A análise dos conceitos de mínimo existencial, reserva do possível e discricionariedade revela a necessidade de um equilíbrio delicado entre as limitações financeiras do Estado e a obrigação de garantir condições mínimas para uma vida digna.

O princípio da dignidade humana é uma base para o mínimo existencial, que é um imperativo ético e jurídico. O mínimo existencial não se limita a apresentar necessidades básicas, mas envolve garantir o acesso a recursos que possibilitem uma existência digna e a realização plena dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a cláusula da reserva do possível surge como um desafio, reconhecendo as limitações financeiras do Estado, mas estabelecendo que tais limitações não podem servir de pretexto para negar direitos essenciais.

3444

Um aspecto essencial na execução das políticas públicas é a discricionariedade, que requer uma atuação responsável, transparente e comprometida com os princípios constitucionais. Portanto, uma Administração Pública deve exercitar sua discricionariedade identificando os direitos fundamentais e o mínimo existencial da população em situação de rua, evitando omissões ou negligências que violam tais direitos.

Conforme apresentado inicialmente o problema base dos estudos foi: O Estado é obrigado a cumprir o mínimo existencial quanto a assistência as pessoas em situação de rua face o decreto Nº 7.053/2009?

Os estudos demonstraram que o Estado tem responsabilidade em cumprir o mínimo existencial, o que está intimamente relacionado ao princípio da dignidade humana e à realização dos direitos fundamentais. Apesar de ser considerada uma restrição diante das restrições financeiras, a reserva do possível não pode ser empregada de forma limitada para negar direitos fundamentais. As condições básicas necessárias para uma vida digna estão representadas pelo mínimo existencial, o que é importante para alcançar os direitos

fundamentais. Ausentes essas limitações, os direitos fundamentais se transformam em simples abstrações teóricas, sem substância de uso na vida das pessoas.

Ademais, a garantia do mínimo existencial não apenas garante uma condição de vida digna, mas também funciona como limite ético e jurídico da atuação estatal, garantindo que as políticas públicas valorizem a integralidade e a intangibilidade desse núcleo fundamental.

Portanto, para que as políticas públicas para a população em situação de rua sejam efetivadas, é necessário ter um compromisso com a promoção dos humanos e a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Nesse sentido, é crucial superar os desafios institucionais e estruturais para garantir que o Estado cumpra o seu papel na proteção e promoção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, principalmente aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua**. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 Distrito Federal**. Requerente: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSol); Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Intdo: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de agosto de 2023. Brasília, DF, 21 set. 2023b. não paginado. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>. Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 Rio de Janeiro**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Intdo: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Brasília, DF, 02 set. 2020. não paginado. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>. Acesso em: 13 mar. 2024.

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, [2019]. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

GRUPO DE ESTUDOS EM DIREITO, TERCEIRO SETOR E EMPREENDEDORISMO SOCIAL. **A Litigância constitucional dos direitos da população em situação de rua**. 30 nov. 2023. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/14dfac31523a_ssrn-id4636299.pdf. Acesso em: 01 abr. 2024.

FERREIRA, Ruan Espíndola. **Políticas públicas e limites ao poder discricionário: análise da STA-AGR 175**. [2012]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fe7ecc4de28b2c83>. Acesso em: 1 abr. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

3446

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MATTOS, Sandra Maria Nascimento de. **Conversando sobre metodologia da pesquisa científica**. Porto Alegre: Fi, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. (7. Câmara Cível). **Apelação cível (1.0701.13.031835-8/002)**. Apelante: Estado de Minas Gerais. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Belizário de Lacerda, 08 de fevereiro de 2022. Belo Horizonte, 18 fev. 2022. não paginado. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0701.13.031835-8%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo. Wolfgang; MARINONI, Luís Guilherme. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão. A discricionariedade administrativa: considerações sobre limites e possibilidade de controle. **Revista Jurídica**, n. 18, 2019. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1386912/revista-18.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

PALHARES, Tatiane Campelo da Silva. **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Leme: JH Mizuno, 2020.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas do Estado de Pernambuco. **População em situação de rua**. Recife, 2023. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/09262023035522-diagnostico.sobre.populacao.em.situacao.de.rua.2023.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução**. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SANTOS, Cristian Patric de Sousa. **Direito constitucional: carreiras jurídicas**. 4. Brasília, DF: CP IURIS, 2023.

SATHLER, André Rehbein; FERREIRA, Renato Peres. **Declaração universal dos direitos humanos comentada**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.

SENA, Daniel. **Direito constitucional**. São Paulo: Rideel, 2021;

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021. 3447

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28260>. Acesso em: 10 abr. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.