



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**PARECER N° , DE 2023**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.635, de 2022, do Senador Randolfe Rodrigues, que *institui o Estatuto da População em Situação de Rua, o Fundo Nacional da População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, criminaliza a aporofobia e dá outras providências.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei nº 1.635, de 2022, do Senador Randolfe Rodrigues, que *institui o Estatuto da População em Situação de Rua, o Fundo Nacional da População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de*



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

*Acompanhamento e Monitoramento, criminaliza a aporofobia e dá outras providências.*

A proposição foi distribuída para as Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa. Na CAE, foi aprovado parecer favorável, com cinco emendas.

Reportamo-nos ao relatório da Senadora Tereza Leitão na CAE para resumir o conteúdo da proposição:

A justificação do projeto informa que seu objetivo geral é resolver a grave lacuna institucional no Brasil da ausência de um Estatuto da População em Situação de Rua e de uma Política Nacional para a População em Situação de Rua que tenham sido debatidos pelo Parlamento em conjunto com a sociedade civil. Ainda segundo o autor, esta lacuna tem resultado em inconsistências e descontinuidades nas políticas públicas, assim como no crescimento de violações dos direitos das populações em situação de rua.

A proposição contém 33 artigos.

O art. 1º define população em situação de rua como 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.

O art. 2º estabelece que o Estatuto será implementado de forma descentralizada, mediante articulação entre a União e os entes federativos que a ele aderirem, por meio de instrumento próprio que definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. O art. 3º define o prazo de um ano, contado da publicação da lei, para que os entes da Federação adiram ao Estatuto e os obriga a instalar comitês intersetoriais e participativos para a gestão das ações voltadas ao atendimento da população em situação de rua.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador PAULO PAIM

O art. 4º prevê a possibilidade de o Poder Executivo firmar convênios com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para o atingimento das finalidades da lei. Os §§ 1º a 3º deste dispositivo determinam que, em situações emergenciais, o Poder Executivo atenderá à população em situação de rua mediante vagas em abrigos institucionais existentes, convênios com a rede hoteleira local, destinação de edificações públicas e montagem de barracas, sucessivamente.

Os arts. 5º e 6º fixam seis princípios e treze diretrizes do Estatuto. O art. 7º estabelece as incumbências do poder público para a garantia dos direitos da população em situação de rua e define que outras atribuições poderão ser previstas em legislação específica.

O art. 8º atribui ao poder público e à sociedade a obrigação de assegurar e garantir os direitos da população em situação de rua, entre eles o direito à convivência familiar e comunitária, o usufruto e a permanência na cidade, a preservação de sua saúde física em mental, além de posse e propriedade sobre seus bens e pertences pessoais. O § 6º sujeita o agente público que descumprir determinações deste artigo às responsabilidades civil, administrativa e penal, além de prever que sua conduta incorrerá em ato de improbidade administrativa.

O art. 9º prevê que a administração pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja de moradores e ex-moradores de rua.

O art. 10 estabelece que os “centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua” serão destinados a promover e defender os direitos desse segmento da sociedade, entre outras atribuições.

O art. 11 disciplina o direito da população em situação de rua à atenção integral à saúde e seu acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS), em conjunto articulado e contínuo com ações e serviços para prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, inclusive saúde mental.

O art. 12 garante à população em situação de rua o direito à assistência social prestada conforme princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do SUS e de outras normas pertinentes.

O art. 13 estabelece parâmetros para o funcionamento da rede de acolhimento temporário, permitindo, inclusive, o ingresso e a permanência





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

dos animais de estimação da população em situação de rua em espaços específicos das unidades de acolhimento.

Ainda sobre a rede de acolhimento temporário para a população em situação de rua, o art. 14 prevê sua articulação com programas de moradia popular e de habitação de interesse social, bem como de produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais urbanas ou rurais no âmbito de programas conduzidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

O art. 15 institui o Fundo Nacional da População em Situação de Rua, destinado a financiar os programas e ações para assegurar os direitos sociais e criar condições para promover a autonomia, a integração e a participação efetiva da população em situação de rua na sociedade. Além disso, o artigo define fontes de receita para o Fundo.

O art. 16 institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esse comitê será integrado por sete representantes da sociedade civil, de sete Ministérios identificados no dispositivo e de instituições de ensino superior que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua. Cada membro titular terá um suplente. Conforme o caso, os Ministérios não incluídos nominalmente na composição do Comitê, bem como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê, mas sem direito a voto.

O art. 17 indica as atribuições do Comitê Intersetorial, ao passo que os arts. 18 a 21 tratam de outros aspectos do seu funcionamento.

O art. 22 acrescenta o § 5º ao art. 11 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para determinar que, na forma definida pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), parte dos recursos do Fundo será assegurada para “programas de habitação de interesse social em benefício e específicos para a população em situação de rua, observadas suas particularidades”.

O art. 23 acrescenta novo inciso ao caput do art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para garantir, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, prioridade de atendimento à população em situação de rua, observadas suas particularidades e especificidades.

O art. 24 modifica a redação do inciso III do art. 4º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, para estabelecer, no âmbito do Programa Casa



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Verde e Amarela, que o Poder Executivo federal definirá os critérios de seleção e hierarquização dos beneficiários, bem como as regras de preferência aplicáveis também à população em situação de rua, observadas suas particularidades e especificidades.

O art. 25 acrescenta o § 3º ao art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para definir que, no caso de ação civil pública, havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de violência ou discriminação contra a população em situação de rua, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e será utilizada para ações de enfrentamento às violações aos direitos da população em situação de rua.

O art. 26 altera a redação do inciso XX do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para prever, como diretriz da política urbana a “promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de técnicas de arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população.”

O art. 27 altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para:

- tipificar como homicídio qualificado aquele cometido em decorrência de sentimento de ódio pela condição de pobreza da vítima (art. 121, § 2º, V-A);
- criar causa de aumento de pena, caso a lesão corporal for praticada em decorrência do sentimento de ódio pela condição de pobreza da vítima (art. 129, § 14); e
- tipificar como injúria qualificada aquela cometida por preconceito relacionado à condição de pobreza da vítima (art. 140, § 3).

O art. 28 autoriza o poder público a instituir, em situações emergenciais, uma Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua. A Comissão será instituída em nível federal, com composição que assegure a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil, indicados pelo Comitê Intersetorial criado pelo art. 16 do projeto. A Comissão deverá ser replicada nas esferas estaduais e municipais.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

O art. 29 determina que o poder público deverá realizar “pesquisa de dados emergencial para diagnóstico pormenorizado territorial, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação e a inclusão de levantamento da população de rua nos próximos censos demográficos”.

O art. 30 estabelece que, no prazo de seis meses, o Poder Executivo deverá, em todas as esferas federativas, “apresentar plano para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua, além de estudos que visem reduzir a demanda habitacional, sobretudo por meio de programas habitacionais”. Esses planos deverão, inclusive, “prever a contratação servidores das carreiras de assistência e serviço social, para o necessário auxílio às pessoas em situação de rua”.

O art. 31 autoriza o uso, em situações emergenciais, de recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) para os fins da tutela dos direitos da população em situação de rua.

O art. 32 determina que “o Poder Público deverá promover o cadastramento de todas as pessoas em situação de rua no Programa Auxílio Brasil, nos termos da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e a disponibilização imediata da primeira parcela do auxílio, independentemente de eventual fila para o cadastro, bem como no Programa Renda Básica de Cidadania”.

Por fim, o art. 33 veicula cláusula que fixa a vigência imediata da nova lei.

A CAE aprovou parecer favorável, com as seguintes emendas:

- Alteração da ementa, para suprimir menção ao Fundo Nacional da População em Situação de Rua;
- Correção redacional no art. 10;
- Alteração do art. 15, para suprimir a criação de fundo;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- Supressão dos art. 23, 24, 26 e 31; e
- Alteração do art. 32, para atualização de terminologia.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDH opinar sobre garantia e promoção dos direitos humanos. A constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto serão apreciadas pela CCJ.

No mérito, consideramos o projeto de lei em análise de suma importância, dado o cenário alarmante em que se encontra a população em situação de rua no Brasil, conforme o preciso e dramático diagnóstico apresentado pelo Senador Randolfe Rodrigues na justificação do projeto.

Trata-se de uma população em crescimento, predominantemente negra, em condições de extrema pobreza, gravemente impactada pela pandemia de Covid-19 e que não tem a visibilidade de outros segmentos vulneráveis mais bem organizados.

O caráter multifatorial das causas do problema torna ineficazes as políticas setoriais fragmentadas atualmente existentes, demandando uma abordagem transversal e integrada, na qual todas as dimensões do atendimento à população sejam consideradas simultaneamente.

A proposição fortalece a Política Nacional para a População em Situação de Rua, atualmente instituída pelo Decreto nº 7.053, de 2009, recentemente reforçada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, em que a Corte determinou a todos os entes da Federação, relativamente à população em situação de rua, a adoção de providências para: garantia de sua segurança; proibição de remoção e recolhimento forçado de bens e pertences; vedação do emprego de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

técnicas de arquitetura hostil; disponibilização de barracas para abrigo imediato, com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, e de itens de higiene básica.

As emendas da CAE, por sua vez, contribuem para o aperfeiçoamento do projeto, pelos motivos expostos no relatório da Senadora Tereza Leitão.

Consideramos necessário, ainda, promover, por meio de emendas, as seguintes alterações adicionais no projeto, com base em sugestões recebidas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da sociedade civil:

- substituição da expressão “aporofobia” por “pobrefobia”;
- inclusão de dispositivo para conceituar a heterogeneidade da população em situação de rua;
- inclusão de diretriz relativa à implementação de políticas voltadas para a superação da situação de rua;
- garantia de tratamento equitativo para as pessoas em situação de sofrimento mental ou de uso de álcool ou outras drogas;
- formação e capacitação de profissionais e gestores com conhecimento sobre as políticas de assistência social, saúde mental, consumo de álcool e outras drogas, para superação de estigmas e garantia de direitos humanos;
- correções redacionais nos arts. 9º e 16.

Nesse contexto, consideramos a criação do Estatuto da População em Situação de Rua uma medida imperativa para garantir os direitos e a dignidade desse segmento populacional, que vem crescendo a uma taxa alarmante e enfrenta



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

condições de extrema vulnerabilidade. O Estatuto pode fornecer a base legal necessária para a criação e implementação de políticas públicas efetivas que visem à integração social, acesso a serviços básicos, moradia, emprego e renda, buscando assim, mitigar a desigualdade social e promover a inclusão social dessa população.

**III – VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1635, de 2022, e das Emendas nºs 1, 2, 3, 4 e 5 da CAE, com as seguintes emendas.

**EMENDA Nº - CDH**

Substitua-se, no inciso II do art. 16 do PL nº 1.635, de 2022, a expressão “sendo 3” por “sendo 4”.

**EMENDA Nº - CDH**

Substitua-se, na ementa e no inciso XIII do art. 6º do PL nº 1.635, de 2022, a expressão “aporofobia” por “pobrefobia”.

**EMENDA Nº - CDH**

Inclua-se no art. 1º do PL nº 1.635, de 2022, o seguinte § 2º, renumerando-se como § 1º seu atual parágrafo único:

“Art. 1º.....



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

§ 1º.....

§ 2º A heterogeneidade da população em situação de rua de que trata o parágrafo anterior diz respeito à diversidade de nível de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, orientação sexual, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, com destaque para o atendimento especializado a mulheres, à população LGBTQIA+, a crianças e adolescentes, a pessoas idosas, à população negra, a pessoas egressas do sistema prisional e socioeducativo, a pessoas migrantes, a povos indígenas e a outras populações tradicionais, a pessoas com deficiência, a pessoas em sofrimento mental e a pessoas que fazem uso ou uso problemático de álcool e outras drogas.”

**EMENDA N° - CDH**

Inclua-se no art. 6º do PL nº 1.635, de 2022, o seguinte inciso I, renumerando-se os seguintes:

“Art. 6º.....

I – elaboração e implementação de políticas públicas que visem à superação da situação de rua;

”

**EMENDA N° - CDH**

Inclua-se no art. 7º do PL nº 1.635, de 2022, o seguinte inciso II, renumerando-se os seguintes, e alterando-se o atual inciso II para a seguinte redação:

“Art. 7º.....

.....





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

II – conferir tratamento equitativo e inclusivo para assegurar o exercício dos direitos às pessoas em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas que estejam em situação de sofrimento mental, de uso ou de uso problemático de álcool e outras drogas, não sendo essas condições pessoais razão para a restrição de acesso às políticas públicas de que trata esta Lei;

III – garantir a formação e a capacitação permanentes de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua, assegurando conhecimentos acerca das políticas públicas de assistência social, de saúde mental, álcool e outras drogas como modo de promover a superação dos estigmas direcionados à população em situação de rua e garantir os direitos humanos dessa população;

”

**EMENDA N° - CDH**

Substitua-se, no art. 9º do PL nº 1.635, de 2022, a expressão “moradores e ex-moradores de rua” por “pessoas que estejam ou tenham estado em situação de rua”.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator