



COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS EM SENTIDO ESTRITO - COPEDH

Coordenador: Leonardo Menin - MPRS
Vice-Coordenadora: Polyana Silveiras - MPDFT
Secretária: Camila Leitão - MPCE

NOTA TÉCNICA CNPG/GNDH Nº 01/2025

EMENTA: *a presente nota aborda parâmetros mínimos acerca de abordagens policiais à população em situação de rua, considerando disposições normativas e jurisprudenciais aplicáveis.*

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG, por intermédio do **GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – GNDH** e de sua **COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA AOS DIREITOS HUMANOS EM SENTIDO ESTRITO – COPEDH**, apresenta a presente **NOTA TÉCNICA**, conforme se expõe a seguir:

A Constituição da República de 1988 consagra, como fundamentos da República, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, impondo o dever de erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, III e IV), abrangendo a aporofobia (aversão ou desprezo aos pobres).

A inviolabilidade dos direitos fundamentais à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º) e a garantia do mínimo existencial — que envolve os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º) — afirmam o compromisso constitucional de proteção integral da pessoa em situação de rua. Reconhece-se, ainda, à pessoa em situação de rua, enquanto habitante da cidade, o direito ao bem-estar urbano (art. 182).

Compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem como exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, II e VII).



A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos, entre outros: (i) a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da pessoa idosa; (ii) o amparo a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; (iii) a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (art. 203).

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) define serviços socioassistenciais como atividades continuadas voltadas às necessidades básicas, observando objetivos, princípios e diretrizes, com respeito à dignidade, à autonomia e ao acesso a benefícios e serviços de qualidade, vedada qualquer comprovação vexatória de necessidade (arts. 4º e 23). Prevê, ainda, programas de amparo voltados: (i) a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (art. 227 da CF e Lei nº 8.069/1990 – ECA) e (ii) às pessoas em situação de rua (art. 23), cabendo ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos na lei (art. 31).

A Lei nº 11.343/2006 instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que atuará em articulação com o Sistema Único de Saúde - SUS, e com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (art. 3º, §2º). Entre os princípios do Sisnad, destacam-se: (i) o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade; (ii) o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes; (iii) a promoção dos valores éticos, culturais e de cidadania do povo brasileiro, reconhecendo-os como fatores de proteção para o uso indevido de drogas e outros comportamentos correlacionados; (iv) a articulação com os órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário visando à cooperação mútua nas atividades do Sisnad e; (v) a adoção de abordagem multidisciplinar que reconheça a interdependência e a natureza complementar das atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas (art. 4º). Tem como objetivos, entre outros: (i) contribuir para a inclusão social do cidadão, visando a torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas e; (ii) promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios (art. 5º).

A Lei nº 13.675/2018 institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), fundada na proteção dos direitos humanos, no respeito aos direitos fundamentais e na promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 4º). Suas diretrizes incluem o fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, a formação e capacitação continuada dos profissionais de segurança, a atuação com base em pesquisas



e diagnósticos, o atendimento humanizado a pessoas em situação de vulnerabilidade e a colaboração entre instituições do sistema de justiça (art. 5º). Entre seus objetivos, destacam-se a prevenção da violência e da criminalidade, com prioridade para grupos mais vulneráveis (como a juventude negra e as mulheres), a produção e divulgação de estudos para subsidiar políticas públicas, o fomento a pesquisas sobre enfrentamento às drogas e a concessão de medidas protetivas a pessoas em situação de vulnerabilidade (art. 6º).

O Decreto nº 7.053/2009 institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, definindo-a (art. 1º, parágrafo único) como grupo heterogêneo de pessoas que têm em comum: (i) pobreza extrema; (ii) vínculos familiares interrompidos ou fragilizados; e (iii) inexistência de moradia convencional regular, utilizando logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como unidades de acolhimento para pernoite ou moradia provisória. Entre os seus princípios (art. 5º) destacam-se: respeito à dignidade humana, atendimento humanizado e universalizado e respeito às diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa. Suas diretrizes (art. 6º) incluem a articulação nos níveis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, a integração em cada nível de governo, a participação da sociedade civil e o incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação — compatíveis com a natureza crônica e multifatorial do fenômeno.

A Resolução CNDH nº 40/2020 consolida diretrizes de promoção, proteção e defesa dos direitos da população em situação de rua, dentre as quais:

- (i) especial proteção a crianças e adolescentes, em conformidade com o ECA e a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2016 (art. 1º, §2º);
- (ii) proteção às mulheres (cis e trans), garantindo-lhes uma vida livre de violência (art. 123);
- (iii) combate a estigmas e práticas higienistas e a toda forma de violência na rede intersetorial (art. 9º);
- (iv) direito à cidade — ir e vir, permanecer em espaço público e acessar serviços, vedada a remoção pelo simples fato de estar em situação de rua (art. 23), admitindo-se a remoção justificada e apenas quando garantida moradia adequada (art. 32, caput);
- (v) configuração de violação de direitos em hipóteses como suspensão e/ou expulsão de serviços públicos como forma de solução de conflitos (art. 13) ou retirada forçada com destinação da área a outros fins (art. 32, parágrafo único);
- (vi) direito à segurança pública com preservação de incolumidade, privacidade



e pertences, assegurando atenção protetiva dos órgãos e agentes públicos contra práticas arbitrárias ou condutas vexatórias ou violentas (art. 59);
(vii) deveres objetivos de atuação dos agentes de segurança: urbanidade, identificação funcional ostensiva (art. 63), não retirar documentos e pertences pessoais (art. 60), preservar o domicílio improvisado (art. 61), não fundamentar abordagem ou busca pessoal em “fundada suspeita” derivada apenas da situação de rua (art. 64), evitar revistas pessoais e, quando indispensáveis, realizá-las por agente do mesmo gênero (art. 65), e vedar prisão para averiguação (art. 66); e
(viii) a capacitação permanente, continuada e sistemática em direitos humanos de gestores, técnicos, educadores sociais, agentes de segurança e demais trabalhadores da rede de atendimento que atuam com a população em situação de rua (arts. 12, 62, 71, 76 e 118).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 976, em 22/8/2023, referendou medida cautelar para tornar obrigatória a observância, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

O voto do Relator, Min. Alexandre de Moraes, reconheceu as precárias condições de vida enfrentadas pela população em situação de rua no Brasil, resultantes de uma crise social crônica e multifatorial, agravada pela ausência de dados estatísticos atualizados e oficiais que permitam a formulação de políticas públicas efetivas. Destacou que, passados mais de 13 anos desde a edição do Decreto nº 7.053/2009, seus objetivos permanecem em grande parte não cumpridos, mantendo milhares de brasileiros em condição de invisibilidade social. Reconheceu também a prática recorrente de atos comissivos e omissivos, por parte de agentes públicos e privados, que atentam contra a dignidade das pessoas em situação de rua, configurando grave ofensa sistemática a direitos humanos e demandando a atuação do Poder Judiciário.

Nessa linha, o Supremo consignou que: i) a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil demanda uma reestruturação institucional que decorre de um quadro grave e urgente de desrespeito a direitos humanos fundamentais; e ii) a violação maciça de direitos humanos — a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional — impele o Poder Judiciário a intervir, mediar e promover esforços para estabelecer uma estrutura adequada de enfrentamento.

O STF ressaltou a necessidade de atenção especial a grupos que acumulam



múltiplas vulnerabilidades — mulheres, população LGBTQIAP+, pessoas negras e crianças — reconhecendo que tais segmentos demandam respostas diferenciadas e reforçadas. Também identificou a aporofobia (aversão ou rejeição às pessoas pobres) como obstáculo estrutural à construção de políticas públicas eficientes, entendendo-a como incompatível com os objetivos fundamentais da República (art. 3º, IV, CF).

O Tribunal afirmou, ainda, que a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, possui fundamento constitucional direto e deve ser aplicada de forma plurifederativa, vinculando todos os entes da Federação, independentemente de adesão formal.

A Resolução CNAS/MDS nº 129/2023 aprovou as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Com base nesses fundamentos, orienta-se que o Ministério Público brasileiro observe as seguintes diretrizes para o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, em especial no tocante às abordagens policiais e sociais realizadas por agentes públicos. Tais parâmetros reafirmam a necessidade de atuação coordenada da instituição, em conformidade com os princípios da unidade e da indivisibilidade, sem prejuízo da independência funcional de seus membros (CF, art. 127, § 1º).

CAPÍTULO I – Disposições Gerais

Art. 1º Esta Nota Técnica estabelece diretrizes para a atuação do Ministério Público brasileiro no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, especialmente no que se refere às abordagens policiais e sociais realizadas por agentes públicos, de modo a assegurar tratamento humanizado e não violento, respeito aos direitos fundamentais e garantia da dignidade da pessoa humana, em especial dos grupos em maior vulnerabilidade social.

Art. 2º Considera-se população em situação de rua 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,



nos termos do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053/2009.

Parágrafo único. A proteção da população em situação de rua constitui exigência constitucional, fundada no princípio da dignidade da pessoa humana, no objetivo fundamental de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, e na garantia do mínimo existencial, assegurando o acesso a direitos fundamentais e sociais indispensáveis à vida digna.

Art. 3º Durante a abordagem da população em situação de rua, os agentes públicos devem conduzir sua atuação em conformidade com os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, nos termos do art. 5º do Decreto nº 7.053/2009, e, em especial:

- a) respeito à dignidade da pessoa humana;
- b) urbanidade e atendimento humanizado;
- c) não criminalização das pessoas em situação de rua;
- d) promoção do acesso aos direitos de cidadania e às políticas públicas;
- e) preservação da incolumidade, da privacidade e da autonomia, reconhecendo-as como sujeitos de direito, com participação em decisões sobre sua vida e questões coletivas;
- f) inafastabilidade do acesso a serviços de saúde e assistência social, ainda que haja exclusão digital, falta de identificação civil, ausência de documentos ou residência fixa;
- g) compreensão da pessoa em situação de rua em sua integralidade (aspectos psíquicos, físicos e sociais);
- h) reconhecimento da heterogeneidade da população em situação de rua (nível de escolaridade, origem, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas);
- i) reconhecimento dos aspectos interseccionais de grupos que acumulam múltiplas vulnerabilidades (mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas convalescentes, população negra, migrantes, povos indígenas, pessoas de comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, pessoas em sofrimento mental, inclusive as que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas);
- j) reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente em situação de rua, com prevenção e coibição do trabalho infantil, da exploração sexual e de todas as formas de violência, reconhecendo-se o caráter excepcional da privação de liberdade de adolescentes e a preservação de vínculos familiares e comunitários sempre que possível;
- k) reconhecimento dos direitos das mulheres em situação de rua ao livre exercício da maternidade e da amamentação, bem como dos direitos da criança sob seus cuidados.



Parágrafo único. Nas situações que envolvam grupos em condição de múltiplas vulnerabilidades, a abordagem deve ser planejada e executada de forma diferenciada e reforçada, observando-se os princípios específicos e as diretrizes das políticas públicas voltadas à respectiva coletividade.

Art. 4º. Constituem deveres objetivos dos agentes públicos durante a abordagem da população em situação de rua:

I – abster-se de práticas vexatórias, arbitrárias, higienistas, discriminatórias ou violentas, bem como adotar medidas para prevenir, apurar e responsabilizar condutas dessa natureza praticadas por terceiros;

II – empregar linguagem respeitosa, evitando expressões que reforcem estigmas, preconceitos ou visões higienistas em relação à população em situação de rua;

III – portar, de forma ostensiva, crachá ou outra forma de identificação funcional, em local visível;

IV – tratar travestis e transexuais de acordo com o pronome de tratamento que indicarem, reconhecendo e respeitando o nome social sempre que solicitado;

V – comunicar ao Conselho Tutelar, quando necessária medida excepcional de acolhimento familiar ou institucional de crianças e adolescentes em situação de rua, ou outra medida de proteção, para as providências cabíveis, em conformidade com o ECA e a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2016.

Art. 5º É vedado:

I – remover compulsoriamente pessoas em situação de rua pelo simples fato de estarem nessa situação ou para posterior destinação da área a outros fins públicos ou privados;

II – suspender ou expulsar pessoas de serviços públicos como forma de solução de conflitos.

III – obstar, por qualquer meio, a oferta e distribuição de alimentos, água ou oferecimento de serviços, pela sociedade civil ou outros atores, à população em situação de rua.

IV - realizar registros fotográficos, gravações de áudio ou de vídeo de pessoas em situação de rua sem o consentimento expresso e inequívoco da pessoa retratada, por configurar violação ao direito à imagem, à dignidade e à intimidade, assegurados pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

V - a expedição, aplicação ou utilização de normas, em especial Decretos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), voltadas a grandes eventos ou operações de segurança, de forma a privar de liberdade, remover, dispersar ou constranger pessoas em situação de rua, por configurar medida discriminatória



e violadora de direitos fundamentais.

Parágrafo único. A retirada de pessoas de espaços públicos ou privados deve ser fundamentada e somente poderá ocorrer mediante prévia garantia de moradia adequada, nos termos da ADPF 828.

CAPÍTULO II - Da Abordagem Policial

Art. 6º As abordagens da população em situação de rua realizadas por agentes de segurança pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituída pela Lei nº 13.675/2018, devem observar os seguintes parâmetros, em conformidade com a Resolução CNDH nº 40/2020:

I – serem motivadas por critérios objetivos, não se considerando a situação de rua, por si só, como fundada suspeita para justificar abordagem ou busca pessoal;

II – serem realizadas por agente do mesmo gênero da pessoa abordada;

III – preservar o domicílio improvisado, respeitando sua inviolabilidade e privacidade;

IV – ser registradas por meio audiovisual, com preservação das imagens por prazo razoável para fins de controle e responsabilização;

V – ser precedidas de comunicação ao Ministério Público e aos órgãos da rede de proteção, como Conselhos Tutelares e Secretarias competentes, quando decorrentes de operações planejadas por órgãos de segurança pública.

§1º Pessoas travestis e transexuais em situação de rua devem ser previamente consultadas sobre a preferência quanto ao gênero do agente que realizará a abordagem.

§2º Na hipótese de oposição à abordagem ou de impossibilidade de manifestação de vontade, aplica-se o disposto no inciso II deste artigo.

Art. 7º A revista pessoal de pessoas em situação de rua deve ser evitada e somente poderá ser realizada em caráter excepcional, quando estritamente indispensável, adotando-se, nessa hipótese, todas as cautelas para prevenir constrangimentos e assegurar a proteção integral de seus direitos, nos termos da Resolução CNDH nº 40/2020.

Art. 8º É vedado, nos termos da Resolução CNDH nº 40/2020:

I – apreender documentos e objetos pessoais, salvo nas estritas hipóteses legais e mediante lavratura do respectivo auto;

II – efetuar prisão para averiguação ou qualquer medida de restrição de liberdade sem fundamento legal.

Parágrafo único. É ilegal a prisão para averiguação com fundamento na



situação de rua, podendo ensejar a responsabilização do agente público nas esferas penal, cível e administrativa.

Art. 9º Os agentes de segurança pública devem participar de capacitações continuadas em direitos humanos, com vistas a atuar como orientadores e garantidores de direitos da população em situação de rua, protegendo-a contra violações e contribuindo para sua inserção nos serviços públicos a que têm direito, nos termos da Resolução CNDH nº 40/2020.

CAPÍTULO III - Da Abordagem Social

Art. 10 A abordagem social é serviço continuado e programado, desenvolvido junto à população em situação de rua, destinado à identificação de famílias e indivíduos com direitos violados, com os seguintes objetivos, nos termos da Resolução nº 109/2009 do CNAS:

I – suprir necessidades imediatas;

II – possibilitar o acesso à rede de serviços socioassistenciais e a benefícios assistenciais;

III – promover condições para a construção do processo de saída das ruas.

Art. 11 A abordagem social deve ser executada, sempre que possível, de forma multidisciplinar e por equipes multiprofissionais, compostas obrigatoriamente por profissionais capacitados e vinculados ao Serviço Especializado em Abordagem Social, nos termos da Resolução nº 109/2009 do CNAS.

§1º A atuação da abordagem social deve contemplar praças, entroncamentos rodoviários, fronteiras, espaços públicos destinados a atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e de comércio, terminais de transporte coletivo, entre outros.

§2º Durante a abordagem, devem ser esclarecidas às pessoas em situação de rua as condições de acesso ao acolhimento institucional, bem como a serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer e trabalho e renda.

§3º A população em situação de rua fica dispensada da apresentação de comprovação de endereço para atendimento junto ao Sistema Único de Saúde, nos termos da Portaria nº 940/2011, do CNAS.

§4º É vedada a adoção de práticas repressivas, bem como a imposição de diagnóstico, prescrição ou determinação forçada de tratamentos terapêuticos, manicomiais ou religiosos, devendo a atuação pautar-se na redução de riscos e de danos físicos e sociais.



CAPÍTULO IV – Disposições Finais

Art. 12. Incumbe ao Ministério Público brasileiro zelar pelo respeito aos direitos fundamentais da população em situação de rua, assegurando que seja reconhecida e tratada como sujeito de direitos, com respeito à sua dignidade, à sua autonomia e ao seu direito de ir, vir e permanecer nos espaços públicos.

Parágrafo único. Para o cumprimento dessa atribuição, o Ministério Público deve:

I – fiscalizar a implementação e a efetividade das políticas públicas destinadas à população em situação de rua, inclusive a observância, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, das diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, independentemente da adesão formal dos entes federativos, nos termos da APDF 976;

II – adotar medidas para proteger a população de rua contra práticas abusivas, vexatórias ou discriminatórias, especialmente quando perpetradas por agentes públicos;

III – fiscalizar e acompanhar o funcionamento dos equipamentos e serviços que integram:

(a) o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tais como Cras, Creas, Centros POP, Centros-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias, Unidades de Acolhimento diversas;

(b) a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), tais como CAPs e Unidades Básicas de Saúde, integrantes do SUS;

IV – fomentar e promover ações de formação e capacitação permanente de profissionais para uma atuação humanizada junto à população em situação de rua, bem como de combate à aporofobia;

V – acompanhar a realização de estudos e pesquisas que produzam dados estatísticos atualizados e oficiais sobre a população em situação de rua, bem como do Censo Nacional da População em Situação de Rua (Censo POP Rua), de modo a subsidiar a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas, nos termos das prioridades estabelecidas pela Resolução CNAS/MDS nº 129/2023.

VI- sugerir às forças policiais e guardas municipais, por meio da atuação conjunta com os órgãos institucionais de controle externo, a adoção das diretrizes desta Nota Técnica e da Resolução CNDH nº 40/2020 em Protocolos Operacionais Padrão e/ou Protocolos de atividade operacional.

VII – fiscalizar e fomentar a inclusão, nas leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), dos recursos necessários à efetivação das políticas públicas e serviços de



assistência social destinados à efetivação das diretrizes desta Nota Técnica, garantindo sua execução adequada e contínua.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

LEDA MARA NASCIMENTO ALBUQUERQUE
Presidente do GNDH
Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Amazonas

LEONARDO MENIN
Coordenador da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos
em Sentido Estrito - COPEDH