



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 35ª VARA
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

Ação Civil Pública nº 5051906-95.2025.4.02.5101

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, em atenção ao despacho de Evento 14, apresenta **RÉPLICA** à contestação, nos termos a seguir expostos.

A presente ação civil pública busca a obtenção de provimento jurisdicional para garantir a efetiva concretização dos direitos da população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, por meio da adoção das políticas públicas necessárias e o alinhamento do ente federativo a políticas nacionais, como o Programa Ruas Visíveis, do governo federal.

A necessidade de coordenação e implementação das políticas já foi objeto de declaração de estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 976. No caso do Rio de Janeiro, constata-se omissão do ente municipal em dar concretude à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNSR), mediante a instituição e efetivação de polícias públicas e da implementação do CIAMP-Rua municipal, conforme determinado pelo STF.

Devidamente citados, os réus Município do Rio de Janeiro e União apresentaram suas contestações, respectivamente juntadas aos Eventos 10 e 12. O



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Município alega, preliminarmente, i) a inadequação da via escolhida; ii) a ilegitimidade ativa para suscitar descumprimento da ADPF e iii) a incompetência absoluta da Justiça Federal. No mérito, afirma, em síntese, o seguinte: i) a mera não adesão integral ao Plano Ruas Visíveis não configura descumprimento da ADPF pelo Município, uma vez que o plano não foi homologado pelo STF; ii) a falta de comprovação, pelos autores, do efetivo descumprimento da cautelar; iii) a insindicabilidade do veto em face da Lei Municipal nº 6350; iv) a necessidade de regulamentação da Lei nº 6350 e o princípio da separação de poderes; v) a existência do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão responsável pela proteção à população em situação de rua; vi) a adesão do Município a duas ações previstas no Plano Ruas Visíveis (Programa Moradia Cidadã e Pontos de Apoio da Rua), bem como a efetivação do Programa Seguir em Frente, por meio do Decreto Rio nº 53.816; vii) a necessidade de identificação do impacto orçamentário da medida para os cofres públicos municipais, a partir da comprovação de ausência/deficiência grave do serviço; viii) a autonomia do Município para aprimoramento da política de atendimento à PSR.

A União, por sua vez, alega, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, visto que os autores não formularam qualquer pleito em face da União, requerendo sua exclusão do polo passivo e inclusão no polo ativo. No mérito, traz informações prestadas pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério da Saúde acerca da implementação do Plano Ruas Visíveis.

É o relatório. Passo à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

I - DAS PRELIMINARES

A via eleita é plenamente adequada. Note-se que a presente ação civil pública discute especificamente pontos que não serão abordados em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Afinal, seria humanamente impossível ao STF acompanhar o cumprimento das diretrizes da ADPF 976 por cada um dos cerca de 5.000 Municípios existentes no país.

Por outro lado, a decisão do STF não é mera folha de papel. Ao contrário, ela impõe obrigações que já deveriam ter sido cumpridas pelo Município do Rio de Janeiro. Todavia, até a presente data, o ente federativo está muito aquém do cumprimento de suas obrigações, o que é agravado pela falta de alinhamento à política nacional para pessoas em situação de rua.

Não há que se falar, tampouco, em ilegitimidade ativa ou incompetência absoluta da Justiça Federal. Com efeito, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL está no polo ativo da presente demanda, fator que por si só atrai a competência da Justiça Federal, na forma do art. 109, I, da Constituição Federal. Nesse sentido, há firme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

(...)

4. O Superior Tribunal de Justiça "firmou o entendimento de que a presença do Ministério Público Federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência *ratione personae*)" (AgInt no AREsp 981.381/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 14.6.2018).

5. A presença do MPF na relação jurídica processual, ainda que para discutir a cobrança de taxas pela instituição de ensino, atrai a competência da Justiça Federal. Precedentes do STJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

6. Não se pode confundir a definição da competência ante a presença de órgão público federal na relação jurídica processual, nos termos do art. 109, I, da Constituição, com a discussão sobre a legitimidade ativa do Parquet Federal para a defesa dos interesses tratados na ação.

7. A atuação do Ministério Público Federal não se limita às causas em que há interesse jurídico da Fazenda Pública federal. É mais ampla, regida pela Lei Complementar 75/93, que estabelece como função institucional zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à educação (art. 5º, II, "d"), o que se concretiza com a fiscalização das instituições educacionais privadas, que integram o sistema federal de ensino (art. 16, II, da Lei nº 9.394/96). Além disso, o Superior Tribunal de Justiça considera socialmente relevantes direitos individuais homogêneos de uma comunidade de estudantes.

8. Agravo Interno não provido.(AREsp 2.217.848, Rel. Ministro Herman Benjamin, j. e 27/03/2023) (grifei)

Note-se, pois, que em matéria de competência, a presença do órgão federal no polo ativo (ou mesmo passivo) é suficiente para a sua configuração (STJ - CC: 172824 ES 2020/0139036-1, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 24/11/2021, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/02/2022). Além disso, a União está no polo passivo.

Não bastassem tais considerações, a presente ação discute a implementação de políticas públicas para pessoas em situação de rua e o seu devido alinhamento à Política Nacional, inclusive para fins de efetivação das diretrizes do Programa Ruas Visíveis, mantido pelo governo federal, no Município.

No que se refere à legitimidade ativa, a Constituição Federal, em seu art. 129, incisos II e III, atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, cabendo-lhe, também, a fiscalização dos poderes e dos serviços de relevância pública no que diz respeito ao seu compromisso com os direitos assegurados na Constituição. Completando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

o comando constitucional, a LC nº 75/93, que trata da organização, atribuições e do estatuto do Ministério Público da União, em seu art. 6º, estatui:

Art. 6º: Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII- promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

- a) a proteção dos direitos constitucionais;
- b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, aos idosos, às minorias étnicas e ao consumidor;
- d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos

Cabe ressaltar que os direitos da população em situação de rua dizem respeito a um dos grupos mais vulnerabilizados em nossa sociedade, cujos interesses, quando defendidos coletivamente, não podem prescindir do Ministério Público Federal.

Por fim, quanto à alegada ilegitimidade passiva da União, esta tampouco deve prosperar. A coordenação e implementação das políticas para pessoas em situação de rua dependem da devida articulação e coordenação entre os entes federativos, de modo que eventual provimento jurisdicional dependerá do Município e da União, a fim de garantir a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Assim, as preliminares devem ser rechaçadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

II – MÉRITO

1. MÍNIMO EXISTENCIAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E OBRIGATORIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A presente ação está relacionada diretamente a princípios e objetivos constitucionais que fundamentam a República brasileira, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e, especialmente, a dignidade da pessoa humana.

Tais direitos fundamentais se imbricam com a necessidade de garantia de um mínimo existencial a todas as pessoas. O mínimo existencial pode ser entendido como a garantia de condições básicas para o exercício de uma vida digna. Trata-se de conceito extraído do princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo axiológico do ordenamento jurídico, e que possui duas fundamentações: instrumental e independente.

A fundamentação instrumental diz respeito à promoção do mínimo existencial para assegurar outros princípios, como a liberdade e a própria democracia. Apenas quando há condições básicas mínimas as pessoas podem estar não apenas livres de constrangimentos estatais (liberdade negativa), mas também aptas a tomar decisões sobre a própria vida e de levá-las adiante (liberdade positiva).

Já a fundamentação independente ressalta que “a satisfação das necessidades materiais básicas de pessoas que não tenham condições de fazê-lo por si próprias é um componente central da ideia de justiça, que justifica a sua proteção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

jurídica, inclusive no plano constitucional¹”. Não se nega a importância do mínimo existencial para o exercício de outros direitos, porém sua existência independe disso, simplesmente em razão das necessidades humanas.

O mínimo existencial recebe amplo reconhecimento da doutrina e da jurisprudência, inclusive dos tribunais superiores². A primeira menção ao tema no STF ocorreu na ADPF nº 45, em decisão do Min. Celso de Mello, que ressaltou a ligação entre o mínimo existencial e o exercício de liberdades positivas:

“EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”.

É certo que a delimitação do conteúdo exato do “mínimo existencial” gera polêmicas, porém há certos direitos e princípios cujo enquadramento nesta ideia é

¹ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 207.

² Nesse sentido podem ser citados alguns julgados do STJ: REsp 1230060, Rel. Min. Maria Isabel Galloti, julg 13.08.2014; REsp 1.185.474, Rel. Min. Humberto Martins, julg. 20.04.2010; Ag no REsp 1206956, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julg 18.10.2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

bastante claro. É o caso do direito da população em situação de rua a condições básicas de existência, com vida digna. Não é possível vislumbrar a existência de condições para o exercício de vida digna sem um teto para viver, uma morada para se cobrir do frio e um lugar para conviver com a família.

Isso torna ainda mais grave num contexto em que falta uma política pública específica, a despeito de um comando claro do STF sobre o tema.

Diante disso, é necessário reconhecer o mínimo existencial para oferecer à população em situação de rua soluções compatíveis com a privação constatada, de modo a assegurar a liberdade necessária para o desenvolvimento de seus projetos de vida e a reparação adequada.

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, o mínimo existencial não se resume apenas às necessidades fisiológicas dos seres humanos, mas sim à sua dignidade. Ou seja, para que o mínimo existencial seja assegurado, não basta o atendimento a condições materiais para a sobrevivência do corpo físico, devendo ser garantida a inserção social e cultural das pessoas:

O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social.³

O conceito do mínimo existencial, quando lido à luz das normas internacionais de direitos humanos, implica sua relação direta com a noção de *padrão de vida adequado* enunciada pelo art. 25 da Declaração Universal dos Direitos

³ STJ, Segunda Turma, RE nº 1.185.474 – SC. Rel.: Min. Humberto Martins, j: 20/04/2010, DJe: 29/04/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Humanos. Nesse sentido, para que esteja concretizado o mínimo existencial, é necessário que o Estado, mais do que simplesmente forneça direitos mínimos e básicos, – como alimentação, saúde, assistência social e moradia – preste-os de maneira adequada e qualitativa, de forma a prover aos cidadãos condições materiais adequadas para sua existência.

O mínimo existencial e o padrão de vida adequado devem ser utilizados como orientadores de todas as políticas públicas executadas pelo Estado, em especial aquelas que digam respeito a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Mais do que isso, fundamentam a própria necessidade de efetivação de políticas públicas, uma vez que é dever estatal a garantia dos direitos e garantias essenciais para a existência dos cidadãos.

Com o fim de concretizar a existência digna, particularmente quando se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a Constituição estabeleceu a assistência social como um direito fundamental, previsto em seu art. 203. Nos termos do dispositivo, a assistência social será efetivada por meio de políticas públicas de promoção da cidadania, e será prestada a todos os que dela necessitem. Destaca-se, como um dos objetivos da assistência social, “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

Ao lado da assistência social, direitos como saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), igualdade (art. 5º, caput, e art. 196), moradia, alimentação, trabalho e segurança (art. 6º) tem assento constitucional e são englobados pelo mínimo existencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Nesse cenário, o reconhecimento de direitos fundamentais a essa população deve ensejar prestações por parte dos órgãos de Estado. Para tanto, **a implementação de políticas públicas não é mera faculdade ou discricionariedade, mas obrigação de todos os entes federativos vocacionados a essa tarefa.** Como o STF já reconheceu, a União e o Município possuem um papel central nessa concretização. A primeira, por estabelecer a política nacional, com diretrizes e induções para o repasse de recursos. O segundo, por vivenciar de perto a realidade e poder implementar essas políticas.

Nos termos do Decreto nº 7.053/2009, “*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*”. No Brasil, e, em especial, no município do Rio de Janeiro, a população em situação de rua sobrevive em condições desumanas e degradantes, o que foi acertadamente reconhecido pelo STF em decisão cautelar na ADPF 976.

Os indivíduos que se encontram nessa situação, vivendo na pobreza extrema, sem residência fixa, sem acesso a serviços públicos básicos como saúde e educação, encontram-se alijados de qualquer proteção de seus direitos fundamentais. A população em situação de rua enfrenta, pois, violações tanto a direitos individuais, como o direito à vida, o direito à integridade pessoal e a igualdade, quanto a direitos sociais, tais como o direito à habitação, ao trabalho, ao lazer e à segurança.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Assim, a necessidade de efetivação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua, como aquelas estabelecidas no Decreto nº 7.053/2009 e fortalecidas pela decisão proferida pelo STF na ADPF 976, **possui evidente caráter fundamental e constitucional**, não sendo facultado ao gestor se eximir desse dever, tampouco deixar de alinhar-se ao desenho federativo para a política pública.

Nos termos do art. 5º do decreto, os princípios da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua são, dentre outros, o respeito à dignidade da pessoa humana (inc. I) e a valorização e respeito à vida e à cidadania (inc. III). Como um de seus objetivos, destaca-se o de *“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”* (art. 7º, inc. I).

Observa-se, da leitura do Decreto nº 7.053/2009, que a PNSR busca a concretização dos comandos constitucionais que preveem direitos fundamentais, visto que seu objetivo é assegurar, à população em situação de rua, os direitos constitucionalmente previstos para todos os cidadãos brasileiros. A implementação da política serve para corrigir a omissão estatal em relação a um grupo social que, apesar do texto constitucional expresso, não tem garantidos, na realidade fática, seus direitos fundamentais.

A situação de abandono e omissão estatal e de ausência de garantia dos direitos constitucionais para a população em situação de rua foi, inclusive, reconhecida pelo Ministro Alexandre de Moraes no âmbito da ADPF. Na decisão, o ministro assentou que:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

A despeito desse comando e passados mais de treze anos desde a edição do Decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os objetivos ainda não foram alcançados. **Esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social.** Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade. (...)

A dignidade das pessoas em situação de rua é direito humano inviolável, logo, é inaceitável a dependência de sua realização à benevolência de particulares, **em razão da omissão do Estado**⁴

A PNSR, assim, tem fundamento na Constituição, e a ausência ou carência em sua implementação configura grave violação a preceitos e garantias fundamentais que deveriam ser assegurados pelo Estado.

Por tais motivos, reitera-se o conteúdo constitucional da implementação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua, a fim de garantir o mínimo existencial desse grupo e promover a dignidade humana. Nesse contexto, cabe aos entes adotarem todos os esforços necessários para garantir **máxima efetividade** aos direitos fundamentais envolvidos.

⁴ADPF 976 MC-Ref, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, DJe em 20-09-2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OBRIGATORIEDADE DO CIAMP-RUA MUNICIPAL, INDEPENDENTEMENTE DE LEI ESPECÍFICA

Conforme reiterado no tópico anterior, a implementação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua é um direito fundamental, situado no bojo do mínimo existencial e da dignidade humana. O conteúdo constitucional dos direitos das pessoas em situação de rua é inegável, e o dever de garantia de tais direitos pelo Estado não decorre apenas dos comandos legais advindos do Decreto nº 7.053/2009 e da Lei Municipal nº 6.350/2018, como também dos próprios mandamentos constitucionais.

Nos termos do que dispõe o art. 5º, § 1º da Constituição, todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Isso significa dizer que o Estado tem o dever de conferir a máxima eficácia possível aos direitos fundamentais, de forma a concretizá-los na realidade, independentemente da edição de norma regulamentadora. Nesse sentido, a Constituição define que os direitos fundamentais não são meras recomendações políticas ou morais a serem realizadas em um futuro incerto, mas sim garantias a serem implementadas, respeitadas e protegidas imediatamente⁵.

Além disso, a norma enunciada no referido dispositivo determina que a proteção e a realização de direitos fundamentais não estão, necessariamente, condicionadas à edição de uma lei regulamentadora das hipóteses de incidência e

⁵ STEINMETZ, Wilson. O dever de aplicação imediata de direitos e garantias fundamentais na jurisprudência do STF e nas interpretações da literatura especializada. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 121.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

condições para o exercício dos direitos⁶, uma vez que a Constituição já é dotada de força normativa e as garantias fundamentais nela previstas já são imediatamente exigíveis.

