

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



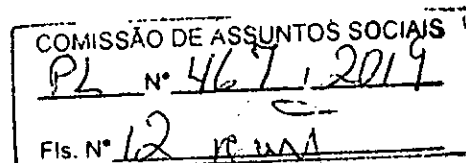
PARECER Nº 001 , DE 2019 – CAS

**Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
sobre o Projeto de Lei nº 467, de 2019,
que institui a Política Distrital para a
População em Situação de Rua, no
Distrito Federal.**

AUTOR: Deputado Cláudio Abrantes

RELATOR: Deputado Leandro Grass

I – RELATÓRIO



Submete-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Sociais – CAS o Projeto de Lei nº 467, de 2019, que institui a Política Distrital para a População em Situação de Rua, no Distrito Federal.

O Projeto de Lei, de autoria do deputado Cláudio Abrantes, visa instituir a Política Distrital para a População em Situação de Rua no Distrito Federal, conforme disposto no art. 1º.

O art. 2º estabelece que, para os efeitos da Lei, considera-se população em situação de rua, de acordo com o Decreto federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, o populacional heterogêneo que possui em comum a extrema pobreza, os familiares fragilizados ou interrompidos e a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos, fazendo dele espaço de convívio e, principalmente, de sobrevivência, de forma temporária ou permanente.

O art. 3º trata dos princípios da Política Distrital para a população em situação de rua do Distrito Federal, como, por exemplo, o respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e o respeito à vida e à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado.

O art. 4º dispõe sobre as diretrizes da política para esse segmento, entre as quais a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; a responsabilidade do poder público pela elaboração e pelo financiamento dessa Política; a articulação das políticas públicas federais e distritais; a integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



De acordo com o art. 5º, são objetivos da Política Distrital para a População em Situação de Rua do Distrito Federal, entre outros, garantir a capacitação de profissionais para atendimento a essa população; desenvolver ações educativas continuadas que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade; incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua.

O art. 6º determina que a Política Distrital para a População em Situação de Rua do Distrito Federal será implementada de forma descentralizada e articulada com as entidades sociedade civil que a ela aderirem.

Segundo o art. 7º, o padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar o limite de capacidade, as regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua nos centros urbanos do Distrito Federal.

O § 1º do art. 7º prevê que a rede de acolhimento temporário já existente será reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pela população em situação de rua, inclusive mediante sua articulação com programas de moradia popular do Governo do Distrito Federal.

O § 2º do mencionado artigo consigna que a estruturação e a reestruturação da rede de acolhimento temporário terão como referência a necessidade de cada Região Administrativa, considerando-se os dados oficiais da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN.

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL N.º 467/2019
Fls. N.º 13

O art. 8º traz a tradicional cláusula de vigência.

Na Justificação, o Autor assevera que o presente Projeto de Lei tem o propósito de instituir a Política para a População em Situação de Rua do Distrito Federal, define o conceito de população em situação de rua, estabelecendo-lhes os princípios, diretrizes e objetivos.

Argui, ainda, o Parlamentar que a referida política surge fundamentado no Decreto federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que define como população em situação de rua o grupo de pessoas em situação de extrema pobreza, destituídas de um local fixo de residência e que utilizam os logradouros públicos como espaço de convívio e, principalmente, de sobrevivência; rompendo, assim, vínculos sociais, culturais e econômicos.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



O Parlamentar ressalta também que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, datados de 2015, em uma população de aproximadamente 2.914.830 habitantes, identificou-se que mais de 2,5 mil pessoas vivem em situação de rua. Porém, o aumento dessa população vem ocorrendo de forma considerável nos últimos anos.

O Autor do Projeto chama atenção para o fato de que a vida nas ruas ocasiona profunda degradação da pessoa, tornando o processo de resgate muito lento e doloroso, motivo pelo qual deve ser conduzido de forma gradativa e multidisciplinar, o que demanda elevados custos e ações permanentes, norteadas por uma política pública organizada.

Diante desse quadro, é importante, segundo afirma, instituir a Política Distrital para a População em Situação de Rua no Distrito Federal, para garantir os direitos fundamentais de todos, bem como unir esforços dos órgãos públicos das mais diversas esferas em um trabalho eficaz em relação a esse tema.

Na tramitação do referido Projeto, houve questionamento da Secretaria Legislativa, tendo em vista a existência de leis, no Distrito Federal, com matérias semelhantes: a Lei nº 1.279, de 3 de dezembro de 1996, e a Lei nº 1.879, de 22 de janeiro de 1998.

