



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Processo nº: **1012956-42.2018.8.26.0053 - Ação Civil Pública**  
 Requerente: **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**  
 Requerido: **Prefeitura Municipal de São Paulo**

Vistos.

**I**

Nesta data apenas ante o volume de serviço afeto à Vara e pela complexidade do processo.

**II**

O **Programa de Braços Abertos** foi regulamentado pelo Decreto Municipal n. 55.067, de 28 de abril de 2014.

Definido foi como seu **objetivo promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas** e por intermédio deste programa se buscou conjugar esforços entre todos os entes da federação através do Programa "*Crack, é possível vencer*" (art. 1º, caput e § 1º, do Decreto Municipal n. 55.067/14).

As diretrizes do Programa estão previstas no art. 2º do mencionado Decreto dentre as quais se destacam, na ótica da presente demanda, as seguintes:

*"Art. 2º São diretrizes do Programa De Braços Abertos:*

*I - atenção à saúde e à **reabilitação psicossocial**, com **políticas de redução de riscos e de danos**, de prevenção do uso, de tratamento e de assistência social destinadas às pessoas em situação de uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da articulação das ações do Sistema Único de Saúde - SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*II - acesso a atividades ocupacionais e à renda, por meio da oferta de oportunidades de ocupação e de qualificação profissional, nos termos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu o **Programa Operação Trabalho**;*

*III - promoção de alimentação, **hospedagem** e capacitação;*

*IV - estímulo permanente e oferta de condições para emancipação e autonomia dos beneficiários, por meio de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, estímulo à economia solidária e direcionamento para outros programas;*

E para a execução deste Programa, o art. 6º do Decreto<sup>1</sup> elenca as ações a serem implementadas, **dentre elas o encaminhamento da população do local para hospedagem como quartos em pensionatos no limite das vagas disponíveis e oferta de refeições diárias bem como a articulação do cuidado integral à saúde com as equipes das unidades de saúde do território, incluindo Consultório na Rua, Agentes Redutores de Danos do Serviço Ambulatorial Especializado - SAE DST/AIDS, Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, Unidades de Acolhimento Transitório - UAT e Agentes de Saúde vinculados às Unidades Básicas de Saúde.**

Em suma, o Programa de Braços Abertos (DBA) consiste em “*política municipal que visa à promoção de reabilitação social de pessoas em situação de rua, usuárias de drogas, em extrema vulnerabilidade na região popularmente conhecida como ‘Cracolândia’.*”.

<sup>1</sup> *“Art. 6º Na consecução do Programa de Braços Abertos serão contempladas as seguintes ações, entre outras que vierem a ser definidas pelo Comitê Gestor: I - inclusão dos beneficiários em atividades ocupacionais remuneradas e capacitação pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas, sem geração de qualquer vínculo empregatício, nos termos do Programa Operação Trabalho, regulamentado pelo Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004; II - adoção de medidas que objetivem promover a autonomia econômica dos beneficiários, como intermediação de mão de obra e fomento ao cooperativismo e ao associativismo; **III - encaminhamento para hospedagem, como quartos em pensionatos, no limite das vagas disponíveis, e oferta de refeições diárias; IV - articulação do cuidado integral à saúde com as equipes das unidades de saúde do território, incluindo Consultório na Rua, Agentes Redutores de Danos do Serviço Ambulatorial Especializado - SAE DST/AIDS, Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, Unidades de Acolhimento Transitório - UAT e Agentes de Saúde vinculados às Unidades Básicas de Saúde; Câmara Municipal de São Paulo Decreto 55.067 de 28/04/2014 Secretaria de Documentação Página 3 de 4 Disponível pela Equipe de Documentação do Legislativo V - articulação da rede socioassistencial da proteção social básica e da proteção social especial com a finalidade de promover a garantia de direitos, a reconstrução de vínculos familiares e comunitários e o fortalecimento das potencialidades dos beneficiários, abrangendo a inclusão em programas de transferência de renda e de qualificação profissional;** VI - encaminhamento dos beneficiários para obtenção de documentação básica pessoal e para programas habitacionais, de transferência de renda e outros a que tenham direito; VII - requalificação do ambiente urbano, com ações de limpeza, iluminação, segurança e cuidado; VIII - ações de promoção e formação para a cidadania; IX - realização de estudos e diagnóstico para o acúmulo de informações destinadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas de prevenção do uso, tratamento e reabilitação psicossocial de pessoas em situação de uso abusivo de substâncias psicoativas. Parágrafo único. O Programa De Braços Abertos promoverá, ainda, a articulação das ações definidas neste artigo com outras políticas desenvolvidas em âmbito federal, estadual e municipal”.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Trata-se de programa “*desenvolvido em convergência com o conceito da **redução de danos**, por meio da garantia de direitos e ações socioassistenciais*”, contexto no qual são oferecidos aos beneficiários serviços como hospedagem, alimentação e trabalho, verdadeiros sustentáculos da atuação estatal sob esse enfoque <sup>2</sup>.

Bem assim, certo é que a política pública que se procurou implementar com o Programa Braços Abertos se assenta em **premissas distintas** daquelas até então adotadas no enfrentamento das questões socioeconômicas advindas do uso abusivo de drogas.

Uma das mudanças de paradigma verificáveis no Programa em comento é a ruptura com a lógica da “*guerra às drogas*”, voltada à criminalização do usuário e do traficante com um viés eminentemente repressivo, passando-se a priorizar a saúde do usuário no enfrentamento da questão.

Dentro dessa nova perspectiva, que procura superar a lógica punitiva até então empregada no trato do tema, tem-se como um dos conceitos basilares a cognominada “*redução de danos*” que engloba “*políticas, programas e práticas que visam mitigar consequências econômicas, sociais e de saúde negativas causadas pelo uso de drogas psicoativas legais ou ilegais, **sem ter a abstinência como pré-requisito**. Por isso, costuma-se dizer que tais iniciativas são de **baixa exigência***”<sup>3</sup> (grifamos).

“*A redução de danos 'stricto sensu' lida com a aceitação do fato de que existem pessoas que não querem ou não podem abandonar o uso da droga. A partir desta compreensão, parte-se para ações que visam reduzir os danos deste uso tanto para o indivíduo quanto para a sociedade*”<sup>4</sup>.

É dizer, “*na estratégia de redução de danos, a máxima do '8 ou 80' cai por terra. **São aceitáveis resultados e a efetividade parcial**, ou seja, os indicadores de avaliação de resultados, e o alcance dos objetivos, podem ser medidos considerando o sucesso no 'processo de redução de danos' **sem que, obrigatoriamente, o indivíduo deixe de ser usuário de drogas***”<sup>5</sup>.

Identificada a premissa central que norteia a política pública em comento, indaga-se: qual o papel dos hotéis sociais dentro dessa nova abordagem do uso problemático de drogas ?

“*Do ponto de vista programático, o DBA é consistente com a abordagem conhecida internacionalmente como **'Housing First' (Moradia Antes)**, adotada em cidades*

<sup>2</sup> **Fernanda GOUVEIA** (coord.): *Crack e Outras Drogas: O Ineditismo e os Resultados da Política de Redução de Danos em São Paulo*, pág. 36; fls. 88 destes autos.

<sup>3</sup> Fonte: Instituto IGARAPÉ: *Artigo Estratégico n. 16: Políticas de Drogas no Brasil: a mudança já começou*, 2015, pág. 4. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16\\_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS\\_24-03w.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS_24-03w.pdf).

<sup>4</sup> Fonte: Instituto IGARAPÉ: *Artigo Estratégico n. 16: Políticas de Drogas no Brasil: a mudança já começou*, 2015, pág. 1. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16\\_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS\\_24-03w.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS_24-03w.pdf).

<sup>5</sup> **Fernanda GOUVEIA** (coord.): *Crack e Outras Drogas: O Ineditismo e os Resultados da Política de Redução de Danos em São Paulo*, pág. 29; fls. 81 destes autos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*como Seattle, nos EUA, e Copenhague e Budapeste na Europa. **O 'Housing First' enfatiza a provisão de moradia permanente e estável como estratégia primária para a questão das pessoas em situação de rua, inclusive para indivíduos com questões de abuso de drogas e saúde mental. É um conceito oposto ao 'Treatment First' (Tratamento Antes), que prega que os usuários devem estar ativamente engajados em tratamentos para drogas ou saúde mental antes que se "qualifiquem" para receber moradia***<sup>6</sup> (grifamos).

Isto é, os denominados “Hotéis Sociais” têm origem nos programas **Housing First** (moradia antes), implementados em diversos lugares do mundo durante a década de 1990, e baseiam-se no pressuposto de que o acesso à moradia, sem necessário condicionamento à abstinência, é capaz de propiciar um processo de mudanças positivas na vida do usuário, preservando-o dos riscos inerentes à situação de rua e propiciando a construção de uma relação de confiança com os agente públicos que atuam nessas políticas.

Os equipamentos utilizados na implementação de *Programas Housing First*, assim como foi idealizado no DBA, congregam uma série de serviços multidisciplinares de apoio e atendimento individualizado ao usuário, embora sejam de uso facultativo.

Experiências relacionadas à efetivação de políticas de drogas baseadas no *Housing First* demonstraram que “as pessoas que foram morar nessas casas, onde não se exigia abstinência, diminuíram significativamente o consumo de álcool e outras drogas se comparadas com as que continuaram morando nas ruas”. Além disso, em decorrência da adoção *Housing First*, observou-se ainda “a diminuição da violência, da intercorrência de chamada de ambulâncias e da desordem urbana”<sup>7</sup>.

Trata-se de uma política que busca a “desterritorialização da rua como casa”, visto que “a configuração de uma nova relação com o espaço urbano proporciona novas interações sociais” e cria um senso de pertencimento comunitário no indivíduo.

Nessa linha, “a oferta de moradia em hotéis aos usuários que desejam mudanças, por exemplo, rompe com o ciclo contínuo da rua e favorece a construção de novas redes sociais, para além da droga”<sup>8</sup>, notadamente porque “apenas com um lugar próprio de referência, o indivíduo pode adquirir bens de modo cumulativo e sustentável para assumir participar do jogo social como um cidadão”<sup>9</sup>.

**Nesse contexto, não há dúvidas de que os hotéis sociais se distinguem dos demais equipamentos públicos voltados à população de rua no âmbito municipal como os Centros de Acolhimento Temporário e as Repúblicas, sobretudo porque os hotéis sociais são destinados de forma específica para as ações de políticas públicas**

<sup>6</sup> Sarah EVANS: *Crack: Reduzir Danos*. Open Society Foundations. 2017. Pág. 29. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/crack-reduzir-danos-20170313.pdf>.

<sup>7</sup> Fonte: <http://abramd.org/wp-content/uploads/2015/03/SP-DeBra%C3%A7osAbertos.pdf>.

<sup>8</sup> Instituto Igarapé: *Artigo Estratégico n. 16: Políticas de Drogas no Brasil: a mudança já começou*, pág. 12. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16\\_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS\\_24-03w.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-16_CADERNO-DE-EXPERI%C3%84NCIAS_24-03w.pdf)

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/especialistas-condenam-fim-dos-hoteis-do-bracos-abertos-moradia-gera-condicoes-para-dissolver-as-pedras-de-crack.html>.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**relacionadas às drogas, pressupondo a conjugação de outros serviços, como assistência à saúde com acompanhamento singularizado e acesso à renda mediante trabalho remunerado, não obstante a adesão a esses outros serviços seja opcional.**

Realmente, os CTAs *"são serviços destinados para pessoas que precisam de **rápido** acolhimento, criados em 2017 e **servem de apoio** aos demais centros de acolhida do município de São Paulo"*<sup>10</sup>.

Já as Repúblicas consistem em Centros de Acolhimento Ininterrupto para adultos, de domingo a domingo, 24 horas por dia, sendo que *"as vagas são ocupadas preferencialmente por usuários que estiverem em condições de maior fragilidade e vulnerabilidade pessoal e social. Para ter acesso ao serviço é necessário encaminhamento dos CRAS, CREAS, Centros POP, CAPE e outros serviços sócio-assistenciais, demais políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e demanda espontânea"*<sup>11</sup>.

No que diz respeito aos resultados alcançados, pelo menos num primeiro momento, o Programa logrou êxito em alguns aspectos relevantes, haja vista que estudos realizados entre maio e julho de 2015 com alguns dos beneficiários do DBA registram que *"65% dos beneficiários (entrevistados) afirmaram ter reduzido o consumo de crack após ingressar no DBA e mais de 50% disseram ter reduzido o consumo de tabaco e cocaína aspirada"*<sup>12</sup>.

Outrossim, 95% dos beneficiários entrevistados disseram que o programa teve um impacto positivo ou muito positivo em suas vidas, e 76% participava da frente de trabalho voluntário (fls. 170). Somente 22% não estava trabalhando, visto não ser esta uma atividade obrigatória para continuidade no programa<sup>13</sup>.

Sucede que, após a troca de governo ocorrida na Municipalidade no início de 2017, a política do Programa Braços Abertos, especialmente no que diz respeito ao papel desempenhado pelos Hotéis Sociais, passou a ser fortemente questionada em razão de sua alegada ineficiência e da deterioração constatada nos equipamentos de moradia utilizados.

Nesse sentido, distinguindo entre os hotéis situados na região central, próximos ao chamado *"fluxo"*, e os situados em outras regiões, afirmou a Municipalidade, tanto em audiência realizada no dia 10 de abril de 2018 quanto em sua contestação de fls. 965/982, que em relação àqueles se **constatou a existência de condições altamente insalubres**.

Segundo o Município, verificou-se que os hotéis em questão (Santa Maria,

<sup>10</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/cta/index.php?p=247879](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cta/index.php?p=247879)

<sup>11</sup> <http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/familia-e-assistencia-social/centros-de-acolhida/adultos-24-horas>

<sup>12</sup> Taniele RUI, Maurício FIORI e Luis Fernando TÔFOLI: *Pesquisa preliminar de avaliação do Programa "De Braços Abertos"*. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016, pág. 26.

<sup>13</sup> Taniele RUI, Maurício FIORI e Luis Fernando TÔFOLI: *Pesquisa preliminar de avaliação do Programa "De Braços Abertos"*. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016, pág. 36.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Impacto e Parque Dom Pedro) estavam em condições precárias de higiene, com acúmulo de lixo e detritos em diversos cômodos, o que atraía toda sorte de roedores e insetos. Do mesmo modo, constatou-se nesses locais a existência de riscos à incolumidade de seus ocupantes, tais como fios desencapados, instalações elétricas precárias, elevadores desativados sem o devido isolamento dos acessos aos seus fossos, entre outros.

Com efeito, tais afirmações podem ser facilmente confirmadas pelo exame das fotografias de fls. 1.000/1.0084. Inclusive, as más condições de higiene e de habitabilidade das instalações dos hotéis sociais eram algumas das principais críticas dos beneficiários do DBA, cabendo mencionar que à época do aludido estudo 49% dos beneficiários entrevistados avaliaram as habitações como regular ou péssima<sup>14</sup> (fls. 171).

Igualmente, ainda na versão da Municipalidade, nesses hotéis o consumo de drogas ocorria de forma reiterada e **até mesmo na presença de menores que neles residiam, merecendo destaque o fato de que esses espaços sofriam fortes ingerências do tráfico, circunstância que, inclusive, impedia o acesso de agentes públicos a determinados cômodos.**

Além disso, relatou o Município que os indivíduos que residiam nessas hospedagens **não se submetiam a tratamento ou não davam continuidade ao mesmo e que 82% desses hóspedes não iam ao trabalho, mas recebiam a bolsa vinculada ao Programa Operação Trabalho normalmente.**

Outro ponto destacado pela Municipalidade foi **a alta taxa de permanência dos beneficiários no programa no chamado “fluxo” em razão do que muitos se ausentavam desses hotéis por longos períodos.**

Quanto a esse aspecto, o Encaminhamento SMADS/CG n. 7707632 registrou:

*“Além disso, conforme consta da justificativa social juntada sob nº 7704320, pela observação ‘in loco’, **cerca de metade dos beneficiários dos dois primeiros hotéis desocupados já não os frequentavam, mas, sim, permaneciam no fluxo, sendo atendidos normalmente pela equipe de abordagem do SEAS (Serviço Especializado em Abordagem Social), juntamente com todos os outros que estão no território**” (fls. 985) .*

Nessa senda, optou a ré por fechar os Hotéis Santa Maria, Impacto e Parque Dom Pedro, medida que foi duramente criticada pela autora por ter sido supostamente realizada de forma açodada e sem que fosse ofertada aos usuários uma política pública equivalente, pautada, entre outras coisas, no atendimento individualizado e na disponibilização de moradia alinhada com a política de baixa exigência.

Pois bem.

Há, na espécie, uma clara divergência de perspectivas acerca da função dos

<sup>14</sup> **Taniele RUI, Maurício FIORI e Luis Fernando TÓFOLI: Pesquisa preliminar de avaliação do Programa “De Braços Abertos”.** Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016, pág. 36.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

hotéis sociais na reabilitação dos usuários de droga.

De um lado, o atual governo municipal, aparentemente mais alinhado com conceito *Treatment First*, entende que os hotéis sociais foram ineficientes na reabilitação dos usuários, entre outros fatores, pelo baixo grau de autonomia que os usuários apresentavam, pela submissão dessas hospedagens à lógica da baixa exigência e pela ausência estatal nesses espaços.

Nesse sentido, o Encaminhamento SMADS/CG n. 7707632 assevera:

*“A proposta de gestão condominial compartilhada entre 'moradores' e governo, resultou na deterioração acentuada e acelerada do ambiente de convívio e habitabilidade desses equipamentos.*

(...)

**É importante registrar que se verificou que o método de baixa exigência aplicado de modo geral a todos os beneficiários, especialmente em relação aos 'Hotéis Sociais' do Centro de São Paulo, favoreceu a manutenção do uso das drogas para a maioria, pois a localização desses hotéis permite a forte influência do tráfico de drogas.**

*Vale ressaltar, ainda, que pelo atendimento realizado pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, **cerca de metade dos beneficiários dos dois primeiros hotéis desocupados já não os frequentavam, bem como não compareciam às atividades laborais, mas, permaneciam no fluxo**, sendo atendidos usualmente abordados pelas equipes da assistência social.*

*Diante do exposto, ressaltamos a impossibilidade dos assistidos de baixa autonomia permanecer nos equipamentos de oferecem baixas exigências, em detrimento, ao nível de envolvimento na drogadição, que os impede não só o desenvolvimento pessoal, mas a também a execução plena do projeto Redenção e a garantia de direitos dos munícipes inseridos nele” (fls. 987) (grifamos).*

Assim, no relato da Municipalidade ré, os usuários que usufruíam dessas hospedagens **não dispunham de autonomia** sequer para manter a própria higiene pessoal e se encontravam em diferentes estágios de evolução, **aspecto esse que aliado à facultatividade na adesão ao trabalho e ao tratamento de saúde, outros pilares do DBA, propiciou a rápida degradação das condições de habitabilidade desses espaços, a cooptação desses equipamentos pelo tráfico e a ineficácia desse instrumento na ótica da reabilitação do usuário.**

Enveredando por essa via, infere o Município que o fornecimento de moradias com as características dos hotéis sociais só são eficazes quando os indivíduos dispõem de algum grau de autonomia e há a congregação de condicionantes como o



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

empenho na desintoxicação. Nesse sentido, refletindo essa concepção, vale mencionar o documento de fls. 595, de autoria do Município e que mostra a concessão de moradia social como último degrau da autonomia do indivíduo em situação de alta vulnerabilidade social.

E isso é o que se extrai das audiências realizadas, dos elementos constantes nos autos e das diretrizes da nova política que se pretende adotar no âmbito municipal<sup>15</sup>, estas divulgadas em agosto de 2017, visto que, curiosamente, até o presente momento o denominado “*Programa Redenção*” não dispõe de arcabouço normativo que lhe dê embasamento.

Por seu turno, a visão inicial do DBA, da qual compartilha a Defensoria Pública, prevê a disponibilização de moradia como elemento inicial no processo de recuperação do indivíduo (redução de danos), almejando, primeiramente, preservá-lo das consequências deletérias que o uso problemático de drogas pode trazer quando aliado a situação de rua e dos óbices que essa nefasta simbiose pode trazer a recuperação do indivíduo.

Entretanto, essa disponibilização de moradia é feita, aqui, seguindo o conceito de baixa exigência, sem pressupor abstinência ou um estágio pré-determinado de evolução clínica rumo à abstinência, de modo que o indivíduo deve ser acolhido pelos profissionais que integram o programa, inclusive pelos da área da saúde, de maneira compreensiva e inclusiva, atentando-se para a sua singularidade e observando-se a mútua cooperação na construção dos tratamentos e do processo de reabilitação.

Adotando-se essa perspectiva, não causa surpresa de que havia consumo de drogas no interior desses hotéis, visto que, a princípio, sendo o intento da proposta primeiramente preservar o usuário dos riscos trazidos pela vivência nas ruas e possibilitar-lhe a reestruturação de uma rotina e a ressignificação de sua relação com o espaço urbano, **não se pode esperar que o usuário sacie o seu vício nos ambientes dos quais a política pública pretende retirá-lo, muito embora esse ponto seja polêmico e traga consigo outras relevantes discussões multidisciplinares.**

Apesar das divergências ideológicas subjacentes ao conflito, **é inconteste que os hotéis sociais que são objeto da presente demanda alcançaram um alto nível de degradação, o que põe em xeque a sua eficácia como instrumento de política pública voltada ao manejo do uso problemático de drogas, mesmo sob a perspectiva do Programa de Braços Abertos, porquanto a mera disponibilização de um espaço físico, sem a necessária concretização das demais diretrizes integrantes da política, revela-se aparentemente não apta para apresentar qualquer resultado, ainda que parcial, no enfrentamento da questão.**

Na espécie, o que se verifica, a princípio, é que os mencionados hotéis **foram completamente abandonados pelo Poder Público Municipal, especialmente no que diz respeito à manutenção e organização dos mesmos, fato constatado pelos próprios beneficiários do Programa, como registrado alhures.**

Estudos identificaram que “*gerenciar estes hotéis é um dos grandes*

<sup>15</sup> <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/programas/index.php?p=239138>





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*desafios do DBA. A pesquisa identificou problemas com a **limpeza, manutenção, custeio e segurança dos hotéis** envolvidos no programa, bem como com o **seguimento das regras que deveriam organizar a estadia dos residentes***<sup>16</sup>.

Saliente-se que esse processo de precarização ocorreu de forma gradual e contou com a inércia tanto da gestão anterior quanto da atual.

Ademais, embora indagada, a atual gestão da Municipalidade não soube sequer apontar quais os critérios de seleção utilizados para a eleição dos beneficiários desses hotéis, limitando-se a afirmar que os recebeu da anterior gestão em plena atividade.

Destarte, **considerando o absenteísmo estatal na manutenção, na limpeza e na disciplina do convívio entre os residentes, bem como a suposta cooptação desses equipamentos pelo tráfico, a indicar a ineficácia dos mesmos, sob qualquer perspectiva, como instrumento de política pública destinada ao uso problemático de drogas, resta saber: há interesse público na manutenção desses hotéis em funcionamento ?**

Inicialmente, cumpre desde logo assentar que deterioração como a havida no equipamento por inércia do próprio Poder Público Municipal não pode, a princípio, e por si só, justificar o fechamento desses hotéis. Do contrário, bastaria que o Poder Estatal permitisse o sucateamento de serviços públicos como o SUS, por exemplo, para, posteriormente, extingui-lo sob o argumento de que tal serviço era ineficaz e dispendioso, o que, em última análise, resulta em supressão de direitos sociais não por ausência de recursos, mas por ineficiência de gestão.

Ocorre que a presente demanda consubstancia, na prática, uma divergência ideológica acerca de qual a melhor política a ser adotada no âmbito municipal em relação ao uso problemático de drogas.

E nesse contexto, verifica-se que o atual governo Municipal almeja romper com a política até então vigente, instituindo diretrizes distintas daquelas até então adotadas no DBA. Especificamente na área da saúde, uma das ações programáticas idealizadas para o Projeto Redenção consiste em “*realizar a transição dos usuários dos hotéis do Programa DBA para a nova dinâmica de atendimento*”<sup>17</sup>.

Vê-se, pois, que os hotéis sociais, na forma como são concebidos atualmente, não se enquadram na nova política pública municipal de abordagem do uso abusivo de álcool e outras drogas.

Assim sendo e revisando o posicionamento anteriormente tomado, não é possível, num primeiro momento, que o Poder Judiciário, adentrando no mérito do ato discricionário, aponte qual é a melhor política pública a ser aplicada na abordagem da questão das drogas, visto que tal atribuição compete exclusivamente ao Poder Executivo (artigo 2º da Carta Magna Federal).

<sup>16</sup> Sarah EVANS: *Crack: Reduzir Danos*. Open Society Foundations. 2017. Pág. 30. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/crack-reduzir-danos-20170313.pdf>.

<sup>17</sup> Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/programas/index.php?p=239138>.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Intervenção desse quilate justificar-se-ia caso demonstrada a existência de ilegalidade na ruptura da política pública que vinha até então sendo adotada, especialmente no que concerne à violação de direitos fundamentais.

E é justamente nesse ponto que reside boa parte da irresignação da autora, que sustenta terem ficado os beneficiários do programa desassistidos e retornado ao fluxo em razão do fechamento abrupto dos hotéis e da não oferta, pela ré, de opções capazes de suprir os serviços que eram disponibilizados nos hotéis.

Ao que parece, contudo, o interesse dos usuários foi suficientemente preservado, porquanto, ao contrário do que foi alegado na ação, o perfil de cada um dos beneficiários que ocupavam os Hotéis Santa Maria (793/820), Impacto (fls. 821/857) e Dom Pedro (fls. 858/928) foi analisado e, a partir disso, a Municipalidade sugeriu os encaminhamentos compatíveis com o nível de organização de cada um dos usuários, não obstante parcela substancial dos beneficiários tenha optado por não aderir ao encaminhamento proposto.

Sintetizando os encaminhamentos realizados em relação aos residentes dos hotéis Santa Maria e Impacto, o Encaminhamento SMADS/CG n. 7707632 assim registra (fls. 984/985):

*“I - DESOCUPAÇÃO DO HOTEL SANTA MARIA DE 26/01*

*Pessoas cadastradas no Programa Braços Abertos: 30 homens*

*Encaminhamentos:*

*15 Pessoas encaminhadas para os seguintes serviços:*

*\* Centro de Acolhida - CTA Prates (4 pessoas)*

*\* República de Santana (4 pessoas)*

*\* Centro de Acolhida - CTA Santana (1 pessoa)*

*\* República Santa Cecília (4 pessoas)*

*\* Centro de Acolhida Especial para idosos- Morada São João (1 pessoa)*

*\* Atende III (1 pessoa)*

**09 Recusaram encaminhamento, permaneceram no território, sendo atendidos pela Assistência Social (SEAS)**

*02 Pessoas não foram localizadas em busca ativa do SEAS*

*02 foram espontaneamente para o Hotel Parque Dom Pedro*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**02 Estavam reclusos em penitenciária**

**II - DESOCUPAÇÃO DO HOTEL IMPACTO EM 01/02/18**

*Pessoas cadastradas no Programa Braços Abertos: 38*

*Encaminhamentos:*

*16 Pessoas encaminhadas para os seguintes serviços:*

- \* Família em Foco Mooca (1 família - 2 pessoas)*
- \* Centro de Acolhida - Atende III (5 pessoas)*
- \* Autonomia em Foco Bom Retiro (2 casais - 4 pessoas)*
- \* Centro de Acolhida Especial para Mulheres (transexuais) Florescer (1 pessoa)*
- \* República Santana (3 pessoas)*
- \* Centro de Acolhida - CTA Prates II (1 pessoa)*

**18 Recusaram acolhimento, permaneceram no território, sendo atendidos pela Assistência Social (SEAS)**

*01 Pessoa não foi localizada na busca ativa do SEAS*

*03 foram para a casa de familiares” (de notar as recusas que parecem corroborar o acima exposto no sentido de que grande parte dos usuários nem mesmo estava a usar os equipamentos sociais, mas optaram por permanecer no território – isto é, no fluxo)*

É dizer, aparentemente não houve uma mera supressão de equipamentos públicos de moradia integrantes do Programa de Braços Abertos, com o consequente alijamento dos usuários de quaisquer alternativas capazes de permitir-lhes dar continuidade ao seu processo individual de autonomização.

Os documentos de fls. 723/928 revelam, inclusive, que os encaminhamentos empreendidos pela ré contemplaram alternativas de trabalho e acesso a renda.

Ressalte-se ainda que os documentos supramencionados atestam que **a maioria dos beneficiários do Programa não estava vinculada a um CAPS-AD, principal serviço de atendimento singularizado aos adictos.**

Por seu turno, no que tange aos bens dos hóspedes que deixaram os hotéis, a ré, em sua contestação, corroborada pelos documentos de fls. 990/997, asseverou que não está em poder de quaisquer objetos, e que, a despeito de ter fornecido transporte para que



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: 3242-2333r2043, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

os beneficiários pudessem deslocar seus bens para outros equipamentos ou para locais de sua escolha, a sua utilização não foi necessária, visto que os usuários acumularam poucos objetos no período em que permaneceram no Programa.

Do exposto, conclui-se que o fechamento dos Hotéis Sociais, não implicou, a princípio, retrocesso, pelo menos não no sentido de supressão definitiva de direito social.

O que houve, aqui, foi uma guinada na política pública de manejo das questões relacionadas ao uso abusivo de substâncias psicoativas, com a consequente readequação dos equipamentos públicos até então utilizados às novas diretrizes estabelecidas para a abordagem dessas questões.

Nesse diapasão, percebe-se que a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano propalados na exordial encontram-se fragilizados ante as novas evidências surgidas no curso do processo que reclamam revisar a decisão anteriormente proferida.

Diante do novo quadro que se apresenta, a concessão da tutela provisória nos termos pleiteados se mostrou contraproducente e se impõe seja revogada, seja porque há uma aparente dissonância dos hotéis sociais na forma concreta como aqui se mostravam à época do fechamento com a atual política pública de atendimento de pessoas vulneráveis pelo uso de substâncias psicoativas, o que lança dúvidas sobre a existência de interesse público na manutenção dos mesmos, seja pelo fato de que a ré realizou os encaminhamentos necessários em conformidade com as novas diretrizes da Administração Pública Municipal.

Enfim, revejo a decisão anteriormente proferida e já agora tenho como ausentes os requisitos legais para a manutenção da tutela provisória requerida.

### **III**

Posto isto, revogo a tutela provisória de urgência anteriormente concedida.

### **IV**

Fls. 965 e ss.: à réplica.

Após, ao MP.

Int.

São Paulo, 25 de março de 2019.

Randolfo Ferraz de Campos  
 Juiz de Direito