Além das liberdades individuais, a norma insculpida no art. 5º, § 1º da Constituição também é aplicável aos direitos sociais e a garantias previstas em tratados internacionais de direitos humanos. Nesse sentido:

Parece evidente que a ausência de uma distinção expressa entre o regime dos direitos sociais e os demais direitos fundamentais, somada ao texto do § 1º do artigo 5º da CF, ainda mais em face da circunstância de que os direitos sociais (mas pelo menos os elencados no Título II da CF) são direitos fundamentais, deve prevalecer sobre uma interpretação notadamente amparada em critério meramente topográfico. Por estas razões, **há como sustentar, a exemplo do que tem ocorrido no âmbito da doutrina hoje aparentemente majoritária, a aplicabilidade imediata (por força do art. 5º, § 1º, de nossa Lei Fundamental) de todas as normas de direitos fundamentais constantes do Título II da Constituição (artigos. 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais**⁷

Nota-se que a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais é referendada pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive no âmbito de direitos sociais prestacionais e da implementação de políticas públicas. No RE-AgrR 436.996, o STF enunciou o seguinte posicionamento:

⁶ Ibidem, p. 121.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988, Petrópolis: 2008. Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoaudienciapublicasaude/anexo/artigo_ingolf_sociais_petropolis_final_01_09_08.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. (...)

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos **órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e integralidade de direitos sociais e culturais impregnados de estrutura constitucional.**⁸

Diante desse panorama, compreende-se que a realização de direitos fundamentais – sejam eles de caráter individual ou social – é norma de aplicabilidade imediata, a ser implementada pelo Estado independentemente da edição de lei, pois decorre de mandamento constitucional. Por essa razão, a implementação de políticas públicas em favor da PSR, que possuem como escopo a realização de direitos como a dignidade da pessoa humana, a igualdade material, o acesso à moradia e a trabalho dignos e a um padrão de vida adequado, não depende de norma regulamentadora e pode ser imediatamente exigida do Poder Público municipal.

No contexto da formulação e execução dessas políticas, a implementação do CIAMP-Rua pelo Município é essencial. O comitê representa um instrumento fundamental para a efetiva implementação de políticas e direitos em favor da PSR, uma vez que, sendo um órgão de composição interdisciplinar e democrática, destina-se a acompanhar a implementação da PNSR em âmbito local e a promover o diálogo com os contextos regionais e nacional. Acima de tudo, **o CIAMP-RUA é uma**

⁸ STF, Segunda Turma, RE-AgrR 436.996, Rel.: Min. Celso de Mello, j. 22/11/2005, DJ 03/02/2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

exigência que decorre do direito à informação e à participação, bem como do princípio da transparência.

O art. 5º, XXXIII consagra o direito de todos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O referido dispositivo consagra direito que é cláusula pétrea de nossa Constituição e traz, como consequência, o dever de transparência da Administração.

Sobre a liberdade de informação, André Ramos Tavares observa que ela está no centro do bom funcionamento do Estado democrático e *“configura-se como base para a formação de uma compreensiva e adequada opinião pública, para além de sua conhecida dimensão individual”*⁹.

A pessoa tem direito às informações detidas pelo Estado sempre que houver interesse pessoal, coletivo ou geral. Em que pese a Constituição mencionar apenas o pedido dos interessados, diante do dever de transparência, impõe ao Estado ocupar-se da publicização das medidas que adota, sobretudo quando somente ele dispõe de certas informações, independentemente de prévia provocação, e quando há iminente risco a direitos da coletividade.

Paralelamente ao direito à informação, é imprescindível ter em vista o princípio democrático e a participação. Sobre o tema, Luis Roberto Barroso observa que a mobilização da sociedade civil em torno da reivindicação de seus direitos faz “nascer

⁹ TAVARES, André Ramos. Comentário ao artigo 5º, XXXIII. In: CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 349.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

um país que tem vida própria fora do oficialismo” e da “estatalidade tantas vezes opressiva”¹⁰.

A legislação brasileira vem sendo incrementada ao longo dos anos com diversas regras que materializam o acesso à informação. Se antes a lei de ação popular era um fenômeno praticamente isolado, atualmente o ordenamento constantemente recebe contribuições em prol do caminho participativo e da concretização do direito à informação.

A Lei nº 6.938/81, que dispôs sobre a política nacional do meio ambiente, foi inovadora ao trazer à tona o objetivo da divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. Depois dela, várias outras leis trataram do tema e da construção de uma Administração dialógica.

A título de exemplo, a Lei nº 9.784/99, que cuida do processo administrativo, prevê, no capítulo “DA INSTRUÇÃO”, que, antes da tomada de decisão, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo (art. 32). A mesma lei fala na garantia do direito à comunicação em processos que possam resultar sanções ou situações de litígio (art. 2º, X). A Lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos administrativos, estabeleceu a obrigatoriedade de audiência pública nos casos em que o objeto da licitação atingir determinado valor (art. 39).

No campo dos direitos sociais, há várias leis que tratam do tema,

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil – 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 82.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

como se depreende, por exemplo, da Lei nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e que, em seu art. 20, estabelece a obrigação dos conselhos estaduais e municipais de promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) estipula, como diretriz geral, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II). Para tanto, assegura assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (art. 4º, V, r).

Por fim, cumpre mencionar a Lei nº 12.527/11, que dispõe sobre o acesso a informações e os procedimentos a serem adotados pela União, Estados, DF e Municípios, bem como suas autarquias, fundações, empresas públicas e fundações. O art. 3º da lei fixa a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção e o dever de informações de interesse público, independentemente de solicitações, permitindo-se o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Note-se como a legislação infraconstitucional propicia a adoção de diversos instrumentos para a observância do **dever de transparência pelo ente público**, de modo a garantir que a Administração se abra à sociedade e que suas decisões sejam fruto da oitiva dos particulares, observando-se o dever de considerar os argumentos trazidos e esclarecendo-se os rumos das decisões do Poder Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

No Estado Democrático de Direito, a informação possui dúplice função: é dever da Administração Pública e direito do cidadão, na medida em que toda e qualquer atividade da Administração deve se submeter ao processo amplo de justificação e fundamentação perante a sociedade.

Como já apontado, a população em situação de rua necessita de políticas públicas intersetoriais, mediante a atuação de diferentes órgãos públicos, ligados à saúde, assistência social, moradia, alimentação, trabalho, segurança pública, dentre outros direitos fundamentais que possibilitem a dignidade humana desse grupo. Dessa forma, o CIAMP-Rua é o mecanismo destinado a promover o diálogo e a articulação entre esses diferentes atores públicos, das diversas áreas de atuação, bem como entre o Poder Público e a sociedade civil, de maneira a efetivar políticas públicas interdisciplinares.

Diante da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e da evidente omissão do Município em dar concretude às políticas públicas para a PSR e, principalmente, implementar o CIAMP-Rua municipal, compreende-se que o ente municipal pode ser compelido judicialmente a sanar tal omissão, de maneira a proteger e realizar, imediatamente, os direitos e garantias das pessoas em situação de rua.

Por esse motivo, a alegação do ente municipal de que a Lei Municipal nº 6.350 é norma programática, que dependeria de regulamentação para ser aplicada, não merece acolhimento, uma vez que contrária ao art. 5º, § 1º da Constituição e a doutrina e jurisprudência dominantes sobre o tema. A norma municipal, definidora de direitos fundamentais para as pessoas em situação de rua, tem aplicabilidade imediata e, sendo assim, não depende da edição de lei regulamentadora, inclusive no que se refere ao CIAMP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

De todo modo, ainda que não fosse o caso, **verifica-se que a criação do CIAMP-Rua e sua estruturação já foram plenamente previstas na legislação municipal, sendo desnecessário que o Município proponha nova lei para a regulamentação e concretização do comitê.**

Note-se que a Lei nº 6.350 não apenas instituiu a criação do CIAMP-RUA, como também **já estipulou a sua composição e as suas atribuições**, conforme se infere de seus arts. 11 e 12:

Art. 11 O comitê terá a seguinte composição:

I - representantes do Poder Público:

- a) um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH;
- b) um representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- c) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- d) um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação;
- e) um representante da Secretaria Municipal de Emprego, Desenvolvimento e Inovação;
- f) um representante da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente;
- g) um representante da Secretaria Municipal da Casa Civil.
- h) um representante da Secretaria Municipal de Cultura;
- i) um representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro;
- j) um representante da Defensoria Pública da União;

II - representantes da sociedade civil:

- a) quatro representantes de entidade de atendimento a pessoas em situação de rua, sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente;
- b) três representantes de organizações que promovam a defesa de direitos e/ou a pesquisa sobre população em situação de rua,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente;

c) três representantes do Município do Rio de Janeiro, indicados pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente.

§ 1º Irão compor o Comitê na qualidade de convidados, com direito a voz, sem direito a voto, os representantes dos seguintes órgãos:

I - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

II - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º Os membros do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, titulares e suplentes, serão indicados pelos dirigentes máximos dos órgãos e entidades a que pertencem, e designados por ato do Prefeito.

§ 3º A cada membro do Comitê corresponderá um voto, cabendo ao Presidente, ainda, o voto de qualidade em caso de empate.

§ 4º Os membros do Comitê Intersetorial Municipal de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua não farão jus a qualquer remuneração, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público.

§ 5º A composição da representação da sociedade civil deverá ser renovada a cada dois anos mediante a realização de processo eleitoral, conforme regras a serem estabelecidas no Regimento Interno.

§ 6º A coordenação do Comitê Gestor caberá inicialmente à SMASDH pelo prazo de três anos, cabendo discussão a respeito, após este prazo.

Art. 12 Compete ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

- I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades;
- II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;
- III - desenvolver, em conjunto com os órgãos municipais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Municipal para a População em Situação de Rua;
- IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas municipais para o atendimento da população em situação de rua;
- V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;
- VI - instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Município do Rio de Janeiro e analisar formas para sua inclusão e compensação social, observando as especificidades de crianças e adolescentes;
- VII - acompanhar a implementação da Política Municipal da População em Situação de Rua, em âmbito local;
- VIII - organizar, periodicamente, encontros para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;
- IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos e seu regimento.

Assim, diante da previsão expressa da Lei Municipal, que trouxe, de forma pormenorizada, a estrutura que o CIAMP-Rua deve possuir, com todos os órgãos da Administração Pública, do Sistema de Justiça e os representantes da sociedade civil que o devem integrar, além das atribuições que o comitê deve ter, não há razão para que o órgão não seja imediatamente implementado pelo Município. **Diferentemente do que alega o réu, não é necessária a regulamentação de tal legislação, sendo sua obrigação a instituição de comitê previsto e regulamentado desde 2018.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Além disso, salienta-se que a implementação do CIAMP, órgão pensado tanto em âmbito nacional, quanto nos contextos locais, e cuja concepção leva em consideração as especificidades da população em situação de rua, **é indispensável para o devido cumprimento da ADPF 976 e das diretrizes da PNSR**. Pelas razões já expostas, o CIAMP-Rua é o mecanismo adequado para acompanhar a efetivação de políticas públicas em favor das pessoas em situação de rua, por seu caráter multidisciplinar e democrático.

Nesse sentido, a alegação do réu de que já existe, no Município, o Conselho Municipal de Assistência Social em nada altera a situação exposta na inicial. **O referido Conselho não substitui o CIAMP-Rua nem supre a necessidade de sua implementação**, uma vez que não se trata de órgão intersetorial, como precisam ser as políticas destinadas à PSR, mas de ente ligado exclusivamente à área de assistência social.

Reitera-se, ainda, que a população em situação de rua é um grupo heterogêneo, marcado por diversos fatores de vulnerabilidade social e por várias peculiaridades, que demandam, portanto, ações integradas e específicas por parte da Administração. A existência de um órgão de assistência social genérico, que atende diferentes demandas para além de questões atinentes à PSR, **não é suficiente para garantir o devido cumprimento dos parâmetros delineados na ADPF 976 e no Decreto nº 7.053/2009**.

A ausência de constituição do CIAMP-Rua foi, inclusive, objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Município em seu “Relatório de Auditoria Operacional na SMAS – Avaliação de Política Pública – Jan/2021 a Out/2022”, cujas conclusões serão mais bem detalhadas no tópico de nº 5 desta peça. O relatório apontou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

para a fragilidade na rede intersetorial vertical das políticas públicas municipais para a PSR, indicando a ausência de implementação do CIAMP como um dos indícios de tal deficiência.

Para fins de comparação, o relatório traz o caso do CIAMP-Rua do Município de São Paulo, criado pelo Decreto Municipal nº 53.795 de 2013. De acordo com a auditoria, ao longo das gestões (de 2013 a 2021), o CIAMP de São Paulo beneficiou a PSR em diversas questões relacionadas à habitação, à proteção contra baixas temperaturas e à visibilidade desse grupo na sociedade, além de ter atuado na formulação de propostas de acesso a vagas de trabalho para pessoas em situação de rua e na discussão sobre projetos de lei que afetem esse segmento populacional.

Considerando as atribuições do CIAMP, a necessidade de implementação de políticas intersetoriais e as experiências de outros municípios brasileiros, o relatório concluiu que *“a não constituição do Comitê Intersectorial no Município do RJ pode causar prejuízos não só na articulação com as políticas estadual e federal, mas também na implementação, no monitoramento e avaliação, na intersectorialidade e na atuação específica dos atores envolvidos na Política Municipal para a PSR”*.

Por fim, vale pontuar que a pretensão autoral nunca foi a de que o veto do Prefeito ao PL nº 3.639/2024 – que buscava fortalecer a atuação intersectorial do CIAMP-Rua e aprimorar a governança participativa – fosse revisto pelo Poder Judiciário. O apontamento sobre o veto indica, em verdade, exemplo fático não apenas da omissão municipal, como também de sua atuação proativa para dar continuidade à histórica ausência de efetivas políticas públicas para a população em situação de rua no Rio de Janeiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Conforme descrito na petição inicial, o Município do Rio de Janeiro enfrenta um cenário histórico e estrutural de negligência em relação à PSR, ante a carência de efetiva implementação da PNSR. Para amparar tal afirmativa, os autores expõem diversas ações da Prefeitura que evidenciam sua falta de comprometimento com a garantia de direitos fundamentais para as pessoas em situação de rua, dentre as quais se incluem o veto ao Projeto, bem como a própria ausência de implementação do CIAMP municipal até a presente data.

Por esse motivo, o pronunciamento judicial e a argumentação trazida pelo réu em sua contestação que apontam para a insindicabilidade do veto pelo Judiciário são irrelevantes, posto que não é esse o pedido veiculado na inicial.

Pelo exposto neste tópico, o MPF vem reiterar o posicionamento exposto na petição inicial no sentido de que o Município se encontra em omissão diante da ausência de implementação do CIAMP-Rua municipal, descumprindo a decisão proferida na ADPF 976 e as determinações da PNSR.

3. ADPF 976 E OBRIGATORIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Como já exposto na inicial, a medida cautelar proferida na ADPF 976 determinou aos Estados e Municípios as seguintes providências:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

- I) Observância obrigatória, independente de adesão formal, às diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009;
- II) Realização das medidas expressamente determinadas no item II da decisão, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades;
- III) Realização, no prazo de 120 dias, 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.

A decisão impõe aos entes subnacionais, independentemente da adesão formal à PNSR, **a observância de todas as diretrizes que, em última análise, se referem a medidas de concretização de uma política voltada à efetivação dos direitos fundamentais da população em situação de rua, em contraposição ao estado de coisas inconstitucional vigente.**

Na contestação, o réu alega que os autores “*confundem o Plano de Ação da União (item I da cautelar) com as determinações aplicáveis aos Municípios (observância às diretrizes contidas no Decreto Federal 7.053, acima transcritas, e itens II e III da cautelar) e indevidamente pressupõem o automático descumprimento da cautelar pelo MRJ pela mera não adesão imediata e total a um Plano da União*”. **Contudo, a alegação sobre o descumprimento da decisão não se resume à constatação da não-adesão ao Plano Ruas Visíveis, refletindo, na realidade, todo o panorama de omissão e deficiência na prestação de políticas públicas pelo Município.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O Decreto nº 7.063/2009, ao instituir a PNSR, definiu que a política deveria ser concretizada de forma descentralizada, com cooperação entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem, mediante o compromisso de estabelecer comitês gestores intersetoriais de acompanhamento e monitoramento. É por esse motivo que, no âmbito da ADPF, o Ministro relator destacou a **imprescindibilidade do envolvimento de todas as esferas do Poder Público para a mudança no estado de coisas inconstitucional enfrentado pela PSR.**

Nesse sentido, a decisão cautelar reforça a necessidade de implementação e fortalecimento de políticas públicas locais que sejam intersetoriais, interdisciplinares e com participação democrática, a partir da atuação conjunta e articulada de diversos órgãos e secretarias, considerando que as pessoas em situação de rua carecem de proteção a diversos direitos fundamentais. Na decisão, fica evidente a compreensão de que as políticas para a PSR devem ter caráter articular, de forma que ações isoladas das áreas da assistência social e da saúde não atendem às diretrizes do Decreto nº 7.053.

O Ministro relator pontuou a necessidade de promoção do direito fundamental à identidade, através do registro civil e, mais do que isso, do reconhecimento da autonomia dos indivíduos e da escuta das reivindicações das próprias pessoas em situação de rua; de direitos sociais à educação e ao trabalho, mediante políticas de retorno à educação escolar vinculadas ao trabalho de toda a rede dos serviços de assistência social; e o direito à moradia e o acolhimento em condições dignas, em observância ao modelo *housing first*.

No que concerne à formulação e gestão de políticas públicas, a cautelar ressalta a **imprescindibilidade da participação e valorização de movimentos**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

sociais representantes da PSR, de maneira a fortalecer a identidade do grupo e garantir a execução de políticas que, de fato, atendam às demandas das pessoas em situação de rua:

Sendo assim, em um aspecto mais alusivo às políticas públicas e sua implementação, é necessário o reconhecimento da autonomia dos indivíduos, o que seria sua identidade no plano subjetivo. No entanto, nesse viés um outro problema se aprofunda, pois da tutela do direito à identidade exsurge o desafio da construção de tais definições. As pesquisas censitárias são instrumentos base para a elaboração de políticas destinadas à população em situação de rua, mas muitas vezes os dados utilizados para a realização de planos de atuação política constroem o próprio contexto da população mediante processos de simplificação e padronização que não necessariamente refletem a realidade pressuposta pelas políticas públicas.

Assim sendo, e acredito que a existência da audiência pública desta ADPF seja expressiva nesse ponto, o engajamento político de movimentos como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) encabeçados por pessoas que já passaram ou estão em situação de rua, demonstram a notória necessidade de entender e valorizar os Movimentos que reúnem pessoas em situação de rua como entes centrais e atores da coprodução de formas de criação e gestão de políticas públicas no Brasil¹¹.

Além disso, a decisão enfatiza a necessidade de repensar os modelos de políticas públicas de acolhimento e moradia executadas no país, à luz da metodologia do *housing first*, segundo a qual a garantia da habitação digna é pressuposto para o acesso aos demais direitos e, portanto, deve ser priorizada. Nesse contexto, o Ministro ressalta a falibilidade das políticas de acolhimento implementadas pelo SUAS, as quais seguem uma lógica “etapista” para o alcance de moradia permanente e se demonstram ineficientes para o enfrentamento e a prevenção à situação de rua:

¹¹ ADPF 976 MC-Ref, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, DJe em 20-09-2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Os serviços de acolhimento do SUAS seguem um modelo de lógica “etapista”, semelhante aos programas, em geral, utilizados na Europa e nos Estados Unidos (*Continuum of Care ou Linear Residential Treatment*), em que o sujeito gradualmente alcança a moradia permanente. Todavia, é cada vez mais contestada a eficácia desse modelo no combate à crise social aqui em análise, dado o crescente número de brasileiros em situação de rua. São milhares de pessoas que, apesar da já existente política voltada à atenção desse grupo social, permanecem sem a garantia de seus direitos fundamentais básicos, tais como o direito à moradia.

Diante desse cenário, 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 uma moradia permanente, como primeira etapa para a conquista dos demais direitos fundamentais e base para o alcance da autonomia plena.¹²

Ocorre que, no Município do Rio de Janeiro, a construção das políticas públicas para a PSR não está de acordo com os parâmetros da ADPF 976.

O Programa “Seguir em Frente”, citado pelo réu na contestação, foi instituído pelo Decreto Rio nº 53.816, com o objetivo de estabelecer as diretrizes do “Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação das Ações de Proteção à População em Situação de Rua”. Em linhas gerais, o decreto estipula medidas ligadas à assistência social e à saúde, em especial no que se refere à eliminação de barreiras ao acolhimento institucional e à capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho.

Apesar de o MPF reconhecer a importância de qualquer política que tenha intenção de atender à população em situação de rua, **o Programa “Seguir em Frente” é claramente insuficiente para dar conta das demandas das pessoas em**

¹² ADPF 976 MC-Ref, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, DJe em 20-09-2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

situação de rua e não está de acordo com a ADPF 976 nem com as diretrizes da PNSR.

Em primeiro lugar, observa-se que o programa foi estabelecido à margem de participação popular ou consulta aos movimentos sociais que representam a PSR. Não se tem notícias da interlocução entre o Poder Público e a sociedade civil para a formulação de tal decreto, de modo que a política não foi concebida de forma democrática e participativa, conforme a APDF 976 determinou.

Ademais, o programa continua a privilegiar um modelo “etapista” de saída da rua e concretização do direito à moradia, em detrimento do modelo *housing first*, o que foi expressamente criticado pelo STF. Nos termos do art. 7º do decreto, o programa tem como objetivo promover a saída das pessoas da situação de rua *“através da reinserção produtiva para a população em situação de rua, conforme nível de autonomia de cada indivíduo, mediante ações articuladas com o objetivo de desenvolver geração de renda própria, reinserção no mercado de trabalho formal e autonomia ocupacional”*.

As medidas referentes à moradia limitam-se a vedar qualquer impedimento de acesso a albergues, abrigos, hotéis, unidades de acolhimento, unidades de saúde e pousos, sem, contudo, delimitar qualquer política de fomento à habitação digna. **O decreto parte do pressuposto de que a saída da rua e o acesso ao direito à habitação é etapa posterior, a ser concretizada após o indivíduo se inserir no mercado de trabalho, o que é comprovadamente ineficaz e falho, como asseverado pelo Ministro Alexandre de Moraes.** Ao revés, seria mais adequado, e estaria em conformidade com a ADPF e o Decreto nº 7.053, a concepção de políticas de acesso à moradia em primeiro lugar, como medida prioritária e inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Ainda, é importante pontuar que o Programa “Seguir em Frente” é, em essência, uma política pública limitada à assistência social, que continua a reproduzir modelos já ineficientes de atendimento à PSR. Como já exaustivamente apontado, as políticas para as pessoas em situação de rua precisam ser interdisciplinares, não bastando apenas medidas de cunho assistencialista, que buscam somente fornecer acolhimento institucional e possibilidades de capacitação profissional.

Por fim, frisa-se que o objetivo desta ação é, primordialmente, o de questionar a ausência e ineficiência de políticas públicas para a população de rua no Município do Rio de Janeiro. Nesse cenário, a falta de adesão integral ao Plano Nacional é mais uma evidência da omissão do ente municipal quanto à implementação da PNSR, ainda mais grave considerando as determinações da ADPF 976.

Não bastassem tais considerações, o pedido da ação consiste em implementação de mais políticas em razão da não ocorrência de alinhamento às políticas públicas federais, de modo que a alegação do Município de que realiza um programa à margem do modelo cooperativo não o exime do cumprimento das demais obrigações.

Sendo assim, o MPF reitera o exposto na inicial no sentido de que o Município não está atendendo às diretrizes da PNSR e da ADPF 976, já que há carência na efetivação das políticas públicas nos moldes pensados pela Política Nacional e ineficiência das políticas existentes, que não se adequam à linha concebida pela cautelar do STF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

4. ORÇAMENTO E MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Outro ponto diz respeito à alegação do Município de que os autores não observaram os parâmetros estabelecidos pelo STF no Tema 698 de Repercussão Geral. De acordo com o réu, os autores requerem a implementação da PNSR de maneira “afobada”, sem apresentar comprovação da deficiência grave do serviço e sem trazer mínima estimativa do impacto de tal medida para os cofres públicos municipais.

Como já asseverado nesta réplica, a efetivação de políticas públicas em favor das pessoas em situação de rua busca promover o mínimo existencial desses indivíduos que, atualmente, enfrentam condições de vida inadequadas, insalubres e sem a mínima garantia de direitos. A concretização das medidas previstas na PNSR e no Plano Nacional Ruas Visíveis simboliza um avanço na garantia de direitos à PSR e, por isso, deve ser prioridade do Poder Público, em suas diferentes instâncias, conforme reconhecido na ADPF 976.

O princípio da separação de poderes delega aos Poderes Legislativo e Executivo a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, prioritariamente aquelas definidas pela Constituição. Contudo, não raro, a Administração Pública se omite diante da implementação de políticas, descumprindo seu dever constitucional de dar concretude aos direitos e garantias fundamentais, o que demanda do Judiciário uma atuação para fazer valer as determinações constitucionais.

Assim, a judicialização de direitos sociais e de políticas públicas diz respeito à possibilidade de controle judicial da não-implementação das políticas ou de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

sua implementação deficiente por parte do Poder Público. Não se trata de mácula à separação de poderes, mas sim de expressão do próprio sistema de freios e contrapesos, de maneira a assegurar que o Estado garanta a seus cidadãos as políticas prioritárias e essenciais para a fruição de direitos fundamentais. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso destaca que:

(...) a judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do Constituinte¹³

A possibilidade de ajuizamento de ações para suprir a omissão do Executivo na implementação de políticas públicas é admitida pelo STF, especialmente quando se trata de medidas previstas constitucionalmente e que integram o mínimo existencial dos indivíduos. No mesmo sentido foi o estabelecido no Tema 698 da Repercussão Geral, citado pelo réu, segundo o qual:

- 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.**
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Embora não se ignore que questões orçamentárias são relevantes e não podem ser desconsideradas no momento de execução de uma política pública – uma vez

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: <https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>, p. 17.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

que as medidas demandam o investimento financeiro e os recursos estatais são finitos – o argumento da reserva do possível não pode preponderar em relação aos direitos mais fundamentais dos cidadãos. Essa foi, inclusive, a tese construída pelo STF quando do julgamento do Tema 698, que entendeu que os recursos devem ser observados no que concerne à possibilidade de universalização da política, mas sem nunca negligenciar a preponderância do mínimo existencial dos indivíduos.

Nesse ponto, pode-se defender que a reserva do possível deve atuar, na verdade, enquanto um propulsor da concretização de direitos fundamentais e do mínimo existencial, uma vez que, sendo os recursos públicos escassos, a Administração deve privilegiar utilizá-los em áreas prioritárias, que demandem ação efetiva do Estado:

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, **mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos**, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos como intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental¹⁴.

Sublinhe-se, ainda, que a implementação de política em favor das pessoas em situação de rua teria o condão de cumprir as diretrizes contidas na ADPF 976.

Ademais, a alegação do Município de que não existem recursos orçamentários suficientes para a implementação da política **apenas reforça o argumento, apresentado pelos autores na inicial, no sentido de que o ente**

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 305.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

municipal, ao renunciar a recursos federais para a execução da PNSR, está incorrendo em omissão. A falta de adesão integral do Município ao Plano Ruas Visíveis, com a consequente perda de recursos federais oriundos na PNSR, gera um impacto negativo no cenário das pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro, e dificulta a atuação do ente municipal.

Sendo assim, o MPF considera inadmissível que o Município, ao mesmo tempo que abre mão de receber repasses de valores provenientes da União, alegue que não possui recursos orçamentários suficientes para a implementação das políticas públicas para a PSR na forma determinada na ADPF 976.

Diante de tais fundamentos, tendo em vista que as políticas públicas garantidoras de direitos das pessoas em situação de rua, de evidente envergadura constitucional, integram o mínimo existencial, não é possível ao Município opor o argumento da reserva do possível para impedir sua execução. Além disso, a própria renúncia a recursos federais demonstra a omissão municipal em efetivar as políticas, já que, como descrito na inicial, os recursos para a PNSR existem, mas não estão sendo acessados pelo Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

5. COMPROVADA DEFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS À PSR PELO MUNICÍPIO: AUMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PARALISIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E NA INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

O Município alega, ainda, que os autores não teriam comprovado o efetivo descumprimento da ADPF 976 e a deficiência na prestação de políticas públicas para a PSR.

No que se refere a essa questão, pontua-se que, no decorrer da petição inicial, foram apresentados diversos elementos fáticos que evidenciam a omissão municipal e a ineficiência das políticas até então implementadas. Fatos como a ausência de efetivação do CIAMP-Rua municipal, o veto ao Projeto de Lei nº 3.639/2024, a adesão apenas parcial ao Plano Ruas Visíveis e ao cumprimento da ADPF 976 e a recusa do Município em acessar os recursos federais disponíveis já demonstram que há deficiência na atuação municipal, devido à sua omissão.

Além de tais fatos, destaca-se o próprio quantitativo alarmante de pessoas em situação de rua no Município do Rio de Janeiro. Como apresentado na inicial, foram identificadas **7.865 pessoas em situação de rua no município**, de acordo com dados Censo sobre População em Situação de Rua realizado em 2022¹⁵. Os dados do relatório revelam que 80% dessas pessoas encontram-se nas ruas, sem qualquer tipo de política pública destinada a promoção de direitos, ao passo que apenas 20% estão em instituições destinadas a acolhimento ou atendimento.

¹⁵ Relatório do 2º Censo de População em Situação de Rua no Município Do Rio De Janeiro - 2022.
Disponível em: <https://censorua-pcrj.hub.arcgis.com> .



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O número de pessoas em situação de rua no Município percorreu uma curva ascendente nos últimos anos, o que, mais uma vez, evidencia a ausência de efetividade das políticas ora executadas pelo Executivo municipal. De acordo com levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG, o número de pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro teria saído de 125, em 2012, para 8.683, em 2021¹⁶. Esse dado aponta para a ineficiência das ações estatais de assistência social para a população em situação de rua, que, nos últimos anos, cresceu de forma desenfreada, sem apoio do Município.

Para além de dados quantitativos de pesquisas, importa destacar elementos colhidos pelo próprio MPF. Este órgão ministerial vem acompanhando as políticas públicas em favor da PSR no Município do Rio através do Procedimento de Acompanhamento nº 1.30.001.001210/2020-72, no qual existem diversas provas da ausência de comprometimento da municipalidade com as políticas para a PSR e a evidente deficiência dos serviços públicos prestados, especialmente à luz do que determina a PNSR e a ADPF 976.

No bojo do referido procedimento, o MPF realizou, em 31/03/2025, audiência pública sobre a população em situação de rua no Rio de Janeiro¹⁷, com a presença de autoridades, representantes da sociedade civil e movimentos sociais, na qual foram ouvidos diversos relatos sobre a falta de estrutura dos equipamentos municipais e a ausência de coordenação entre as diferentes áreas de políticas públicas para a PSR.

¹⁶ Disponível em: https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html

¹⁷ A audiência pública foi gravada e encontra-se disponível no seguinte link: <https://www.youtube.com/live/PqChhd4mvt8?feature=shared>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Na data de 11/06/2025, por ocasião da 3ª Reunião do Fórum Permanente por direitos da população em situação de rua – instituído pelo MPF em conjunto com outros órgãos e em diálogo com a sociedade civil – representantes da sociedade civil apresentaram dados relevantes sobre a estrutura municipal de atendimento a essas pessoas. No que se refere aos mecanismos de assistência social, o Município conta com 14 CREAS (Centro de Referência de Assistência Social), instituídos desde 2009/2010¹⁸. Ocorre que, apesar de a população em situação de rua ter crescido muito após 2010, **não houve qualquer ampliação dessa estrutura, que, no momento, não é mais suficiente para atender todos os indivíduos.**

Em 07/08/2025, durante a 4ª Reunião do Fórum Permanente por direitos da população em situação de rua, os representantes da PSR relataram outros fatos que evidenciam a insuficiência dos serviços oferecidos pelo Município. De acordo com os representantes, **existem 5 abrigos (URS) para adultos, com oferta de 775 vagas, o que decerto não dá conta das mais de 7 mil pessoas em situação de rua na cidade.** Além disso, **existem apenas 2 Centros Pop no Município** – tendo o terceiro que existia sido fechado – o que está muito aquém de outras metrópoles brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte, que possuem, respectivamente, seis e quatro Centros Pop em funcionamento.

Ademais, o Rio de Janeiro conta com uma única Central de Recepção 24h, localizada na Ilha do Governador, o que dificulta sobremaneira a procura espontânea de pessoas por atendimento/acolhimento. Em geral, as pessoas acabam por acessar a central através do serviço de abordagem, e não se maneira voluntária, uma vez que a sua localização é isolada e distante de pontos centrais da cidade.

¹⁸

A lista dos CREAS pode ser acessada no site da Prefeitura:
<https://assistenciasocial.prefeitura.rio/creas/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Houve relato, ainda, de que, recentemente, o Ponto de Apoio na Rua da Mangueira foi desativado pelo Município, e que não ocorreu a transição devida das pessoas que eram atendidas no local. Por consequência, o equipamento de Cascadura ficou sobrecarregado, sem que o Município tenha fornecido solução para o remanejamento das pessoas. Essa realidade pôde ser comprovada em visita realizada pelo signatário em 11/08/2025.

Todos as situações descritas acima são evidências não apenas da deficiência na prestação de serviços à PSR por parte do Município, como também de sua reiterada omissão em dar efetividade às políticas públicas em favor desse grupo.

Nesse ponto, importa destacar o atraso do Município do Rio de Janeiro em aprimorar seus equipamentos de assistência social para a PNSR, não só considerando o Decreto nº 7.053/2009 e sua Lei Municipal nº 6350/2018, como também os objetivos e compromissos previstos, desde 2013, no “Pacto de Aprimoramento do SUAS” para o quadriênio 2014/2017 (Resolução CNAS nº 18/2013¹⁹).

Dentre as metas e objetivos traçados para os municípios foi estabelecida a de “*Implantar 100% dos Serviços para população de rua (Serviço Especializado para Pop Rua, Serviço de Abordagem Social e Serviço de Acolhimento para pessoa em situação de rua) nos municípios com mais de 100 mil habitantes*”. No caso do Rio de Janeiro, observa-se, ainda em 2025, a ausência de plena concretização de tal meta, uma vez que não houve a integral implementação dos serviços, de maneira a atender toda a PSR, com condições dignas de atendimento e acolhimento.

¹⁹

Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoramento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Por todo o exposto, considera-se que as alegações do réu não merecem acolhimento, pois a deficiência na prestação de serviços à PSR pelo Município é notória e comprovada, o que gera a possibilidade de intervenção judicial para dar efetividade às políticas públicas.

6. RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO

Além de todas as evidências descritas no tópico anterior, o MPF teve acesso, também, ao “Relatório de Auditoria Operacional na SMAS – Avaliação de Política Pública – Jan/2021 a Out/2022”, encaminhado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (Processo TCMRio n.º 040/100137/2024). O documento refere-se à fiscalização da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) previsto no Plano Plurianual (PPA 2022-2025) do Município do Rio de Janeiro. A auditoria foi realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social no período de setembro a novembro de 2023, e analisou, ainda, a aplicação de recursos públicos nas políticas públicas para a PSR.

A auditoria constatou falhas no desenho da política de ampliação das vagas de acolhimento, consubstanciadas por 1) inconsistências no objetivo específico; 2) metas de produto não especificadas; 3) não detalhamento do público-alvo; 4) não especificação dos meios de verificador de indicador. O relatório anotou, ainda, a não implementação de 75% do total de vagas previsto, além de falhas no sistema de governança (fragilidade intersetorial vertical e horizontal e ausência de sistema integrado de monitoramento de dados das vagas).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

De acordo com o que consta no relatório, o Plano Estratégico 2021-2024 elaborado pelo atual gestão municipal previu três projetos direcionados ao Programa 0626 (População em situação de rua). São eles:

a) Abordagem integrada, consistente no mapeamento do território, oferta de serviços socioassistenciais às pessoas em situação de rua e acompanhamento dos casos visando a reinserção familiar e/ou comunitária;

b) Abraço Carioca, visando À implementação de cinco novas modalidades de acolhimento, quais sejam: Albergue para Casais; Albergue Carioca; Albergue + Tempo – Organizando a Vida; Lares Cariocas; Espaço de Apoio e Inclusão (EAI-Rio).

c) SUAS Acolhendo Talentos, buscando ampliar as possibilidades de ingresso e permanência no mundo do trabalho e viabilizar o processo de emancipação e autonomia dos acolhidos em unidades de assistência social.

No que se refere ao projeto Abraço Carioca, o Plano Estratégico previu a criação de 3.000 novas vagas para as pessoas em situação de rua, estabelecendo ocupação média de 80% por ano.

Ocorre que, conforme o relatório do TCM atestou, existem graves falhas na concepção do Programa 0626, que ocasionaram a ausência de sua implementação na prática.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

A auditoria constatou que o desenho do referido programa não foi desenhado para que seus resultados atuem diretamente sobre as causas do problema identificado, o que se constata pela 1) apresentação de inconsistência no objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional), a fim de demonstrar que sua concretização é efetiva nas causas do problema, a partir de estudos, entrevistas, consultas populares etc; 2) não apresentação do quantitativo de vagas destinado a cada nova modalidade de acolhimento institucional; 3) não detalhamento do público-alvo em todas as novas modalidades e 4) não especificação dos meios de verificação da taxa de ocupação das novas vagas criadas.

O relatório sinalizou, ainda, a falta de evidências de que o programa tenha sido elaborado com base em estudos prévios ou com a participação de especialistas e partes interessadas. Conforme consta da auditoria, não há evidências de que a SMAS elaborou estudo técnico para embasar a criação das 3.000 vagas ou encadeamento lógico-causal para a formulação da política.

Destaca-se, ainda, a falta de meta quantitativa para a implementação das novas vagas em cada uma das cinco modalidades propostas pelo Município, **o que compromete, inclusive, a verificação sobre o devido cumprimento do programa e a efetividade da política.** Do mesmo modo, a falta de delimitação do público-alvo afeta a eficácia da política.

No que tange à análise da implementação da política, o TCM constatou que **75% do previsto no programa não foi concretizado**. Desde 2021, o **Município criou apenas 510 vagas das 3.000 previstas**, relativas tão somente à modalidade “Albergue + Tempo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Já no que toca à destinação e utilização de recursos públicos, o relatório expôs que **o valor do orçamento previsto para a implementação da Ação 1335 ficou excessivamente aquém do necessário**. Em 2023, por exemplo, o custo de implementação para 950 vagas era o de R\$70.721.906,22, ao passo que a despesa autorizada na LOA foi de somente de R\$1.425.458,00. O relatório consignou, ainda, que, além de a previsão orçamentária inicial ser insuficiente para implementar as vagas previstas, houve excessivo corte ao longo do ano, sendo certo que em 2023 a redução foi de 61%, passando a representar apenas R\$553 mil.

Outro ponto destacado pelo relatório é a fragilidade na rede intersetorial horizontal e vertical no programa concebido pelo Município, o que também já foi constatado pelo MPF no tópico 3 desta peça. Conforme já exposto nesta peça, a intersectorialidade e a multidisciplinaridade das políticas públicas para a PSR são essenciais, tendo em vista as características desse grupo, o que, contudo, não vem sendo observado pelo réu.

Em que pese a PNSR estipular a elaboração de políticas públicas intersectoriais, transversais e intergovernamentais, **a auditoria constatou a ausência de ações intersectoriais concretas estabelecidas pela SMAS**. Uma das evidências descritas no relatório é a inexistência de ação visando à implementação e monitoramento da reserva de vagas para pessoas em situação de rua nas contratações e serviços públicos municipais, nos termos estabelecidos pela Lei Municipal nº 6.355/2018 (art. 1º). Outro exemplo assinalado pelo relatório diz respeito à **ausência de constituição do CIAMP-Rua municipal**, cuja importância já foi aventada pelo MPF em tópico específico desta réplica, que também se deteve a analisar a omissão municipal em sua implementação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O relatório apontou, ainda, como falha na intersectorialidade da política, a **ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações sobre as vagas de acolhimento institucional**. A SMAS possui dois sistemas separados para controle das vagas, o que prejudica a devida análise e acompanhamento da implementação da política proposta.

Como conclusão, a auditoria estabeleceu que **as falhas no desenho da política, somadas às falhas no sistema de governança, concorreram para o comprometimento da eficácia da implementação das novas vagas de acolhimento propostas pelo Município**. Para solucionar os problemas encontrados, o TCM emitiu diversas recomendações à SMAS e ao gabinete do Prefeito, estipuladas nas páginas 69 a 71 do relatório.

O relatório do TCM é, assim, mais uma evidência da grave deficiência das políticas públicas formuladas e implementadas pelo Município do Rio para a PSR, além daquelas já descritas no decorrer dessa peça. O relatório, que segue em anexo, demonstra, mais uma vez, a necessidade de intervenção judicial para compelir o réu a efetivar políticas públicas que estejam de acordo com a ADPF 976 e a PNSR.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL reporta-se integralmente os termos da exordial e manifesta que pretende produzir todas as provas admitidas em direito, notadamente prova documental.

Reitera o pedido de que o Município do Rio de Janeiro seja compelido ao cumprimento das obrigações impostas na liminar em sede da ADPF 976, para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

implementar, na sua integralidade, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNSR) e, em especial, seja instituído o CIAMP-Rua.

Requer, ainda, a realização de audiência para o aprofundamento do conhecimento do juízo sobre os temas aqui narrados.

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2025.

Assinado digitalmente

Julio José Araujo Junior

Procurador da República

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Adjunto



OFÍCIO TCM/GPA Nº 114/2025

Rio de Janeiro, 11 de junho de 2025.

Senhor Procurador,

Atendendo à solicitação contida no Ofício/PRRJ/PRDC nº 6387/2025, de 30 de maio de 2025, referente à existência de análise específica, neste Tribunal, sobre a implementação de políticas públicas para a população em situação de rua, no Município do Rio de Janeiro, com a indicação de aplicação de recursos e efetividade das medidas adotadas, encaminho, em anexo, os esclarecimentos prestados pela Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, acompanhados de cópia digitalizada do Processo TCMRio 040/100137/20224, que tem por objeto o Relatório de Auditoria Operacional na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS – Avaliação de Política Pública – jan/2021 a out/2022.

Do ensejo me prevaleço para reiterar a V.Exa. meus protestos de apreço e consideração.

Cordialmente,

Assinado digitalmente
LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Conselheiro Presidente

Exmo. Sr.
Julio José Araujo Junior
DD. Procurador Regional dos Direitos do Cidadão - Adjunto da
Procuradoria da República no Rio de Janeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-RJ-00093844/2025 OFÍCIO**

.....
Signatário(a): **ARTUR GUERRA SOUZA DOS SANTOS**

Data e Hora: **18/08/2025 12:50:32**

Autenticado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave eb711f69.07401cab.b1c41202.0566e61b

Referência: PA - PPB n.º 1.30.001.001210/2020-72

Trata-se do **MEMORANDO/GPA E-369** (peça P001), o qual encaminhou **Ofício/PRRJ/PRDC n.º 6387/2025** (peça P003), remetido pelo Exmo. Sr. Júlio José Araújo Júnior, Procurador da República do Ministério Público Federal (MPF).

Foram solicitadas informações acerca de análise específica, por parte do TCMRio, relativa à implementação de políticas públicas destinadas à população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, contendo apontamentos sobre a aplicação de recursos e a efetividade das medidas concretizadas.

Segue o requerimento contido no expediente em análise, *in verbis*:

Pelo presente, solicito, no prazo de 10 dias, o envio de informações sobre a existência de análise específica nesta corte sobre a implementação de políticas públicas para a população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, com a indicação de aplicação de recursos e efetividade das medidas adotadas. Em caso positivo, solicito o encaminhamento do respectivo procedimento.

Admissibilidade

Cumpré destacar que o art. 38, inciso XIV, da Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951¹, legitima os Procuradores da República a requisitarem documentos, certidões e esclarecimentos a este Tribunal:

Art. 38. São atribuições dos Procuradores da República:

(...)

XIV - dirigir-se diretamente aos representantes da administração federal, estadual ou municipal, bem como de entidade pública, para requisitar documentos, certidões e esclarecimentos ou quaisquer outras providências necessárias à defesa dos direitos e interesses da União;

Outrossim, consta previsão no art. 26, inciso X, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (RITCMRio), o qual dispõe acerca do atendimento aos pedidos de informações, recebidos dos demais poderes, pelo Presidente desta Corte de Contas. Veja-se:

Art. 26. Compete ao Presidente:

¹ Lei Orgânica do Ministério Público da União.

(...)

X – atender a pedidos de informações recebidos dos Poderes da União, dos Estados e Municípios, quando nos limites de sua competência, dando ciência ao Plenário, quando for o caso;

Nesse sentido, verifica-se que o requisito de admissibilidade foi atendido, sendo o pedido encaminhado por Procurador da República.

Informações

Em atendimento ao solicitado, informa-se que segue anexa à presente instrução cópia digitalizada do Processo TCMRio n.º 040/100137/2024, cujo objeto “Relatório de Auditoria Operacional na SMAS – Avaliação de Política Pública – Jan/2021 a Out/2022” refere-se à fiscalização da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) previsto no Plano Plurianual (PPA 2022-2025) no Município do Rio de Janeiro.

Ressalta-se que o procedimento de fiscalização também analisou a aplicação de recursos públicos e foi arquivado com recomendação e ciência, consoante Voto n.º 81/2025-BMC², referendado pelo Acórdão n.º 1643/2025 na 16ª Sessão Virtual, encerrada em 23/05/2025.

Por derradeiro, destaca-se que o inteiro teor do processo poderá ser consultado mediante o seguinte endereço eletrônico:

- 040/100137/2024:

<https://etcm.tcmrio.tc.br/InteiroTeor/Arquivos?ctid=2212329>

Conclusão

Diante do exposto, em atendimento à demanda da Procuradoria da República do do Ministério Público Federal, que solicitou “(...)informações sobre a existência de análise específica nesta corte sobre a implementação de políticas públicas para a

² (...)

Pelo exposto, após a análise da documentação acostada aos autos, em consonância com a manifestação do Corpo Instrutivo e da Procuradoria Especial, com fulcro no art. 219, I, IV e V, todos do RITCMRio, **VOTO** pelo **arquivamento** acompanhado das **recomendações** e **ciência** formuladas pela 1ª Inspeção Geral de Controle Externo à P007, págs. 69/71.

população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, com a indicação de aplicação de recursos e efetividade das medidas adotadas”: esclarecemos que segue anexa à presente instrução cópia digitalizada do Processo TCMRio n.º 040/100137/2024, relativo a “Relatório de Auditoria Operacional na SMAS – Avaliação de Política Pública – Jan/2021 a Out/2022”, o qual atende à solicitação em comento.

Proposta de encaminhamento

Sugere-se o encaminhamento da presente manifestação ao Gabinete da Presidência (GPA) para remessa das informações ao Ministério Público Federal (MPF).

IRIS ROCHA REZENDE
Subcoordenadora CARP/SEAC
Mat. 40/902.141

Carimbo

**PROCESSO
ELETRÔNICO**

Identificação

40
**TRIBUNAL
DE
CONTAS**



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Número do Processo

040/100137/2024



004001001372024

Data do Início

18/01/2024

Nome

Secretaria Geral de Controle Externo 1 " IGE
rg^ao de Origem: SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

Assunto

Relat rio de Auditoria Operacional na SMAS - Avalia ção de Pol tica Pública - Jan/2021 a
Out/2022



1ª INSPECTORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1ª IGE/SGCE

1ª IGE- e-MEMO n/
62/2024

18/01/2024

MEMORANDO ELETRÔNICO - 1.^a IGE

DATA: 18/01/2024

DE: 1.^a IGE

PARA: DIVISÃO DE PROTOCOLO E EXPEDIENTE (DPE)

Senhor Diretor,

Solicito a V. S. que seja formado **PROCESSO ELETRÔNICO**, com o posterior encaminhamento do administrativo resultante a esta Inspetoria, se possível, nos seguintes termos:

- o Nome do Interessado: Secretaria Geral de Controle Externo – 1ª IGE;
- o Órgão de Origem: Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e outras;
- o Assunto/Objeto: Relatório de Auditoria Operacional na SMAS – Avaliação de Política Pública;
- o Código de Assunto Geral: 61 – Instrumentos de fiscalização;
- o Código de Assunto Específico: 23 – Auditoria Operacional;
- o Número da Fiscalização no SCP: 4389

Atenciosamente,

Carlos Trillo

Inspetor Geral - 1.^a IGE/SGCE

Matrícula: 40/901.320

OFÍCIO Nº TCM/SGCE/ 119/2023

Em 14 de setembro de 2023

Senhor Secretário Municipal,

Em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização, este Tribunal iniciará Auditoria Operacional, cujo objetivo será:

Verificar se indicadores e produtos da política pública relacionada ao enfrentamento do problema da População em Situação de Rua (Programa 0626 do PPA 2022/2025) foram atendidos. Identificando possíveis causas para os casos de não atendimento, boas práticas e adquirir conhecimento para efetuar futuras avaliações.

A fiscalização será conduzida pelos seguintes servidores:

Servidor	Matrícula	
Marcelo Marini Pimentel	40/901.849	Líder de Fiscalização
Gabriela Magnani Peixoto	40/901.768	
Karine Lage Martins	40/901.749	
Patricia Pinto Bergson	40/901.222	Supervisor

A data prevista para o início da fiscalização é 20/10/2023. Desse modo, solicito que, oportunamente, sejam disponibilizados os documentos ou informações necessárias à fiscalização.

Solicito ainda, os bons préstimos de V.S.^a. no sentido de designar uma pessoa qualificada para funcionar de contato e prestar os esclarecimentos à equipe.

Agradeço, antecipadamente, a colaboração prestada.

Cordialmente,


Jaqueline Dias de Mello
Subsecretário de Controle Externo - SGCE

Adilson Nogueira Pires
Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROGRAMA DE AUDITORIA OPERACIONAL POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Órgãos: Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)

Responsáveis: **Adilson Nogueira Pires**
Secretário Municipal de Assistência Social

Equipe de auditoria:

Marcelo Marini Pimentel
Auditor de Controle Externo
Auditor-líder
Matrícula: 40/901.849

Gabriela Magnani Peixoto
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.768

Karine Lage Martins
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.749

Supervisão e revisão:

Patricia Pinto Bergson
Inspetora Setorial
Matrícula: 40/901.222

Data de início da Auditoria Operacional: 20/10/2023

Data prevista de conclusão dos trabalhos de campo: 29/11/2023

Data prevista para apresentação do relatório à SGCE: 27/12/2023

Informações Relevantes Adicionais:

O Programa 0626 “População em situação de rua” do PPA 2022-2025 prevê a criação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional distribuídas em 5 modalidades distintas.

Objetivos da Auditoria	Escopo e Critério de Seleção	Universo e Amostra a serem examinados
Avaliar a forma pela qual o quantitativo de 3.000 novas vagas proposto na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulado.	<u>Escopo:</u> Será dado maior enfoque à formulação, mas com verificação de aspectos da implementação e do monitoramento das 3.000 novas vagas previstas na Ação 1335 do Programa 0626, constante do PPA 2022-2025. <u>Não escopo:</u> A análise da efetividade e da eficiência do Programa 0626. Demais ações que compõem o Programa 0626. O Programa 0630 (Proteção Social Especial – Acolhimento Familiar e Institucional). A conformidade e a execução financeira dos ajustes celebrados.	<u>Universo e amostra:</u> A amostra faz parte do universo de 3.000 novas vagas previstas na Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025.
Avaliar o desempenho da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) sob enfoque da eficácia. O propósito é emitir uma conclusão sobre a implementação, sem deixar de apreciar aspectos da formulação e do monitoramento desta Ação.	<u>Escopo:</u> Será dado maior enfoque na implementação das vagas na modalidade Albergue Mais Tempo. As vagas foram contratadas provisoriamente em 2020 e posteriormente mantidas pela SMAS em 2021. <u>Não escopo:</u> Demais ações que compõem o Programa 0626, tais como implementação das demais modalidades de acolhimento previstas no programa. A conformidade e a execução financeira dos ajustes celebrados.	<u>Universo e amostra:</u> A amostra foi selecionada tendo como base o quantitativo de novas vagas de acolhimento criadas de acordo com o Plano Estratégico 2021-2024 e com o PPA 2022-2025.



SGCE/1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo

MATRIZ DE PLANEJAMENTO – AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA “POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA” - 2022

OBJETO: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) contida no Plano Plurianual 2022–2025 do Município do Rio de Janeiro.

OBJETIVO: Avaliar o desempenho da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) sob enfoque da eficácia. O propósito é emitir uma conclusão sobre a implementação e sobre aspectos da formulação e do monitoramento desta Ação.

Questões de Auditoria	Critérios	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	O que a análise vai permitir dizer
1. De que forma a Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulada?	- Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023; - DECRETO RIO Nº 46483/2019 (CENSO); - Inciso VIII, art. 4ª, Decreto 9.203/2017; - Plano Estratégico 2021-2024; - PPA 2022-2025;	- Dados e informações sobre a necessidade e a viabilidade da orçamentária da ampliação de 3.000 vagas de acolhimento institucional nas 5 modalidades previstas (a); - Evidência do funcionamento do sistema de governança na elaboração do Programa 0626 (b); - Evidência da utilização de banco de dados oficiais na formulação do Programa 0626; ©;	- Estudo sobre a necessidade de ampliação das vagas de acolhimento institucional nas 5 modalidades previstas (a, d, e); - Estudo sobre a viabilidade orçamentária da ampliação das 3.000 vagas (a, d); - Modelo lógico da formulação do Programa 0626; - Atas de reunião dos gestores sobre discussão para definição da	- Análise documental: - Estudo sobre necessidade de ampliação das vagas de acolhimento institucional nas 5 modalidades previstas; - Estudo sobre a viabilidade orçamentária da ampliação das 3.000 vagas; - Modelo lógico da formulação do Programa 0626; - Comparação entre os dados dos Censos (ou outras fontes oficiais) e os dados expostos no estudo requerido; - Entrevista com gestores da SMAS responsáveis pela	- Se os gestores realizaram diagnóstico com base em evidências (dados qualitativos e quantitativos) para nortear a formulação do Programa 0626; - Se houve planejamento para contratação e manutenção de novas vagas de acordo com as novas modalidades de acolhimento institucional previstas no Plano Estratégico 2021-2024; - Se o Programa 0626 possui modelo lógico explícito contendo insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados das intervenções e da política como um todo foram explicitados de forma clara e objetiva.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

SGCE/1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo

• Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante, IPEA, 2018; • Lei Municipal n.º 6.350/2018; • Art. 6º; • Art. 7º; • Art. 9º.	• Quantitativo de vagas estimado para cada modalidade de acolhimento previsto no Plano Estratégico 2020-2014 (d); • Participação de especialistas em políticas públicas na formulação do Programa 0626 (e); • Coordenação e relacionamento horizontal intersetorial entre secretarias; • Dados e informações sobre a necessidade de ampliação da contratação de novas vagas; • Fluxograma contendo a sequência das etapas (insumos, atividades, produtos, resultados)	• estratégia de ampliação das vagas de acolhimento institucional (a, b); • Dados do Censo SMAS e do Censo SUAS (c); • Dados orçamentários contidos nos sistemas municipais (SIG, Fincon etc.); • Parcerias intersetoriais estabelecidas entre a SMAS e outras pastas (Saúde, Educação, Trabalho e Renda, Habitação); • O modelo lógico da formulação do Programa 0626 destacando	• Análise comparativa entre os dados orçamentários disponibilizados pela SMAS e os dados contidos nos sistemas municipais (SIG, Fincon etc.); • Elaboração do modelo lógico pela equipe com a validação pela SMAS; • Análise comparativa entre os termos contratuais das novas vagas criadas e os termos contratuais relativos às demais modalidades; • Visita a locais de acolhimento da rede municipal; • Entrevistas com gestores que participaram do processo de elaboração do projeto de contratação das novas vagas. • Pesquisa documental.	4. Se o quantitativo de 3.000 vagas proposto foi suficiente e adequado; 5. Se houve participação de especialistas em políticas públicas na elaboração da Ação 1335 do Programa 0626; 6. Se a ampliação da rede de acolhimento institucional conta com capacidade organizacional, orçamentária e intersetorial da SMAS.
---	---	--	---	---



SGCE/1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo

			e impactos) da política pública; A modalidade de acolhimento institucional adotada nas novas vagas criadas e mantidas pela SMAS.	a contratação das novas vagas; Termo de Referência dos Contratos 64/20 e 22/21.		
--	--	--	---	--	--	--



SGCE/1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo

Questões de Auditoria	Critérios	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	O que a análise vai permitir dizer
2. A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?	• Plano Estratégico 2021-2024; • PPA 2022-2025; • Projetos de implementação das novas modalidades e acolhimento institucional. • Inciso VI do Art. 6º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018 • § 1º, Art. 7º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018; • Art. 13 da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018 • § 2º, artigo 7º do Decreto Rio	• Insumos disponíveis e realizados na implementação das novas vagas (a); • Localização dos equipamentos contratados (b); • Público-alvo que utiliza as vagas criadas (c); • Modalidade de acolhimento oferecida pelas novas vagas criadas (d);	• Plano e projeto de implementação das 3.000 vagas (a); • Relatório de fiscalização ou monitoramento sobre o uso das novas vagas criadas pelo público-alvo (c, d); • Termo de execução dos Contratos 64/20 e 22/21 (e demais associados à criação de novas vagas, se houver) (b, c e d).	• Entrevista com gestores responsáveis pela implementação das novas vagas; • Análise comparativa entre o que foi planejado e o que foi implementado; • Análise de relatórios de uso das novas vagas pelo público-alvo selecionados por amostragem; • Análise dos Termos de Execução dos Contratos 64/20 e 22/21; • Inspeção física nos equipamentos contratados selecionados por amostragem.	1. Se o Programa 0626 possui plano e projeto de implementação elaborado pelos gestores; 2. Se os produtos entregues estão de acordo com o que foi previsto nos instrumentos de gestão da SMAS; 3. Se o público-alvo que utiliza as novas vagas é o pretendido.



SGCE/1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo

	nº 44.857/2018; • Resolução CNAS 109, de 11/9/2009.				
--	---	--	--	--	--



SGCE/1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo

Questões de Auditoria	Critérios	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	O que a análise vai permitir dizer
3. Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 do Programa 0626?	- Objetivo específico da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025; - Inciso III do Art. 6º da Lei Municipal nº 6.350/2018; § 16, artigo 37 da CF/88; § 16, artigo 165 da CF/88.	- Dados quantitativos e qualitativos provenientes das atividades realizadas pela SMAS para monitorar o Programa 0626 (a); - Metodologia utilizada para monitorar o Indicador 0707 previsto no Programa 0626 (b); - Indicadores desenvolvidos para monitorar e avaliar a Política Municipal para População em situação de rua (c); - Rotina e frequência de monitoramento dos indicadores (d); - Gestores demandantes e	- Relatório de monitoramento do Indicador 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas do Programa 0626 (a, b, c); - Relatório de monitoramento e acompanhamento elaborado pelo Comitê de Acompanhamento Monitoramento da Política Municipal para População em situação de rua (e); - Estudo para desenvolvimento do Indicador 0707 do Programa 0626 (b).	- Análise documental: - Relatórios de monitoramento do Indicador 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas do Programa 0626; - Relatório de monitoramento realizado pelo Comitê de Acompanhamento Monitoramento da Política Municipal para População em situação de rua; - Entrevista com gestores da Coordenadoria Geral de Programas de População em Situação de Rua/AS/CGPR e do Núcleo de Interno de Monitoramento (NID); - Entrevista com gestores do Comitê de Acompanhamento Monitoramento da Política Municipal para População em situação de rua.	- Se há procedimento institucional estabelecido para monitorar, avaliar o desempenho da política pública; - Se há definição dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Programa 0626; - Se os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento e avaliação estão claramente definidos; - Se os dados produzidos pelo monitoramento conduzem a uma decisão qualificada dos gestores.



SGCE/1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo

		executores dos dados de monitoramento e avaliação (e).			
--	--	--	--	--	--

Equipe de auditoria:

Marcelo Marini Pimentel
Auditor de Controle Externo
Auditor-líder
Matrícula: 40/901.849

Supervisão e revisão:

Patricia Pinto Bergson
Inspetora Setorial
Matrícula: 40/901.222

Gabriela Magnani Peixoto
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.768

Karine Lage Martins
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.749

TCMrio

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

MATRIZ DE ACHADOS (SMAS)
Auditoria Operacional População em Situação de Rua (1.ª IGE)
Número da Fiscalização no SCP: 4389

Situação Encontrada	Objeto do Achado	Critérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
1. Desenho institucionalização do Programa 0626 do PPA 2022-2025.	- Plano Estratégico 2021-2024; - PPA 2022-2025; - LOA 2022 e 2023; - Plano Municipal de Assistência Social 2021-2025; - Plano Institucional SMAS 2022-2030.	- Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023; - Artigo “Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf”, (SILVA & BERNADES), Rev. Adm. Púb., mai/jun 2014; - Relatório do Acórdão 2.513/2019 TCU Plenário; - Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante, IPEA, 2018; - Nota Técnica “Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar a avaliação”, IPEA, 2010; § 2º, Art. 7º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018.	- Plano Estratégico 2021-2024, Anexo VIII do PPA 2022-2025, LOA 2022 e 2023, Plano Municipal de Assistência Social 2021-2025, Plano Estratégico Institucional da SMAS 2022-2030; - Sem discriminação do quantitativo por modalidade; - Não há descrição objetiva do público-alvo beneficiário de cada modalidade, sobretudo nos Albergues para Casais, Albergues Cariocas e EAI; - Meio de verificação do Indicador 0707 do Programa 0626 não especificado. - Resposta ao Requerimento 1-2023 (estudo técnico, modalidade EAI suprimida); - Não há evidências de que a SMAS elaborou encadeamento lógico causal e de que consultou estudos prévios e partes interessadas na formulação do Programa 0626 (Requerimento 3-2023); - Implementação da modalidade de acolhimento EAI prevista para 2029 no Plano Estratégico	- Não elaboração de encadeamento lógico entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos para o Programa 0626 do PPA 2022-2025; - Falta de estudos técnicos que comprovassem o quantitativo proposto pelo Programa 0626; - Não participação de partes interessadas e de especialistas na elaboração do Programa 0626; - Ausência de sistema integrado de monitoramento para a rede de acolhimento institucional; - Previsão de quantitativo de vagas insuficiente para atender a demanda.	- Descontinuidade do Programa 0626; - Sustentabilidade e continuidade de programas e ações para população em situação de rua; - Descumprimento do objetivo geral do Programa 0626 e do objetivo específico de suas Ações; - Ineficácia, ineficiência e não efetividade do Programa 0626; - Prejuízo na avaliação entre atividades desenvolvidas e resultados obtidos; - Prejuízo do controle social, interno e externo para acompanhar as ações de interesse público.	Recomendação: R1: Elaboração de modelo lógico que contenha encadeamento entre insumos, atividades produtos e impactos esperados nas políticas para população em situação de rua; R2: Elaboração de desenho do programa contendo a discriminação detalhada do beneficiário por modalidade (focalização); R3: Elaboração de instrumentos de gestão contendo discriminação de quantitativo específico das metas de produtos.

TCMRio

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Situação Encontrada	Objeto do Achado	Critérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
2. Implementação das vagas nas novas modalidades: 75% do total previsto até 2023 não implementado. Foram contratadas 510 vagas em duas modalidades do total de 3.000 vagas previsto no Programa 0626 do PPA 2022-2025.	- Plano Estratégico 2021-2024; - PPA 2022-2025; - Meta de Acordo de Resultados; - Contrato 64/20 (Santa Comba); - Contrato 22/21 (Santa Comba); - Contato 72/20 (OSC Contato); - Contrato 125/21 (OSC Contato).	- Inciso VI do Art. 6º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018; - Inciso XVI do Art. 6º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018; § 1º, Art. 7º da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018; - Art. 13 da Lei Municipal n.º 6.350, de 4 de maio de 2018; § 2º, artigo 7º do Decreto Rio nº 44.857/2018; - Anexo VIII do PPA 2022-2025 (metas do Programa 0626).	Institucional 2022-2030 da SMAS. - Taxa crescente de PSR no MRJ (série histórica SMAS 2006-2022); - Proporção vagas/PSR decrescente; - Resultado da Meta de Acordo de Resultados 2022; (exclusão metas) - Albergue Mais Tempo e Lares Cariocas com alta taxa de ocupação (em out/23 - Albergue: público masc. 94%; Lares: 90%); - Relatório de Avaliação CGU 1360401 indica alta demanda por vagas; - Não há evidências da elaboração de projetos de implementação de vagas nas novas modalidades (Requerimento 3-2023); - Recurso orçamentário disponível insuficiente para execução do Programa 0626 (estudo custo unitário); - Processo TCMRio nº 40/100753/2023 (Relatório de Contas de Governo 2022 - Programa 0626 com índice 0,14%).	- Previsão de recursos para viabilizar a implementação da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025; (A+T custo unitário X 1100: 64M; LOA 12M); - Exclusão da Meta de Acordo de Resultados 2022; - Não elaboração de plano e projeto de implementação para cada modalidade prevista no PPA 2022-2025; - Ausência de sistema integrado de monitoramento unificado das vagas de acolhimento; - Comprometimento orçamentário com modalidade não tipificada (Comunidades Terapêuticas); - Desenho e institucionalização	- Diminuição da oferta da capacidade da rede de acolhimento institucional; - Aumento da demanda por vagas de acolhimento na rede institucional, com base em estudos e dados quantitativos e com prévia elaboração de modelo lógico para explicitar a estrutura do programa orientado para resultados. - Tornar a rede de acolhimento institucional menos atrativa.	Recomendação: R4: Elaboração de plano de ação visando à implementação de vagas da rede de acolhimento institucional, com base em estudos e dados quantitativos e com prévia elaboração de modelo lógico para explicitar a estrutura do programa orientado para resultados. R5: A SMAS deve elaborar projetos para cada modalidade de acolhimento institucional.



Situação Encontrada	Objeto do Achado	Crítérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
				do Programa 0626 (Achado 1); - Não elaboração do modelo lógico do Programa 0626; - Ausência de estudos técnicos para embasar criação das novas modalidades.		
3. Coordenação e o relacionamento intersetorial. Ações articuladas entre as Secretarias Municipais que garantam a intersetorialidade da Política Municipal para PSR.	Integração das ações da SMAS com as: - SMUTHI; - SMS; - SME; - SEOP; - SMC; - SMDEI.	- Lei Municipal n.º 6.350/2018: - Inciso III do Art. 5º; - Inciso I, XIV, XV do Art. 6º; - Art. 9º; - Art. 10; - Art. 12. - Incisos IV e V, artigo 4º do Decreto Rio 44.857/2018; - DECRETO RIO Nº 47238/2020; - DECRETO Nº 36356/2012; - Art. 4º da Lei Municipal 7.578/2022;	- Relatório de Avaliação CGU 1360401 (não adesão à PNPSR e não formação do Comitê); - Resposta ao Requerimento 5-2023 (ações intersetoriais concretas estabelecidas pelo órgão central para o público-alvo dos Albergues, Comitê, PNPSR) - Resposta ao Requerimento 9-2023; (SUAS Talentos; ações reserva de vagas; Projeto Resgate); - A articulação dos Albergues com a rede de serviços intersetoriais é atribuição das OSCs parceiras (Item 6.1 da Proposta da OSC Contato para o CP 17/2021); - Ausência de CAPS no CAS 1 (Centro).	- Não adesão do Município do RJ à PNPSR; - Não implementação do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua; - Não efetivação do “Projeto SUAS Acolhendo Talentos” previsto no Plano Estratégico 2021-2024; - Descontinuidade do Projeto Resgate (SMAS e SMTE); - Ausência de sistema estruturado de monitoramento das vagas para todos os	- Prejuízo na articulação entre os entes federados; - Deficiência na divisão de responsabilidades, sobreposição e omissão da atuação e não otimização na aplicação de recursos; - Descontinuidade dos programas e das parcerias em futuras contratações; - Descumprimento do objetivo geral do Programa 0626; - Participação do MRJ no Plano Ruas Visíveis, destinado à população em	Dar ciência: C1: Ao Gabinete do Prefeito de que a não implementação do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua pode trazer impactos na implementação e nas ações intersectoriais necessárias para a efetividade da política. Recomendação R6: Que o MRJ concretize a adesão às Políticas Nacional e Estadual (RJ) para População em Situação de Rua.
3.1 Fragilidade na rede intersectorial horizontal (entre as secretarias municipais) e vertical (U, E e M)	Integração da Política Municipal PSR com a Política Nacional e Estadual (RJ) PSR.					

¹ Nomenclatura utilizada com base no Decreto Rio 44.857/2018.

TCMRio

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Situação Encontrada	Objeto do Achado	Critérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
		- Inciso IV, Art. 6º da Lei Municipal RJ 7.578/2022; - ADPF 976; - Decreto nº 7.053/2009 - Lei Estadual RJ nº 9.302/2021; - Parágrafo único do Art. 6º; § 1º do Art. 8º. - Decreto Estadual RJ nº 47.736/2021; - Art. 25; - Art. 39.		beneficiários (diagnóstico); Necessidade de ampliação e institucionalização de parcerias internas e externas para execução dos serviços da rede de acolhimento institucional.	situação de rua, lançado pelo governo federal, prevendo investimentos na ordem de R\$ 982 milhões.	
Ações articuladas entre as Secretarias Municipais que garantam a intersectorialidade da Política Municipal para PSR.	Integração das ações das SMAS com os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipais. Promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda.	- Ação 1336 do Programa 0626 do PPA 2022-2025; - Lei Municipal nº 6.350/2018; - Inciso I e XIV do Art. 6º; - Art. 1º da Lei Municipal RJ nº 6.355/2018 (5%);	Não há evidência de ação intersectorial específica visando à implementação e monitoramento da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais (Requerimento 9-2023).	- Não implementação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua; - Ausência de fluxo de procedimentos entre a SMAS e as os órgãos da administração direta e indireta para que se efetive a	- Descumprimento do objetivo geral do Programa 0626 e do objetivo específico Ação 1336; - Ausência de monitoramento do percentual de reserva de vagas de trabalho para população em situação de rua na contratação de	Recomendação: R7: Estabelecimento de fluxo de procedimentos entre a SMAS e os órgãos da administração direta e indireta municipais para que se efetive a implementação da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações
3.2 Fragilidade nas ações intersectoriais entre a SMAS e as demais secretarias visando à implementação da reserva de vagas de						

TCMRio

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Situação Encontrada	Objeto do Achado	Critérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
trabalho para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais.				- implementação da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais. - Ausência de sistema estruturado de monitoramento das vagas para todos os beneficiários (diagnóstico).	obras e serviços municipais.	de obras e serviços públicos municipais.
4. Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados das vagas da rede acolhimento institucional.	- Monitoramento do quantitativo das vagas da rede de acolhimento institucional; - Monitoramento da taxa de ocupação da rede de acolhimento institucional; - Monitoramento do número de acolhidos.	- Objetivo específico da Ação Programa PPA 2022-2025; - Inciso III do Art. 6º da Lei Municipal n.º 6.350/2018 § 16, artigo 37 da CF/88; § 16, artigo 165 da CF/88.	- Documento “Propostas 2024 – Coordenadoria de Alta Complexidade”; (Plataforma Acolhe Rio só idoso) - Resposta ao Requerimento 6-2023 (Monitoramento); - Cópia das telas do Sistema de Monitoramento de População em Situação de Rua 2023 utilizado nas abordagens; - Cópia da tela do Sistema de Monitoramento e Gestão de vagas de acolhimento institucional (criança e adolescentes); - Matriz SWOT elaborada pela SMAS (“Sistema para integração de dados” categorizado como fraqueza);	- Insuficiência de recursos técnicos, materiais e de pessoal; - Desenvolvimento da Plataforma Acolhe Rio (monitoramento de vagas) apenas para público-alvo pessoas idosas; - Uso do Sistema Arcgis (Survey) apenas pela infância e adolescente e pela abordagem.	- Prejuízo no monitoramento e avaliação da política pública; - Prejuízo do controle social, interno e externo para acompanhar as ações de interesse público. - Prejuízo na atuação qualificada do gestor.	Recomendação: R8: Que a SMAS desenvolva e implemente sistema integrado de avaliação e monitoramento das ações relacionadas à rede de acolhimento institucional. R9: Fortalecimento do Núcleo Interno de Monitoramento (NID) da Subsecretaria de Proteção Especial; R10: Possibilitar o acesso aos órgãos de controle, após implementação do Sistema de Monitoramento.



Situação Encontrada	Objeto do Achado	Critérios de Auditoria	Evidências	Possíveis causas	Efeitos e Riscos	Proposta de Encaminhamento
			- Software de gestão utilizado nos Albergues com recursos limitados e não integrado ao órgão central; - Não há evidências de que as OSCs parceiras sistematizem dados qualitativos e quantitativos dos beneficiários.			

Equipe de auditoria 1ª IGE/SGCE:

Marcelo Marini Pimentel
Auditor de Controle Externo
Auditor-líder
Matrícula: 40/901.849

Gabriela Magnani Peixoto
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.768

Karine Lage Martins
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 40/901.749

Supervisão e revisão:

Patricia Pinto Bergson
Inspetora Setorial
Matrícula: 40/901.222

Auditoria Operacional População em Situação de Rua

1ª Inspeção Geral de Controle Externo

TCM Rio
TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Missão

Atuar para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas, por meio do controle e orientação em benefício da sociedade.

Visão

Ser referência no controle externo e reconhecido como órgão essencial à melhoria da gestão pública e à defesa do interesse social.

Valores

Consciência cidadã
Defesa do interesse social
Ética
Foco no resultado
Independência
Inovação
Reconhecimento
Sustentabilidade
Transparência



Resumo

A Auditoria Operacional de que trata este relatório foi realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) no período de setembro a novembro de 2023 e teve como objeto a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua), previsto no Plano Plurianual (PPA 2022-2025) do Município do RJ.

Para alcançar a finalidade do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: De que forma a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022- 2025 foi formulada?
- b) Questão 2: A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?
- c) Questão 3: Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua)?

A metodologia aplicada compreendeu as técnicas de análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação direta (visita a equipamentos públicos), requerimentos de informação, análises de processos correlatos e consulta a sistemas.

O volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 30.840.032,00 (trinta milhões, oitocentos e quarenta mil e trinta e dois reais), correspondente a 8.323.221,33 UFIR-RJ (oito milhões, trezentos e vinte e três mil, duzentos e vinte e um e trinta e três Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro)¹. Tal montante corresponde ao valor total previsto no PPA 2022-2025² para o Programa 0626 (População em situação de rua).

Constatou-se que as falhas no desenho da política (inconsistência no objetivo específico, metas de produto não especificadas, não detalhamento do público-alvo, não especificação dos meios de verificação de indicador), a não implementação de 75% do total de vagas previsto e as falhas no sistema de governança (fragilidade intersetorial vertical e horizontal e ausência de sistema integrado de monitoramento de dados das vagas) concorreram para o comprometimento da eficácia da implementação das novas

¹ Valor utilizado para a UFIR foi R\$ 3,7053, conforme Resolução SEFAZ n.º 190/2020.

² Anexo V (Programas por Fonte de Recursos) da Lei Municipal n.º 7.234/2022 (PPA 2022-2025).

vagas previstas na Ação 1335 do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025.

Com base nos achados da auditoria, foram realizadas as seguintes propostas de encaminhamento: recomendação para que a SMAS, em suma, elabore a estrutura lógica que contenha encadeamento entre insumos, atividades, produtos e impactos esperados no desenho de políticas públicas, elabore instrumentos de gestão contendo especificação de metas de produtos e do público-alvo, estabeleça fluxo de processos visando à implementação de reservas de vagas para população em situação de rua nas contratações municipais de obras e serviços, desenvolva sistema integrado de avaliação e monitoramento das vagas da rede de acolhimento.

Ao Gabinete do Prefeito, a proposta de encaminhamento foi dar ciência de que a não implementação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento para a Política Municipal para a População em situação de rua pode impactar a implementação e as ações intersetoriais necessárias à efetividade da política pública.

Considerando a relevância do fenômeno social tema deste relatório, as atualizações trazidas recentemente pelo Programa Municipal “Seguir em frente”, pelo Programa “Ruas visíveis” do Governo Federal e pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976 do Supremo Tribunal Federal, foi sugerido o acompanhamento, por esta Corte, das ações e programas municipais dedicados à população em situação de rua.

Sumário

1. LISTAS.....	6
1.1. Lista de Siglas	6
1.2. Lista de Figuras	8
1.3. Lista de Tabelas.....	8
1.4. Lista de Quadros	9
1.5. Lista de Gráficos.....	9
2. INTRODUÇÃO.....	10
2.1. Ato autorizativo.....	10
2.2. Normas de Auditoria	10
2.3. Visão geral do objeto	10
2.3.1. Conceito de população em situação de rua	10
2.3.2. Recenseamento da população em situação de rua no Brasil.....	12
2.3.3. Recenseamento da população em situação de rua no Município do RJ	14
2.3.4. Serviço de acolhimento institucional no Município do RJ.....	17
2.3.5. O Plano Estratégico 2021-2024 e o Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025.....	23
2.3.6. Ações do governo federal para população em situação de rua.....	25
2.4. Objetivo e escopo.....	26
2.5. Metodologia utilizada	27
3. APRESENTAÇÃO DOS ACHADOS.....	28
3.1. Inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (População em situação de rua)	28
3.1.1. Não comprovação da fundamentação para o estabelecimento do objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional).....	30
3.1.2. Quantitativo de vagas por modalidade de acolhimento institucional (meta de produto) não especificado nos instrumentos de planejamento	32

3.1.3. Público-alvo não especificado em todas as novas modalidades	35
3.1.4. Meios de verificação do Indicador 0707 não especificados	36
3.2. Não implementação de 75% do total de novas vagas previstas no Programa 0626 (População em situação de rua) até 2023.	39
3.3. Fragilidade na rede de intersetorialidade horizontal e vertical.....	50
3.3.1. Fragilidade na rede intersetorial horizontal (entre as secretarias municipais): reserva de vagas de trabalho para a PSR	52
3.3.2. Fragilidade na rede intersetorial vertical: ausência de constituição do Comitê Intersectorial para população em situação de rua	54
3.4. Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações das vagas da rede de acolhimento institucional	59
4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DISCUSSÃO DA MATRIZ DE ACHADOS	62
5. BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS	63
6. CONCLUSÃO	66
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	69
8. BENEFÍCIOS ESTIMADOS	72
9. LISTA DE APÊNDICES	75

1. Listas

1.1. Lista de Siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AP	Área de Planejamento
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CGU	Controladoria Geral da União
CR	Central de Recepção

CRAF	Central de Recepção de Adultos e Famílias
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
EAI Rio	Espaço de Apoio e Inclusão
IRB	Instituto Rui Barbosa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
IPP	Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos
ISSAI	Princípios Fundamentais de Auditoria das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
ME	Meta Estratégica
MI	Meta Igualdade e Equidade
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NID	Núcleo Interno de Monitoramento
OSC	Organização da Sociedade Civil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PPA	Plano Plurianual
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSR	Pessoa em situação de rua
REFF	Relatório de Execução Físico Financeiro
SEAP	Secretaria Estadual de Administração Penitenciária
SIG	Sistema de Informações Gerenciais

SIURB	Sistema Municipal de Informações Urbanas
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
URS	Unidade de Reinserção Social

1.2. Lista de Figuras

Figura 1: Panorama geral do Censo PSR RJ 2022	15
Figura 2: Serviço de Acolhimento Institucional - PSE de Alta Complexidade	20
Figura 3: Exemplo de modelo lógico	28
Figura 4: Objetivos do Programa 0626 no PPA 2022-2025	30
Figura 5: Programa 0626 no PPA 2022-2025	32
Figura 6: LOA 2023	33
Figura 7: Ação 1335 - Metas Quantitativas Anuais PPA 2022-2025	40
Figura 8: LOAs 2022 e 2023	40
Figura 9: Cumprimento do Acordo de Resultado SMFP nº 037/ 2022	41
Figura 10: Porcentagem das pautas debatidas nas reuniões do Comitê POPRUA SP em 2020 por categoria	56
Figura 11: Sistema de Monitoramento de PSR 2023	63
Figura 12: Sistema de Monitoramento – Equipe de Abordagem Social	64
Figura 13: Painel Geral de Atendimentos do Sistema de Monitoramento	64
Figura 14: Painéis disponibilizados no nível central da SMAS	65
Figura 15: Painéis disponibilizados no nível central da SMAS	65
Figura 16: Capacidade Estatal	66

1.3. Lista de Tabelas

Tabela 1: PSR Segundo a Condição - RJ - 2020/2022 16

Tabela 2: PSR Segundo localização e Condição - RJ 2020/2022	17
Tabela 3: Rede de acolhimento do Município do Rio de Janeiro	21
Tabela 4: Metas do Acordo de Resultados SMFP nº 037/2022	33
Tabela 5: Produto 4799 – Previsão x disponibilização	42
Tabela 6: Distribuição das vagas implementadas	42
Tabela 7: Custo anual da implementação das modalidades de acolhimento do programa 0626	44
Tabela 8: LOA x Custo de Implementação	44
Tabela 9: Expansão das CTs no Município do RJ	46
Tabela 10: Comunidades Terapêuticas 2023	46

1.4. Lista de Quadros

Quadro 1: Censo 2020 x Censo 2022	14
Quadro 2: Proteção Social na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	19
Quadro 3: Execução Orçamentária da Ação 1335	45
Quadro 4: Albergue x Taxa de Ocupação	53
Quadro 5: Editais de concorrência sem reserva de vagas para PSR	54
Quadro 6: Capacidade estatal - Respektivas Causas	67

1.5. Lista de Gráficos

Gráfico 1: Série Histórica de PSR no Brasil 2012 a 2022	13
Gráfico 2: Quantitativo estimado de PSR em SP (2021) e RJ, BH, DF e POA (2022)	13
Gráfico 3: Quantitativo de PSR no Município do Rio de Janeiro de 2006 a 2022	17
Gráfico 4: Série História Quantitativo de Vagas de Acolhimento Disponibilizadas	21
Gráfico 5: Quantitativo de PSR X Vagas Disponibilizadas	22
Gráfico 6: Valores Empenhados (R\$) em Programas de Acolhimento no Município do RJ	23

2. Introdução

2.1. Ato autorizativo

A Auditoria Operacional de que trata este relatório tem sua legitimidade conferida pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, art. 88, inciso IV, pela Resolução TCMRio n.º 073/2023, de 02 de agosto de 2023 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro), art. 1º, inciso IV, art. 12, inciso VI, art. 13, inciso I e art. 202, I, bem como pela decisão plenária tomada na Sessão Ordinária de 2/2/2022 (processo TCMRio nº 40/100.141/2022), a qual aprovou o Plano Anual de Fiscalização para o exercício de 2022.

2.2. Normas de Auditoria

A Auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMRio (Deliberação n.º 229/2016), com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por esta Corte de Contas (Resolução TCMRJ n.º 1.096/2020), bem como com os Princípios Fundamentais de Auditoria das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

2.3. Visão geral do objeto

O objeto da Auditoria Operacional é a implementação de 3.000 vagas em cinco novas modalidades de acolhimento institucional para população em situação de rua, conforme previsto na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025.

2.3.1. Conceito de população em situação de rua

O Decreto Federal n.º 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), estabelece seu conceito jurídico no parágrafo único do Artigo 1º:

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.

O conceito citado considera aspectos diversos da vida do sujeito para sua definição como uma pessoa em situação de rua (PSR) e não apenas a ausência de moradia regular. São relevantes aspectos como renda, vínculos familiares e a inserção em serviços de acolhimento institucional (BRASIL, 2023)³.

Vieira, Bezerra e Rosa (1994)⁴ identificaram três situações em relação à permanência de pessoas na rua:

- As pessoas que ficam na rua: configuram uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento.
- As pessoas que estão na rua: são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas.
- As pessoas que são da rua: são aqueles que já estão faz um bom tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.

Segundo Sicari e Zanella (2018)⁵, as causas que contribuem para a ocorrência desse fenômeno social se relacionam a múltiplos fatores e ao contexto social, histórico e

3 Guia INCLUA POPRUA, IPEA, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/GuiaIncluaPopRua.pdf>.

4VIEIRA, M. A. C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). População de rua: quem é? Como vive? Como é vista? São Paulo: Hucitec, 1994, p. 93-95.

5 SICARI, A. A.; ZANELLA, A. V. Pessoas em situação de rua no Brasil: Revisão Sistemática. *Psicologia: Ciência e Profissão* Out/Dez. 2018 v. 38 n°4, 662-679.

político. Para Campos (2012)⁶, as questões multifatoriais que ocasionam a situação de rua podem acontecer de forma gradual e processual, culminando na ocupação da rua de forma permanente.

O conceito é importante quando se pensa em políticas públicas, estudos ou pesquisas. Do ponto de vista prático, todavia, ainda é um desafio definir esse grupo heterogêneo e dinâmico, que possui integrantes que nem sempre se identificam como pertencentes ao próprio grupo (BRASIL, 2023) ⁷.

2.3.2. Recenseamento da população em situação de rua no Brasil

Em 2009, foi realizado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o primeiro e único Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua⁸. Foram identificadas 31.922 PSR distribuídas em 71 municípios em que o levantamento foi conduzido.

Embora a PNPSR tenha como objetivo instituir a contagem oficial desse segmento populacional, os Censos Demográficos de 2020 e de 2022 conduzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizaram o método tradicional de contagem, incluindo apenas a população domiciliada em seus números (BRASIL, 2023)⁹.

Contornando essa dificuldade, o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) publicou estudos contendo estimativas sobre a PSR no Brasil. Com base nos dados oficiais informados por gestões municipais, foi estimado o quantitativo de 281.472 PSR em 2022, conforme apresentado na Nota Técnica n.º 103 “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022)”, de fevereiro de 2023.

De acordo com a referida Nota, o número de PSR aumentou em 211% de 2012 a 2022, enquanto a população brasileira cresceu 6,46%¹⁰ entre as duas últimas medições do Censo do IBGE (2010 e 2022):

⁶ CAMPOS, M. A. R. Sob o céu da cidade: representações sociais da população em situação de rua no município de Araguari (dissertação). Universidade Federal de Uberlândia, MG, Brasil. 2012.

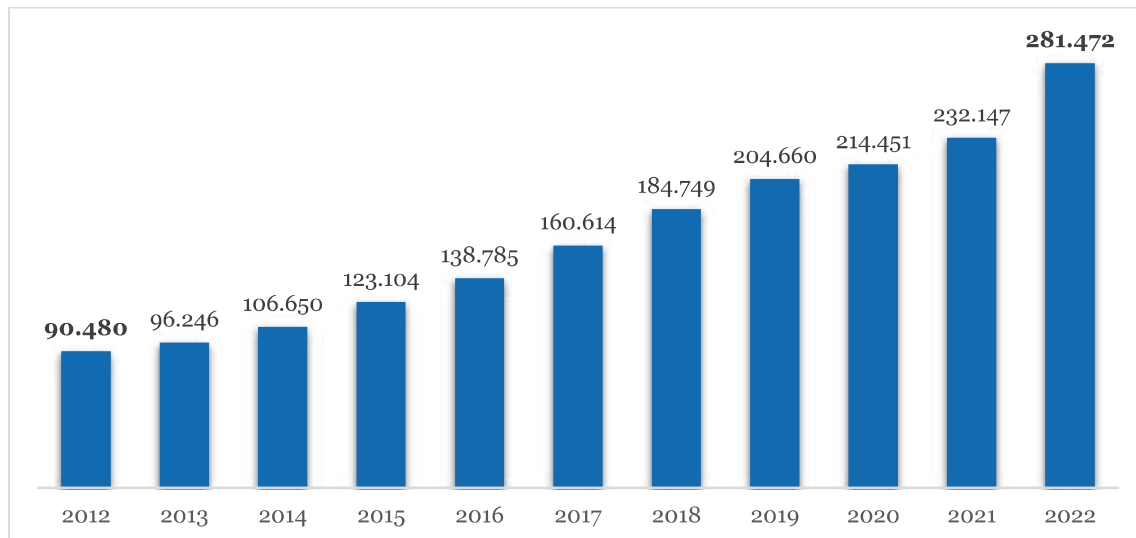
7 Guia INCLUA POPRUA, IPEA, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/GuiaIncluaPopRua.pdf>.

⁸ Rua Aprendendo a Contar, MDS, 2008.

9 Guia INCLUA POPRUA, IPEA, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/GuiaIncluaPopRua.pdf>.

¹⁰ <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>, acesso em 29/12/2023.

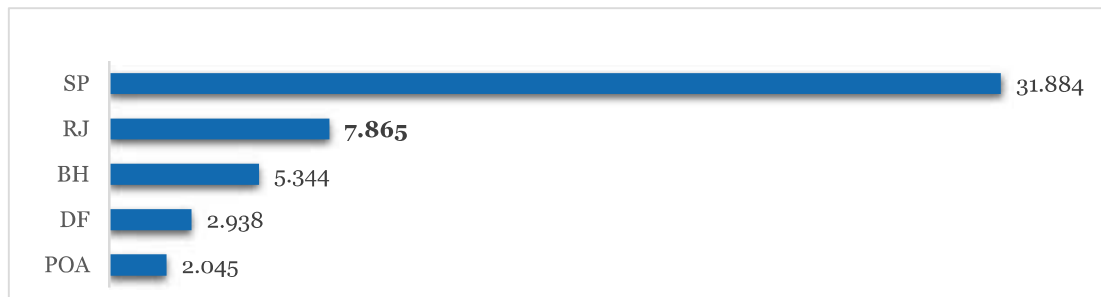
GRÁFICO 1: SÉRIE HISTÓRICA DE PSR NO BRASIL 2012 A 2022



FONTE: NOTA TÉCNICA N.º 103 “ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL (2012-2022)”

Alguns municípios brasileiros realizaram contagem e caracterização da PSR em seus territórios. Segundo estimado pelos respectivos recenseamentos¹¹, o Município do RJ apresenta o segundo maior quantitativo do Brasil, ficando atrás apenas de São Paulo:

GRÁFICO 2: QUANTITATIVO ESTIMADO DE PSR EM SP (2021) E RJ, BH, DF E POA (2022)



FONTE: CENSO PSR NOS MUNICÍPIOS DE SP (2021), RJ (2022), POA (2022), BH (2022) E NO DF (2022)

¹¹SP 2021: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/censo_2021/index.php?p=2007;

RJ 2022: <https://censorua-pcrj.hub.arcgis.com/pages/documentação>;

BH 2022: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-e-ufmg-apresentam-resultados-preliminares-do-censo-da-populacao-de-rua-de-bh#:~:text=Belo:>

POA 2022: <https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202212/05131018-relatorio-tecnico-populacao-em-situacao-de-rua-no-rio-grande-do-sul-de-acordo-com-o-cadastro-unico-1.pdf>:

DF 2022: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/SE_perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf.

2.3.3. Recenseamento da população em situação de rua no Município do RJ

O Decreto Rio n.º 46.483/2019 estabeleceu que cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), em parceria com o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), realizar o recenseamento da PSR no Município do RJ a cada dois anos.

O normativo previu ainda que os “dados oriundos do censo irão balizar as políticas públicas que serão aperfeiçoadas, desenvolvidas e implantadas para a população em situação de rua”.

Desde então, a SMAS e o IPP realizaram dois censos. No último, em 2022, foram introduzidas algumas mudanças:

QUADRO 1: CENSO 2020 X CENSO 2022

2020	2022
Cobrir a cidade no menor período de tempo possível	✓
Inviabilidade de a coleta de dados ser em um só dia	✓
Dividir a cidade em regiões	✓
A cada dia, cobertura de uma região; depois, a região vizinha	✓
Pesquisa em três turnos	Pesquisa em dois turnos
Diferentes tipos de questionário	✓
Coleta indireta nas comunidades terapêuticas	Coleta direta nas comunidades terapêuticas

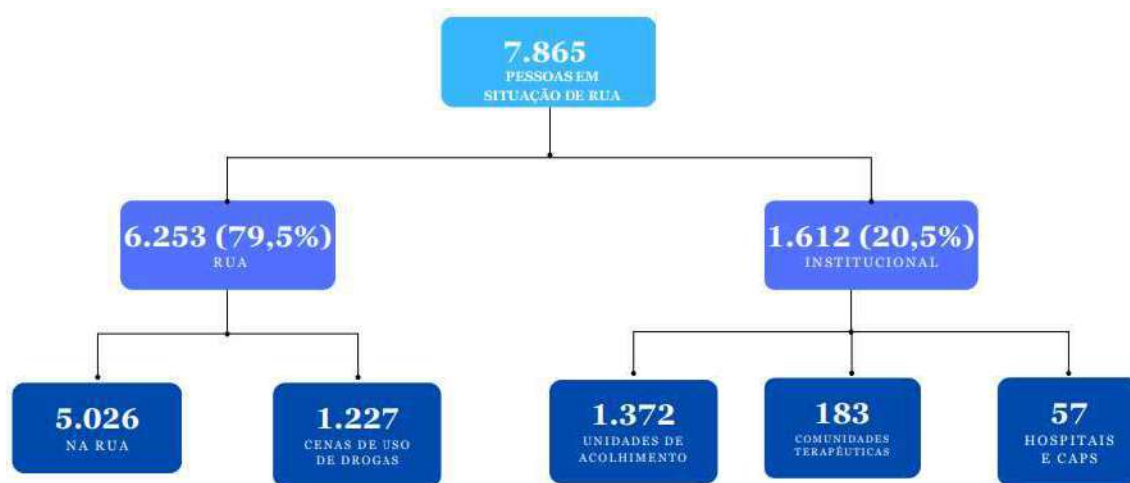
FONTE: CENSO DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2022

Foi utilizada a ferramenta de pesquisa “Survey 123”, disponibilizada pelo Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB), que consiste na aplicação de questionários estruturados a todas as pessoas que num determinado período fizessem parte do público-alvo, assim considerado:

Na rua	Em instituições
Rua: compreende os indivíduos encontrados nas ruas e que nelas dormiram ao menos uma noite nos últimos sete dias em relação à data de coleta; Cena de uso: congrega os indivíduos que se encontravam em locais considerados pela SMS como áreas específicas de uso de drogas, e que dormiram na rua ao menos uma noite nos últimos sete dias em relação à data de coleta.	Unidades de acolhimento: pessoas localizadas em unidades de reinserção social, públicas ou privadas, e definidas como pessoas em situação de rua; Comunidades terapêuticas: pessoas que se encontravam em situação de rua e ingressaram em instituições de tratamento denominadas comunidades terapêuticas; Hospitais e CAPS: Centro de Atenção Psicossocial - compreende todos aqueles que, sendo classificados como pessoas em situação de rua, encontravam-se em tratamento em Unidades de Atendimento de adultos, vinculadas aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) - álcool e drogas - e em emergências dos hospitais públicos.

O Censo 2022 estimou um quantitativo de 7.865 PSR no Município do Rio de Janeiro, apresentando o seguinte panorama geral:

FIGURA 1: PANORAMA GERAL DO CENSO PSR RJ 2022



FONTE: CENSO DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2022

Os resultados obtidos apontaram para o seguinte perfil socioeconômico da PSR:

Gênero	81,9% homens
Idade	40,5% na faixa etária entre 31 e 49 anos
Cor	83,7% se autodeclararam pretos ou pardos
Escolaridade	64% possuíam ensino fundamental incompleto e 10,8% não sabiam ler ou escrever um bilhete simples
Trabalho e Renda	Quase 80% realizam alguma atividade para obter dinheiro; dentre esses, 57,7% trabalhavam como catadores de materiais recicláveis
Alimentação	40,3% ficaram um dia inteiro sem comer na semana que antecedeu ao censo, 46,6% se alimentou no dia da entrevista por meio de doações e 1,2% se alimentou pelo que coletou do lixo
Tempo na Rua	75,5% dormiu na rua nos 30 dias que antecederam à pesquisa
Moradia e Família	17,4% possuíam residência fixa e 55% mantinham contato com os familiares
Motivo de estarem na rua	43% conflitos familiares, 21,5% alcoolismo/drogas e 12,8% desemprego ou perda de renda
Solução para saírem das ruas	41,2% precisam de emprego

Comparando os Censos de 2020 e de 2022, observa-se um aumento em todas as condições aferidas (rua, cenas de uso e em instituições).

TABELA 1: PSR SEGUNDO A CONDIÇÃO - RJ - 2020/2022

Ano	Total de PSR	Rua	Cenas de uso	Em Instituições
2020	7.272	4.245	1.190	1.439*
2022	7.865	5.026	1.227	1.612
Variação	8,15% ↑	18,39% ↑	3,11% ↑	12,02% ↑

FONTE: CENSO DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2022

Geograficamente, houve maior concentração de PSR na AP1 (Centro e entorno) e na AP3 (Zona Norte), regiões em que o quantitativo aumentou em 18,3% e 26,6%, respectivamente, no período compreendido entre as duas medições.

