

São Paulo, 03 de maio de 2021

Ofício NCDH nº /2021

Assunto: Nota técnica sobre o PL 26/2017 que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais, pelos/as Defensores/as subscritores/as, representantes do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, criado pela Lei Complementar estadual nº 988 de 09 de janeiro de 2006 vem, respeitosamente, à presença de Vossas Excelências, apresentar Nota Técnica a respeito do PL 26/2017 (substitutivo).

Ao ensejo, reiteramos votos de elevada estima e consideração.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo
Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Fernanda Penteado Balera
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Letícia Marquez de Avelar
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

NOTA TÉCNICA

1. Breve contextualização

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) é uma instituição permanente, cuja função é assegurar, gratuitamente, a cidadãos e cidadãs em situação de vulnerabilidades diversas, a promoção dos direitos humanos, por meio de assistência jurídica e de defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) é um órgão que compõe a estrutura da DPESP, cuja missão é atuar pela promoção e proteção dos direitos humanos dos chamados grupos sociais vulneráveis, dentre os quais se incluem as pessoas em situação de rua.

Em razão dessa atuação, o NCDH acompanha há anos a questão da zeladoria urbana, vez que muitas vezes as operações nessa natureza, a pretexto de realizarem a varrição e a limpeza do espaço público, sujeitam essa parcela da população à mais tensão e vulnerabilidades.

Em que pese a delicadeza e importância do tema, não há sobre ele um histórico vasto na legislação municipal de São Paulo.

Apenas em 2016, após intensa mobilização da sociedade civil, de pessoas em situação de rua e instituições públicas como a Defensoria Pública e o Ministério Público, foi editado o primeiro decreto municipal sobre o tema (**Decreto nº 57.069/2016**), que dispôs sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana, estabelecendo determinados procedimentos para a abordagem desses grupos no exercício do poder de polícia inerente às competências do Poder Executivo na ordenação do espaço urbano. Também instituiu o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zelado-

ria Urbana, visando monitorar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos.

O citado decreto foi regulamentado pela [Portaria Intersecretarial SMDHC nº 5](#), que instituiu o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. Nessa oportunidade, foi mencionado sobre ser responsável pelo tratamento à população em situação nas ações de zeladoria urbana a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) com parceria das Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social, de Saúde, de Coordenação das Subprefeituras, de Segurança Urbana, bem como da Defensoria Pública do Estado e da sociedade civil.

Menos de um ano após sua edição, contudo, o Decreto nº 57.069/2016 foi alterado pelo **Decreto nº 57.581/17**, que, embora ainda tenha como principal objetivo a preservação dos direitos da população em situação de rua durante as ações de zeladoria urbana, trouxe mudanças sensíveis, tais como: (i) reduziu a obrigação de divulgação prévia, pública e periódica das ações de zeladoria e a obrigação de comunicação às equipes de abordagem socioassistencial e de saúde à obrigação de divulgação mensal das ações e a comunicação à SMADS (art. 5º); (ii) a possibilidade de ações de zeladoria ocorrerem em qualquer dia da semana, enquanto que pelo texto do Decreto nº 57.069/2016 elas preferencialmente deveriam ocorrer de segunda à sexta das 07:00 às 18:00; (iii) possibilitou o recolhimento de objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público em qualquer período do dia. A redação do Decreto nº 57.069/2016 era no sentido de que, em caso de dúvida sobre a natureza do bem, a pessoa em situação de rua deveria ser consultada e que as camas, barracas e sofás poderiam ser recolhidas apenas durante o dia e desde que não fossem removidas pelo próprio proprietário.

À edição desde novo Decreto, sucedeu também a publicação de uma nova Portaria: a [Portaria Intersecretarial nº 01/SMSPR/SMDHC/SMADS/17](#),¹ de 30 de maio de 2017.

¹ Revogado pela Portaria Intersecretarial SMSUB/SMDHC nº 4/2020.

Em agosto de 2018, mais uma alteração na legislação sobre zeladoria por meio de Portaria: a [Portaria nº 113/SMDHC/2018](#), que nomeou representantes do Poder Público Municipal para integrar o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana.

Em dezembro de 2019, então, adveio um marco importante para o município de São Paulo: a [Lei nº 17.252/2019](#), que consolidou a **Política Municipal para a População em Situação de Rua**.

Trata-se de legislação fundamental para as pessoas em situação de rua, mas que pouco avançou no tema da zeladoria urbana. De fato, o Capítulo IV – que trata do tema – tem apenas dois artigos e um deles foi vetado. Assim, a lei dispõe apenas que as pessoas em situação de rua devem ter sua dignidade e sua integridade física e moral respeitadas nas ações de zeladoria urbana e que *as ações de zeladoria urbana poderão ser divulgadas pelos órgãos responsáveis, de maneira prévia, pública e periódica, especialmente no que diz respeito aos dias, horários e locais de sua realização*² (art. 27 da Lei 17.252/2019).

A maior regulamentação das ações era dada **justamente** pelo artigo 28, que foi vetado sob a justificativa de que *“sua conversão em lei inviabilizaria ações de zeladoria urbana nos espaços públicos, inclusive a efetiva desobstrução de vias e logradouros, bem como sua limpeza, medidas de extrema importância para o dia-a-dia da Cidade e de sua população”*³.

Em fevereiro de 2020 sobreveio, então, novo decreto municipal para dispor sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua

² Parágrafo único, artigo 27 da Lei.

³ Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019/razoes-do-veto>

durante a realização de ações de zeladoria urbana em logradouros, praças e vias em geral: o [Decreto Municipal nº 59.246/2020](#)⁴.

Esse novo decreto teve como principais alterações a possibilidade de que as ações de zeladoria urbana ocorram em qualquer dia e horário da semana, independente de justificativa.

Para disciplinar os procedimentos e ações de zeladoria urbana previstos neste Decreto, foi publicada a [Portaria Intersecretarial nº 04/SMSUB/SMDHC/2020](#)⁵, em 23 de julho de 2020.

Em suma, temos que, desde a primeira legislação municipal sobre o tema, publicada em 2016, já sobrevieram outros 2 decretos e 4 portarias que disciplinam a matéria. Conforme se demonstrará a seguir, essas sucessivas alterações não indicam que a matéria está suficientemente bem regulamentada no âmbito municipal. Ao contrário, apontam para a precariedade do arcabouço normativo e geram insegurança jurídica.

2. Da importância da regulamentação por lei sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana

Conforme exposto acima, não se ignora que os decretos, portarias e a Política Municipal para População em situação de Rua trouxeram significativos e importantes avanços para os direitos dessa parcela da população.

Contudo, a *escolha* de tratar os direitos das pessoas em situação de rua, durante ações de zeladoria urbana, por meio de decretos e portarias, não lhes conferindo a devida rigidez advinda de uma lei ordinária, simplesmente não pode continuar. É preciso que haja uma lei ordinária que regulamente um assunto dessa

⁴ Norma que revogou os decretos anteriores já mencionados — Decreto nº 57.069/2016 e Decreto nº 57.581/2017.

⁵ Portaria que revogou a Portaria Intersecretarial nº 01/SMSPR/SMDHC/SMADS/17.

relevância, já que as sucessivas revogações e edições de novos decretos e portarias gera insegurança jurídica e, na prática, não tem se mostrado eficiente para garantir os direitos das pessoas a quem tais legislações dizem proteger.

As constantes alterações legislativas em curto período de tempo geram caos normativo e dificultam a implementação da norma, sua publicização e aplicação. Neste cenário, verifica-se que é bastante difícil para os servidores municipais e também para a população saber qual norma regulamentadora está vigente.

Prova disso são as constantes violações de direitos noticiadas à Defensoria Pública em ações de zeladoria urbana, que, basicamente, ocorrem porque os servidores municipais desconhecem as normas e suas sucessivas alterações.

Exemplo concreto desse cenário de insegurança jurídica é a recente Ação Civil Pública nº 1010217-91.2021.8.26.0053, que a Defensoria Pública precisou ajuizar em face da Prefeitura de São Paulo para pedir o óbvio: que as operações de zeladoria urbana fossem acompanhadas dos agentes da Assistência Social, e caso ocorresse a apreensão de pertences pessoais, fosse fornecido o contra-lacre por escrito com a descrição dos objetos retidos e indicação do local em que poderiam ser retirados — ou seja, que os funcionários da Prefeitura basicamente respeitassem as diretrizes normativas sobre as operações de zeladoria urbana no Município. Não à toa o pedido de tutela de urgência foi concedido.

Ora, tendo em vista as variadas ilegalidades praticadas pelas equipes de zeladoria urbana durante as operações — como ocorreu, inclusive, durante as operações na Praça Princesa Isabel nos meses de setembro e outubro de 2020, episódios objeto da ACP mencionada —, fica evidente que não está claro nem mesmo para quem executa as ações de zeladoria urbana o que se pode ou não fazer durante tais operações.

É dizer, se estivesse claro e amplamente difundido quais, de fato, são os limites da atuação dos servidores durante as ações de zeladoria urbana, e tais diretrizes estivessem vinculadas com força de lei ordinária, provavelmente não seria

necessário que a Defensoria Pública tivesse que ingressar na justiça para garantir o óbvio às pessoas em situação de rua.

E é justamente levando todo o exposto em consideração que o NCDH se manifesta pela necessidade da criação de **lei ordinária** para disciplinar o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana no município de São Paulo.

Não há como contestar: os direitos das pessoas em situação de rua durante as operações de zeladoria urbana merecem a rigidez das leis ordinárias. Afinal, é a *lei* que obriga a fazer ou deixar de fazer, segundo o princípio da legalidade, previsto expressamente no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República.

O princípio da legalidade é corolário do Estado Democrático de Direito, somos um Estado regido por *leis*: um comando geral e abstrato que garante a vinculação de *todos* cidadãos.

Nesta continuidade, o princípio da legalidade *estrita* é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público, uma vez que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Trata-se de *total* subordinação do Poder Público à *previsão legal*, visto que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a *lei*.

A Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, dispõe que *a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

Como leciona Hely Lopes Meirelles⁶, a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da *lei*, e às exigências do bem comum, e deles não

⁶ MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade.

Evidente, portanto, que um tema tão caro para nossa sociedade e que afeta diariamente a população em situação de rua, sujeitando-a a mais vulnerabilidade e tensão, precisa ser tratado com a seriedade e rigidez a que faz jus.

Levando isso em consideração, o Projeto de Lei nº 26/2017 propõe que os serviços de zeladoria urbana consistam única e exclusivamente na limpeza do espaço; que, considerando que as pessoas em situação de rua utilizam os espaços públicos para sua sobrevivência, elas tenham garantidos o direito à propriedade, à posse e ao uso dos seus bens; que não seja empregado o uso da violência durante as ações, nem sejam adotadas medidas que desrespeitem a integridade física e moral das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O texto também propõe, dentre outras coisas, a proibição da remoção compulsória dessas pessoas do local, sem qualquer motivo legal, ou ainda adotar medidas que forcem seu deslocamento permanente; a vedação da subtração, inutilização, destruição ou apreensão de pertences pessoais, como documentos, bolsas, mochilas, roupas, muletas e cadeiras de rodas e de instrumentos de trabalho, como carroças, materiais de reciclagem, ferramentas e instrumentos musicais; bem como sugere que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania promova formações periódicas para os servidores e funcionários terceirizados que atuem nas ações de zeladoria urbana e elabore material informativo de divulgação sobre as operações.

Fato é que essas e todas as demais preocupações do PL nº 26/2017 são de extrema relevância, pois as ações de zeladoria urbana constituem um tema muito sério e custoso para a população em situação de rua. Estamos tratando de pessoas que são titulares de direitos e que constantemente têm esses direitos violados durante essas operações.

Tirar dessas pessoas seus objetos de uso pessoal e instrumentos de trabalho durante ações de zeladoria urbana, por exemplo, é um grave ato de violência estatal, pois estas pessoas não possuem uma vastidão de bens em suas posses, dependendo de trabalhos sociais ou caridade. A perda destes bens é maximizada porque em muitos casos é tudo o que esses cidadãos têm.

É de extrema importância, portanto, que se tenha noção da relevância do conteúdo do PL nº 26/2017 — que visa cessar as ações indevidas da Municipalidade durante operações dessa natureza e efetivar, de forma concreta, um mecanismo de proteção dos direitos das pessoas em situação de rua. Também é de extrema importância que se reconheça a imprescindibilidade dessa temática ser tratada com toda a rigidez que uma lei ordinária comporta, afinal, decreto e portaria não substituem lei e, conforme já ficou demonstrado, são suscetíveis a alterações constantes, nem sempre justificadas.

Reconhece-se que, por si só, uma lei não possui o condão de tirar as pessoas em situação de rua da invisibilidade e da marginalização social que o processo histórico e as omissões do Poder Público há muito tempo insistem em mantê-las. Todavia, é indiscutível a importância do PL nº 26/2017 para a alteração da cultura de desrespeito à dignidade humana das pessoas em situação de rua, assim como é indiscutível a necessidade desse caminho ser assegurado com a seriedade e rigidez que só uma lei permite.

Para a adequada proteção e promoção dos Direitos Humanos, sempre é necessário que questões prosaicas sejam formuladas com clareza e precisão para não se permitir que a burocracia estatal no desempenho de suas atividades enseje, inadvertidamente ou não, a violação de direitos dos cidadãos em situação de rua.

Sendo assim, além da vontade e comprometimento político em alterar a ordem das coisas, é preciso conhecer em detalhe o funcionamento de processos e atividades administrativas básicas, como os procedimentos de zeladoria e limpeza urbana. Daí porque é importante ter uma norma única que norteie esse trabalho e também que tenha força de lei — isso não só garante mais que as pessoas em

situação de rua sejam respeitadas, mas também dá força aos servidores para atuarem de forma correta e clara.

As pessoas em situação de rua sempre tiveram seus direitos violados pelo Poder Público, pois se fosse de outra maneira não estariam nessa condição ou ao menos não seriam em tão grande número. A trajetória de rua acarreta às pessoas que se encontram nessa condição o crescimento exponencial dos fatores de riscos a graves violações de direitos humanos que poucas situações sociais de nosso contexto urbano oferecem. Viver nas ruas é o resultado de uma série de violações de direitos ao mesmo tempo que enseja e potencializa novas violações.

O que faz o Projeto de Lei nº 26/2017 diante disso tudo é reconhecer que *todo* cidadão tem direitos, tais como o direito à propriedade e à posse, e obviamente a situação de rua não pode significar, na prática, a perda desses direitos.

O Projeto de Lei não objetiva “engessar” os procedimentos e ações de zeladoria urbana, como alguns tentam sustentar. Pretende, na realidade, garantir direitos às pessoas em situação de rua, prevendo disposições protetivas no tratamento dispensado a essa parcela populacional durante as operações de zeladoria urbana, com a seriedade que o tema merece.

III. Conclusão

Por todas as razões aqui expostas, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos apresenta esta Nota Técnica e opina que seja **aprovado na sua integralidade o Projeto de Lei nº 26/2017** para a preservação dos direitos das pessoas em situação de rua, para o ordenamento jurídico brasileiro e sua consonância com princípios que permeiam o Estado Democrático de Direito.

São Paulo, 03 de maio de 2021

Davi Quintanilha Failde de Azevedo
Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Fernanda Penteado Balera
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Letícia Marquez de Avelar
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos