

Parecer: MPC/SRF/864/2025
Processo: RLA 24/80057407
Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família
Assunto: Auditoria operacional destinada a avaliar as políticas públicas estadual e municipais que atendem à população em situação de rua.

Número Unificado: MPC-SC 2.4/2025.493

1. Introdução

Cuida-se de auditoria operacional¹ promovida com o propósito de avaliar as políticas públicas direcionadas à População em Situação de Rua (PSR), abrangendo os mecanismos de planejamento, a execução das ações e a estrutura de monitoramento existentes no Estado de Santa Catarina – por meio da Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família e da Secretaria de Saúde – e nos municípios de Balneário Camboriú, Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Palhoça, São José e Tubarão.

Concluída a fase de coleta documental e de análise das informações obtidas sobre o objeto auditado, a Diretoria de Atividades Especiais apresentou o Relatório n. DAE-87/2024 (fls. 2728-2844), no qual propôs audiência dos titulares das unidades gestoras auditadas, a fim de oportunizar manifestação acerca das recomendações sugeridas.

¹ Deflagrada a partir da Decisão Singular n. GAC/AMF - 599/2024, proferida no bojo do Processo n. PAF 24/80057407, com o seguinte teor:

“Diante do exposto, determino, com fundamento na Resolução nº TC-161/2020:

1. Aprovar a presente Proposta de Ação de Fiscalização – PAF para a realização de auditoria operacional, com o objetivo de avaliar as políticas públicas estaduais e municipais que atendem à População em Situação de Rua, identificando-se oportunidades de aprimoramento na gestão da política pública para essa população;

2. Autorizar a conversão do presente PAF em processo específico do tipo RLA – Relatório de Auditoria Operacional.” (fls. 17-18)

Acolhida a proposta pelo Exmo. Relator (fl. 2845-2848), os gestores apresentaram documentos e informações ao longo das fls. 2880-3394, exceto as Prefeituras de Brusque, Florianópolis, São José e Tubarão, que deixaram transcorrer *in albis* o prazo concedido.

Na reanálise da matéria por meio do Relatório n. DAE-73/2025 (fls. 3396-3544), os auditores do Tribunal sugeriram a concessão de prazo para apresentação de planos de ação voltados ao implemento das recomendações sugeridas.

Vieram-me os autos.

2. Análise

A População em Situação de Rua (PSR), conceituada no § 1º do art. 1º do Decreto federal n. 7.053/2009,² constitui um dos segmentos sociais em maior condição de vulnerabilidade, resultante da conjugação de fatores como pobreza extrema, rompimento de vínculos familiares, ausência de moradia, insegurança alimentar, utilização de drogas, adoecimento físico e mental e dificuldades de acesso às políticas públicas básicas.

Trata-se de fenômeno complexo e multissetorial, cuja persistência evidencia fragilidades estruturais na garantia de proteção social adequada a uma parte significativa da população carente.

De acordo com o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais,³ a população em situação de rua alcançou, em 2026, o número registrado

² Art. 1º. [...]. Parágrafo único. Para fins deste Decreto, 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.

³ Disponível em: <https://cbn.globo.com/brasil/noticia/2026/01/13/no-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-cresceu-cerca-de-88percent-entre-2020-e-2026-aponta-estudo.ghtml>.

oficialmente de 365.822 pessoas, representando aumento de 88% desde o ano de 2020.

Nada obstante, apenas mais recentemente o fenômeno vem sendo objeto de maior atenção por parte do controle externo, tendo o Tribunal de Contas da União finalizado sua primeira atuação direcionada sobre o assunto no final de 2025, com a sinalização de que futuros trabalhos deverão ser empreendidos para superação do problema (Acórdão n. 2951/2025 – Plenário):⁴

Assunto: Primeira etapa de acompanhamento das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua.

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. PROGRAMA MORADIA CIDADÃ. **AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.** DILIGÊNCIA. ANÁLISE DE DOCUMENTOS, ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS. CONSTATAÇÃO DE FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA INTERMINISTERIAL E INTERFEDERATIVA, ATRASOS NA IMPLEMENTAÇÃO, RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E AUSÊNCIA DE DIRETRIZES NACIONAIS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA.

[Trecho de voto do relator Min. Jorge Oliveira]:

24. Esta é a primeira fiscalização deste Tribunal dedicada especificamente às políticas públicas voltadas à população em situação de rua, temática que, como já mencionado, adquiriu especial relevância na atualidade.

25. Ainda que, até então, o Tribunal não tivesse examinado de forma direta os programas destinados a esse público, a Corte de Contas jamais se afastou da análise de políticas voltadas às populações em situação de vulnerabilidade. Ao longo de mais de uma década, diversas ações de controle incidiram sobre programas públicos que, embora não tivessem por foco exclusivo a população de rua, dialogavam com questões centrais

⁴ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522popula%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520em%2520situa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520rua%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>.

relacionadas ao presente objeto. Cabe citar, por exemplo, as fiscalizações sobre o combate ao sub-registro civil, sobre o bolsa-família e o cadastro de programas sociais, sobre a política nacional sobre drogas e sobre o programa "Minha Casa, Minha Vida".

26. Que esse seja apenas o primeiro de muitos outros trabalhos com vistas a superar esse problema que afeta muitos municípios brasileiros. (grifei)

A questão também ganhou premência no debate público estadual, mormente considerando os indicadores de aumento da população em situação de rua também no território catarinense, em especial nas grandes cidades, conforme noticiado pela mídia a partir dos dados compilados pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG:⁵

A população em situação de rua em Santa Catarina passou de 5.678 pessoas em 2021 para 9.989 em dezembro de 2023, o que representa um aumento de 76%. A estatística supera a média nacional de 65,5% no mesmo período.

O levantamento é do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), com base em dados do CadÚnico (Cadastro Único de Programas Sociais).

Dez municípios catarinenses concentram 70,5% da população de rua do estado. Em Criciúma, Florianópolis e Palhoça, o número de pessoas nessa situação dobrou de 2021 para 2023. Veja o ranking dos maiores crescimentos:

1. Criciúma: 175,74% (de 136 para 375)
2. Florianópolis: 109,23% (de 1.314 para 2.749)
3. Palhoça: 102,80% (107 para 217)
4. Balneário Camboriú: 94,55% (de 220 para 428)
5. Itajaí: 92,81% (de 334 para 644)
6. São José: 82,70% (de 185 para 338)

⁵ Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/populacao-de-rua-cresce-76-em-sc-em-dois-anos-mas-politicas-esbarram-em-leis-defasad/>.

7. Lages: 59,44% (de 249 para 397)
8. Joinville: 56,47% (de 713 para 1.116)
9. Tubarão: 51,67% (de 180 para 273)
10. Blumenau: 25,09% (de 403 para 504)

Atento ao assunto é que o controle externo catarinense empreendeu a presente auditoria operacional, concentrando-se na verificação das condições administrativas, estruturais e operacionais existentes no Estado de Santa Catarina e nos 13 (treze) municípios fiscalizados para a adequada implementação das políticas públicas destinadas à PSR.

Importante destacar o alinhamento deste trabalho ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 1 da Agenda 2030 da ONU, em especial à meta 1.3, que preconiza a implementação de sistemas de proteção social capazes de alcançar, de forma efetiva, os grupos mais pobres e vulneráveis.⁶

A análise instrutiva buscou avaliar, de forma articulada, a capacidade institucional dos entes federativos de estruturar, executar e monitorar ações alinhadas às diretrizes nacionais, examinando elementos como planejamento, organização, coordenação intersetorial, produção e uso de diagnósticos, bem como a suficiência da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios voltados a esse grupo populacional.

Com isso, pretendeu-se identificar fragilidades que possam comprometer a proteção social devida, limitar a efetividade das intervenções públicas ou mesmo favorecer respostas improvisadas, fragmentadas ou dissociadas da perspectiva de direitos fundamentais.

Para tanto, os trabalhos foram estruturados a partir dos seguintes questionamentos: **(I)** As Administrações Públicas Estadual e Municipais adotam procedimentos para estabelecer e conduzir o diagnóstico oficial da População em

⁶ Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares [...]. 1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis. (BRASIL. Nações Unidas - Brasil. **Agenda Global 2030**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 30.10.2025.

Situação de Rua, considerando a heterogeneidade desse grupo populacional, a abrangência territorial e a precisão dos dados coletados (eficiência, eficácia, equidade)? e **(II)** As Administrações Públicas Estadual e Municipais disponibilizam serviços, programas, projetos e benefícios à População em Situação de Rua, com o objetivo de assegurar atendimento capaz de promover melhorias significativas na vida desses indivíduos (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade)?

Em decorrência da fiscalização empreendida, a auditoria identificou conjunto de achados relacionados às dimensões de planejamento, governança e oferta de serviços.

No que se refere à primeira questão de auditoria, atinente à capacidade de planejamento e organização institucional, foram apontados: **(i)** baixa adesão às diretrizes da Política Nacional para a PSR e insuficiência na constituição de comitês intersetoriais de acompanhamento e monitoramento; e **(ii)** ausência ou fragilidade de diagnósticos locais, dada a carência de dados oficiais atualizados e estruturados sobre essa população, o que compromete a formulação, a execução e o monitoramento das ações.

Quanto à segunda questão de auditoria, relacionada à suficiência e à articulação dos serviços socioassistenciais e de saúde, o corpo instrutivo apontou: **(iii)** insuficiência de serviços, programas e benefícios socioassistenciais, com equipes e unidades abaixo de parâmetros desejáveis e cobertura limitada no território; e **(iv)** insuficiência de serviços e ações de saúde direcionados à PSR, especialmente no tocante à oferta e articulação do Consultório na Rua e demais dispositivos da atenção básica e da rede de cuidados.

A partir da competente análise efetuada pela equipe de auditoria, deflui-se que a natureza multifacetada da questão auditada impõe ao Poder Público a necessidade de atuação planejada, contínua e intersetorial, que ultrapasse respostas pontuais ou meramente emergenciais e se oriente pela efetivação de ações estruturadas, em consonância com as diretrizes da Política

Nacional para a PSR, instituída pelo Decreto n. 7.053/2009, e com os deveres constitucionais de proteção social.

A instrução técnica, nesse contexto, evidencia como obstáculo recorrente à atuação estatal a carência histórica de dados oficiais consistentes e atualizados sobre a PSR, circunstância que contribui para a invisibilidade social desse grupo.

A ausência de diagnósticos territoriais precisos, aliada à natureza itinerante dessa população, é amplamente contextualizada no relatório, a partir da análise crítica das limitações dos levantamentos censitários tradicionais e da utilização complementar de bases administrativas, como o Cadastro Único e estudos produzidos pelo IPEA.

Nesse cenário, merece especial destaque o esforço desenvolvido pelo corpo instrutivo, que promoveu sistematização abrangente e qualificada do tema, articulando o histórico da PSR no Brasil, o marco normativo aplicável – com ênfase na Política Nacional e em sua aplicação obrigatória – e o panorama atual dessa população no Brasil e em Santa Catarina.

Tal abordagem confere densidade analítica à auditoria e fornece substrato consistente para a compreensão dos achados, ao evidenciar que as fragilidades identificadas não se situam em vazio normativo, mas sim em contexto no qual existem diretrizes que dependem, contudo, de efetiva implementação pelos entes federativos.

Esse entendimento foi reforçado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal ao referendar a medida cautelar concedida na ADPF n. 976,⁷ ocasião na qual se reconheceu que a persistência de omissões estruturais na atuação estatal em relação à PSR configura afronta a preceitos fundamentais, representando potencial estado de coisas inconstitucional.

No referido precedente, o STF assentou que as diretrizes da Política Nacional para a PSR não possuem caráter meramente programático,

⁷ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

constituindo parâmetro obrigatório de atuação para todos os entes federativos, independentemente de adesão formal.

Ficou consignado, ainda, que a inexistência de diagnósticos territoriais consistentes, a ausência de instâncias intersetoriais de coordenação e a insuficiência de políticas articuladas revelam descumprimento de deveres constitucionais mínimos de proteção social, ampliando o risco de adoção de respostas inadequadas e fragmentadas.

Em diversos aspectos, as constatações de ordem geral consignadas no julgamento cautelar da ADPF n. 976 encontraram eco nos achados da presente auditoria, revelando oportunidades de melhoria passíveis de serem fomentadas pelo controle externo catarinense no bojo desta fiscalização.

Feitas estas considerações introdutórias, e à luz das informações produzidas pela DAE, das manifestações apresentadas pelas unidades gestoras fiscalizadas e das normas e precedentes incidentes sobre a matéria, passo ao exame detalhado dos apontamentos e das propostas de encaminhamento sugeridas.

2.1 Baixa adesão formal à Política Nacional para a População em Situação de Rua e reduzido número de Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento instituídos (*item 2.1.1 do Relatório n. DAE-73/2025*)

A análise das informações prestadas pelos entes fiscalizados evidenciou baixo nível de adesão formal à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto federal n. 7.053/2009, bem como lacunas relevantes na instituição de Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento, instâncias centrais para a coordenação e o acompanhamento das políticas públicas destinadas a esse grupo populacional.

Formalizaram adesão à PNPSR os municípios de Florianópolis, Biguaçu, Criciúma, Lages e São José – este último com documentação

encaminhada ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, ainda pendente de tramitação ministerial. Por sua vez, não concluíram o processo de adesão, no período auditado, os Municípios de Balneário Camboriú, Blumenau, Brusque, Chapecó, Itajaí, Joinville, Palhoça e Tubarão, além do Estado de Santa Catarina, conforme informações consolidadas pela instrução técnica (fl. 3446).

No que se refere à instituição de Comitês Intersectoriais de Acompanhamento e Monitoramento, possuem formalmente referida instância os Municípios de Joinville, Lages, Brusque, Florianópolis, Biguaçu, Itajaí, Balneário Camboriú e Criciúma. Lado outro, carecem de tal estrutura os Municípios de Blumenau, Chapecó, Palhoça, São José e Tubarão, bem como o Estado de Santa Catarina (fl. 3446).

A situação evidencia quadro heterogêneo e assimétrico de governança da política pública em questão.

Cumprе esclarecer que, nos termos do Decreto federal n. 7.053/2009, a adesão formal à PNPSR possui natureza discricionária, cabendo a cada ente federativo deliberar sobre sua formalização e definir, em instrumento próprio, as atribuições assumidas na implementação da política. Assim, a ausência de adesão formal, isoladamente considerada, não configura ilegalidade, nem autoriza concluir, de forma automática, pela inexistência de ações voltadas à PSR.

Sem embargo, a recomendação para que os entes omissos formalizem sua adesão à PNPSR decorre do reconhecimento de que a medida favorece a institucionalização das responsabilidades, a articulação intersectorial, a participação social e o monitoramento sistemático das ações, contribuindo para a implementação efetiva de diretrizes já obrigatórias.

Portanto, entendo que o encaminhamento proposto no item 3.2.1⁸ do Relatório n. DAE-73/2025 mostra-se adequado e proporcional às evidências reunidas nos autos, devendo ser compreendido como medida indutiva de aprimoramento institucional.

Lado outro, no tocante à instituição dos Comitês Intersetoriais, divirjo parcialmente da equipe de auditoria no tocante à sugestão de expedição de medidas na forma de simples recomendação.

Isso porque a já citada medida cautelar exarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 976 determinou que todos os Estados e Municípios *aplicassem integralmente* o Decreto Federal n. 7.053/2009:⁹

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. **OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS.** [...].

2. O Decreto Federal 7.053/2009 materializa um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontra substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal. **Plausibilidade do pedido relativo à obrigatória observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo referido Decreto, independentemente de adesão formal por parte dos entes federativos.**

[...].

5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, **independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade**

⁸ 3.2.1. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Blumenau, Brusque, Chapecó, Itajaí, Joinville, Palhoça, Tubarão e à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):

3.2.1.1. Aderir à Política Nacional para a População em Situação de Rua, conforme o disposto no artigo 2º do Decreto Federal nº 7.053/2009 (item 2.1.1 deste relatório);

⁹ Decisão disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar: [...].

[Excerto do voto do Min. Rel. Alexandre de Moraes]:

O Decreto Federal 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, relevante instrumento normativo apto a orientar a resposta estatal à situação de vulnerabilidade deste grupo populacional, cuja implementação deve ocorrer de modo descentralizado por meio da cooperação entre os entes de todos os níveis federativos, ainda que articulados pela União.

O ato infralegal prescreveu, nesse contexto, que a participação de estados e municípios na referida política pública dependeria de sua adesão formal, momento a partir do qual deveriam instituir comitês gestores intersetoriais. Ocorre, como visto, que foram poucos os entes que aderiram à política.

Decreto Federal 7.053/2009

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir 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.

A política nacional arquitetada, contudo, acaba por materializar um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontram seu substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal, impelindo o Estado à necessária proteção de direitos fundamentais para garantir a dignidade humana, resguardando o “direito a direitos”.

Assim, embora emane de patamar federal, o decreto deve ser interpretado como pormenorização efetiva de comandos constitucionais, devendo ser

aplicado de modo plurifederativo para atingir todos os entes subnacionais, ainda que não tenha havido sua adesão formal ao plano.

Tal solução não desnatura o traço descentralizador que caracteriza a assistência social, uma vez que a execução de ações e de programas continua sendo promovida de forma cooperativa em todos os níveis da federação.

Diferentemente, essa aplicação nacional promove preceitos constitucionais conformadores da assistência social que asseguram ao ente federal as competências de coordenar ações governamentais e estabelecer normas gerais, atribuições reproduzidas na Lei 8.742/1993 (LOAS).

Constituição Federal

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.

Lei 8.742/1993

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

[...]

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

Desse modo, mostra-se plausível o deferimento do pedido para que seja integralmente aplicado o Decreto Federal 7.053/2009 a todos os Estados e Municípios brasileiros, ainda que não tenha ocorrido sua adesão formal à política nacional. [Grifos em itálico no original e grifos em negrito meus]

Na esteira dos sobreditos trechos destacados da decisão cautelar, parece-me que o comando insculpido no art. 3º do Decreto Federal n. 7.053/2009,¹⁰ o qual é reforçado pelas diretrizes traçadas nos incisos V e VI do art. 6º,¹¹ deve ser lido como de observância obrigatória, ao menos por todos os entes federados que possuam, em número minimamente significativo, população em situação de rua carente de políticas públicas direcionadas, a exemplo de todas as unidades gestoras presentemente auditadas (*vide* Tabela 5 do Relatório n. DAE-73/2025 - fl. 3431).

Em reforço, faço menção ao teor do Ofício n. 86/2025-P, elaborado pelo Deputado Federal Reimont, Presidente da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados, e encaminhado ao Estado de Santa Catarina em maio de 2025, no qual o referido parlamentar concita a criação, tanto em âmbito estadual quanto municipal, dos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (CIAMP Rua):¹²

Ofício n. 86/2025-P

¹⁰ Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir 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.

¹¹ Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: [...];
V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; [...].

¹² A tramitação do ofício no Poder Executivo de Santa Catarina ocorreu por meio do Processo n. SCC 7887/2025.

Brasília, 19 de maio de 2025.

Aos (Às) Senhores(as) Governadores(as) de Estado e do Distrito Federal.

Assunto: Instituição e fortalecimento dos CIAMP Rua nos territórios.

Excelentíssimos(as) Senhores(as) Governadores(as),

Cumprimentando-os(as) cordialmente, **vimos por meio deste reforçar a importância da instituição dos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (CIAMP Rua) em âmbito estadual e municipal, como instrumento essencial para a efetivação de políticas públicas voltadas a essa população.**

A atuação dos CIAMP Rua é parte central da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que estabelece diretrizes para a promoção da cidadania, dignidade e acesso a direitos fundamentais para pessoas em situação de rua.

De acordo com o Decreto, considera-se pessoa em situação de rua:

Art. 1º. Parágrafo Único. 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.

Os CIAMP Rua são espaços estratégicos de articulação intersetorial entre o poder público e a sociedade civil, promovendo ações integradas de atendimento, acompanhamento e inclusão social da população em situação de rua. Sua implementação fortalece a governança democrática, o controle social e a efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, destaca-se a relevância da ADPF 976, que reconhece a urgência na proteção integral da população em situação de rua e reforça o dever de Estados, do Distrito Federal e dos municípios de observar, de forma imediata e independentemente de adesão formal, às diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, evidenciando a obrigatoriedade de ações articuladas e intersetoriais, como os CIAMP Rua, em consonância com os princípios

constitucionais da dignidade da pessoa humana, da cidadania e da justiça social.

Dessa forma, solicitamos o apoio e a articulação do Governo do Estado para a criação e fortalecimento dos CIAMP Rua nos diferentes territórios sob sua jurisdição, com vistas à consolidação de uma rede de atenção e cuidado integrada e eficaz.

Colocamo-nos à disposição para colaborar com esse processo, certos de que o compromisso com os direitos humanos e a inclusão social é prioridade compartilhada entre as esferas de governo.

Atenciosamente,

Deputado Reimont

Presidente da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial
Câmara dos Deputados

Nesse passo, entendo que a instituição de Comitês Intersetoriais pelos entes omissos deve ser objeto de *determinações*, inclusive porque a inexistência da referida instância formal de coordenação impossibilita a adequada consecução da PNPSR, maximizando os riscos de fragmentação de ações, descontinuidade institucional e respostas desarticuladas às demandas da população em situação de rua.

Consigno que a importância da distinção entre recomendações e determinações reside na possibilidade de futuras medidas punitivas em vista de eventuais descumprimentos injustificados do comando, a teor do artigo 17 da Resolução n. TC-176/2021.¹³

Aqui, destaco ser processualmente admissível a medida à luz do art. 7º da Resolução n. TC-176/2021,¹⁴ haja vista que a matéria foi submetida à

¹³ Art. 17. O descumprimento injustificado de determinação imposta pelo Tribunal Pleno em processo de auditoria operacional poderá ensejar a aplicação de multa àquele que lhe deu causa. Parágrafo único. O Tribunal poderá ainda, na hipótese de descumprimento injustificado de determinação, representar ao Ministério Público Estadual ou Federal, conforme o caso, bem como dar conhecimento aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo correspondentes, sem prejuízo das cominações legais aos responsáveis.

¹⁴ Art. 7º O objetivo e as questões de auditoria, a metodologia, os achados e as conclusões devem constar do relatório de auditoria operacional, que será tramitado ao Relator para despacho de

prévia consideração de todas as unidades gestoras auditadas, ainda que originalmente mediante a sinalização de expedição de recomendações (item 3.1.2 do Relatório n. DAE-87/2024).¹⁵

Nestes termos, entendo que o encaminhamento proposto no item 3.2.2¹⁶ do Relatório n. DAE-73/2025 deva se dar na forma de determinações, com expressa menção aos termos da decisão cautelar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976.

Acredita-se que tanto a recomendação alvitrada pela equipe de auditoria quanto a determinação propugnada por este órgão ministerial possuem o condão de fortalecer a capacidade dos entes federativos de estruturar, de forma contínua e articulada, políticas públicas compatíveis com as diretrizes constitucionais e nacionais de proteção à população em situação de rua.

2.2 Ausência de dados para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a População em Situação de Rua (item 2.1.2 do Relatório n. DAE-73/2025)

A auditoria operacional evidenciou limitações relevantes na capacidade dos entes fiscalizados de planejar, executar e monitorar políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua, decorrentes da inexistência de diagnósticos territoriais abrangentes e intersetoriais.

Em lugar de estudos aptos a captar a heterogeneidade, as dinâmicas de permanência e circulação e o acúmulo de vulnerabilidades desse

audiência, nos termos dos arts. 29, § 1º, e 35, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, antes do julgamento.

¹⁵ Sobre a possibilidade de convolar recomendação em determinação nesta fase processual, referencio o recente precedente consubstanciado na determinação constante do item 2.1.2 da Decisão n. 1166/2024, provinda da sugestão original de recomendação relacionada ao item 3.2.2.2 do Relatório n. DAE-25/2024, no contexto da auditoria operacional @RLA 23/00471226.

¹⁶ 3.2.2. Recomendação aos municípios de Blumenau, Chapecó, Palhoça, São José, Tubarão e à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):

3.2.2.1. Instituir Comitê Intersetorial integrado 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, conforme o disposto no artigo 3º do Decreto Federal nº 7.053/2009 (item 2.1.1 deste relatório).

grupo social, prevalecem registros administrativos fragmentados e centrados nos atendimentos realizados, insuficientes para orientar intervenções públicas estruturadas e sustentáveis, conforme evidenciado no Quadro 20 do último relatório de auditoria (fls. 3456-3458).

No conjunto dos entes auditados, verificou-se que apenas os municípios de Joinville, Balneário Camboriú e Lages apresentaram diagnósticos reconhecidos como mais amplos, ainda que, no caso de Balneário Camboriú, os dados se encontrem em processo de atualização.

Em relação a Lages, a instrução técnica consignou que, no curso da auditoria, o Município concluiu diagnóstico social da PSR (fls. 2935-2994), aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, além de instituir mecanismos voltados à atualização permanente das informações, circunstância que ensejou o afastamento da recomendação anteriormente proposta quanto ao ponto (fls. 3466-3467).

Os demais entes fiscalizados (Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Palhoça, São José e Tubarão) não dispõem de diagnóstico formal nos parâmetros esperados pela auditoria, tendo encaminhado, em sua maioria, informações restritas a bases operacionais da assistência social ou a registros de atendimentos, desprovidos de caráter intersetorial ou densidade analítica suficientes para subsidiar políticas públicas estruturadas.

A instrução técnica demonstrou que a elaboração de diagnósticos mais abrangentes e qualitativamente densos – capazes de captar a heterogeneidade da PSR, as dinâmicas de permanência e circulação, o acúmulo de vulnerabilidades, os fatores de ingresso nessa condição e as lacunas da rede de serviços – constitui medida adicional essencial ao aprimoramento da governança, do planejamento e do monitoramento das políticas públicas sobre a matéria, em consonância com as diretrizes nacionais incidentes.

Observo que este cenário foi amplamente contextualizado na decisão cautelar proferida no bojo da ADPF n. 976, referendada pelo Plenário do STF em agosto de 2023, na qual se reconheceu que a grave escassez de dados estatísticos e a ausência de informações oficiais recentes sobre a PSR constituem obstáculo estrutural ao enfrentamento da questão.

Naquela assentada, destacou-se que os censos demográficos historicamente ignoraram essa população¹⁷ e que o único levantamento nacional de maior abrangência datava de 2009. Evidenciaram-se também as limitações das bases administrativas comumente utilizadas – como o Cadastro Único, os Registros Mensais de Atendimento e o Censo SUAS –, as quais não alcançam os segmentos mais marginalizados desse grupo.

A inexistência de mapeamento oficial impede não apenas a mensuração quantitativa, mas também, como já dito, a produção de dados qualitativos que permitam delinear perfis, identificar vulnerabilidades, compreender as causas de entrada e saída das ruas e orientar políticas públicas mais eficientes, prevenindo respostas improvisadas e gastos públicos ineficazes.

Nesse contexto, a decisão cautelar proferida na ADPF n. 976 atribuiu centralidade à elaboração de diagnósticos territoriais, nos seguintes termos:¹⁸

5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar: [...] (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da

¹⁷ De acordo com o Observatório Nacional dos Direitos Humanos, “*embora o Censo Demográfico de 2022 não tenha contabilizado diretamente a população em situação de rua, ele identificou 160.485 pessoas vivendo em domicílios improvisados, isto é, locais que não são para moradia, convencionalmente, mas que tenha pessoas morando. A maior parte delas estava vivendo em tendas ou barracas de lona, plástico ou tecido (35,3%) e dentro de estabelecimentos comerciais em funcionamento (27%)*”.

Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/PSR--Quantas-s%C3%A3o%3F>.

¹⁸ Decisão disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

situação nos respectivos territórios, 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.

Não obstante o teor da decisão judicial supracitada, os elementos colhidos na presente auditoria sugerem que, transcorrido lapso superior a dois anos desde o provimento cautelar, parcela significativa dos entes fiscalizados ainda não apresentou diagnósticos sobre o tema, o que evidencia a persistência de fragilidades estruturais na base informacional necessária à formulação e à implementação de políticas públicas efetivas.

Portanto, considerando que a elaboração de diagnóstico envolvendo a PSR foi expressamente determinada pelo Poder Judiciário a todos os Municípios, entendo pertinente a expedição de *determinações* aos entes municipais auditados para a adoção dessa providência.

Ainda que a decisão cautelar tenha textualmente referenciado, como integrante do diagnóstico determinado, apenas “*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*”, compreendo que o mencionado rol apenas listou, exemplificativamente, questões ilustrativas, sem excluir outras nuances inerentes ao efetivo diagnóstico da situação pelos respectivos gestores municipais, sobretudo nos municípios de maior população em situação de rua, tais como os entes ora auditados.

Para além da decisão cautelar em comento, reforça o cabimento da medida, na forma de determinação, a própria essencialidade do diagnóstico como instrumento basilar de ação planejada do poder público no enfrentamento da complexa questão de fundo, sem o que não disporia o gestor de informações suficientes para conduzir adequadamente a política pública em questão no seu território.

A exemplo do asseverado no item precedente, consigno que a importância da distinção entre recomendações e determinações reside na possibilidade de futuras medidas punitivas em vista de eventuais

descumprimentos injustificados do comando,¹⁹ a teor do artigo 17 da Resolução n. TC-176/2021.²⁰

A propósito, referencio determinação assemelhada expedida pelo Tribunal Pleno por meio do item 2.3.5 da Decisão n. 190/2024,²¹ ao se constatar, no contexto de auditoria operacional acerca da gestão dos recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência, que o diagnóstico então existente acerca da realidade estadual continha falhas e dados desatualizados, incapazes de subsidiar o planejamento de ações futuras, a teor das constatações feitas pela respectiva equipe de auditoria na altura das fls. 954 e 966 do RLA 21/00296412.

Ilustrativo também o teor da determinação expedida pelo Tribunal Pleno por meio do item 6.2.1.1 da Decisão n. 160/2017,²² no contexto de auditoria operacional acerca da assistência ao idoso no Estado (RLA 14/00662335).

¹⁹ Destaco ser processualmente admissível a medida à luz do art. 7º da Resolução n. TC-176/2021, haja vista que a matéria foi submetida à prévia consideração de todas as unidades gestoras auditadas, ainda que originalmente mediante a sinalização de expedição de recomendações. Sobre a possibilidade de convolar recomendação em determinação nesta fase processual, referencio o recente precedente consubstanciado na determinação constante do item 2.1.2 da Decisão n. 1166/2024, provinda da sugestão original de recomendação relacionada ao item 3.2.2.2 do Relatório n. DAE-25/2024, no contexto da auditoria operacional RLA 23/00471226.

²⁰ Art. 17. O descumprimento injustificado de determinação imposta pelo Tribunal Pleno em processo de auditoria operacional poderá ensejar a aplicação de multa àquele que lhe deu causa. Parágrafo único. O Tribunal poderá ainda, na hipótese de descumprimento injustificado de determinação, representar ao Ministério Público Estadual ou Federal, conforme o caso, bem como dar conhecimento aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo correspondentes, sem prejuízo das cominações legais aos responsáveis.

²¹ 2.3. Determinações ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Estado de Santa Catarina, com o apoio da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família: [...].

2.3.5. Avalie a necessidade de revisão do diagnóstico, no que tange à delimitação do público-alvo e territorialidade, a fim de garantir as ações que integram o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que estão vinculadas à gestão do FIA.

²² 6.2. Conceder a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução n. TCE-79/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo atividades, prazos e responsáveis, visando o cumprimento das determinações e a implantação das recomendações a seguir:

6.2.1. Determinações:

6.2.1.1. Elaborar diagnóstico da situação do idoso no Estado em conjunto com o Conselho Estadual do Idoso, conforme o inciso IV do art. 6º da Lei (estadual) n. 11.436/00 e inciso I do art. 2º da Lei (estadual) n. 10.073/96 (item 2.1.1 do Relatório de Instrução DAE n. 026/2015); [...].

Portanto, entendo que o encaminhamento proposto no item 3.2.3²³ do Relatório n. DAE-73/2025 deva se dar na forma de determinação.

Na esteira destas considerações, entendo igualmente adequado incrementar a redação sugerida pela equipe de auditoria sobre o ponto, de maneira a melhor explicitar para as unidades gestoras a necessidade de se realizar, na medida do possível, diagnóstico adequado que forneça não apenas dados quantitativos, mas também informações qualitativas capazes de efetivamente propiciar visão abrangente sobre a realidade de cada Município.

Sobre isso, ganha destaque o exemplo do Censo de 2019 realizado pelo Município de São Paulo, referenciado pelo Min. Alexandre de Moraes no seu voto proferido na ADPF n. 976:²⁴

[...] a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas.

O município de São Paulo, em 2019, promoveu um Censo (Qualitest Inteligência em Pesquisa) para realizar um levantamento amostral do perfil socioeconômico das pessoas em situação de rua na cidade.

Na pesquisa, nota-se a análise dos três eixos, ao destacar os seguintes elementos: origem das pessoas em situação de rua; local de permanência; sexo; raça/cor; idade; escolaridade; acesso à documentação; rua e acolhimento; motivos de estar em situação de rua; vínculo familiares; tempo de rua; segurança alimentar e cotidiano; trabalho e renda; saúde; orientação sexual; deficiência; uso de álcool e drogas; internação em instituições; cidadania; participação social; atendimento em serviços públicos; e superação da situação de rua.

[...].

²³ 3.2.3. Recomendação aos municípios de Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.3.1. Elaborar diagnóstico atualizado da População em Situação de Rua, abordando os elementos necessários para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para esse grupo populacional, estabelecendo mecanismos permanentes de atualização dos dados coletados.

²⁴ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

A breve exposição dos resultados encontrados no Censo de 2019, realizado no Município de São Paulo, para além de exemplo para futuros e necessários censos oficiais financiados pelo Governo Federal, é um parâmetro inicial importante para a compreensão de elementos que compõem os três eixos (evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas).

Nesse passo, sugiro incremento da redação atinente à determinação em comento, nos seguintes termos: *“Elaborar diagnóstico atualizado da População em Situação de Rua para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para esse grupo populacional, a partir da colheita de elementos quantitativos e qualitativos que propiciem visão mais acurada do público-alvo em questão, a exemplo do número de pessoas em situação de rua por área geográfica, das suas diferentes características (sexo, raça, idade, escolaridade, acesso à documentação civil, vínculos familiares, deficiência, uso de álcool e drogas, entre outros), das dinâmicas de sua permanência e circulação no território, dos fatores de ingresso nessa condição, da estrutura e das lacunas da rede de serviços municipais de assistência social, saúde, alimentação, trabalho, moradia, educação e segurança pública, sem prejuízo de outros elementos considerados pertinentes, estabelecendo ainda mecanismos permanentes de atualização dos dados coletados”*.

De outro tanto, este representante ministerial não se opõe à recomendação complementar alvitrada no item 3.2.4²⁵ do Relatório n. DAE-73/2025, voltada ao suporte técnico a ser prestado pela SAS na realização dos diagnósticos municipais.

Em correlação com o assunto tratado neste tópico, destaco, a título informativo, que o Censo Nacional da População em Situação de Rua constitui uma das ações do Eixo 7 do Plano Nacional Ruas Visíveis:²⁶

²⁵ 3.2.4. Recomendação à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):
3.2.4.1. Dar suporte técnico necessário a fim de desenvolver mecanismos permanentes de monitoramento e acompanhamento para realização dos diagnósticos municipais da População em Situação de Rua (item 2.1.2 deste relatório).

Eixo 7 – Produção e gestão de dados

Historicamente, a população em situação de rua tem sido invisibilizada nas estatísticas oficiais, dificultando a elaboração de programas e ações que considerem suas especificidades. A carência de informações sistematizadas, diagnósticos atualizados e indicadores confiáveis sobre essa população dificulta o planejamento e a implementação de ações efetivas por parte do poder público nas três esferas de governo. Por isso, é essencial investir na melhoria dos sistemas de registro, no cruzamento de dados entre diferentes ações setoriais, na realização de censos e pesquisas amostrais periódicas, buscando identificar o perfil socioeconômico, trajetórias, formas de sociabilidade, padrões de territorialidade, necessidades e demandas dessa população.

O Eixo 7 reúne as ações que visam subsidiar com dados e evidências a formulação e o monitoramento de programas, serviços e ações intersetoriais capazes de assegurar os direitos, reduzir danos e promover a inserção social da população em situação de rua, bem como apoiar o poder público no direcionamento de suas capacidades institucionais para promoção e proteção dessas pessoas. Entre as principais ações previstas, destacam-se: a instituição de um Grupo de Trabalho Interinstitucional para definição da metodologia de realização do Censo Nacional Pop Rua; a análise do acesso dessa população aos programas de transferência de renda e do cumprimento de condicionalidades; e o cruzamento dos dados do Censo da população em situação de rua, previsto entre as ações deste Plano, com o CadÚnico para identificar pessoas não atendidas.

[...].

Ações propostas

[...].

• Censo Nacional da População em Situação de Rua

A metodologia atual para o levantamento censitário não consegue captar adequadamente as pessoas em situação de rua, que são um grupo dinâmico e invisibilizado. Para reverter esse quadro, serão direcionados esforços para desenvolver uma metodologia específica para realizar o

²⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>.

Censo dessa população, que considere os seus modos de vida, os seus territórios e as suas especificidades.

META	ÓRGÃOS	PRAZO	ORÇAMENTO INICIAL
7.4. Instituição de GT Interinstitucional para desenhar metodologia do Censo para a população de rua	MDHC, MDS, IPEA, IBGE, MPO, UNFPA	dez/2023	-
7.5. Realização de estudo preliminar de campo para o levantamento de informações sobre a população em situação de rua a partir de operação estatística específica, em município selecionado para teste de instrumentos, metodologia e logística da pesquisa	MDHC, MDS, IPEA, IBGE, MPO, UNFPA	Dez/2023	R\$ 155.985,48
7.6. Censo Nacional da População em Situação de Rua	MDHC, MDS, IPEA, IBGE, MPO, UNFPA	Dez/2025 (conclusão)	A definir a partir do teste da metodologia

Relevante ainda destacar que, no âmbito estadual, foi editada a Lei n. 19.380, de 18 de julho de 2025,²⁷ por meio da qual se instituiu o Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, com a finalidade de subsidiar a formulação, a execução e o monitoramento de políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua (art. 1º, inc. I).

Considerações mais aprofundadas serão tecidas a propósito do mencionado cadastro estadual em tópico próprio mais adiante neste parecer.

2.3 Insuficiência na oferta de serviços, programas e benefícios, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para garantir o atendimento à População em Situação de Rua (item 2.2.1 do Relatório n. DAE-73/2025)

A rede socioassistencial destinada à PSR, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apresenta fragilidades estruturais relevantes em parcela expressiva dos entes fiscalizados, incompatíveis com o patamar mínimo de proteção social especial preconizado pela normativa de regência.

²⁷ Disponível em: <https://leis.ale.sc.gov.br/ato-normativo/52894>.

As diligências realizadas, a análise das evidências documentais e as visitas *in loco* efetuadas pela equipe de auditoria evidenciaram que tais fragilidades se manifestam de forma heterogênea entre os Municípios auditados, mas convergem para um elemento comum: a insuficiência de estruturas especializadas capazes de assegurar atendimento continuado, qualificado e devidamente articulado, em desacordo com os parâmetros organizativos e operacionais do SUAS.

No tocante ao Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), constatou-se que, embora existam 10 unidades em funcionamento no Estado, 3 (três) dos 13 (treze) municípios auditados – Balneário Camboriú, Chapecó e Palhoça – não dispõem desse equipamento (fls. 3472-3473).

Nesses casos, o atendimento restringe-se, em regra, ao serviço de abordagem social e a modalidades pontuais de acolhimento, sem a existência de uma porta de entrada especializada capaz de organizar fluxos, promover o acompanhamento sistemático e articular a rede intersetorial.

Mesmo nos municípios que contam formalmente com Centro POP, foram identificadas precariedades em sua operacionalização, decorrentes de limitações estruturais, insuficiência de recursos humanos e fragilidade dos fluxos de atendimento.

Exemplificativamente, em Criciúma e Florianópolis, há condições físicas inadequadas, desarticulação dos encaminhamentos e esvaziamento do papel do Centro POP como núcleo organizador da política pública, seja pela precarização do equipamento, seja pela priorização de serviços não tipificados (fls. 3480-3486).

Em Chapecó, a ausência simultânea do Centro POP e do Consultório na Rua resultou na concentração indevida de atribuições na Casa de Passagem e no serviço de abordagem social, com imposição de

condicionalidades rígidas e prejuízos à continuidade do acompanhamento (fls. 3476-3479).

Em contraste, Joinville (fls. 3486-3488) e Lages (fls. 3489-3491) apresentam estruturas mais consolidadas, com Centros POP em funcionamento adequado e maior integração com a rede de acolhimento, embora, neste último caso, persistam limitações associadas à insuficiência de profissionais e à sobrecarga das equipes, especialmente diante de demandas sazonais associadas a fluxos migratórios de colheita na agricultura.

A ausência ou o funcionamento precário do Centro POP produz efeitos sistêmicos sobre toda a rede socioassistencial, fragilizando o acolhimento inicial qualificado, os encaminhamentos adequados, a continuidade do acompanhamento e a articulação intersetorial indispensável à efetividade da proteção social especial.

A utilização de serviços não tipificados ou de unidades de acolhimento como substitutos funcionais do Centro POP, embora possa mitigar demandas imediatas, mostra-se incompatível com o desenho normativo do SUAS e contribui para a manutenção de respostas fragmentadas e insuficientes.

Soma-se a esse quadro a recorrente inadequação das equipes de referência, especialmente nos serviços de média complexidade. Conforme os parâmetros normativos sintetizados nos Quadros 39, 42, 43 e 45 do último relatório técnico (fls. 3493-3500), a adequada oferta dos serviços pressupõe equipes multiprofissionais, prioritariamente compostas por servidores efetivos e dimensionadas de acordo com a complexidade das demandas.

Todavia, os dados constantes das Tabelas 06 e 07 (fls. 3495-3496) e dos Quadros 40 e 41 (fl. 3497) evidenciam a ausência ou o número reduzido de profissionais essenciais – como assistentes sociais e psicólogos –, a inexistência de técnicos de nível superior previstos na normativa e a dependência excessiva de vínculos precários em diversos municípios, comprometendo o

acompanhamento continuado, a qualidade do atendimento psicossocial e a efetivação das aquisições socioassistenciais.

Lado outro, as manifestações apresentadas pelos gestores, quando existentes, concentraram-se predominantemente na indicação de ações em curso, expectativas de melhoria ou justificativas de cunho operacional e orçamentário, sem o aporte de elementos objetivos aptos a afastar as evidências produzidas pela auditoria, de modo que prevalece o diagnóstico de insuficiência estrutural e de inadequação dos fluxos e das equipes.

Diante desse quadro – marcado pela fragilidade da rede especializada, pela descontinuidade do acompanhamento e pela centralidade excessiva de respostas provisórias –, o corpo instrutivo avança ao propor encaminhamentos que não se restringem à correção de falhas pontuais, mas se orientam ao fortalecimento institucional da rede do SUAS, incluindo a implantação e fortalecimento dos Centros POP, a adequação das equipes mínimas de referência e o reordenamento dos serviços de acolhimento.

Mostra-se igualmente pertinente o destaque conferido ao papel da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, especialmente no apoio técnico aos municípios e na indução de estratégias de regionalização de serviços especializados de média e alta complexidade, sempre que a escala da demanda ou as limitações da capacidade municipal assim o recomendarem, com vistas à ampliação da cobertura, da eficiência e da equidade territorial da política pública.

Endosso, portanto, as proposições de encaminhamento previstas nos itens 3.2.5,²⁸ 3.2.6²⁹ e 3.2.8³⁰ do Relatório n. DAE-73/2025, porquanto contribuem para a construção de respostas mais integradas, qualificadas e compatíveis com o desenho institucional do SUAS e com a centralidade da população em situação de rua como sujeito de direitos.

Quanto à proposta de recomendação alvitrada no item 3.2.8 do Relatório n. DAE-73/2025, apenas sugiro acréscimo de expressa referência ao art. 13, inc. V,³¹ da Lei n. 8.742/93, como forma de reforçar o amparo legal da recomendação.

Especificamente no tocante à sugestão de recomendações feita por meio do item 3.2.7 do Relatório n. DAE-73/2025,³² endosso, em linhas gerais, o seu teor, sublinhando que, de acordo com dados compilados pelo Ministério dos

²⁸ 3.2.5. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Chapecó e Palhoça:

3.2.5.1. Implantar o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP), tendo em vista o disposto no art. 7, inciso XII, do Decreto Federal nº 7.053/2009, dispondo de estruturas (físicas, de recursos humanos e financeiras) necessárias para seu funcionamento, contando com espaços adequados para oficinas e atendimentos, consolidando o Centro POP como unidade de referência para atendimento, no âmbito do SUAS, à População em Situação de Rua (item 2.2.1 deste relatório).

²⁹ 3.2.6. Recomendação aos municípios de Biguaçu, Blumenau, Brusque, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, São José e Tubarão:

3.2.6.1. Fortalecer a atuação do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) mediante aprimoramentos das estruturas (físicas, de recursos humanos e financeiras), criação de espaços adequados para oficinas e atendimentos, consolidando o Centro POP como unidade de referência para atendimento, no âmbito do SUAS, à População em Situação de Rua (item 2.2.1 deste relatório).

³⁰ 3.2.8. Recomendação à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):

3.2.8.1. Implementar serviços regionalizados de média e alta complexidade para atendimento às pessoas em situação de rua (item 2.2.1 deste relatório).

³¹ Art. 13. Compete aos Estados: [...]; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

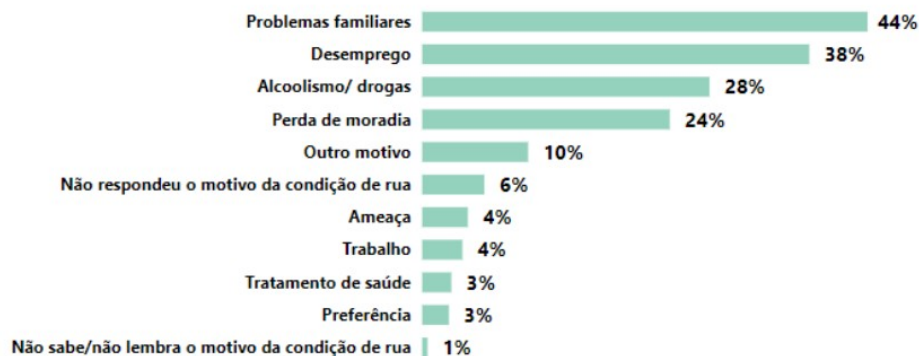
³² 3.2.7. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.7.1. Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local (item 2.2.1 deste relatório).

3.2.7.2. Promover a adequação de profissionais às equipes mínimas de referência pela execução dos serviços e programas de atendimento à População em Situação de Rua, adaptáveis às diferentes realidades, levando em consideração fatores como número de pessoas em situação de rua no município, número de atendimentos, quantidade de vagas nos serviços e programas, conforme os requisitos estabelecidos na NOB-RH/SUAS, na Portaria Nº 122/11 e no anexo V da Portaria de Consolidação nº 3 do Ministério da Saúde, ou normativa que vier a substituir (item 2.2.1 deste relatório).

Direitos Humanos e da Cidadania, cerca de 24% dos moradores de rua acabaram nesta situação por causa preponderante decorrente da perda de moradia (fl. 3426):

Principais motivos pelos quais passou a morar na rua



Demais disso, é certo que o fim último das políticas públicas direcionadas à PSR deve ser a reinserção destes indivíduos na vida social, o que necessariamente passa pela garantia do direito de moradia.

Como forma de reforçar o amparo legal da recomendação, sugiro acréscimo de expressa referência ao art. 7º, inc. I,³³ e ao § 4º do art. 8º,³⁴ ambos do Decreto federal n. 7.053/2009, os quais definem o acesso à moradia como objetivo da PNPSR a ser articulado com a rede de acolhimento temporário existente.

Além disso, entendo oportuno mencionar, na redação da recomendação, a conveniência de que as unidades gestoras estudem a possibilidade de que parte da política de moradia se dê a partir do modelo *Housing First*.

³³ Art. 7º **São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:**

I - **assegurar 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; [...].

³⁴ Art. 8º. [...]. § 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 Governos** Federal, estaduais, **municipais** e do Distrito Federal.

Sobre isso, na esteira da análise feita pela equipe de auditoria sobre o assunto (fls. 3406-3407), destaco as considerações tecidas pelo Min. Alexandre de Moraes no voto cautelar proferido na ADPF n. 976, por meio das quais se evidencia tendência de experimentação do modelo *Housing First* em diversos países, com resultados promissores.

Destaco alguns trechos pertinentes do citado voto:³⁵

[...] o Housing First é apresentado como uma possibilidade de programa de incentivo para saída das ruas dessa população, com a proposta de viabilizar o oferecimento de um moradia permanente, como primeira etapa para a conquista dos demais direitos fundamentais e base para o alcance da autonomia plena.

O modelo Housing First tem como público-alvo pessoas que estão há um longo período em situação de rua e apresentam transtornos mentais. Nessa perspectiva, uma das ideias fundamentais do programa é separar o tratamento da garantia de moradia, assim, elementos estruturais e individuais podem ser reconhecidos com maior clareza, o que viabiliza uma atenção mais efetiva às diferentes demandas do sujeito acolhido (SAM TSEMBERIS. Housing First: the Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders. Missesota: Hazelden, 2015).

O modelo foi disseminado em uma série de países ao redor do globo, com eventuais modificações na proposta original do programa, dada a necessidade de adaptação aos diversos cenários de aplicação (CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. “Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27 (1): 133-150, 2022).

No Brasil, o projeto Moradia Primeiro, programa inspirado no Housing First, tem o objetivo de garantir o acesso imediato de pessoas em situação crônica de rua a uma moradia. Seu público-alvo são indivíduos com mais de cinco anos de rua, que fazem uso abusivo de substâncias químicas e apresentam transtorno mental.

³⁵ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

O Moradia Primeiro conta com dois projetos-piloto, em Curitiba (PR) e em Porto Alegre (RS). Ambos apresentaram resultados positivos, tais como: superação da situação de rua; acesso à moradia permanente; melhoria da qualidade de vida; e redução na demanda por serviços de Assistência Social.

Os resultados do projeto indicam a viabilidade de sua expansão por todo o território nacional, todavia, destaca-se a necessidade de ampliação do perfil de acolhidos, a fim de possibilitar a toda a população em situação de rua ao Moradia Primeiro.

[...].

Diante dos projetos analisados, entende-se que a adaptação de projetos já exitosos em diversos países do mundo à totalidade do território brasileiro, por meio de uma potencialização da concretização de moradia, demanda, em primeiro lugar, a realização de uma pesquisa em todo o Brasil, a fim de mapear o perfil da população em situação de rua do país, além de suas principais necessidades e demandas.

A partir desse desenho, é possível elaborar uma política pública, em parceria com a sociedade civil interessada, capaz de atender ao seu público-alvo de forma eficaz. Delinear o múltiplo perfil da população em situação de rua permite estruturar moradias adaptadas às suas necessidades e eventuais vulnerabilidades, como no caso de pessoas idosas ou com deficiência.

Importante compreender as principais demandas, para permitir a efetiva e eficiente preparação de uma equipe multidisciplinar com condições de acolher, atender e tratar esses sujeitos, de forma qualificada.

Ressalta-se que importar ideias e modelos de política pública de sucesso ao Brasil, com as necessárias adaptações sócio e culturais à realidade nacional, é positivo na medida em que corresponda às condições estruturais, financeiras, sociais e culturais do Estado e da sociedade brasileira.

Nessa lógica, enfatiza-se a necessidade de elaboração de um estudo capaz de delinear todas as nuances que permeiam esse problema crônico social, de modo que não sejam pensadas políticas desassociadas do espaço e tempo de aplicação.

Na esteira das considerações feitas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, faço notar que a matéria integrou o Eixo 5 do Plano Nacional Ruas Visíveis – lançado em dezembro de 2023 -, por meio do Programa Moradia Cidadã.³⁶

Eixo 5 – Habitação

Ampliação das possibilidades de habitação digna para as pessoas em situação de rua, por meio de priorização de acesso ao Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como implementação, em caráter de piloto, do Programa Moradia Cidadã.

[...].

Para a população em situação de rua, a habitação não é apenas uma necessidade básica, mas também um instrumento de promoção da autonomia e de integração social. É fundamental que as políticas públicas de habitação reconheçam e atendam às especificidades da população em situação de rua, garantindo o direito à moradia como um direito humano inalienável.

O Eixo 5 visa contribuir para o tema da habitação como instrumento de apoio à construção da autonomia e saída qualificada da situação de rua de famílias, grupos ou indivíduos, por meio do acesso a programas habitacionais, tendo como premissa a articulação entre as políticas de trabalho, assistência social e saúde, nos níveis federal e local.

No intuito de ampliar as possibilidades de habitação digna para as pessoas em situação de rua, serão revisadas as regulamentações do Programa Minha Casa, Minha Vida, a fim de facilitar e priorizar o acesso dessa população ao maior programa habitacional do Brasil.

[...].

Por fim, **reconhecendo a necessidade de oferta de alternativas para a superação da situação crônica de rua e compreendendo que enfrentar a violação do direito à moradia digna exige novas abordagens e inversão de lógicas estabelecidas, será lançado o Programa Moradia Cidadã. Aplicando a metodologia housing first, o Programa baseia-se na ideia de que a moradia estável e segura é ponto de partida essencial**

³⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>.

para que as pessoas possam lidar com outros desafios, invertendo a lógica “etapista” de que as pessoas em situação de rua devem primeiro obter uma vaga de emprego ou passar por um processo de reabilitação antes de alcançar o direito à moradia. A primeira etapa de implementação do Moradia Cidadã iniciará já em 2024, com realização de projetos piloto em 3 cidades. A partir das experiências-piloto, será refinada a aplicação da metodologia no contexto brasileiro, para sua expansão de forma nacional.

Ações propostas

[...].

META	ÓRGÃOS	PRAZO	ORÇAMENTO INICIAL
5.6. Projeto piloto do Programa Moradia Cidadã, com disponibilização de 150 unidades habitacionais, com prioridade para famílias com crianças e mulheres gestantes.	MDHC, MDS, MS e MJSP	dez/2024	R\$ 3.745.975,74

Referido programa, instituído pela Portaria n. MDHC 453/2024 inicialmente como projeto-piloto,³⁷ foi recentemente objeto de relatório de acompanhamento aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, ensejando a prolação do Acórdão n. 2951/2025, com as seguintes determinações e recomendações de melhoria:³⁸

³⁷ Art. 1º Fica instituído o Projeto Moradia Cidadã no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Art. 2º O Projeto Moradia Cidadã é inspirado na metodologia Housing First (Moradia Primeiro), que oferece acesso imediato à moradia, acompanhado por equipe especializada, formada por profissionais de diferentes áreas, com a finalidade de responder às demandas apresentadas pelas pessoas e famílias atendidas para apoiá-las a permanecer na moradia, construir uma rede de atendimento e promover direitos nos territórios, com vista à superação da situação de rua e ao pleno exercício da cidadania.

Parágrafo único. O Projeto Moradia Cidadã será implementado inicialmente em formato de projeto-piloto, de modo a identificar as potencialidades e desafios da implementação em larga escala, considerada a heterogeneidade da população em situação de rua e as especificidades da realidade brasileira.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/12831/1/PORTARIA%20N%C2%BA%20453%2C%20DE%2029%20DE%20MAIO%20DE%202024%20-%20PORTARIA%20N%C2%BA%20453%2C%20DE%2029%20DE%20MAIO%20DE%202024%20-%20DOU%20Imprensa%20Nacional.pdf>.

³⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522popula%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520em%2520situa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520rua%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>.

Assunto: Primeira etapa de acompanhamento das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua.

Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **PROGRAMA MORADIA CIDADÃ. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.** DILIGÊNCIA. ANÁLISE DE DOCUMENTOS, ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS. CONSTATAÇÃO DE FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA INTERMINISTERIAL E INTERFEDERATIVA, ATRASOS NA IMPLEMENTAÇÃO, RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E AUSÊNCIA DE DIRETRIZES NACIONAIS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA.

Acórdão

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento (1ª Etapa) das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com foco no Programa Moradia Cidadã, integrante do Plano Nacional Ruas Visíveis;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 4º e 11, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que, no prazo de 60 dias, em articulação com os entes executores, estabeleça um cronograma nacional mínimo dos marcos operacionais do projeto-piloto, incluindo metas temporais para etapas essenciais de implementação, atendendo os dispositivos da Portaria MDHC 453/2024 e do Decreto 7.053/2009;

9.2. recomendar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que:

9.2.1. promova divulgação em plataforma oficial do governo federal acerca da execução dos convênios do projeto-piloto do Programa Moradia Cidadã, com atualização trimestral, contendo dados sobre as etapas de implementação dos convênios, incluindo celebração, execução e prestação de contas, a disponibilização das unidades habitacionais com datas de entrega e localidades e o processo de inclusão dos beneficiários, abrangendo a seleção dos participantes, quantidade de contemplados e

perfil socioeconômico, conforme disposto no art. 2º, incisos I e IV da Portaria MDHC 571/2023;

9.2.2. elabore nota técnica orientativa aos entes federativos com diretrizes sobre a atuação dos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) na articulação intersetorial e no acompanhamento da execução local do Programa Moradia Cidadã, com ênfase na supervisão dos resultados para os beneficiários, em atendimento ao Decreto 9.894/2019;

[...];

9.2.4. impulse a ativação do plano de ação previsto no ACT nº 2/2024, com detalhamento operacional das 21 atividades pactuadas, incluindo a definição conjunta de prazos atualizados, instâncias responsáveis por cada ação e entregas prioritárias - especialmente produtos estruturantes como manuais, modelos de pactuação local, protocolos de acompanhamento e diretrizes técnicas para os entes federativos, em cumprimento ao disposto no Acordo de Cooperação Técnica nº 2/2024;

9.2.5. constitua instância técnica federativa no âmbito do Programa Moradia Cidadã, com composição definida, periodicidade mínima de reuniões e instrumentos formais de deliberação, acompanhada da padronização e sistematização dos registros das interlocuções com os entes locais, por meio de diretrizes operacionais e repositório institucional acessível às equipes técnicas do programa, conforme Referencial de Governança Multinível do TCU;

9.2.6. adote providências visando à conclusão dos processos de adesão ao Plano Nacional Ruas Visíveis pelos entes do projeto-piloto que ainda não firmaram termo de compromisso - Distrito Federal e município do Rio de Janeiro -, por meio de articulação com os gestores locais e acompanhamento das pendências de formalização, atendendo ao disposto no Decreto 9.894/2019;

9.2.7. atue junto ao município do Rio de Janeiro para viabilizar a instituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), conforme previsto na Portaria MDHC 453/2024 e orientações da Cartilha de Orientação para Implementação do Projeto Moradia Cidadã, oferecendo suporte técnico à

elaboração do ato local, incluindo orientações sobre composição, atribuições e integração ao Programa Moradia Cidadã;

9.2.8. estabeleça e publique critérios técnicos padronizados utilizados para a seleção de entes federativos no Programa Moradia Cidadã, com etapas formalizadas, registro dos fundamentos e ampla transparência nas decisões, de modo a assegurar isonomia, legitimidade e indução de boas práticas na eventual expansão do programa;

9.2.9. estruture e formalize um plano de monitoramento e avaliação para o Programa Moradia Cidadã, com definição de: objetivos avaliativos; indicadores de processo, resultado e impacto; metodologia de coleta e análise de dados; periodicidade de revisão; instâncias responsáveis; e produtos esperados - incluindo a possibilidade de, conforme avaliação técnica e pactuação federativa, adotar indicador multidimensional baseado em transformações nas condições de vida dos beneficiários, conforme viabilidade técnica, atendendo ao previsto no item b da cláusula terceira do ACT nº 2/2024;

9.2.10. implemente instrumentos de acompanhamento contínuo, tais como: registros regulares das reuniões de monitoramento (atas, pautas e relatórios); sistemas ou planilhas integradas de acompanhamento das ações previstas no ACT nº 2/2024; e relatórios periódicos de execução e avaliação, assegurando rastreabilidade e transparência quanto aos avanços do programa, consoante cláusula quarta do ACT nº 2/2024;

9.2.11. estabeleça diretrizes nacionais de avaliação e reporte para os entes federativos participantes, prevendo: orientações técnicas sobre coleta, sistematização e envio dos dados; periodicidade mínima de envio; estrutura básica de relatório; e indicadores padronizados e adaptáveis ao contexto local - podendo incluir, conforme pactuação federativa, componente multidimensional de mensuração dos resultados obtidos junto à população em situação de rua, em acordo com o disposto no Guia prático de análise *ex post* da Presidência da República;

9.2.12. incorpore nos instrumentos normativos que regem o Programa Moradia Cidadã dispositivos que assegurem a previsibilidade, a estabilidade e a suficiência dos repasses financeiros aos entes executores, considerando critérios como o perfil socioeconômico da população em situação de rua, a

realidade habitacional local e a variação regional dos custos de implementação.

A leitura do mencionado acórdão evidencia que o projeto-piloto do programa em âmbito federal ainda carece de importantes melhorias estruturais, indicando ainda não se encontrar maduro para que sirva de norte às unidades gestoras da presente auditoria.

De toda sorte, tenho como oportuno mencionar a iniciativa federal no bojo da recomendação em comento, para que as unidades gestoras permaneçam atentas às orientações técnicas que vierem a ser traçadas pelo Governo Federal sobre a matéria, bem como para já fomentar eventuais parcerias futuras entre os municípios interessados e a União, nos termos do que preveem os artigos 10, § 1º,³⁹ 13, *caput*,⁴⁰ e 15, inc. I,⁴¹ da Portaria n. MDHC 453/2024.

Diante de todas estas considerações, proponho que as recomendações alvitradas no item 3.2.7 do Relatório n. DAE-73/2025⁴² sejam

³⁹ Art. 10. O acompanhamento e monitoramento do Projeto serão realizados pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, por meio da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, em cooperação técnica estabelecida com outros ministérios competentes e entes federativos que aderirem ao Projeto.

§ 1º Será estabelecida parceria entre gestores municipais ou estaduais das Secretarias competentes para implantação e monitoramento da execução do Projeto, sempre que essa se der por meio de convênio com o respectivo ente federativo.

⁴⁰ Art. 13. O Projeto Moradia Cidadã poderá ser executado por meio de parceria com o poder público ou com organizações da sociedade civil, desde que o Distrito Federal, os Estados e Municípios interessados tenham firmado Termo de Compromisso de Implementação do Plano Nacional Ruas Visíveis, construído com base na Política Nacional da População em Situação de Rua, consoante o Decreto nº 7.053/2009.

⁴¹ Art. 15. **A execução do Projeto Moradia Cidadã envolverá:**

I - **apoio a iniciativas do poder público municipal**, dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil, para desenvolvimento e fortalecimento de novas tecnologias sociais voltadas à garantia da moradia e da autonomia da população em situação de rua; e [...].

⁴² 3.2.7. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.7.1. Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local (item 2.2.1 deste relatório).

3.2.7.2. Promover a adequação de profissionais às equipes mínimas de referência pela execução dos serviços e programas de atendimento à População em Situação de Rua, adaptáveis às diferentes realidades, levando em consideração fatores como número de pessoas em situação de rua no município, número de atendimentos, quantidade de vagas nos serviços e programas, conforme os requisitos estabelecidos na NOB-RH/SUAS, na Portaria Nº 122/11 e no anexo V da Portaria de Consolidação nº 3 do Ministério da Saúde, ou normativa que vier a substituir (item 2.2.1 deste relatório).

expedidas nos seguintes termos: *“Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local, em atenção ao art. 7º, inc. I, e ao art. 8º, § 4º, do Decreto federal n. 7.053/2009. Considerar, na implantação da respectiva política habitacional, a possibilidade de implementar projetos próprios baseados no modelo Housing First, atentando-se para as orientações técnicas e parcerias disponíveis no âmbito do Governo de Santa Catarina, bem como do Governo federal por meio do Programa Moradia Cidadã, instituído pela Portaria n. MDHC 453/2024”*.

Ainda sobre o assunto, e na esteira da parte final da proposição acima, entendo que as políticas que visem a moradia permanente para a PSR não devem se restringir ao campo dos municípios, havendo margem para papel mais ativo do Estado de Santa Catarina nesta seara, no contexto da cooperação interfederativa que pauta as ações no âmbito da assistência social, a teor do disposto no art. 204, inc. I, da Constituição, nos artigos 11 e 13, incisos II e VI, da Lei n. 8.742/93 e no art. 6º, inc. III e art. 8º, § 4º, ambos do Decreto federal n. 7.053/2009:

CRFB

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; [...].

...

Lei n. 8.742/93

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas

gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 13. Compete aos Estados: [...];

II - **cofinanciar**, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, **os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local**; [...];

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e **assessorar os Municípios para seu desenvolvimento**.

...

Decreto federal n. 7.053/2009

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

[...].

Art. 8º [...].

§ 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 Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal**.

Ilustrativo, neste sentido, o que estatui a Lei Estadual Complementar n. 422/2008, com a redação atualizada pela Lei Estadual n. 18.339/2022, que prevê a criação de subprograma de promoção social do direito à moradia da população em situação de rua no contexto do Programa Estadual de Habitação Popular – NOVA CASA, com repasses de recursos a municípios para consecução de políticas de habitação por intermédio do Fundo de Habitação Popular do Estado de Santa Catarina (FUNDHAB):

Art. 1º Fica instituído no Estado o Programa de Habitação Popular - NOVA CASA, com o objetivo de promover atendimento à área habitacional de interesse social, desenvolvendo ações integradas e articuladas com outras

políticas setoriais, objetivando a melhoria substantiva da qualidade de vida da população de baixa renda.

§ 1º Por meio de Ato do Poder Executivo Estadual e aprovado no Conselho Gestor do Fundo de Habitação Popular do Estado de Santa Catarina (CGFUNDHAB), poderão ser criados os seguintes subprogramas com finalidades específicas:

[...];

III – subprograma de promoção social do direito à moradia da população em situação de rua;

[...].

§ 2º Todos os subprogramas do § 1º deste artigo, serão desenvolvidos em conformidade com as disposições desta Lei e da Lei federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.

§ 3º Cabe à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS) a coordenação das ações de planejamento e execução do Programa de Habitação Popular - NOVA CASA e seus subprogramas. (NR) (Redação dada pela Lei 18.339, de 2022)

[...].

Art. 6º Os recursos do FUNDHAB serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Municípios que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber recursos do FUNDHAB;

II – constituir conselho paritário entre o Poder Público e sociedade civil vinculadas à área de habitação;

III – apresentar Plano Habitacional de interesse social considerando as especificações do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao Programa de Habitação Popular - NOVA CASA;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e as diretrizes para concessão dos subsídios de que trata o art. 2º desta Lei Complementar.

§ 1º A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), será responsável pela execução orçamentária, administrativa e financeira do FUNDHAB.

§ 2º Ficam as transferências de recursos do FUNDHAB para os Municípios condicionadas ao oferecimento de contrapartida, nas condições estabelecidas pelo CGFUNDHAB e nos termos da Lei Complementar federal nº [101](#), de 4 de maio de 2000.

§ 3º A contrapartida de que trata o § 2º deste artigo dar-se-á em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito do Programa de Habitação Popular - NOVA CASA.

[...].

§ 9º O Estado deverá promover e assessorar o Município na sua adequação e criação de estruturas próprias de habitação no âmbito dos Municípios.

Muito embora os dados de despesa detalhada atinentes ao *Programa 540 - Nova Casa* e ao *Fundo de Habitação Popular do Estado de Santa Catarina – Unidade Gestora 260094*, disponíveis no Portal de Transparência do Estado,⁴³ sugiram atual inação executiva e ausência de aplicação de recursos por meio do FUNDHAB, o referido arcabouço legal reforça a pertinência de se expedir recomendação sobre o assunto direcionada ao Estado, inclusive como eventual forma de estímulo à estruturação administrativa do programa, se for o caso.

Aqui, cabe destacar que o Programa Casa Catarina, recentemente lançado pelo Governo do Estado nos termos da Lei Estadual n. 19.156/2024,⁴⁴ aparenta não ter como público-alvo a população em situação de rua, conforme se infere da análise do mencionado texto legal, não se afigurando pertinente, salvo melhor juízo, sua referência na medida ora propugnada.

Nestes termos, entendo adequado que, em adição às recomendações municipais alvitadas pela equipe de auditoria, seja recomendado à SAS⁴⁵ que dê suporte técnico e financeiro às políticas habitacionais dos

⁴³ Disponíveis em: <https://www.transparencia.sc.gov.br/despesa>.

⁴⁴ Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/legislativo/22684>.

⁴⁵ Considerando o disposto no § 3º do art. 1º da Lei Estadual Complementar n. 422/2008, e que a Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS) é, nos termos da Lei Estadual

municípios auditados destinadas à moradia permanente para a População em Situação de Rua, a teor do art. 204, inc. I, da Constituição, dos artigos 11 e 13, incisos II e VI, da Lei n. 8.742/93, dos artigos 6º, inc. III e art. 8º, § 4º, ambos do Decreto federal n. 7.053/2009, e na linha do que prevê a Lei Estadual Complementar n. 422/2008.

Muito embora referida proposta de recomendação não tenha sido submetida à prévia audiência do Governo estadual nos termos do art. 7º da Resolução n. TC-176/2021,⁴⁶ entendo inexistir óbices processuais à sua expedição se assim entender oportuno o eminente Relator, haja vista se tratar de medida destinada ao incremento do potencial de efetividade da presente auditoria, ao mesmo tempo sem estabelecer obrigações mandatórias (determinações) unilaterais ao jurisdicionado sem sua prévia oitiva sobre o tema. Confira-se, a propósito, o entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 2466/2019.⁴⁷

n. 18.646/2023, a pasta sucedânea da extinta Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), cabível direcionar a recomendação para a referida Secretaria de Estado.

⁴⁶ Art. 7º O objetivo e as questões de auditoria, a metodologia, os achados e as conclusões devem constar do relatório de auditoria operacional, que será tramitado ao Relator para despacho de audiência, nos termos dos arts. 29, § 1º, e 35, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, antes do julgamento.

⁴⁷ **Enunciado:** A inobservância da fase de apresentação do relatório preliminar ao gestor para fins de comentários em auditoria operacional, prevista em normativo do TCU, não representa afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois em tal fase não há litigantes ou acusados.

[Excerto pertinente do voto do relator da matéria]: “8. Não há dúvidas que a inocorrência da fase de oitiva prévia do gestor acerca do relatório preliminar de auditoria, conforme preconiza o Manual de Auditoria Operacional da Segecex, em seu item 185, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, pode, dentro de certo contexto, limitar a qualidade dos achados que foram levantados em auditoria operacional.

9.A opinião do gestor, sem sombra de dúvidas, acresce contribuições significativas para que o deslinde da matéria pelo TCU tenha plena conexão e coerência com as atividades da entidade fiscalizada, sem que sua inobservância, contudo, constitua vício apto a macular a decisão prolatada em processo de auditoria, especialmente quando tal decisão não imputou qualquer determinação ao auditado.

10.É que o processo de auditoria, por sua natureza, não comporta o procedimento dialético do contraditório, vez que em tais processos inexistem litigantes ou acusados. Este também é o entendimento pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), quando da apreciação dos MS 31.344/DF e 34.224/DF, o qual transcrevo, deste último, sua ementa esclarecedora:

CONTRADITÓRIO - TRIBUNAL DE CONTAS - CONTROLE EXTERNO - INEXIGIBILIDADE. O contraditório pressupõe a existência de litigantes ou acusados, o que não ocorre quando o Tribunal de Contas atua no campo da fiscalização de órgãos e entes administrativos. **CONTROLE ABSTRATO - DECADÊNCIA - INADEQUAÇÃO.** O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica a processos de controle abstrato, em que não há exame de ato específico do qual decorra efeito favorável ao administrado.

[...]

2.4 Insuficiência de serviços e programas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para garantir o atendimento à População em Situação de Rua (item 2.2.2 do Relatório n. DAE-73/2025)

Embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) imponha atuação intersetorial e tenha estabelecido, como objetivo expresso, a criação de meios de articulação entre o SUAS e o SUS (art. 7º, inc. X,⁴⁸ do Decreto federal n. 7.053/2009), a auditoria constatou que persiste, em parcela relevante dos entes fiscalizados, insuficiência de estratégias e dispositivos de atenção em saúde capazes de alcançar a PSR de forma ativa, contínua e integrada, com especial déficit na atenção primária.

Destaco, nesse contexto, o Consultório na Rua (CnaR), instituído na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e disciplinado pela Portaria n. 122/2011,⁴⁹ como dispositivo estruturante de acesso, em razão de sua atuação territorial e abordagem ativa, vocacionado à superação de barreiras recorrentes enfrentadas por esse público e à promoção de cuidado integral articulado com a Unidade Básica de Saúde de referência.

Embora a PNAB atribua às equipes de Atenção Básica a responsabilidade pelo cuidado integral da PSR, mesmo na ausência do CnaR, os elementos colhidos na auditoria indicam que, na prática, a porta de entrada convencional revela-se frequentemente insuficiente para assegurar acesso

23.Com essas considerações, entendo que, no mérito, os presentes embargos devem ser rejeitados.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/COPIAAREA%253A%2522Direito%2520Processual%2522%2520COPIATEMA%253A%2522Princ%25C3%25ADpio%2520da%2520ampla%2520defesa%2522%2520COPIASUBTEMA%253A%2522Auditoria%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/2/sinonimos%253Dtrue

⁴⁸ Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

[...].

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

⁴⁹ Portaria n. 122, de 25 de janeiro de 2011. Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.

efetivo, regular e longitudinal. A inexistência de mecanismos ativos de busca, vinculação e redução de danos tende a resultar em atendimentos episódicos, reativos e de baixa resolutividade, incompatíveis com a complexidade das demandas apresentadas por esse grupo populacional.

Sob essa perspectiva, o corpo instrutivo evidenciou que, dentre os 13 (treze) municípios auditados, apenas 5 (cinco) informaram possuir Consultório na Rua (Blumenau, Florianópolis, Itajaí, Joinville e Palhoça). Os demais não dispõem do serviço, embora, em sua maioria, estejam contemplados nos critérios de financiamento federal, com destaque para Balneário Camboriú, Brusque, Chapecó, Lages, São José e Tubarão, bem como para Criciúma, que, apesar de contar com teto de financiamento, registrou inatividade do serviço no período auditado, sob alegação de reestruturação.

Apesar da existência de Centros de Atenção Psicossocial e de pontos de urgência na rede municipal, a auditoria ressalta que as necessidades de saúde da PSR extrapolam o campo da saúde mental e das demandas agudas, exigindo estratégias de atenção primária, prevenção, cuidado continuado e articulação intersetorial.

As manifestações dos gestores, embora tragam justificativas de ordem organizacional, financeira ou conceitual, não afastam, em essência, o diagnóstico técnico consignado no relatório. Em geral, as respostas enfatizam a existência formal da rede convencional ou apontam limitações orçamentárias e dependência de incentivos federais, sem enfrentar o núcleo do achado: a insuficiência de dispositivos capazes de alcançar a PSR de forma ativa, contínua e orientada à construção de vínculo.

A universalidade formal de acesso, por si só, não se confunde com acesso efetivo, sobretudo na ausência de estratégias territorializadas de busca ativa. Do mesmo modo, a invocação de etapas preparatórias, processos de reestruturação ou investimentos genéricos não elide a constatação de fragilidades no dimensionamento, na cobertura e na capacidade de resposta da atenção

primária às necessidades específicas desse público, permanecendo híidas as evidências técnicas produzidas na auditoria.

Nesse cenário, entendo que o relatório técnico estabelece, de forma adequada, a correlação entre a insuficiência identificada e seus efeitos sistêmicos, notadamente a fragmentação do cuidado, a dificuldade de consolidação de fluxos intersetoriais contínuos e a prevalência de respostas pontuais e reativas, com tendência de agravamento progressivo do quadro de saúde física e mental da população em situação de rua.

Tal fragilidade estrutural também foi expressamente enfrentada pelo STF na decisão cautelar proferida na ADPF n. 976, ao determinar aos Poderes Executivos Municipais, Distrital, Federal e Estaduais, no âmbito de suas atribuições, a formulação de protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a PSR:

5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar: [...] (II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: [...]. **II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua.** (grifei)

O comando judicial explicita que o dever estatal não se esgota na existência formal de serviços, exigindo a organização de fluxos, responsabilidades e estratégias integradas aptas a assegurar cuidado contínuo, equitativo e articulado, em consonância com a perspectiva de direitos da PSR.

À vista desse quadro, acompanho as propostas de recomendações formuladas pela equipe de auditoria nos itens 3.2.9⁵⁰ e 3.2.10⁵¹

⁵⁰ 3.2.9. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Brusque, Chapecó, Criciúma, Lages, São José e Tubarão:

do Relatório n. DAE-73/2025, voltadas à instituição ou ampliação do Consultório na Rua, nos termos da norma federal aplicável.

Feita a análise dos achados de auditoria consignados pela Diretoria de Atividades Especiais, e antes de passar à conclusão desta manifestação ministerial, aproveito o ensejo para tecer considerações específicas sobre determinados pontos atinentes à matéria que, no juízo deste órgão ministerial, merecem destaque e, eventualmente, adoção de medidas adicionais.

2.5. Implementação da Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (Lei n. 14.821/2024)

Por meio da Lei n. 14.821/2024, foi instituída a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), destinada a promover os direitos das pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade (art. 1º).

Nos termos do art. 35 da referida lei, a política em questão será implementada de forma descentralizada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que optarem por aderir mediante instrumento próprio, o qual definirá as atribuições e responsabilidades a serem compartilhadas.

Nada obstante a facultatividade de adesão dos entes subnacionais,⁵² a leitura do inteiro teor da referida norma indica o potencial da política para colaborar no enfrentamento eficaz do problema social sob análise.

3.2.9.1. Instituir o Consultório na Rua, tendo em vista o disposto na Portaria GM/MS nº 1.255/21 ou em instrumento que vier a substituí-la (item 2.2.2 deste relatório).

⁵¹ 3.2.10. Recomendação aos municípios de Blumenau, Florianópolis e Joinville:

3.2.10.1. Promover a ampliação do número de equipes do Consultório na Rua, tendo em vista o disposto na Portaria GM/MS nº 1.255/21 ou em instrumento que vier a substituí-la (item 2.2.2 deste relatório).

⁵² Não há decisão do Supremo Tribunal Federal determinando a observância da referida política por parte dos entes subnacionais, diferentemente do que ocorre com a Política Nacional para a PSR, instituída pelo Decreto n. 7.053/2009.

De acordo com a sobredita lei, prevê-se que as esferas federativas aderentes ao PNTC PopRua deverão instituir, como unidades territoriais básicas de implementação (art. 6º, § 1º),⁵³ os denominados Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua), destinados a prestar atendimento específico às pessoas em situação de rua que necessitem de orientação profissional e inserção no mercado de trabalho (art. 6º, *caput*),⁵⁴ mediante busca ativa e construção de planos individuais profissionais (art. 7º, §§ 3º e 4º),⁵⁵ adotando ações de forma integrada com as equipes dos Serviços Especializados em Abordagem Social (Seas) e dos Consultórios na Rua (CnR) (art. 7º, § 5º).⁵⁶

Para além dos referidos centros, o texto legal procura fomentar diversas medidas por parte de Estados e Municípios, a exemplo das seguintes: **i)** instituição do Programa Selo Amigo PopRua, com o objetivo de promover ações afirmativas específicas da iniciativa privada com vistas a estimular a contratação de pessoas em situação de rua (art. 8º); **ii)** criação de mecanismos para garantir a inclusão de adolescentes e jovens em situação de rua, com idade entre 15 e 29 anos, em programas locais de aprendizagem, de qualificação profissional e de inserção segura no mercado de trabalho (art. 10); **iii)** incentivo à contratação, por parte de empresas vencedoras de licitações públicas, de aprendizes adolescentes em situação de rua entre 14 e 18 anos (art. 10, § 1º); **iv)** criação de mecanismos

⁵³ Art. 6º. [...]. § 1º Os CatRua serão as unidades territoriais básicas de implementação da PNTC PopRua, responsáveis por articular as ações de empregabilidade, de qualificação profissional, de economia solidária e de integração intersetorial com as demais políticas públicas.

⁵⁴ Art. 6º O poder público, em todas as esferas federativas que aderirem à PNTC PopRua, deverá instituir rede de Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua) com o objetivo de prestar atendimento às pessoas em situação de rua que buscam orientação profissional e inserção no mercado de trabalho.

⁵⁵ Art. 7º. [...].

§ 3º Para efetivar o acompanhamento personalizado do trabalhador em situação de rua, os CatRua deverão construir plano individual profissional que respeite o perfil profissional do trabalhador em situação de rua e observe o seu grau subjetivo de dificuldade de adaptação ao mercado de trabalho, adequando a intensidade dos apoios oferecidos.

§ 4º Os CatRua deverão, em articulação com os serviços socioassistenciais, realizar busca ativa de trabalhadores em situação de rua que estejam em logradouros públicos, por meio de ações itinerantes realizadas no território de forma contínua e articulada com a rede socioassistencial.

⁵⁶ Art. 7º [...]. § 5º Sempre que possível, as ações territoriais dos CatRua serão realizadas de forma integrada com as equipes dos Serviços Especializados em Abordagem Social (Seas) e dos Consultórios na Rua (CnR).

para ofertar cursos à PSR com o objetivo de promover capacitação, profissionalização, qualificação e requalificação profissional (art. 11); **v)** instituição, em todas as esferas federativas, de bolsas de incentivo financeiro (Bolsas QualisRua) às pessoas em situação de rua participantes de cursos de qualificação profissional (art. 12), com a consequente obrigação de disponibilizar, imediatamente e de forma simultânea, vagas nas instituições públicas de educação infantil e nas escolas públicas de tempo integral dos ensinos fundamental e médio para crianças e adolescentes que compõem o núcleo familiar do beneficiário (art. 20); **vi)** criação, nas regiões centrais das cidades, de escolas que atendam às necessidades educacionais específicas das pessoas em situação de rua (art. 13, § 5º); **vii)** promoção de acesso da PSR à educação superior, notadamente instituições públicas (art. 16); **viii)** priorização de vagas nas instituições públicas de educação infantil e nas escolas públicas de tempo integral dos ensinos fundamental e médio para crianças e adolescentes integrantes de famílias em situação de rua (art. 18); **ix)** implementação de incubadoras sociais para fomentar o cooperativismo dos grupos de pessoas em situação de rua, com base no modelo de organização da economia solidária e com foco na autonomia e na autogestão (art. 25); e **x)** constituição de grupos de trabalho interfederativos destinados ao mapeamento e levantamento das demandas educacionais e de trabalho das pessoas em situação de rua (art. 30).

Note-se, também, que a PNTC PopRua prevê a necessidade de acesso imediato dos beneficiários à moradia (art. 21, *caput*),⁵⁷ ou, não sendo isto imediatamente possível, ao acolhimento provisório vinculado ao atendimento futuro em políticas habitacionais (art. 21, §§ 1º e 2º),⁵⁸ o que se correlaciona

⁵⁷ Art. 21. A PNTC PopRua deverá garantir o acesso imediato à moradia dos beneficiários, por meio de políticas de habitação ou por programas específicos para a população em situação de rua, com o objetivo de promover a sustentabilidade do acesso ao trabalho, respeitadas a autonomia e a autodeterminação da pessoa em situação de rua.

⁵⁸ Art. 21. [...]. § 1º No caso de impossibilidade de atender imediatamente ao disposto no *caput* deste artigo, o poder público, de forma subsidiária e provisória, deverá garantir às pessoas em situação de rua e a seus núcleos familiares vagas fixas na rede socioassistencial, preferencialmente em modalidades de acolhimento provisório mais autônomas e privadas.

§ 2º O acolhimento provisório descrito no § 1º deste artigo deverá ser vinculado ao atendimento futuro do beneficiário em políticas públicas de acesso à moradia.

diretamente com a proposta de recomendação alvitrada no item 3.2.7 do Relatório n. DAE-73/2025⁵⁹ e ampliada nos termos do item 2.3 deste parecer.

A despeito do potencial da mencionada política, a equipe de auditoria consignou a inexistência de sua implementação pelos entes auditados (fl. 3528):

A presente auditoria também se dedicou a analisar as ações desenvolvidas pelos municípios para promover a inclusão da População em Situação de Rua no mercado de trabalho. Assim, embora a Lei Federal nº 14.821/24, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua, seja recente e **sua implementação ainda não tenha sido realizada pelos entes auditados**, esta auditoria identificou diversas iniciativas locais que visam a promover a inserção profissional desse público, conforme descrito no quadro abaixo.

Ressalta-se que a inserção no mercado de trabalho tende a ser um processo gradual e individualizado. Assim, nem todas as pessoas em situação de rua estarão imediatamente prontas para um regime de trabalho formal, o que deve ser respeitado. Desse modo, a construção de um projeto de vida profissional exige tempo, apoio e acompanhamento especializado. (grifei)

Lado outro, muito embora a DAE tenha apontado a identificação de “diversas iniciativas locais que visam a promover a inserção profissional” da PSR, o Quadro 50 do Relatório n. DAE-73/2025 (fls. 3529-3531) - no qual foram consignadas tais ações -, não evidenciou realização de programas coordenados e consistentes sobre o assunto na linha aproximada do previsto na Lei n. 14.821/2024, tendo apenas constado medidas genéricas de encaminhamento

⁵⁹ 3.2.7. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.7.1. Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local (item 2.2.1 deste relatório).

3.2.7.2. Promover a adequação de profissionais às equipes mínimas de referência pela execução dos serviços e programas de atendimento à População em Situação de Rua, adaptáveis às diferentes realidades, levando em consideração fatores como número de pessoas em situação de rua no município, número de atendimentos, quantidade de vagas nos serviços e programas, conforme os requisitos estabelecidos na NOB-RH/SUAS, na Portaria Nº 122/11 e no anexo V da Portaria de Consolidação nº 3 do Ministério da Saúde, ou normativa que vier a substituir (item 2.2.1 deste relatório).

com algum grau de consistência nos municípios de Lages, Chapecó, Florianópolis, Balneário Camboriú e Criciúma:

Observações da equipe de auditoria envolvendo Lages (fl. 3529): “O Centro POP e o Acolhimento Pop oferecem diversas ações para auxiliar pessoas em situação de rua na busca por emprego, como: oficinas de elaboração de currículos, orientação para processos seletivos e inscrição em cursos profissionalizantes. Atualmente, seis usuários do Acolhimento Pop estão empregados formalmente. Em parceria com o Senar e o Banco de Alimentos, são oferecidos cursos profissionalizantes, tendo um usuário matriculado no curso de panificação. Além disso, o projeto 'Incluir', em parceria com a Cáritas, oferece orientação e equipamentos para quem deseja trabalhar como catador de recicláveis”.

Observações da equipe de auditoria envolvendo Chapecó (fl. 3530): “Oferece diversas iniciativas para promover a inclusão no mercado de trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade. O Programa Oportuniza oferece cursos de qualificação profissional e o Programa Frentes de Trabalho proporciona experiência prática em serviços públicos e capacitação. Além disso, o município realiza ações de conscientização junto a empresas para gerar oportunidades de emprego para os participantes desses programas”.

Observações da equipe de auditoria envolvendo Florianópolis (fl. 3530): “No Centro POP, os usuários podem fazer currículos, retirar impressões, fazer ligações para agendamentos de entrevistas. Ainda, há fornecimento de vale transporte para deslocamento até as entrevistas agendadas, ajuda com o envio de currículos por e-mail, fornecimento de declaração de endereço para o empregador e para abertura em contas bancárias, bem como um mural de oportunidades em que são fixadas as vagas de emprego disponíveis (fl. 1924). Além disso, no Centro dia, são ofertadas diversas oficinas com o intuito de desenvolver novas habilidades para esse grupo populacional”.

Observações da equipe de auditoria envolvendo Balneário Camboriú (fl. 3530): “Pessoas em situação de rua são encaminhadas para o mercado de trabalho através do Sistema Municipal de Emprego (SIME), localizado no CRAS das Nações. Essas pessoas contam com auxílio na documentação, elaboração de currículos e encaminhamento para vagas de emprego”.

Observações da equipe de auditoria envolvendo Criciúma (fl. 3531):

“Após acolhimento na República, o município encaminha para a “Central de Empregos”.

Salvo melhor juízo, as ações descritas não se revelam suficientes diante da importância da questão como fator capaz de reduzir a população em situação de rua em Santa Catarina, na linha do objetivo da PNPSR consignado no inc. XIV do art. 7º do Decreto federal n. 7.053/2009.⁶⁰

Conforme asseverou o Min. Alexandre de Moraes na ADPF n. 976,⁶¹ *“é usual que estes indivíduos [população em situação de rua] encontrem obstáculos relacionados à reinserção no mercado de trabalho, apresentando-se como de fundamental importância a atuação do Estado como facilitador na adequação e adaptação destes em suas atividades laborais”.*

Ainda de acordo com o Ministro, *“a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas”* (grifei).

Na esteira do terceiro eixo enunciado, é certo que o fim último das políticas públicas direcionadas à PSR deve ser a reinserção destes indivíduos na vida social, o que necessariamente passa pela garantia dos direitos de qualificação profissional e trabalho.

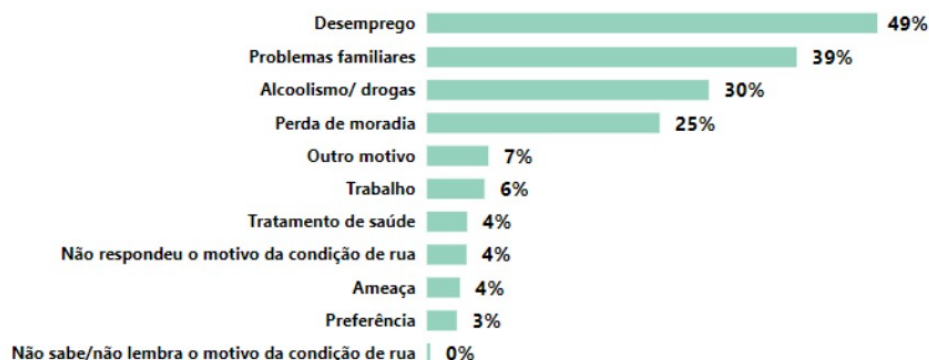
Os números confirmam a centralidade da questão.

Com efeito, de acordo com a equipe de auditoria, citando dados de 2023 extraídos do MDHC e do CadÚnico, 88,59% da população em situação de rua se encontra na faixa etária adulta, entre 20 e 59 anos (fl. 3424), e a principal causa que antecede a situação de rua em Santa Catarina é o desemprego, perfazendo 49% das situações registradas (fls. 3433 e 3434):

⁶⁰ Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: [...]; XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

⁶¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

Principais motivos pelos quais passou a morar na rua



Outrossim, mais de 84% da população em situação de rua em Santa Catarina já exerceu atividade formal (fl. 3434), evidenciando que a maioria desse grupo já esteve inserida no mercado de trabalho e possui alguma experiência capaz de ser aproveitada.

O grau de escolaridade do público-alvo em questão também reforça as possibilidades da política pública em comento. De acordo com a Diretoria de Atividades Especiais, “a análise dos dados sobre escolaridade da População em Situação de Rua em Santa Catarina revela um cenário melhor que a média brasileira: a maioria (96%) já teve contato com o sistema educacional e mais de 94% declaram saber ler e escrever” (fl. 3433).

Conforme bem observado pela própria equipe de auditoria (fls. 3424-3425), “a concentração da População em Situação de Rua na idade economicamente ativa, aliada ao nível de escolaridade, indica potencial para a inserção no mercado de trabalho, desde que sejam oferecidas oportunidades de qualificação profissional e de acesso a empregos”.

Frente a todas estas considerações, sugiro ao eminente Relator que considere a oportunidade e conveniência de, aproveitando o ensejo da presente auditoria operacional, expedir recomendação específica direcionada à promoção de políticas públicas voltadas à garantia do direito ao trabalho para a

população em situação de rua, inclusive fomentando-se a adesão dos entes auditados à PNTC PopRua.

Em reforço ao papel do controle externo catarinense no fomento da política pública em questão, destaco o teor do art. 31 da própria Lei n. 14.821/2024:

Art. 31. A PNTC PopRua deverá criar fluxos de trabalho específicos com os órgãos de fiscalização entre a União, **os Estados**, o Distrito Federal **e os Municípios, a fim de garantir o cumprimento desta Lei**, de combater as violações de direitos e de promover o trabalho decente de pessoas em situação de rua, especialmente por meio da efetivação de seus direitos trabalhistas e previdenciários. (grifei)

Nestes termos, proponho seja recomendado a todos os entes auditados que, em atenção ao inc. XIV do art. 7º do Decreto federal n. 7.053/2009, instituem e incrementem política pública que vise promover elevação da escolaridade, qualificação profissional, trabalho e renda para a População em Situação de Rua, avaliando ainda a possibilidade de adesão formal à Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), nos termos do art. 35 da Lei n. 14.821/2024.

2.6. Implementação do Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua (Lei n. 19.380, de 18 de julho de 2025)

Conforme já tangenciado no item 2.2 deste parecer, após os trabalhos iniciais da presente auditoria, sobreveio a Lei estadual n. 19.380, de 18 de julho de 2025,⁶² a qual criou o Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, com as finalidades expressas de **i) subsidiar a formulação, a execução e o monitoramento de políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua** (art. 1º, inc. I); e **ii) apoiar ações de atendimento, acolhimento, encaminhamento e reinserção social plena de pessoas em situação de rua** (art. 1º, inc. II).

⁶² Disponível em: <https://leis.ale.sc.gov.br/ato-normativo/52894>.

De acordo com a referida lei, caberá à Secretaria de Estado da Segurança Pública operacionalizar o cadastro (art. 2º),⁶³ devendo os Municípios interessados na sua implantação expressamente aderir por meio de termo específico (art. 8º),⁶⁴ que será condicionante para que o Estado efetue repasses de recursos para ações municipais voltadas às pessoas em situação de rua (art. 9º).⁶⁵

Para a coleta de dados e consequente estruturação do cadastro, a norma estadual previu a atuação colaborativa de equipe multiprofissionais do Estados, dos Municípios aderentes e de organizações da sociedade civil parceiras (art. 4º).⁶⁶

Em manifestação recentemente endereçada à Defensoria Pública do Estado por meio da Informação DIAS/SAS n. 24/2026, datada de 16 de janeiro de 2026, a Diretoria de Assistência Social da SAS consignou que a

⁶³ Art. 2º O Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua será implantado e custeado pelo Poder Executivo Estadual, sendo a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP) responsável por sua operacionalização, observadas as seguintes diretrizes:

I – garantia da segurança e do sigilo dos dados pessoais coletados, em conformidade com a Lei federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018; e

II – definição de níveis de acesso aos dados pessoais, conforme as necessidades específicas de cada política pública voltada às pessoas em situação de rua.

Parágrafo único. O Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, sempre que possível, deverá ser integrado ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), a fim de facilitar o acesso das pessoas cadastradas a benefícios e políticas públicas de outros entes federativos.

⁶⁴ Art. 8º A implantação do Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua nos Municípios dar-se-á mediante termo de adesão, com parâmetros técnicos e operacionais definidos na regulamentação desta Lei.

Parágrafo único. O Estado prestará apoio técnico e financeiro aos Municípios, conforme critérios objetivos definidos na regulamentação desta Lei.

⁶⁵ Art. 9º O repasse de recursos estaduais aos Municípios para ações voltadas às pessoas em situação de rua ficará condicionado à adesão dos Municípios ao Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, à sua implantação e à inserção e à atualização fidedigna de dados.

⁶⁶ Art. 4º O Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua funcionará por meio da coleta de dados das pessoas em situação de rua, a ser realizada, de forma corresponsável, por agentes públicos que atendam diretamente a essas pessoas, no âmbito das políticas públicas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional, de habitação, de saúde, de educação, de trabalho, emprego e renda e de segurança pública, dentre outras correlatas.

§ 1º A coleta de dados poderá ser realizada por equipes multiprofissionais e forças-tarefa, que poderão ser formadas por agentes públicos do Poder Executivo Estadual, por agentes públicos de outros Poderes do Estado e dos Municípios e por representantes de organizações da sociedade civil voltadas às pessoas em situação de rua.

§ 2º A coleta de dados incluirá fotos, imagens e dados biométricos, com vistas ao uso de recursos de reconhecimento facial e georreferenciamento, observado o disposto na Lei federal nº 13.709, de 2018.

regulamentação da lei em comento se encontra em fase final de elaboração, a partir do que será definida a metodologia específica para formação do cadastro (fls. 5/6 do Processo n. SAS 6118/2025 – SGP-e):

No que se refere ao cadastro da Pessoa em Situação de Rua, informa-se que a Lei nº 19.380/2025, que institui o Programa Estadual “Muito Além das Ruas”, encontra-se em processo de regulamentação. O decreto regulamentador está em fase final de elaboração, após uma série de reuniões e alinhamentos entre as Secretarias de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, da Saúde, da Segurança Pública, da Fazenda e a Casa Civil.

Ressalta-se que a metodologia específica do cadastro ainda não se encontra definida, estando condicionada à publicação do referido decreto, o qual instituirá Comitê de Trabalho responsável por construir, de forma compartilhada, os procedimentos, critérios, instrumentos e salvaguardas necessários à sua eventual implementação, em estrita observância às diretrizes do Programa e à legislação vigente, especialmente à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

Registra-se, ainda, que o Governo do Estado promoveu a apresentação do Programa e da proposta de cadastro aos demais Poderes, órgãos e instituições, com o objetivo de assegurar transparência, segurança jurídica e alinhamento institucional. Nesse contexto, reitera-se o compromisso de manutenção do diálogo com a Defensoria Pública antes de qualquer encaminhamento definitivo relacionado à operacionalização do cadastro.

Se adequadamente estruturado e utilizado, o cadastro em questão poderá se constituir em importante ferramenta de promoção das políticas públicas estadual e municipais voltadas à PSR, possibilitando o acesso a dados atualizados e a integração de informações para adoção de ações com maior grau de planejamento e coordenação em Santa Catarina.

Nesse sentido, entendo oportuno que o controle externo catarinense desenvolva atividade fiscalizatória relacionada à norma em comento.

Embora fosse possível cogitar a expedição de recomendações envolvendo a mencionada lei no bojo da presente auditoria - dada a sua intersecção com o objeto auditado -, pondero ser eventualmente mais adequada a

autuação de processo específico por meio do qual o Tribunal de Contas possa, em um primeiro momento, acompanhar as medidas iniciais adotadas pelo Governo estadual com vistas à estruturação do citado cadastro.

Isso porque a sua estruturação está a cargo de unidade gestora não participante da presente auditoria (SSP/SC), encontrando-se ainda em estágio inicial de estruturação.

Dessa forma, sugiro autuação de processo de acompanhamento, nos termos do art. 21 da Resolução n. TC-0161/2020⁶⁷ e da Portaria n. TC-164/2021,⁶⁸ com vistas a que o controle externo catarinense, em paralelo às ações adotadas no âmbito da presente auditoria operacional, fiscalize o cumprimento da Lei estadual n. 19.380/25 e a sua regulamentação ao longo de período predeterminado, a fim de acompanhar as medidas adotadas pelo Governo estadual com vistas à estruturação do Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, bem como o grau de adesão dos Municípios catarinenses.

A partir do referido acompanhamento, compreende-se que será possível avaliar a pertinência de outras ações fiscalizatórias específicas eventualmente necessárias no futuro, direcionadas à promoção da utilização legal e eficiente do cadastro no âmbito do Estado e dos Municípios catarinenses à luz das normas de regência e das políticas públicas incidentes.

⁶⁷ Art. 21 Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal, o qual visa:
I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;
II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e das entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e das atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, efetividade e eficácia dos atos praticados.
III – verificar, ao longo de um período predeterminado, informações sobre atos e fatos administrativos, impropriedades, inconsistências e indícios de irregularidades que possam prejudicar a regular gestão governamental, com vistas à sua solução de forma tempestiva.

⁶⁸ Regulamenta a instauração do procedimento de Acompanhamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

2.7. Determinações direcionadas a Estados e Municípios na medida cautelar exarada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976

Tanto no relatório de auditoria quanto no presente parecer, diversas vezes foi referenciada a medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976, cujo teor representou marco de impulso para a adoção de ações governamentais sobre a matéria por parte de todos os entes da Federação, diante do reconhecimento de potencial estado de coisas inconstitucional.

Por oportuno, repriso o teor da ementa do julgamento cautelar proferido pelo Plenário da Suprema Corte brasileira em 22 de agosto de 2023, no qual foram traçadas determinações e orientações não só ao Governo Federal, mas também aos Governos Estaduais e Municipais:⁶⁹

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. O quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucional, viabiliza a atuação desta SUPREMA CORTE para impor medidas urgentes necessárias à

⁶⁹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>.

preservação da dignidade da pessoa humana e à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária. Precedentes: ADPF 347-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2016; ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/10/2020; ADPF 756-TPI-Ref, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 30/3/2021; ADPF 635-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022.

2. O Decreto Federal 7.053/2009 materializa um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontra substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal. Plausibilidade do pedido relativo à obrigatória observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo referido Decreto, independentemente de adesão formal por parte dos entes federativos.

3. Com vistas à efetiva implementação de uma Política Nacional, a idealização de um amplo plano de ação e de monitoramento pela União constitui providência imprescindível para unir a sociedade e o Estado brasileiros na construção de uma solução consensual e coletiva para o problema social da população em situação de rua.

4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos.

5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar: I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; (II) **Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL**, bem como onde houver atuação, **aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS** que, no âmbito de **suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades**: II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos

institucionais existentes; II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua; II.3) Proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua; II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cíveis de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua; II.10) Disponibilização imediata: II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua; e **(III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL**, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, 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. (grifei)

A leitura atenta das determinações cautelares genericamente direcionadas a Estados e Municípios do país denota a importância do julgado como diretriz a ser transversalmente seguida pelos gestores públicos nesta etapa de estruturação e melhoramento das políticas públicas para a população em situação de rua, de modo a se fomentar intervenções pautadas no tratamento humanizado, não violento e livre de estigmatização, com atenção ao enfrentamento da aporofobia enquanto vetor de potenciais discriminações institucionais.

Sobre a importância da atuação do controle externo na promoção da concretização da medida cautelar exarada na ADPF n. 976, referencio cartilha elaborada em 2024 pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e pelo Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas dos Municípios de Goiás:⁷⁰

Pode-se concluir que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu as recorrentes omissões estruturais dispostos na petição inicial, tendo acatado a maioria dos pleitos em cautelar.

Diante de decisão colegiada com tamanha repercussão social, cabe aos órgãos fiscalizatórios, sobretudo o Ministério Público e os Tribunais de Contas, averiguar o cumprimento das diversas determinações pelos entes federados.

Com base nestas considerações, e levando em conta a direta relação entre as abrangentes medidas determinadas no bojo da ADPF n. 976 e o objeto da presente auditoria, sugiro ao eminente Relator que avalie a

⁷⁰ Cartilha denominada “DIREITOS HUMANOS: População em situação de rua: deveres dos gestores públicos e o papel do sistema de controle externo”.

Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/mpc/wp-content/uploads/2024/02/Cartilha-formatada-30-01-2024-populac%CC%A7a%CC%83o-em-situac%CC%A7a%CC%83o-de-rua.pdf>.

conveniência e oportunidade de expressamente alertar as unidades gestoras no sentido de que considerem, como referência transversal para a sua atuação administrativa envolvendo a matéria, as determinações aplicáveis de atuação humanizada estabelecidas pelo plenário da Corte Suprema brasileira na decisão cautelar da referida ação, em ordem a colaborar com a mitigação do potencial estado de coisas inconstitucional envolvendo a população em situação de rua nos respectivos territórios.

2.8. Considerações finais

Antes de passar à conclusão desta manifestação ministerial, consigno a título informativo que, ao pesquisar outros procedimentos sobre a matéria no âmbito do controle externo catarinense, detectou-se a existência de processo de acompanhamento em trâmite destinado à avaliação específica das políticas públicas municipais de Florianópolis que atendem à população em situação de rua (ACO 25/80015420).

Referido processo teve origem em informações encaminhadas ao Tribunal de Contas dando conta de possíveis falhas na continuidade e efetividade das ações de resgate, serviço de alimentação e acolhimento da PSR na capital catarinense.

Em razão disso, autorizou-se, por meio do Despacho n. GCS/SNI - 377/2025, datado de 21.05.2025, fiscalização específica destinada a colher, pelo período predeterminado de 1 (um) ano, informações de modo a verificar se os programas estão sendo implementados e/ou executados conforme as diretrizes legais e normativas da Política Nacional para a População em Situação de Rua e da NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de identificar possíveis obstáculos operacionais, institucionais ou orçamentários que estejam comprometendo a oferta destes serviços essenciais.

Ainda no que tange à Prefeitura de Florianópolis, tramita na Corte de Contas catarinense representação por meio da qual está sendo fiscalizada a regular prestação de serviços à população de rua por meio do Programa Municipal Passarela da Cidadania (@REP 23/80116312).

Os elementos amealhados nos referidos processos poderão se revelar úteis na instrução da presente auditoria e seus monitoramentos subsequentes, razão pela qual se faz o presente registro.

Por fim, subscrevo as propostas de encaminhamento feitas por meio dos itens 3.3 a 3.6 do Relatório n. DAE-100/2025,⁷¹ as quais se encontram consonantes com os artigos 8º, inciso III e parágrafo único, e 13, *caput*, ambos da Resolução n. TC-176/2021.

3. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas de Santa Catarina, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se pela **adoção** das propostas de encaminhamento feitas no Relatório n. DAE-73/2025, **ressalvadas** as seguintes sugestões de alteração e acréscimo, nos termos deste parecer:

⁷¹ 3.3. Determinar à Diretoria de Atividades Especiais o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, art. 12, e parágrafos 1º e 2º do art. 13, da Resolução Nº TC0176/2021, com autuação de processo específico de monitoramento para cada ente auditado;

3.4 Dar conhecimento à Assessoria de Comunicação deste Tribunal, para que possa promover a publicidade, transparência e o conhecimento da sociedade sobre os resultados da auditoria, possibilitando o controle social, nos termos do art. 16 da Resolução N.TC-0176/2021;

3.5 Determinar o encerramento deste processo, após Decisão Singular do Relator sobre os planos de ação apresentados pelos Gestores, ratificada pelo Tribunal Pleno, com sua vinculação ao(s) futuro(s) processo(s) de monitoramento a ser(em) atuado(s) no momento oportuno, conforme preveem o parágrafo único do art. 8º, art. 10, art. 11, parágrafo único do art. 12 e art. 13 da Resolução nº TC- 0176/2021; e 3.6 Dar ciência do Relatório DAE nº 73/2025, do Parecer MPC, do Relatório e Voto do Relator e da decisão que for proferida, à Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, à Prefeitura Municipal de Biguaçu, à Prefeitura Municipal de Blumenau, à Prefeitura Municipal de Brusque, Prefeitura Municipal de Chapecó, à Prefeitura Municipal de Criciúma, à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Prefeitura Municipal de Itajaí, à Prefeitura Municipal de Joinville, à Prefeitura Municipal de Lages, à Prefeitura Municipal de Palhoça, à Prefeitura Municipal de São José, à Prefeitura Municipal de Tubarão, à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS), à Secretaria de Estado da Saúde (SES), à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina e à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

3.1. Convolar a recomendação proposta no item 3.2.2⁷² do Relatório n. DAE-73/2025 em **determinação**, com o consequente acréscimo, na fundamentação do comando, de menção à medida cautelar expedida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976 (item 2.1 deste parecer).

3.2. Substituir a recomendação proposta no item 3.2.3⁷³ do Relatório n. DAE-73/2025 por **determinação** nos seguintes termos: *“Elaborar diagnóstico atualizado da População em Situação de Rua para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para esse grupo populacional, a partir da colheita de elementos quantitativos e qualitativos que propiciem visão mais acurada do público-alvo em questão, a exemplo do número de pessoas em situação de rua por área geográfica, das suas diferentes características (sexo, raça, idade, escolaridade, acesso à documentação civil, vínculos familiares, deficiência, uso de álcool e drogas, entre outros), das dinâmicas de sua permanência e circulação no território, dos fatores de ingresso nessa condição, da estrutura e das lacunas da rede de serviços municipais de assistência social, saúde, alimentação, trabalho, moradia, educação e segurança pública, sem prejuízo de outros elementos considerados pertinentes, estabelecendo ainda mecanismos permanentes de atualização dos dados coletados”* (item 2.2 deste parecer).

3.3. Acrescer referência legal à proposta de recomendação alvitrada no item 3.2.8⁷⁴ do Relatório n. DAE-73/2025, fazendo-se expressa

⁷² 3.2.2. Recomendação aos municípios de Blumenau, Chapecó, Palhoça, São José, Tubarão e à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):

3.2.2.1. Instituir Comitê Intersetorial integrado 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, conforme o disposto no artigo 3º do Decreto Federal nº 7.053/2009 (item 2.1.1 deste relatório).

⁷³ 3.2.3. Recomendação aos municípios de Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.3.1. Elaborar diagnóstico atualizado da População em Situação de Rua, abordando os elementos necessários para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para esse grupo populacional, estabelecendo mecanismos permanentes de atualização dos dados coletados.

⁷⁴ 3.2.8. Recomendação à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (SAS):

referência ao art. 13, inc. V,⁷⁵ da Lei n. 8.742/93, como forma de reforçar a pertinência legal da recomendação (item 2.3 deste parecer).

3.4. Alterar a recomendação alvitrada no item 3.2.7 do Relatório n. DAE-73/2025⁷⁶ para que seja expedida nos seguintes termos: *“Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local, em atenção ao art. 7º, inc. I, e ao art. 8º, § 4º, do Decreto federal n. 7.053/2009. Considerar, na implantação da respectiva política habitacional, a possibilidade de implementar projetos próprios baseados no modelo Housing First, atentando-se para as orientações técnicas e parcerias disponíveis no âmbito do Governo de Santa Catarina, bem como do Governo federal por meio do Programa Moradia Cidadã, instituído pela Portaria n. MDHC 453/2024”* (item 2.3. deste parecer).

3.5. Acrescer a seguinte recomendação direcionada à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família: *“Dê suporte técnico e financeiro às políticas habitacionais dos municípios auditados destinadas à moradia permanente para a População em Situação de Rua, a teor do art. 204, inc. I, da Constituição, dos artigos 11 e 13, incisos II e VI, da Lei n. 8.742/93, dos artigos 6º, inc. III e art. 8º, § 4º, ambos do Decreto n. 7.053/2009, e na linha do que prevê a Lei Estadual Complementar n. 422/2008”* (item 2.3 deste parecer).

3.2.8.1. Implementar serviços regionalizados de média e alta complexidade para atendimento às pessoas em situação de rua (item 2.2.1 deste relatório).

⁷⁵ Art. 13. Compete aos Estados: [...]; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

⁷⁶ 3.2.7. Recomendação aos municípios de Balneário Camboriú, Biguaçu, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Palhoça, São José e Tubarão:

3.2.7.1. Implantar políticas que visem a moradia permanente para a População em Situação de Rua, proporcionando apoio individualizado, assistência nas atividades cotidianas e promovendo a inserção dessas pessoas na comunidade local (item 2.2.1 deste relatório).

3.2.7.2. Promover a adequação de profissionais às equipes mínimas de referência pela execução dos serviços e programas de atendimento à População em Situação de Rua, adaptáveis às diferentes realidades, levando em consideração fatores como número de pessoas em situação de rua no município, número de atendimentos, quantidade de vagas nos serviços e programas, conforme os requisitos estabelecidos na NOB-RH/SUAS, na Portaria Nº 122/11 e no anexo V da Portaria de Consolidação nº 3 do Ministério da Saúde, ou normativa que vier a substituir (item 2.2.1 deste relatório).

3.6. Recomendar às unidades gestoras auditadas que, em atenção ao inc. XIV do art. 7º do Decreto federal n. 7.053/2009, instituem e incrementem política pública que vise promover elevação da escolaridade, qualificação profissional, trabalho e renda para a População em Situação de Rua, avaliando ainda a possibilidade de adesão formal à Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), nos termos do art. 35 da Lei n. 14.821/2024 (item 2.5 deste parecer).

3.7. Determinar a autuação de processo de **acompanhamento**, nos termos do art. 21 da Resolução n. TC-0161/2020 e da Portaria n. TC-164/2021, com vistas a que se fiscalize o cumprimento da Lei estadual n. 19.380/25 e a sua regulamentação ao longo de período predeterminado, a fim de acompanhar as medidas adotadas pelo Governo estadual para a estruturação do Cadastro Estadual de Pessoas em Situação de Rua, bem como o grau de adesão dos Municípios catarinenses (item 2.6 deste parecer).

3.8. Alertar as unidades gestoras auditadas no sentido de que considerem, como referência transversal para sua atuação administrativa envolvendo a matéria, as medidas aplicáveis de atuação humanizada estabelecidas pelo plenário da Corte Suprema brasileira na decisão cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976, em ordem a colaborar com a mitigação do potencial estado de coisas inconstitucional envolvendo a população em situação de rua (item 2.7 deste parecer).

Florianópolis, data da assinatura digital.

Sérgio Ramos Filho
Procurador de Contas