



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



São Paulo, 10 de março de 2021

Ofício NCDH nº 13/2021

Assunto: Nota técnica sobre o PDL nº 1/2021 que susta os efeitos dos artigos 10 e 11 do Ato Normativo do Executivo, Decreto nº 59.246 de 28 de fevereiro de 2020 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 PDL nº 01/2021.

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

Rua Boa Vista, nº 150, mezanino,, São Paulo/SP, CEP 01014-001, tel nº (11) 3107-5080
nucleo.dh@defensoria.sp.def.br



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Nota técnica

I. 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 e direitos da população em situação de rua no Município de São Paulo e participou ativamente da construção normativa sobre o tema.

Fruto de intensa mobilização da sociedade civil, de pessoas em situação de rua e instituições públicas como a Defensoria Pública e o Ministério Público, em 17 de junho de 2016 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 política inerente às competências do Poder Executivo na ordenação do espaço urbano. Também instituiu o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana, visando monitorar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos.



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Embora tal decreto já tenha sido objeto de alterações e reformas, não estando mais em vigor, é certo que seu principal objetivo continua vigente: a proteção dos direitos da população em situação de rua.

Atualmente, a matéria é regida pelo Decreto Municipal nº 59.246/2020, disciplinado pela Portaria intersecretarial 04/SMSUB/SMDHC/2020, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento dado à população em situação de rua durante as ações de zeladoria urbana na cidade de São Paulo, reunindo diretrizes previstas em diversas portarias municipais em único texto e facilitando a compreensão, aplicação e fiscalização das normas.

As ações de zeladoria urbana definem-se como o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza.¹

O que o Decreto faz, então, é delimitar quem são os agentes responsáveis pelos trabalhos; estipular que as subprefeituras divulguem os locais nos quais as ações ocorrerão; bem como obrigar a comunicação prévia sobre a realização dessas operações às equipes da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, que deverão fazer os encaminhamentos aos serviços especializados e informar as pessoas em situação de rua que estiverem nos locais que receberão ações sobre o tipo de atividade que será realizada.

O texto também proíbe a remoção compulsória dessas pessoas do local, sem qualquer motivo legal, ou ainda adotar medidas que forcem seu deslocamento permanente; reforça a proibição da retirada de pertences pessoais, como documentos,

¹ <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



bolsas, mochilas, roupas, muletas e cadeiras de rodas; e delimita a proibição de recolhimento de instrumentos de trabalho, como carroças, materiais de reciclagem, ferramentas e instrumentos musicais.².

Essas preocupações do Decreto são de extrema relevância. Não raro, as operações de zeladoria, a pretexto de realizarem a varrição e limpeza do espaço público, sujeitam a população em situação de rua, que já têm uma rotina indigna, a mais tensão e vulnerabilidades.

Pessoas em situação de rua, apesar do perfil diverso, tem em comum um contexto de vida marcado por perdas, violência e exclusão social. Há pessoas com deficiência física, em uso de cadeira de rodas, casais, gestantes, idosos que sofreram despejo, estrangeiros, mulheres transsexuais que fugiram de casa devido à violência doméstica, homens que passaram a viver na rua após o desemprego.

Tirar delas seus objetos de uso pessoal 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.

Por óbvio, práticas de desrespeito às pessoas em situação de rua, arraigadas historicamente, não se alteram com um decreto. Por si só, um decreto 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 insiste em mantê-las. Todavia, é indiscutível a importância do Decreto Municipal nº 59.246/2020 para se buscar a alteração da cultura de desrespeito à dignidade humana das pessoas em situação de rua.

II. **DO PDL nº 01/2021**

²

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/se/zeladoria_urbana/index.php?p=68220

**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O PDL nº 01/2021, apresentado em 06 de janeiro de 2021 pelo Vereador Rubinho Nunes (Patriota) tem por objetivos sustar os efeitos dos artigos 10 e 11 do Ato Normativo do Executivo, Decreto nº 59.246 de 28 de fevereiro de 2020 que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

Os mencionados artigos 10 e 11 do Decreto Municipal nº 59.246/2020 assim dispõe:

Art. 10. As equipes de zeladoria urbana deverão respeitar os bens das pessoas em situação de rua.

§ 1º É vedada a subtração, inutilização, destruição ou a apreensão dos seguintes pertences da população em situação de rua:

I - bens pessoais, tais como documentos de qualquer natureza, cartões bancários, sacolas, medicamentos e receitas médicas, livros, malas, mochilas, roupas, sapatos, cadeiras de rodas, muletas, panelas, fogareiros, utensílios de cozinhar e comer, alimentos, colchonetes, travesseiros, tapetes, carpetes, cobertores, mantas, lençóis, toalhas e barracas desmontáveis;

II - instrumentos de trabalho, tais como ferramentas, malabares, instrumentos musicais, carroças e material de reciclagem, desde que dentro da carroça.

§ 2º Poderão ser recolhidos objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando impedirem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás, colchões e barracas montadas ou outros bens duráveis que não se caracterizem como de uso pessoal.

§ 3º O Subcomitê de que trata o artigo 13 deste decreto poderá sugerir normas complementares para detalhar as regras referentes à retirada ou à apreensão de outros bens e pertences.

Art. 11. Na hipótese de apreensão administrativa, será deixado com o possuidor ou proprietário, ou no local do recolhimento, notificação ou contra-lacre com o endereço para restituição do pertence em até 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. Não poderá ser cobrado qualquer valor para a restituição dos bens prevista no "caput" deste artigo. (Grifos acrescidos).



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Verifica-se que o teor destes dispositivos é o simples zelo pelos bens pessoais e instrumentos de trabalho das pessoas em situação de rua.

Contudo, na visão do Vereador Proponente, tais artigos seriam fruto de: *“política autoritária que proíbe aos funcionários públicos, durante os serviços de zeladoria da cidade, retirar das vias públicas, em especial as de acesso, objetos que atrapalhem o trânsito e prejudicam o asseio e a arquitetura da cidade”* (fl. 2 do PDL).

Pretende-se com o PDL que *“essas amarras”* tenham seus efeitos sus-tados *“para que o serviço público de qualidade chegue ao cidadão paulistano”*, uma vez que *“violam a garantia do livre acesso e do irrestrito gozo dos bens públicos de uso co-mum do povo pelos demais munícipes para beneficiar a parcela de moradores de rua, sendo incompatível com o princípio da igualdade”* (fl. 2 do PDL).

O Vereador prossegue, ainda, afirmando que *“o engarrafamento é um dos maiores problemas da cidade de São Paulo”* e que *“qualquer política que vise livrar as vias públicas de obstáculos e obstruções é fundamental para melhorar a qualidade de vida no trânsito”* (fl. 2 do PDL).

Aqui fica claro que o Vereador enxerga os bens pessoais e objetos de trabalho das pessoas em situação de rua, cidadãos como quaisquer outros, como **obs-táculos** e **obstruções** que precisa **livrar** as vias públicas.

Ainda, sem qualquer base empírica, sustenta que os bens das pessoas em situação de rua são causadores do problema histórico de engarrafamento da ci-dade o que, por óbvio, não procede. De fato, para fazer afirmação dessa natureza, o *mínimo* que se esperava é que fossem apresentados planos e estudos que demonstras-sem tal prejuízo concretamente.

Vale salientar, ainda, que o Decreto Municipal não interfere nos des-locamentos dos veículos pela cidade, mas prevê justamente o contrário: faz questão de ressaltar, no parágrafo segundo do artigo 10, que poderão, *sim*, ser recolhidos ob-jetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, *quando estes objetos impedirem a livre circulação de pedestres e veículos*.



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Caso seja aceita a proposta do Vereador é certo que ela não terá qualquer efeito sobre o trânsito caótica da cidade. Contudo, não resta dúvida de que irá agravar ainda mais vulnerabilidade das pessoas em situação de rua sob as justificativas irrazoáveis.

Frisa-se que as pessoas em situação de rua, mesmo com essa situação de vulnerabilidade, **possuem direitos**.

Estes cidadãos possuem exercício pleno dos poderes inerentes ao direito de propriedade, isto é, de **usar, gozar e dispor de seus bens móveis**, sendo certo que a legislação pressupõe que a propriedade é sempre plena e exclusiva, até prova em contrário.³

Itens como roupas, cobertores, documentos e outros bens, apreendidos por agentes públicos, muitas vezes com uso de violência, em ações de zeladoria urbana, são bens móveis de uso pessoal e de exclusiva propriedade dos cidadãos em situação de rua.

Da mesma forma, essa parcela da população têm o direito de posse, prevendo a legislação que o possuidor tem direito de ser mantido na posse em caso de turbção, restituído em caso de esbulho e segurado em caso de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.⁴

O direito de propriedade é reconhecido também na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII. O mesmo artigo estabelece, no inciso LIV, que *ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal.*"

As regras sobre a posse e propriedade definidas em lei e os limites da atuação pública determinadas nas normas de direito administrativo seriam mais que suficientes para garantir e proteger os direitos e interesses dos cidadãos em situação de rua. O que o Decreto faz, então, é trazer disposições que efetivem de forma

³ Art. 1.231 do Código Civil.

⁴ Art. 1.210 do Código Civil.



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



concreta um mecanismo de proteção aos direitos das pessoas em situação de rua em ações de zeladoria urbana.

Isso foi necessário porque, infelizmente, a despeito dos preceitos norteadores da República brasileira, os pertences pessoais das pessoas em situação de rua eram (e ainda são) muitas vezes tratados como lixo, apreendidos e descartados por ação do Poder Público.

Dessa maneira, considerando que o Poder Público municipal deve manter na cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população em situação de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social, a construção de normativa municipal, em reforço às normas mais abrangentes, demonstrou-se como o **mecanismo mais eficiente à proteção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade social e seus bens pessoais**.

Essas questões, sob qualquer parâmetro do direito administrativo, parecem triviais e óbvias, mas, 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.

Isto é, 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. Isso não só garante que as pessoas em situação de rua sejam respeitadas, mas também dá força aos servidores para atuarem de forma correta e clara.

Diante disso tudo, pedir a suspensão dos efeitos de artigos do Decreto Municipal que simplesmente protegem o direito das pessoas em situação de rua de não terem confiscados ou destruídos seus bens pessoais e objetos de trabalho —



**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



que, por sinal, auxiliam na sua fonte de renda para sua sobrevivência — é simplesmente desumano.

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. É dizer: **viver nas ruas apresenta-se como resultado de uma série de violações de direitos ao mesmo tempo que enseja e potencializa novas violações.**

Com as normas dispostas no Decreto Municipal nº 59.24/2020, criadas em um processo com o envolvimento e participação da sociedade civil e de diversas Secretarias Municipais e sob uma perspectiva interdisciplinar e transversal, uma transformação no trato dos agentes públicos com as pessoas em situação de rua foi iniciada.

O que faz o Decreto é reiterar que o administrador público e seus prepostos, no desempenho de suas funções, não estão autorizados a adentrar a esfera de direitos dos cidadãos sem uma norma que, sem contrariar normas superiores, regulamente estritamente essa intervenção.

Afinal, **todo cidadão tem direito à propriedade e à posse, e obviamente a situação de rua não influi em nada neste direito.**

Urge destacar também que, de acordo com o art. 3º da Constituição Federal, nossa República tem, como objetivos, *“construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação”*.

Esses objetivos, portanto, devem nortear as ações da Administração Pública para que se evite situações de violações de direitos básicos, de tratamento



**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



desumano, discriminatório, e degradante às pessoas que se encontram em situação de rua, **caracterizando violação aos fundamentos normativos e valorativos da República Federativa do Brasil.**

Sendo assim, disposições que vedam a subtração, inutilização, destruição ou a apreensão dos pertences da população em situação de rua são o tratamento *mínimo* que esses cidadãos devem receber. **Não se está pleiteando por nada além do respeito aos seus direitos.**

III. Conclusão

Por todas as razões aqui expostas, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos apresenta a presente nota técnica no sentido de que seja rejeitado o PDL nº 1/2021 de autoria do Vereador Rubinho Nunes, tendo em vista a inegável importância dos artigos 10 e 11 do Decreto Municipal nº 59.246/2020 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, 10 de março 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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a)

Ref.: Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Ofício NCDH 13/2021

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo – SGP.22

Senhor Supervisor,

Por intermédio do expediente em referência, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo encaminha nota técnica relativa ao Projeto de Decreto Legislativo 1/2021, de autoria do nobre Vereador Rubinho Nunes.

Solicito que seja cadastrado e encaminhado à douta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, onde se encontra a matéria para análise.

Encaminhe-se cópia ao nobre Vereador autor, para conhecimento.

São Paulo, 19 de abril de 2021.

Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto