

NOTA TÉCNICA Nº 11 - GTR DPGU

FORMAS DE VIOLÊNCIA PRATICADAS CONTRA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Nota Técnica elaborada no âmbito do Grupo de Trabalho Rua da Defensoria Pública da União, destinada a examinar as formas de violência praticadas contra a população em situação de rua — inclusive a aporofobia, a violência institucional, a criminalização da pobreza, as práticas higienistas, o recolhimento arbitrário de pertences, as remoções forçadas e as abordagens discriminatórias —, a documentar casos concretos acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua e reconhecidos por órgãos nacionais e internacionais de direitos humanos, e a recomendar protocolos de atuação, capacitação continuada de agentes públicos e medidas institucionais de prevenção, proteção, responsabilização, reparação e não repetição, à luz da Constituição Federal, do Decreto nº 7.053/2009, da Resolução CNDH nº 40/2020, da Resolução CNJ nº 425/2021, da Resolução CNJ nº 605/2024, das determinações proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 976 e dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1) Considerações iniciais sobre a atuação do Grupo de Trabalho Rua

A Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, às pessoas necessitadas, nos termos dos arts. 5º, LXXIV, e 134 da Constituição da República[1]. Nesse contexto, a Defensoria Pública da União atua de forma estratégica em demandas relacionadas à defesa dos direitos humanos de grupos vulnerabilizados, entre os quais se inclui a população em situação de rua. O Grupo de Trabalho Rua foi instituído e regulamentado pela Portaria DPGU nº 200/2018, com competência para promover a defesa das pessoas em situação de rua ou acolhimento; elaborar projetos voltados à restauração da dignidade e à reintegração social; monitorar casos relacionados a violações de direitos; consolidar dados aptos a subsidiar políticas públicas; e fomentar a integração da DPU às redes e órgãos de proteção e assistência[2].

Os casos emblemáticos acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua nos últimos anos demonstram que a violência contra a população em situação de rua não é episódica nem accidental. Ela possui continuidade histórica e, não raramente, envolve agentes estatais, agentes privados em funções de segurança ou a insuficiência de respostas institucionais posteriores à violação. Aos episódios de repercussão nacional somam-se os casos concretos recebidos e acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua, que revelam o caráter rotineiro, capilarizado e persistente dessa violência em todo o território nacional.

A presente Nota Técnica parte de premissa jurídica incontornável: a situação de rua não

pode ser tratada como problema de estética urbana, incômodo social ou caso ordinário de segurança pública. Trata-se de fenômeno social complexo, atravessado por pobreza extrema, ausência de moradia regular, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, barreiras de acesso a serviços públicos, racismo estrutural, sofrimento psíquico, insegurança alimentar, privação sanitária e violências reiteradas. Mais do que isso: a própria permanência de pessoas em situação de rua, à margem da moradia digna e das políticas públicas mais elementares, é ela mesma expressão de violência — uma violência estrutural que decorre da omissão do Estado no cumprimento de seus deveres constitucionais de proteção.

A resposta estatal deve ser intersetorial, humanizada, territorializada, orientada por direitos e acompanhada de mecanismos de responsabilização. Sem essa diretriz, a atuação pública tende a reproduzir o próprio ciclo de exclusão que a Política Nacional para a População em Situação de Rua busca superar.

2) Perfil da população em situação de rua, estigmas e preconceitos sociais

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/2009, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular, utilizando logradouros públicos, áreas degradadas ou unidades de acolhimento como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente[3]. A população em situação de rua não é homogênea: compreende homens, mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+, migrantes, refugiados, indígenas, quilombolas, egressos do sistema prisional, pessoas em sofrimento mental, pessoas que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas, trabalhadores informais e indivíduos que, por trajetórias diversas de vulnerabilização, perderam ou não conseguiram acessar moradia adequada.

A ausência de moradia regular atua como fator de bloqueio de direitos. A vida nas ruas restringe o acesso efetivo à saúde, à assistência social, à educação, ao trabalho, à documentação civil, à segurança alimentar, ao saneamento básico, à higiene, à renda, à proteção familiar e comunitária e ao próprio direito à cidade. A invisibilidade estatística agrava o quadro, pois a população em situação de rua não foi adequadamente captada como recorte específico no Censo Demográfico de 2022, o que reforça a importância do Cadastro Único, do CECAD/TABCAD, do RI Social e de levantamentos técnicos complementares[4] [5] [6].

Em termos quantitativos, os dados disponíveis devem ser interpretados com cautela. O Cadastro Único é base administrativa essencial para identificação e acesso a políticas públicas, mas não substitui censo nacional específico. Ainda assim, o CECAD/TABCAD informa base pública sem marcação do Programa Bolsa Família referente a maio de 2026 e permite tabulações por situação de rua, sexo, faixa etária, cor ou raça, escolaridade, renda, deficiência e outros marcadores sociais [4] [7].

Na série nacional do RI Social/CECAD, a última referência disponível registra 375.623 famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único em maio de 2026. Como complemento analítico, levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG, também baseado no CadÚnico, indicou 365.822 pessoas em situação de rua ao final de 2025 [5] [8].

Quadro 1 - Indicadores nacionais recentes (2025-2026) da população em situação de rua

Indicadores	Dados Nacionais	Fontes
Famílias em situação de rua cadastradas	375.623 famílias cadastradas no Cadastro Único (referência maio 2026).	RI Social/CECAD. ^[5]
Total nacional de pessoas em situação de rua	365.822 pessoas registradas ao final de 2025.	OBPopRua/UFGM. ^[8]
Sexo	Predominância masculina; levantamento nacional de 2025 apontou aproximadamente 84% de pessoas do sexo masculino.	OBPopRua/UFGM e CECAD/TABCAD. ^{[9] [4]}
Faixa etária	Predominância de pessoas adultas; levantamento de 2025 indicou 88% entre 18 e 59 anos, 9% de pessoas idosas e 3% de crianças e adolescentes.	OBPopRua/UFGM e CECAD/TABCAD. ^{[9] [4]}
Raça/cor	Predominância de pessoas negras, isto é, pretas ou pardas. As sínteses públicas baseadas no CadÚnico indicam cerca de sete em cada dez pessoas em situação de rua autodeclaradas pretas ou pardas.	CECAD/TABCAD e OBPopRua/UFGM. ^{[4] [7] [9]}
Renda	Forte concentração em extrema pobreza; levantamento de 2025 indicou 81% com renda de até R\$ 109,00 mensais.	OBPopRua/UFGM. ^[9]
Escolaridade	Baixa escolarização; levantamento de 2025 indicou 52% sem ensino fundamental completo ou sem instrução.	OBPopRua/UFGM. ^[9]
Deficiência	Levantamento do IPEA, a partir do Cadastro Único, identificou que 14% das pessoas em situação de rua declaravam possuir alguma deficiência; no recorte analisado, isso corresponde, aproximadamente, a 31,8 mil pessoas entre as 227.087 pessoas com cadastro válido e em situação de rua em agosto de 2023. Entre os tipos registrados, destacam-se deficiência física (7,4% do total da PSR), transtorno mental (2,8%) e deficiência visual e deficiência mental ou intelectual (2,0% cada).	IPEA e CECAD/TABCAD. ^{[6] [4]}

Esses dados reforçam que a situação de rua decorre de processos cumulativos de exclusão, e não de escolha individual livre e descontextualizada. A insistência em enquadrar a presença de pessoas em situação de rua como desvio, ameaça, incômodo ou problema de polícia alimenta estigmas, legitima práticas higienistas e obscurece as obrigações constitucionais do Estado.

3) Perfil de saúde da população em situação de rua

Além dos dados sobre violência, o perfil de saúde da população em situação de rua revela dimensão sanitária da vulnerabilidade social. A violência contra esse grupo não se limita à agressão física ou verbal. Ela também se expressa na exposição continuada a adoecimentos evitáveis, na barreira de acesso ao Sistema Único de Saúde, na falta de continuidade do cuidado, na insegurança alimentar, na privação de sono seguro, na dificuldade de higiene, na exposição climática e na ausência de espaços adequados para recuperação clínica.

O Ministério da Saúde reconhece que a saúde integra os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua e deve ser assegurada por meio de acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas do SUS. Nesse campo, as equipes de Consultório na Rua constituem instrumento relevante de atenção primária, busca ativa, cuidado territorial e redução de danos, especialmente diante de barreiras documentais, territoriais e institucionais que dificultam o acesso regular

às unidades de saúde [10] [11].

A vulnerabilidade sanitária também se expressa na mortalidade. Em 2025, a Fiocruz Brasília divulgou pesquisa segundo a qual, em 2024, foram registradas mais de 6 mil mortes de pessoas em situação de rua, com mortalidade 348% superior à observada na população geral. O dado evidencia que a exposição permanente à rua, à violência, ao frio, ao calor extremo, à insegurança alimentar, ao sofrimento mental e às dificuldades de acesso ao cuidado constitui fator direto de agravamento de risco [12].

No campo das doenças transmissíveis, a tuberculose permanece indicador sensível das desigualdades sociais e sanitárias. O Boletim Epidemiológico de Tuberculose de 2026 e o Boletim Epidemiológico sobre proteção social e tuberculose de 2025 reforçam a necessidade de articulação entre vigilância em saúde, atenção primária, assistência social, segurança alimentar, habitação, proteção do trabalho, transporte e preservação contra estigma e discriminação [13] [14].

A inclusão do perfil de saúde fortalece a compreensão jurídica da violência porque evidencia que a proteção à integridade física e psíquica exige acesso real à saúde, continuidade do cuidado, redução de danos, atenção psicossocial, vacinação, tratamento de doenças transmissíveis e crônicas, cuidado materno-infantil, proteção de pessoas com deficiência e articulação efetiva entre SUS, SUAS, segurança pública e sistema de justiça.

4) Das formas de violência praticadas contra a população em situação de rua

A violência contra pessoas em situação de rua assume múltiplas formas. A violência física é a expressão mais visível, mas não esgota o fenômeno. Há violência psicológica, moral e simbólica, quando a pessoa é tratada como objeto de repulsa social; violência patrimonial, quando documentos, medicamentos, cobertores, barracas, roupas, instrumentos de trabalho ou pertences pessoais são recolhidos, inutilizados ou destruídos; violência institucional, quando serviços públicos negam atendimento, criam barreiras indevidas ou submetem a pessoa a tratamento vexatório; e violência sanitária, quando a ausência de políticas de cuidado expõe o indivíduo a adoecimento e morte evitáveis.

A violência institucional ocorre tanto por omissão quanto por ação. Na forma omissiva, revela-se pela falta de políticas públicas específicas e suficientes, pela ausência de busca ativa, pela descontinuidade dos serviços, pela inexistência de vagas de acolhimento adequadas, pela omissão na prestação de serviços públicos no território onde essa população se encontra e pela rigidez de fluxos administrativos incompatíveis com a realidade de quem não possui endereço, documentos ou meios digitais. Na forma comissiva, manifesta-se por abordagens abusivas, criminalização da pobreza, políticas de higienização social, remoções forçadas, recolhimento de pertences, internações compulsórias fora das hipóteses legais, impedimento de permanência em espaços públicos e uso excessivo da força por agentes públicos ou privados.

A população em situação de rua é frequentemente associada, de forma indevida e discriminatória, à criminalidade e à insegurança pública. Iniciativas legislativas apresentadas em diferentes esferas federativas possuem potencial de legitimar violações de direitos, como o PL nº 19.044/2024, na Câmara Municipal de Florianópolis; o PL nº 445/2023, na Câmara Municipal de São Paulo; e o PL nº 1.251/2024, em tramitação no Congresso Nacional. Tais propostas devem ser analisadas à luz da Constituição, do Decreto nº 7.053/2009, da Resolução CNDH nº 40/2020 e das determinações do STF na ADPF nº 976, pois nenhuma política urbana ou de segurança pode converter pobreza em presunção de ilicitude [15] [16] [17].

Os dados sobre violência confirmam a gravidade do quadro. O Boletim Epidemiológico nº 14 da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde analisou notificações de violências contra a população em situação de rua no Brasil entre 2015 e 2017 e registrou 17.386 casos cuja principal motivação foi a condição de situação de rua da vítima; entre esses registros, predominou a violência física, houve relevante incidência contra pessoas pretas ou pardas, e foram identificadas ocorrências praticadas por policiais ou agentes da lei [18].

Como atualização complementar de violações registradas, os dados abertos do Disque 100 abrangem denúncias de violações de direitos humanos no período de 2011 a 2026, e levantamento divulgado em 2025 apontou que, entre 2020 e 2024, foram registrados 46.865 atos de violência contra a população em situação de rua, com concentração de registros em capitais, inclusive São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Manaus.[19] [9]

A aporofobia, compreendida como aversão, rejeição ou hostilidade contra pessoas pobres, funciona como matriz de práticas discriminatórias contra pessoas em situação de rua. Não se trata apenas de preconceito individual. Em muitos casos, a aporofobia estrutura decisões administrativas, projetos legislativos, abordagens policiais, discursos públicos e práticas de gestão urbana que procuram retirar a pobreza do campo de visão social, em vez de enfrentar suas causas.

A repressão à presença física da população em situação de rua nos espaços urbanos não enfrenta o fenômeno social que a produz. Ao contrário, desloca pessoas, destrói vínculos territoriais, dificulta o acesso a serviços e aumenta a vulnerabilidade a novas violências. Por isso, a atuação estatal deve substituir a lógica higienista por protocolos de proteção, cuidado, encaminhamento, preservação de pertences, registro de ocorrências e responsabilização.

4.1) Casos emblemáticos e relatos institucionais

Os casos emblemáticos demonstram que a violência contra a população em situação de rua não é episódica nem acidental. Ela possui continuidade histórica e, não raramente, envolve agentes estatais, agentes privados em funções de segurança ou a insuficiência de respostas institucionais posteriores à violação. Aos episódios de repercussão nacional somam-se os casos concretos recebidos e acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua, que revelam o caráter rotineiro, capilarizado e persistente dessa violência em todo o território nacional.

4.1.1) O Massacre da Sé e a responsabilização do Estado brasileiro no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O Massacre da Sé, ocorrido em São Paulo entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, tornou-se marco histórico da luta da população em situação de rua no Brasil. Durante sucessivas noites, pessoas que dormiam em logradouros públicos da região central foram atacadas a golpes na cabeça, desferidos com pedaços de madeira e barras de ferro; ao menos sete pessoas foram mortas e diversas outras ficaram gravemente feridas, muitas com sequelas permanentes. A data de 19 de agosto passou a simbolizar a luta nacional da população em situação de rua, justamente em razão da brutalidade dos ataques, das mortes e sequelas provocadas e da persistente ausência de responsabilização proporcional ao dano causado [20] [21]

A gravidade do episódio ultrapassou as fronteiras nacionais. O caso foi levado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e deu origem à Petição nº 1198-05 (*Ivanildo Amaro da Silva e outros*), apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). No **Relatório de**

Admissibilidade nº 38/10, de 17 de março de 2010, a Comissão admitiu a petição relativa a treze vítimas em situação de rua quanto às alegadas violações dos artigos 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conexão com o dever geral de respeito e garantia previsto no artigo 1.1, tendo sido invocada, ainda, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura[30].

A tramitação do caso perante a CIDH tem significado jurídico decisivo. Primeiro, porque reconhece que a violência letal contra pessoas em situação de rua, quando praticada ou tolerada por agentes estatais é apta a ensinar a responsabilidade internacional do Estado brasileiro. Segundo, porque desloca o eixo de análise da mera repressão penal individual para o dever estatal de investigar de forma séria e efetiva, de assegurar acesso à justiça aos familiares das vítimas, de reparar integralmente os danos e de adotar garantias de não repetição. A ausência de punição adequada dos responsáveis e a demora na prestação jurisdicional interna, longe de encerrarem o caso, reforçam a caracterização de violação continuada dos deveres convencionais assumidos pelo Brasil.

O Massacre da Sé, portanto, não deve ser lido como episódio encerrado no passado, mas como precedente vivo: expõe a matriz aporofóbica da violência contra a população em situação de rua, a seletividade do sistema de justiça e a insuficiência das respostas estatais de prevenção, proteção, responsabilização e reparação — exatamente os eixos que a presente Nota Técnica busca fortalecer.

4.1.2) A Chacina da Candelária

A Chacina da Candelária, ocorrida no Rio de Janeiro em julho de 1993, também integra esse repertório histórico de violações, especialmente pela vitimização de crianças e adolescentes em situação de rua e pela participação de agentes de segurança ou ex-agentes entre os acusados e condenados. A referência é juridicamente relevante porque demonstra a perversão do dever estatal de proteção: a segurança pública, prevista no art. 144 da Constituição, deve preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas, e não converter vulneráveis em alvos de violência [1] [22].

4.1.3) Casos recentes acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua

Os episódios de repercussão histórica não são exceções: eles condensam um padrão que se reproduz cotidianamente. Os casos a seguir, recebidos e acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua da Defensoria Pública da União — em articulação com o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), com as Defensorias Regionais de Direitos Humanos e com as demais instituições da rede de proteção —, demonstram a violência rotineira a que essa população está submetida.

a) Mato Grosso — notícia de abordagens abusivas, presença policial no Centro POP e prisão de defensor público (Processo SEI nº 08038.005761/2024-18). Em junho de 2024, durante a 9ª Reunião Ordinária do CIAMP-Rua Nacional, realizada em Cuiabá/MT, uma conselheira do Comitê teria presenciado, na região do Beco do Candeeiro (Centro Histórico), abordagem da Polícia Militar que, segundo seu relato, configuraria abuso de poder e violação de direitos contra pessoas em situação de rua. Foram ainda relatadas abordagens policiais nas imediações do Terminal Rodoviário de Cuiabá e a presença frequente de policiais no interior do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), o que, segundo relatos recebidos, provocava a recusa da população em utilizar o equipamento, ante a percepção de truculência e violência institucionalizada. Por fim, o Comitê noticiou que um defensor público, no exercício de suas atribuições, teria sido preso pela Polícia Militar, juntamente com um procurador de justiça, enquanto atuava na defesa de uma pessoa em situação de rua durante abordagem policial. A Defensoria Regional de Direitos Humanos em Mato Grosso atuou no apoio

à vítima e instaurou procedimento de assistência jurídica (PAJ) para acompanhamento do caso.

b) Distrito Federal — notícia de violência e exposição vexatória por vigilantes terceirizados da CODHAB/DF (Processo SEI nº 08038.006652/2024-18). Em agosto de 2024, denúncia recebida noticiou grave violação da dignidade de pessoa em situação de rua no centro de Brasília/DF. Segundo o relato, vigilantes contratados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF) teriam empregado violência e exposto a vítima de maneira vexatória após uma ação de segurança, chegando a compartilhar as imagens do episódio como "troféu"; a denúncia apontou, ainda, que a gestão do contrato incentivaria tais práticas. O Grupo de Trabalho Rua no Distrito Federal e Entorno instaurou o PAJ nº 2024/039-09676 e encaminhou a denúncia à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, articulando o acompanhamento das providências.

c) São Paulo — arquitetura hostil e remoção forçada em São Bernardo do Campo (Processo SEI nº 08038.008409/2024-34). Em outubro de 2024, o Grupo de Trabalho Rua tomou conhecimento da instalação de gradis metálicos no entorno da Praça Brasitália, região central de São Bernardo do Campo/SP, com o efeito de restringir o acesso e promover a remoção forçada das pessoas em situação de rua que ali se abrigavam. A DPU apresentou Nota de Repúdio contra o emprego de arquitetura hostil, requerendo a remoção das grades e demais barreiras, com fundamento na vedação legal ao uso de técnicas construtivas hostis introduzida pela Lei nº 14.489/2022 no Estatuto da Cidade e nas determinações da ADPF nº 976. O caso ilustra tanto a dimensão institucional e urbanística da aporofobia quanto a insuficiência das respostas de responsabilização: instado a apurar os fatos, o Ministério Público do Estado de São Paulo concluiu pelo arquivamento [31].

d) Santa Catarina — notícia de agressão e uso de fogo contra pessoas que dormiam em Florianópolis (Processo SEI nº 08038.004090/2025-59). Em 12 de maio de 2025, por volta das 23h20, policiais militares teriam agredido pessoas em situação de rua que dormiam sob a marquise do INSS, nas imediações da Câmara Municipal de Florianópolis/SC. Em seguida, um policial teria atado fogo a um pedaço de papelão e o utilizado contra as vítimas. O CIAMP-Rua Nacional editou a Nota Pública nº 02/2025, manifestando repúdio aos atos de violência noticiados e solicitando providências urgentes ao Governo do Estado, à Secretaria de Segurança Pública, ao Comando da Polícia Militar, à Defensoria Pública e ao Ministério Público. O episódio é acompanhado pelo Grupo de Trabalho Rua e ilustra o uso da força como instrumento de remoção de pessoas em situação de rua dos espaços públicos [32].

Ainda que cada fato demande apuração própria, sua presença neste documento possui pertinência institucional porque evidencia padrões de risco, necessidade de protocolo, preservação de provas, capacitação de agentes públicos e privados que atuam em territórios urbanos sensíveis, e adoção de fluxos de responsabilização administrativa, civil e penal, sem prejuízo da reparação das vítimas. A memória e o registro desses episódios impedem que a violência seja tratada como evento isolado, desvinculado de práticas estruturais de exclusão — e demonstram que, do Massacre da Sé aos casos de 2024 e 2025, persiste um mesmo padrão de atos violentos e ausência de respostas estatais.

4.2) O estado de coisas inconstitucional e a ADPF nº 976

O estado de coisas inconstitucional constitui categoria jurídica relevante para a compreensão do quadro de violações massivas, sistemáticas e persistentes de preceitos fundamentais da população em situação de rua, decorrentes de omissões e práticas estatais incompatíveis com a Constituição. A ADPF nº 976 foi proposta precisamente para enfrentar esse cenário estrutural [23] [24].

No julgamento da medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a gravidade estrutural da situação e determinou providências aos entes federativos para implementação efetiva da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Entre as medidas determinadas ou reafirmadas no âmbito da ADPF nº 976, destacam-se a elaboração de plano de ação, a proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, a vedação de remoções e transporte compulsório de pessoas em situação de rua, a vedação do emprego de arquitetura hostil e a adoção de providências para garantir segurança pessoal e proteção de bens em abrigos institucionais, inclusive em relação a animais sob cuidado da pessoa em situação de rua [25] [24].

A decisão do STF desloca o tema do campo da mera discricionariedade administrativa para o campo da vinculação constitucional. A insuficiência de políticas públicas, a omissão estatal reiterada, a fragmentação federativa e a naturalização da violência institucional deixam de ser tratadas como falhas isoladas e passam a compor quadro de inconstitucionalidade estrutural.

Apesar disso, o que a Defensoria Pública da União tem observado na atuação em diversas unidades federativas, a nível estadual e municipal, é o descumprimento persistente das determinações proferidas na Medida Cautelar Vigente na ADPF n. 976, bem como a inefetividade dos comandos judiciais, mormente diante da centralização decisória que dificulta o acompanhamento de um processo estrutural como é o caso.

Por isso, defende-se o acompanhamento das medidas por meio de grupos técnicos especializados, com poder decisório para a adoção de ordens mandamentais e imposição de sanções no caso do descumprimento por estados e municípios. Os protocolos de abordagem, capacitação de agentes públicos, preservação de pertences, produção de dados, integração entre políticas públicas e fluxos de responsabilização e reparação não são providências acessórias: constituem medidas mínimas de cumprimento da Constituição, do Decreto nº 7.053/2009, da Resolução CNDH nº 40/2020, da Resolução CNJ nº 425/2021 e da própria ADPF nº 976 [1] [3] [26] [27] [23].

5) Da vedação a todas as formas de violência e da necessidade de capacitação dos agentes públicos

A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III), estabelece a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações internacionais (art. 4º, II), assegura a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, caput) e impõe ao Estado deveres positivos de proteção. Esses comandos alcançam, com especial intensidade, pessoas e grupos expostos a vulnerabilidades múltiplas [1].

A Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui fundamento normativo internacional relevante, pois afirma que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos; veda distinções fundadas em raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição; assegura o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; e garante igual proteção contra discriminação[28].

No plano interamericano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) reforça esses deveres ao assegurar o direito à vida (art. 4), à integridade pessoal (art. 5), às garantias judiciais (art. 8) e à proteção judicial (art. 25), impondo ao Estado o dever de respeitar e garantir esses direitos sem discriminação (art. 1.1). Como demonstra a admissibilidade da Petição nº 1198-05 (Massacre da Sé), o descumprimento desses deveres em relação à população em situação de rua é apto a gerar a responsabilidade internacional do Estado brasileiro [30].

O Decreto nº 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e estabeleceu princípios que vinculam a atuação estatal: respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual, religião e deficiência [3].

A Resolução CNDH nº 40/2020 reforça o dever de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua. O art. 9º determina o combate à discriminação e ao preconceito, inclusive por meio de campanhas de sensibilização. Em matéria de segurança pública, os arts. 59 e 62 estabelecem parâmetros centrais para a presente Nota Técnica [26].

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 425/2021 instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. O art. 3º, X, determina atuação comprometida contra toda forma de violência contra pessoas em situação de rua, com destaque para a violência institucional, mediante diligências e medidas cabíveis para prevenção, apuração e responsabilização. A Resolução CNJ nº 605/2024 alterou a Resolução nº 425/2021 e fortaleceu a governança da política ao tornar obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud [27] [29].

O conjunto normativo demonstra que a capacitação de agentes públicos não constitui providência meramente administrativa, mas dever jurídico decorrente da proteção à dignidade humana, da prevenção de violações, da garantia de atendimento humanizado e da obrigação estatal de não produzir ou reforçar discriminações. A ausência de capacitação, quando contribui para abordagens violentas, recolhimento de pertences ou negativa de atendimento, pode configurar forma de violência institucional.

6) Recomendações do Grupo de Trabalho Rua da Defensoria Pública da União

Ante o exposto, considerando a necessidade de defesa integral dos direitos da população em situação de rua, o **Grupo de Trabalho Rua da Defensoria Pública da União**, com base nos fundamentos expostos, **orienta** os defensores e defensoras públicas federais e, conforme a respectiva atribuição, os defensores e defensoras de direitos humanos que, ante a notificação de episódios de violência ou descumprimento sistemático dos paradigmas de tratamento à população em situação de rua, provoquem o Poder Público e agentes privados responsáveis para a **adoção das seguintes medidas**:

1. a elaboração e implementação de protocolos nacional, estaduais, distrital e municipais de abordagem a pessoas em situação de rua, com observância da Constituição Federal, do Decreto nº 7.053/2009, da Resolução CNDH nº 40/2020, da Resolução CNJ nº 425/2021, da Resolução CNJ nº 605/2024 e das determinações proferidas na ADPF nº 976;

2. a vedação expressa de práticas higienistas, remoções arbitrárias, emprego de arquitetura hostil, recolhimento ou destruição de pertences, impedimento de permanência em logradouros públicos por motivo de pobreza, exposição vexatória, conduções indevidas, internações compulsórias fora das hipóteses legais e abordagens discriminatórias;

3. a capacitação obrigatória, periódica e documentada de agentes de segurança pública, guardas municipais, vigilantes terceirizados e demais agentes públicos ou privados que atuem em territórios com presença de pessoas em situação de rua, com conteúdo específico sobre direitos humanos, aporofobia e vedação da tortura e de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;

4. a criação de fluxos interinstitucionais entre SUAS, SUS, Defensoria Pública, Ministério Público, Ouvidorias, conselhos de direitos, Comitês PopRuaJud e Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua);

5. a instituição de procedimento padronizado para registro, apuração e comunicação de violência institucional, com preservação de provas, identificação dos agentes envolvidos, comunicação aos órgãos de controle e garantia de atendimento jurídico e psicossocial às vítimas;

6. a proteção de documentos, medicamentos, instrumentos de trabalho, cobertores, barracas, roupas, alimentos, itens de higiene, objetos pessoais e demais pertences contra recolhimento arbitrário;

7. a inclusão, nos diagnósticos e planos de ação, de indicadores de saúde da população em situação de rua, contemplando mortalidade, atenção primária, Consultório na Rua, saúde mental, uso prejudicial de álcool e outras drogas, doenças crônicas, doenças transmissíveis, gestação, cuidado materno-infantil, vacinação, deficiência e necessidades de reabilitação;

8. a ampliação das equipes de Consultório na Rua e a articulação permanente com Centros POP, CREAS, CRAS, CAPS, unidades básicas de saúde, serviços de acolhimento, hospitais, equipes de redução de danos e redes comunitárias;

9. a produção periódica de dados públicos, desagregados por sexo, idade, raça/cor, deficiência, identidade de gênero, orientação sexual, nacionalidade, território, tipo de violação, perfil do agressor e providências adotadas, respeitada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

10. a realização de campanhas institucionais contra a aporofobia, o racismo, a criminalização da pobreza e a estigmatização da população em situação de rua, com participação de movimentos sociais e de pessoas com trajetória de rua;

11. a adoção de um conjunto integrado de medidas de prevenção, proteção, responsabilização, reparação e não repetição, à luz dos deveres constitucionais e dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, compreendendo, no mínimo: (i) a investigação séria, imparcial e efetiva de toda violência praticada contra pessoas em situação de rua, especialmente quando envolvidos agentes públicos ou privados em funções de segurança; (ii) a responsabilização dos autores; (iii) a garantia de reparação integral e de indenização às vítimas e a seus familiares, abrangendo danos materiais, morais e ao projeto de vida, bem como medidas de reabilitação e de satisfação; e (iv) a adoção de garantias de não repetição, tais como reformas normativas, revisão de protocolos e capacitação permanente;

12. a adoção de políticas públicas efetivas, contínuas e adequadamente financiadas para cessar a violência contra a população em situação de rua e para superar a própria situação de rua, reconhecendo que a permanência de pessoas sem moradia digna e sem acesso às políticas públicas essenciais é, em si mesma, uma violência estrutural decorrente da omissão do Estado; tais políticas devem priorizar o acesso à moradia, à renda, à saúde, à assistência social, à documentação, ao trabalho e à convivência familiar e comunitária, em compatibilização com o Plano Ruas Visíveis, com o SUAS, com o SUS, com a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e com as determinações da ADPF nº 976;

13. a exigência da plena aplicação, nos municípios, do **artigo 21, da Lei n. 14.821/2024**, que estabelece que a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua "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"; e

14. a participação efetiva da população em situação de rua na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas que lhe sejam destinadas, inclusive no acompanhamento da compatibilização dos planos locais com os instrumentos nacionais e com as determinações da ADPF nº 976.

As recomendações acima sintetizam instrumentos mínimos de prevenção, proteção, atendimento, responsabilização, reparação e não repetição, sem deslocar a centralidade da política pública para respostas meramente repressivas. Do Massacre da Sé — hoje submetido ao escrutínio no Sistema Interamericano de Direitos Humanos — aos casos acompanhados pelo Grupo de Trabalho Rua em 2024 e 2025, o que se observa é a persistência de um mesmo padrão de atos violentos e ausência de resposta dos órgãos estatais.

A superação da violência contra a população em situação de rua exige atuação estatal coordenada, controle social, financiamento adequado, produção de dados confiáveis, reparação às vítimas e compromisso institucional com a dignidade humana. Sem isso, a política pública continuará submetida a respostas episódicas, fragmentadas e insuficientes, em desacordo com o quadro de inconstitucionalidade estrutural reconhecido no âmbito da ADPF nº 976 e com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

GRUPO DE TRABALHO RUA

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Referências

- [1] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 maio 2026.
- [2] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Portaria DPGU nº 200, de 2018. Institui e regulamenta o Grupo de Trabalho Rua da Defensoria Pública da União. Brasília, DF: DPU, 2018.
- [3] BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- [4] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais — RI sociais: famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único. Brasília, DF: MDS, 2026.
- [5] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais — RI Social: relatório de programas de ações. Brasília, DF: MDS, 2026.
- [6] NATALINO, Marco Antônio Carvalho. A população em situação de rua nos números do Cadastro Único. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2944).
- [7] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Manual do CECAD 2.0: explorar. Brasília, DF: MDS/SAGICAD, 2026.

- [8] AGÊNCIA BRASIL. Estudo aponta mais de 365 mil pessoas em situação de rua no Brasil. Brasília, DF: EBC, 14 jan. 2026.
- [9] AGÊNCIA BRASIL. Mais de 335 mil pessoas vivem em situação de rua no Brasil. Brasília, DF: EBC, 18 abr. 2025.
- [10] BRASIL. Ministério da Saúde. População em situação de rua. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2026.
- [11] BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde investe em políticas de cuidado à população em situação de rua. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 23 jan. 2025.
- [12] FIOCRUZ BRASÍLIA. Mortalidade de pessoas em situação de rua é 348% maior do que da população geral, diz pesquisa. Brasília, DF: Fiocruz Brasília, 24 out. 2025.
- [13] BRASIL. Ministério da Saúde. SVSA. Boletim Epidemiológico de Tuberculose: número especial, março de 2026. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2026.
- [14] BRASIL. Ministério da Saúde. SVSA. Proteção social e tuberculose no Brasil. Boletim Epidemiológico, Brasília, DF, v. 56, n. 16, 24 out. 2025.
- [15] FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal. Projeto de Lei nº 19.044/2024. Florianópolis: Câmara Municipal, 2024.
- [16] SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Projeto de Lei nº 445/2023. São Paulo: Câmara Municipal, 2023.
- [17] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.251/2024. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024.
- [18] BRASIL. Ministério da Saúde. SVS. População em situação de rua e violência: uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Boletim Epidemiológico, v. 50, n. 14, jun. 2019.
- [19] BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disque Direitos Humanos (Disque 100): dados abertos. Brasília, DF: MDHC, 2026.
- [20] TV CULTURA. Massacre da Sé: entenda origem do Dia Nacional de Luta da População de Rua. São Paulo: TV Cultura, 19 ago. 2024.
- [21] MOREIRA, Valentina. Massacre da Sé: 20 anos depois, o que aconteceu com autores de chacina. Metrópoles, Brasília, DF, 19 ago. 2024.
- [22] AGÊNCIA BRASIL. Chacina da Candelária: vítimas são lembradas após 30 anos do crime. Brasília, DF: EBC, 22 jul. 2023.
- [23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2023.
- [24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF nº 1105: ADPF 976 MC-Ref/DF. Brasília, DF: STF, 2023.
- [25] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF determina que entes federados adotem providências para atendimento à população em situação de rua. Brasília, DF: STF, 25 jul. 2023.
- [26] CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (Brasil). Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Brasília, DF: CNDH, 2020.
- [27] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021. Brasília, DF: CNJ, 2021.
- [28] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: ONU, 1948.
- [29] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 605, de 13 de dezembro de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 425/2021. Brasília, DF: CNJ, 2024.
- [30] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (OEA). Relatório de Admissibilidade nº 38/10, Petição 1198-05, Ivanildo Amaro da Silva e outros (Brasil), 17 mar. 2010. Washington, D.C.: CIDH/OEA, 2010. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2010port/Brasil1198.05port.htm>.
- [31] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Grupo de Trabalho Rua. Nota de Repúdio contra o emprego de arquitetura hostil e remoção forçada na Praça Brasitália, São Bernardo do Campo/SP (Manifestação nº 7520323). Processo SEI nº 08038.008409/2024-34. Ref.: Lei nº 14.489/2022 (Estatuto da Cidade).
- [32] CIAMP-RUA NACIONAL. Nota Pública nº 02/2025: repúdio aos atos de violência praticados em desfavor da população em situação de rua em Florianópolis/SC. Brasília, DF: CIAMP-Rua/MDHC, 13 maio 2025. Processo SEI nº 08038.004090/2025-59.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Coordenador/a do Grupo de Trabalho Rua**, em 18/08/2026, às 15:46, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Naves Ferraz, Membro/a do Grupo de Trabalho Rua**, em 18/08/2026, às 18:10, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Barbosa Paz, Membro/a do Grupo de Trabalho Rua**, em 18/08/2026, às 18:11, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Melo Aragão Bianchini, Membro/a do Grupo de Trabalho Rua**, em 18/08/2026, às 18:30, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **9052588** e o código CRC **B00B47A5**.