Enviados os autos do Projeto de Lei nº 467, de 2019, a esta Assessoria Legislativa, a Unidade de Constituição e Justiça – UCJ opinou pela continuidade da Proposição, pois, conquanto as normas legais tratem de medidas voltadas à proteção de moradores de rua, não têm teor idêntico ao do PL sob análise.

O Projeto de Lei foi lido em Plenário em 4 de junho de 2019 e distribuído para análise de mérito à Comissão Assuntos Sociais – CAS e à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC; para análise de admissibilidade à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

O PL não recebeu emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL Nº 467, 2019
Fls. Nº 14

97

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 65, I, b, d, e, ie j, atribui a esta Comissão de Assuntos Sociais a competência para examinar o mérito das matérias que tratam de questões relativas a (i) assistência social, (ii) proteção à infância, à juventude e ao idoso, (iii) promoção da integração



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



social, com vistas à prevenção da violência e da criminalidade, (iv) política de integração social dos segmentos desfavorecidos; (v) política de combate às causas da pobreza, subnutrição e fatores de marginalização, (vi) política de integração social dos segmentos desfavorecidos.

A propósito do mérito, vale registrar que a análise de uma proposição envolve aspectos relacionados à verificação de requisitos que justifiquem a inovação do arcabouço jurídico existente. Nesse sentido, há que se verificar a necessidade, conveniência, relevância social, oportunidade e viabilidade do Projeto de Lei sob exame.

Como se pode verificar facilmente, trata-se de matéria que envolve aspectos multifacetados na vida de pessoas que sobrevivem de forma muito precária em uma sociedade marcada, entre outros fatores, pela excessiva competitividade, pela concorrência brutal, pela redução de oportunidades, pela perda de empregos, pela extrema pobreza, pela exclusão social.

Inicialmente, é importante identificar e conceituar o segmento a que se refere o Projeto de Lei nº 467, de 2019, *in verbis*:

População em situação de rua: grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar¹.

Não existem dados oficiais precisos sobre a quantidade de pessoas em situação de rua no Brasil. Entretanto, segundo informações constantes no Texto para Discussão nº 2246², cujo tema é *Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil*, havia, em 2015, 101.854 pessoas nessa situação no país. Para alguns especialistas, a ausência de informações precisas tem prejudicado a implementação de políticas públicas voltadas a este segmento vulnerável, fortalecendo, assim, o processo de invisibilidade social a que está submetida essa população no âmbito das políticas sociais desenvolvidas tanto pela União quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

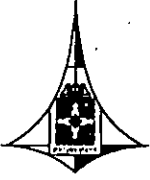
No Distrito Federal, de acordo com informações apresentadas pelo Autor da Proposição, havia, no Distrito Federal, em 2015, cerca de 2,5 mil pessoas em situação de rua. Esse dado também pode estar subestimado, uma vez que a contabilização

¹Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/indusacoutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Acesso em 1º/10/2019.

²Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177462/1/td_2246.pdf. Acesso em 1º/10/2019.

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL. N.º 467/2019
Fls. N.º 15 R.M.

R



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



levou em consideração as pessoas que passaram por algum atendimento nas unidades de suporte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES, como o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop, que funciona como um ponto de apoio e presta atendimento individual e coletivo às pessoas nessas condições, ou nas entidades da sociedade civil que atuam no serviço de abordagem e que têm parceria com o Governo do Distrito Federal.

Complementando essa informação, há um estudo realizado pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília – UnB³ que mostra que essas pessoas se concentram, sobretudo, no centro da capital federal, na Rodoviária do Plano Piloto e nas proximidades do Setor Comercial Sul. Além disso, as Regiões Administrativas com maior número de pessoas em situação de rua são Gama, Ceilândia, Taguatinga e Brasília.

De 2015 até 2019, já se passaram quatro anos. Portanto, há, hoje, com certeza, mais 2,5 mil pessoas nessa situação no Distrito Federal. Porém, há que ressaltar que as vagas disponíveis para acolhimento não são suficientes. Com efeito, existe no Distrito Federal apenas oito locais de acolhimento, três próprios e cinco conveniados, com tão somente 455 vagas. Dito de outra forma, os locais existentes não comportam nem 20% dessa população.

Nesse contexto, há necessidade de ampliação de políticas públicas mais efetivas para esse segmento não só na área socioassistencial, como, por exemplo, acolhimento, transferência de renda, inclusão produtiva e habitação, mas também na área de saúde, educação, cultura, conforme previsto no inciso I do art. 5º do Projeto de Lei nº 467, de 2019, *in verbis*:

Art. 5º São objetivos da Política Distrital para a População em Situação de Rua do Distrito Federal:

I – assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos servidores e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer trabalho e renda;

O Autor da Proposição reconhece as limitações existentes nos serviços colocados à disposição das pessoas em situação de rua. Com efeito, o § 1º do art. 7º do Projeto prevê que *a rede de acolhimento temporário já existente será reestruturada e **ampliada** para incentivar sua utilização pela população em situação de rua, inclusive mediante a articulação com programas de moradia popular do Governo do Distrito Federal.* (grifo nosso)

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

PL N° 467, 2019

Fls. N° 16, 17, 18

³Disponível em: <https://www.unb.br/humanidades/56-sociologia/245-pesquisa-mostra-que-df-possui-2-5-mil-moradores-de-rua-2>. Acesso em 3/10/2019.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



A Constituição Federal de 1988 – CF inclui a assistência social como direito social fundamental e, em seus arts. 194, 195, 203 e 204, entre outros, assim dispõe, *in verbis*.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento;

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

VI – diversidade da base de financiamento;

Art. 195.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

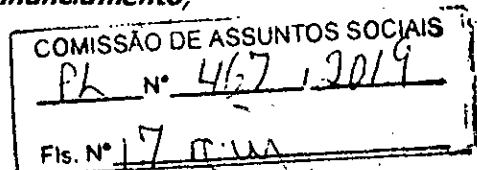
III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;





II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (grifo nosso)

De igual forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF estabelece, em seu art. 3º, VI, que é objetivo do Distrito Federal dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade na área de **assistência social**.

No art. 218, a LODF consigna, em relação à gestão integrada e articulada, *in verbis*:

Art. 218. Compete ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vista a assegurar especialmente:

I – apoio técnico e financeiro para programas de caráter socioeducativos desenvolvidos por entidades beneficentes e de iniciativa de organizações comunitárias;

II – serviços assistenciais de proteção e defesa aos segmentos da população de baixa renda como:

a) alojamento e apoio técnico e social para mendigos, gestantes, egressos de prisões ou de manicômios, portadores de deficiência, migrantes e pessoas vítimas de violência doméstica e prostituídas; (grifo nosso)

Em relação à questão orçamentária, a LODF define no § 5º do art. 149, *in verbis*:

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

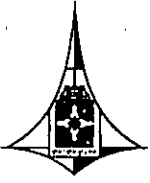
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL N° 467, 2019
Fls. N° 15

§ 5º O orçamento da seguridade social compreenderá receitas e despesas relativas a saúde, previdência, assistência social e receita de concursos de prognósticos, incluídas as oriundas de transferências, e será elaborado com base nos programas de trabalho dos órgãos incumbidos de tais serviços, integrantes da administração direta e indireta.

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

§ 16. Ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, é obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que modifiquem a lei orçamentária anual: (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 85, de 2014.)

I – quando destinadas a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa – ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico – USE



infraestrutura urbana e de assistência social; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 112, de 2019.)

..... (grifo nosso)

Portanto, tanto a CF quanto a LODF definiram a assistência social como direito social fundamental no qual estão incluídas as ações e os serviços públicos destinados às pessoas em situação de rua, a serem implantados de forma descentralizada e articulada com os demais órgãos da Administração Pública e com entidades sociais sem fins lucrativos. Vale ressaltar que atribuir *status* constitucional às normas de índole assistencial contribuiu, sem dúvida, para superar o modelo de assistencialismo e clientelismo e elevá-las à condição de direito social fundamental.

Como é sabido, no âmbito da legislação concorrente, a União tem competência para editar normas gerais em relação à assistência social (art. 24, CF), e ao Distrito Federal compete suplementar a legislação federal, para atender a suas peculiaridades, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da CF.

Em obediência a esse regramento constitucional e ao princípio da descentralização político-administrativa, a coordenação e as normas gerais cabem à União. Contudo, a execução dos respectivos programas competem ao Distrito Federal em parceria com as entidades beneficentes e de assistência social. Além da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, nos termos do art. 204 da CF.

Diante do exposto, votamos **NO MÉRITO**, pela aprovação do Projeto de Lei nº 467, de 2019, nesta Comissão de Assuntos Sociais, resguardando as demais comissões competentes a análise de iniciativa e admissibilidade.

Sala das Comissões, em

2019.

Deputado

Presidente



Deputado LEANDRO GRASS

Relator

