



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1.577, de 2020, que *institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 1.577, de 2020, do Senador Fabiano Contarato, que *institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua*, a ser efetivada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos na proposição.

Em seu art. 1º, a proposição conceitua a 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, bem como as unidades de acolhimento, como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente.*

A Política será implementada de forma descentralizada e articulada entre os entes federativos, firmando-se instrumento jurídico próprio para essa finalidade, que definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas, conforme prevê o art. 2º do projeto.

Na sequência, os arts. 3º e 4º estabelecem que o poder público instituirá comitês gestores intersetoriais e poderá firmar convênios com entidades



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

públicas e privadas, sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento e à execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua.

O art. 5º, por sua vez, define os princípios da Política, que são: igualdade e equidade, respeito à dignidade da pessoa humana, direito à convivência familiar e comunitária, valorização e respeito à vida e à cidadania, atendimento humanizado e universalizado, respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

O art. 6º elenca as diretrizes da Política e o art. 7º, seus objetivos. Um dos objetivos, destacado na justificação, é garantir a inclusão da contagem da população em situação de rua no censo demográfico realizado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O art. 8º dispõe sobre a rede de acolhimento temporário, que deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas. Os serviços de acolhimento temporário também observarão as diretrizes definidas nacionalmente pelos órgãos integrantes do Sistema Único de Assistência Social.

O art. 9º determina a instituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e descreve sua composição. A participação no Comitê será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada, conforme dispõe o art. 11. O art. 10º elenca as atribuições do referido Comitê. Ainda, nos termos do art. 12, caberá ao IBGE e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) prestar o apoio necessário ao Comitê, no âmbito de suas respectivas competências. O poder público, por sua vez, dará apoio técnico-administrativo e fornecerá os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê, como previsto no art. 13.

Além do Comitê, o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua também integrará a Política. Suas atribuições são definidas pelo art. 14.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A lei resultante da aprovação do PL nº 1.577, de 2020, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca a urgência de se retirar da invisibilidade a enorme quantidade de pessoas que vive em situação de rua, visto que são cidadãos a quem a Constituição garante o direito de acessar o mínimo social para que tenham supridas suas necessidades básicas.

A matéria foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), de Assuntos Sociais (CAS) e, em decisão terminativa, de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por deliberação do Plenário.

Nesta Comissão, a análise deve restringir-se ao mérito da proposição, tendo em vista que sua constitucionalidade deverá ser avaliada pela CCJ, que se manifestará em caráter terminativo.

Nesse sentido, a conveniência e a oportunidade da matéria são inegáveis. O projeto objetiva instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a fim de trazer maior efetividade aos direitos previstos constitucionalmente para essa população, em observância do princípio da dignidade da pessoa humana.

Propõe medidas de enfrentamento da invisibilidade social à qual as pessoas em situação de rua ainda estão sujeitas. Essa invisibilidade, reforçada pela omissão dos mecanismos de recenseamento da população brasileira, tem desacelerado qualquer esforço do Estado para garantir às pessoas em situação de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

rua o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e, por fim, à assistência.

A relevância desta proposição é reforçada pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, em que são apontadas omissões estruturais do Estado brasileiro em relação à população em situação de rua. Na decisão, o STF determina, entre outras medidas, que o Poder Executivo Federal crie um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua, que, até aquele momento, era prevista apenas pelo Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Essa decisão ressaltou a importância do tema e conferiu a urgência necessária à busca de soluções para esse grave problema social.

A necessidade e a urgência da aprovação do projeto são ainda mais significativas neste momento, em razão dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre a população em situação de rua. Segundo levantamento divulgado pelo Ipea, entre 2019 e 2022, essa população cresceu 38%, atingindo a marca de 281.472 pessoas. Em uma década, de 2012 a 2022, o crescimento foi de 211%. Proporcionalmente, portanto, a população em situação de rua cresce muito mais que a população brasileira, o que evidencia a insuficiência e a inefetividade das políticas públicas adotadas até o momento.

Do mesmo modo, consideramos o projeto adequado do ponto de vista econômico e financeiro.

Isso porque a proposição permite que as singularidades de cada território em que a Política será implementada sejam respeitadas e que haja o aproveitamento das potencialidades e dos recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. Ademais, o poder público poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de projetos que beneficiem a população em situação de rua. Assim, a Política admite focalizações e ajustes aptos a garantir que, em cada caso concreto, em cada ente federativo, a assistência à população de rua seja de fato eficaz e integral.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Além disso, o projeto estabelece que a Política será implementada de forma descentralizada e articulada, por meio de instrumento jurídico que conterá as atribuições e responsabilidades a serem compartilhadas entre os entes federativos. A proposição também prevê que caberá ao poder público fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento à população de rua a partir da destinação de recursos financeiros alocados em regime de cofinanciamento pelos entes federativos. Essas disposições reforçam a viabilidade de implementação da Política.

O texto, contudo, precisa ser atualizado em função da promulgação da Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que *institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua)*. Essa lei constitui importante passo no sentido de conferir tratamento digno à população em situação de rua, mas ainda não cobre todas as dimensões dessa sensível questão social. Entendemos que o PL nº 1.577, de 2020, embora trate de assunto correlato, tem objeto mais amplo que o da Lei nº 14.821, de 2024.

É imprescindível avaliar minuciosamente o projeto, para extrair dele aquilo que pode complementar, ou mesmo aprimorar, a legislação em vigor. Além disso, aproveitamos a oportunidade para incorporar sugestões do Ministério da Justiça e da Segurança Pública sobre diversos pontos do texto.

Tendo em vista que, conforme o inciso IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei”, buscamos incorporar essas outras dimensões na própria Lei nº 14.821, de 2024. As modificações necessárias, bem como outros ajustes redacionais, constam de substitutivo que apresentamos ao PL nº 1.577, de 2020.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.577, de 2020, na forma do substitutivo a seguir:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA N° – CAE (SUBSTITUTIVO)
(ao PL nº 1.577, de 2020)

Altera a Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, para ampliar a promoção dos direitos das pessoas em situação de rua, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRUA), para ampliar a promoção dos direitos das pessoas em situação de rua.

Art. 2º A Lei nº 14.821, de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** É instituída a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRUA), destinada a promover a cidadania e os direitos humanos e garantir a dignidade das pessoas em situação de rua.”
(NR)

“**Art. 2º**

.....
X – respeito às condições sociais e às diferenças de origem, etnia, raça, idade, geração, escolaridade, gênero, condições de saúde, características culturais, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência ou comorbidades, às pessoas egressas do sistema prisional ou





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

socioeducativo, às pessoas em sofrimento mental, às pessoas que fazem uso ou uso problemático de álcool ou outras drogas e às famílias monoparentais com crianças.” (NR)

“Art. 2º-A. São objetivos da PNTC PopRua:

I – promover a igualdade de oportunidades e a não-discriminação da população em situação de rua;

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 uso problemático de álcool ou outras drogas, não sendo essas condições pessoais razão para a restrição de acesso às políticas públicas de que trata esta Lei;

III – garantir 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;

IV – desenvolver a formação e a capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais voltadas às pessoas em situação de rua, assegurando conhecimentos acerca das políticas públicas de assistência social, 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;

V – garantir o recenseamento oficial da população em situação de rua quando do censo demográfico realizado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, bem como a estimativa anual dessa população;

VI – produzir, sistematizar e divulgar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

VII – 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 promover e resguardar a observância aos direitos humanos;

VIII – incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, observando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

IX – implantar centros de defesa dos direitos humanos para e com a população em situação de rua;

X – incentivar a criação, a divulgação e a 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;

XI – 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;

XII – criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XIII – adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários;

XIV – organizar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XV – implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação de qualidade pela população em situação de rua; e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

XVI – disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho, bem como promover o acesso ao emprego e à renda.” (NR)

“Art. 3º

II – consideração da heterogeneidade da população de rua, notadamente quanto à origem, etnia, raça, idade, geração, escolaridade, gênero, condições de saúde, características culturais, orientação sexual e religiosa, bem como às relações com o trabalho e com a família;

III – fomento de ações de enfrentamento do preconceito, da discriminação e da violência contra pessoas em situação de rua, inclusive no ambiente de trabalho;

VI – respeito às singularidades de cada território, inclusive das comunidades tradicionais nele presentes, e ao aproveitamento das potencialidades e dos recursos locais e regionais na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação e no controle de políticas públicas voltadas à população em situação de rua;

IX – elaboração e implementação de políticas públicas que visem à superação da situação de rua, bem como a articulação e a integração, em cada esfera federativa, dos planos, programas, projetos e ações nesse sentido;

IX-A – articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

X – integração da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação e no controle de políticas públicas voltadas para essa população;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

X-A – estímulo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, execução, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas voltadas para essa população;

XII – promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais da população em situação de rua;

XIII – implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e

XIV – democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos, vedado o emprego de arquitetura hostil, na forma do inciso XX do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como a remoção e o transporte compulsórios das pessoas em situação de rua;

XV – reduzir, com o objetivo de zerar, a demanda por moradia e atendimento especializado para a população em situação de rua;

XVI – combate aos atos praticados contra a pessoa em razão da sua condição de pobreza.

§ 1º O poder público instituirá comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

§ 2º O poder público poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a PNTC PopRua.” (NR)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

“Art. 4º Para atingir suas finalidades, a PNTC PopRua será organizada segundo eixos estratégicos voltados à consecução de seus objetivos e diretrizes.” (NR)

“Art. 4º-A. Fica instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da PNTC PopRua (Ciamp Rua), integrado de modo paritário por representantes da sociedade civil e por representantes indicados pelo poder público dos órgãos governamentais com atribuição nas áreas de direitos humanos, justiça, saúde, educação, habitação, trabalho, esportes e cultura, entre outros considerados pertinentes.

§ 1º A sociedade civil ocupará 50% (cinquenta por cento) dos assentos no Ciamp Rua, com representantes de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

§ 2º O Ciamp Rua contará com um representante de municípios.

§ 3º Os membros do Ciamp Rua, titulares e suplentes, serão indicados pelos titulares dos órgãos públicos e entidades que representam.

§ 4º A participação no Ciamp Rua será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 5º O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada prestarão o apoio necessário ao Ciamp Rua, no âmbito de suas respectivas competências.

§ 6º O poder público dará apoio técnico-administrativo e fornecerá os meios necessários à execução dos trabalhos do Ciamp Rua.

§ 7º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a participação social ocorrerá por meio de comitês intersetoriais locais de acompanhamento das políticas públicas voltadas para





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

a população em situação de rua, assegurada a participação direta de pessoas nessa situação.” (NR)

“Art. 4º-B. O Ciamp Rua terá as seguintes atribuições:

I – elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da PNTC PopRua;

II – acompanhar e monitorar o desenvolvimento da PNTC PopRua;

III – desenvolver, em conjunto com os órgãos competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da PNTC PopRua;

IV – propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V – propor formas e mecanismos para a divulgação da PNTC PopRua;

VI – acompanhar e catalogar informações sobre a implementação da PNTC PopRua em âmbito local;

VII – organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da PNTC PopRua.” (NR)

“Art. 4º-C. Integra a PNTC PopRua o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, instituído pelo poder público, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições:

I – divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantido o anonimato dos denunciantes;

II – apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua em âmbito local;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III – produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, observando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas;

IV – divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para avaliar a efetividade e subsidiar o aprimoramento das políticas públicas voltadas para essa população, incluindo dados estatísticos sobre o uso problemático de álcool e outras drogas;

V – pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua.” (NR)

“Art. 6º

.....

§ 2º Nas unidades federativas onde existir órgão ou entidade pública voltado ao apoio à população em situação de rua, os CatRua serão integrados à sua estrutura, observadas as diretrizes previstas nesta Lei.” (NR)

“Art. 21-A. O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário observarão as diretrizes definidas nacionalmente pelos órgãos integrantes do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada município, considerando-se os dados das pesquisas específicas de contagem da população em situação de rua e o censo





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 3º O poder público fica incumbido de fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da destinação de recursos orçamentários alocados em regime de cofinanciamento pelos entes federativos.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos entes federativos.

§ 5º É vedado aos centros de acolhimento impedir o ingresso de pessoas em situação de rua que façam uso problemático de álcool ou outras drogas, garantido à pessoa em situação de rua acesso a tratamentos de saúde e assistência social adequados, incluindo alimentação e itens de higiene, em consonância com o que dispõe a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.” (NR)

Art. 3º Revogam-se o inciso XI do art. 2º; os incisos I, II e III do art. 4º; o § 1º do art. 5º; e os arts. 29 e 33, todos da Lei nº 14.821, de 2024.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Senador PAULO PAIM
(PT/RS)