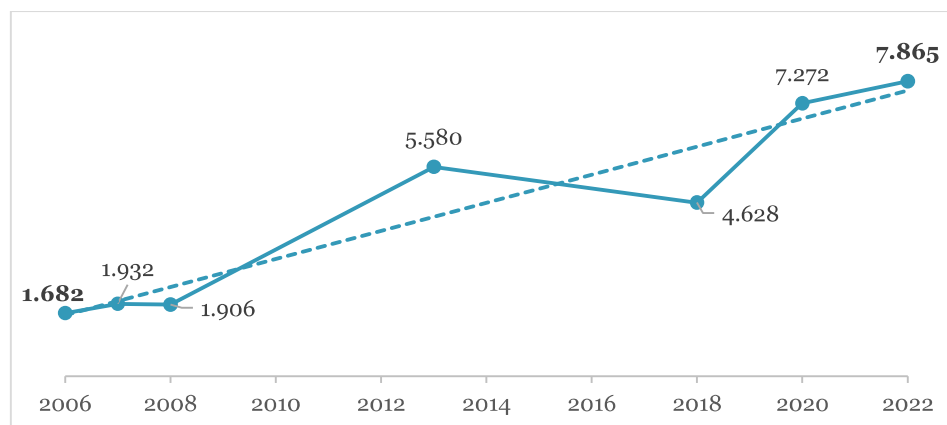
TABELA 2: PSR SEGUNDO LOCALIZAÇÃO E CONDIÇÃO - RJ 2020/2022

Localização	Na Rua		Em Instituição		Total	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022
AP 1 - Centro e entorno	1.700	2.011 ↑	219*	209	2.317	2.220
AP 2 - Z. Sul, Tijuca e V.Isabel	1.420	1.382	62	81	1.482	1.463
AP 3 - Zona Norte	1.504	1.904 ↑	423	476	1.927	2.380
AP 4 - Barra e Jacarepaguá	436	455	198	290	634	745
AP 5 - Zona Oeste	375	501	537	556	912	1.057
Total	5.435	6.253	1.439	1.612	7.272*	7.865

FONTE: CENSO DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2022

Compilando-se os dados dos levantamentos sobre PSR feitos pela SMAS no período compreendido entre 2006 e 2022 ¹², observa-se um incremento quantitativo de **367,6%**, considerando a primeira e a última medição desta série histórica:

GRÁFICO 3: QUANTITATIVO DE PSR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO DE 2006 A 2022



FONTE: LEVANTAMENTO “POPULAÇÃO DE RUA UM DIREITO À CIDADE 2013” (2006, 2007, 2008 E 2013), LEVANTAMENTO “SOMOS TODOS CARIOCAS” (2018) E CENSO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (2020 E 2022).

2.3.4. Serviço de acolhimento institucional no Município do RJ

A Assistência Social está assegurada na Constituição Federal de 1988 como uma política pública integrada à seguridade social e inscrita na Lei Orgânica da Assistência Social. É um direito do cidadão e dever do estado, que deve prover os mínimos sociais

¹² Disponível em <https://censorua-pcrj.hub.arcgis.com/pages/documentacao>.

por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Artigo 1º, LOAS, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), implementada em 2004, inaugurou um novo debate no campo da política de assistência, incorporando a proteção social como um tema central de suas ações, instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definindo as seguranças afiançadas, a territorialização das ações e a matricialidade sociofamiliar como eixos estruturantes do Sistema. Além da Proteção Social, constituem funções da PNAS a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos.

No SUAS, a proteção social é subdividida em Proteção Social Básica e Especial, segundo seus níveis de complexidade. A Proteção Social Básica (PSB) tem um caráter preventivo e deve atuar de forma a evitar o agravamento das vulnerabilidades sociais e das violações de direitos, ofertando programas, projetos, ações e serviços que promovam o protagonismo e a autonomia de indivíduos e famílias, tendo como porta de entrada os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A Proteção Social Especial (PSE) intervém nas situações mais graves, em que os indivíduos e famílias já tiveram seus direitos violados ou ameaçados. É dividida em média e alta complexidade. Os serviços que compõem a PSE de Média Complexidade são oferecidos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CENTRO POP).

A PSE de Alta Complexidade compreende os serviços de acolhimento, que são subdivididos em institucional, em república, em família acolhedora e em situação de calamidade pública e de emergência.

A título de ilustração, segue abaixo a síntese da divisão da Proteção Social prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelecida pela Resolução CNAS N.º 109, de 11 de novembro de 2009.

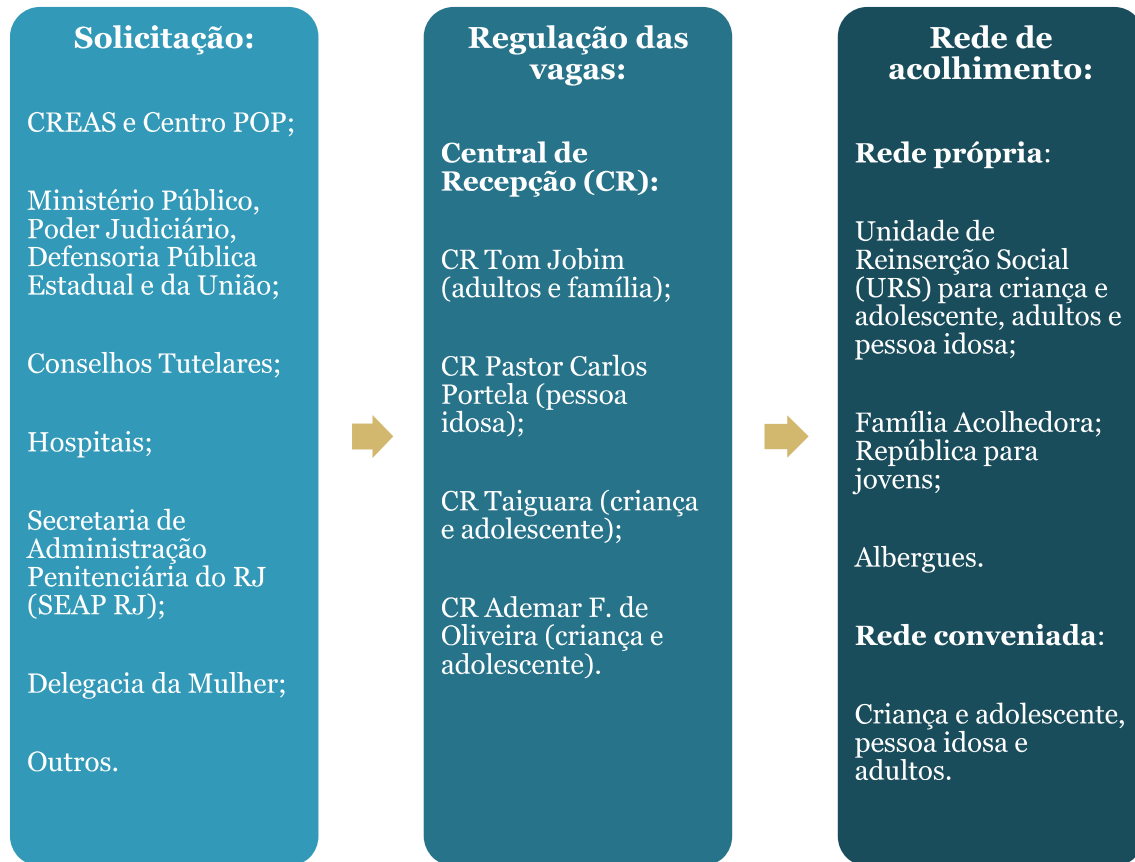
QUADRO 2: PROTEÇÃO SOCIAL NA TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PACFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

O serviço de acolhimento tem caráter emergencial, excepcional e temporário para atender pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, sendo demandado por pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

Sua organização é distribuída por eixos: crianças e adolescentes, juventude, adulto e idosos.

A figura abaixo ilustra as etapas necessárias ao acesso às vagas, cujo fluxo inclui a solicitação realizada por diversos órgãos, a regulação das vagas, ou seja, a gestão da oferta de vagas pelas Centrais de Recepção e o acesso ao serviço de acolhimento propriamente dito:

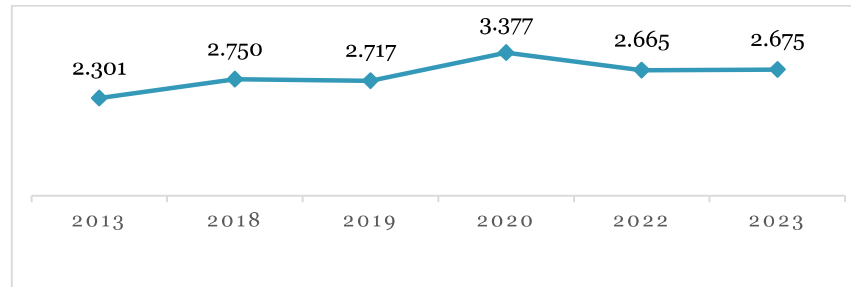
FIGURA 2: SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - PSE DE ALTA COMPLEXIDADE

FONTE: DOCUMENTO “SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL – FEVEREIRO 2023” DA SUBSECRETARIA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL/COORDENADORIA DE ALTA COMPLEXIDADE

Confrontando-se levantamentos e relatórios com dados sobre o quantitativo de vagas ofertadas pelo Município do RJ na PSE, chegou-se à seguinte série histórica, que demonstra uma média de 2.622 vagas no período entre 2013 e 2023¹³.

¹³ O quantitativo de vagas do ano de 2020 foi desconsiderado no cálculo da média, dado o contexto da pandemia de Covid-19.

GRÁFICO 4: SÉRIE HISTÓRIA QUANTITATIVO DE VAGAS DE ACOLHIMENTO DISPONIBILIZADAS



FORNTE: LEVANTAMENTO “POPULAÇÃO DE RUA 2013 UM DIRETO À CIDADE” (2013); RELATÓRIO DE EXECUÇÃO FÍSICA FINANCEIRA (2018, 2019 E 2020); PLANILHA “TOTAL DE VAGAS” (2022 E 2022) ENTREGUE À EQUIPE DE AUDITORIA (2022 E 2023).

A tabela abaixo desdobra em eixos o quantitativo de vagas de 2023 da rede de acolhimento¹⁴. Vale ressaltar que a modalidade Comunidade Terapêutica (CT), embora relacionada ao acolhimento institucional, não está incluída nos Programas 0626 (População em situação de rua) e 0630 (Proteção Social Especial Acolhimento Familiar e Institucional) do PPA e será tratada adiante.

TABELA 3: REDE DE ACOLHIMENTO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

TIPO	EIXO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	ADULTO	1.434	245	1.679
	IDOSO	250	144	394
	FAMÍLIA	85	0	85
	JOVENS	6	0	6
	CRIANÇA/ADOLESCENTES	321	180	501
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	LARES CARIOCAS ¹⁵	10	0	10
POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS	COMUNIDADES TERAPÊUTICAS			300
	TOTAL	2.106	569	2.975

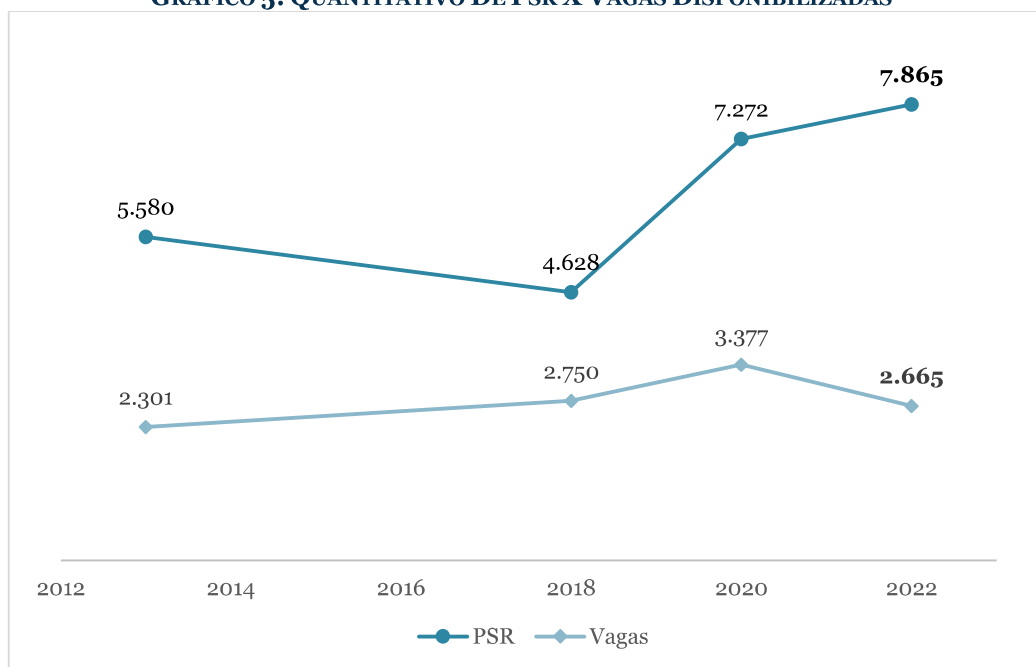
FONTE: PLANILHA “TOTAL DE VAGAS” 2023 (PSE ALTA COMPLEXIDADE, MÉDIA COMPLEXIDADE E CTS) ENTREGUE À EQUIPE DE AUDITORIA

¹⁴ A rede de acolhimento é dividida em “pública” (URS, albergues, repúblicas) e “privada” (rede histórica conveniada incluindo abrigos e lares).

¹⁵ O Programa Lares Cariocas é administrado pela Coordenadoria de Média Complexidade, que, por sua vez, está subordinada à Subsecretaria de Proteção Social Especial. Por essa razão, foi considerado Proteção Social Especial de Média Complexidade.

A relação entre o quantitativo de vagas ofertado na rede de acolhimento municipal e o quantitativo de PSR nos últimos 10 anos atingiu, em 2022, a sua pior proporção, chegando a apenas 35,15%, conforme demonstra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 5: QUANTITATIVO DE PSR X VAGAS DISPONIBILIZADAS

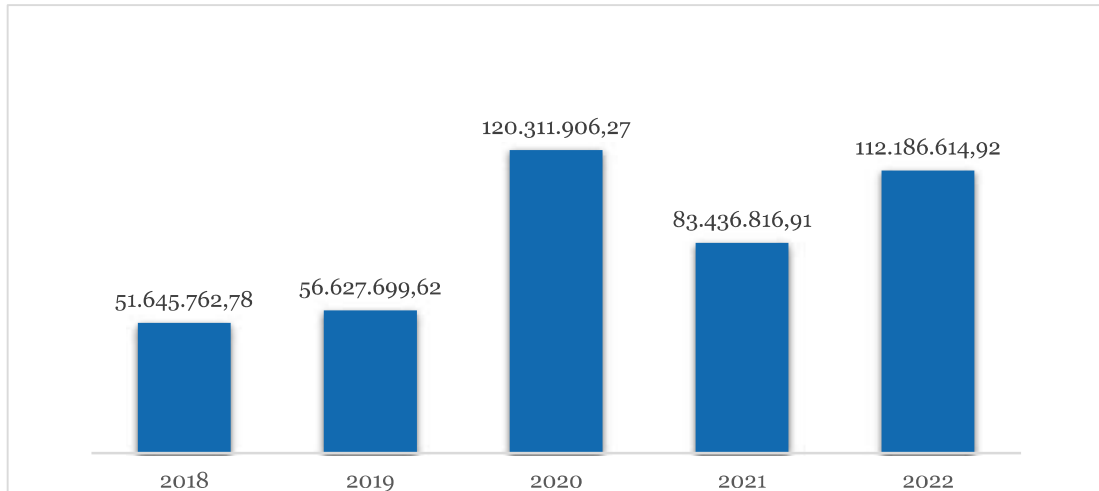


FONTE: DADOS COMPILADOS DOS GRÁFICOS 3 E 4 DESTE RELATÓRIO

Em relação aos recursos orçamentários¹⁶, observa-se um crescimento substancial dos valores utilizados nos serviços de acolhimento em 2020. As somas empenhadas a partir de então passaram a atingir patamares superiores em relação a períodos anteriores, em parte explicados pelo aumento dos custos dos insumos, segundo informação da SMAS, vez que não houve aumento expressivo de oferta de vagas.

¹⁶ Os valores realizados nos anos de 2018 a 2021 referem-se à Ação 2028 (Proteção Social de Alta Complexidade) do Programa 0513 (Proteção Social Especial), previsto no PPA 2018-2021. Em 2022, vigente o PPA 2022-2025, o valor realizado apresentado é o somatório da Ação 2028 (Proteção Social Especial de Alta Complexidade) do Programa 0513 (Proteção Social Especial) com a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

GRÁFICO 6: VALORES EMPENHADOS (R\$) EM PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO NO MUNICÍPIO DO RJ



FONTE: RELATÓRIO DE EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS ANOS 2018, 2019, 2020, 2021 E 2022¹⁷

2.3.5. O Plano Estratégico 2021-2024 e o Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025

O Plano Estratégico 2021-2024 da atual gestão previu a Iniciativa Estratégica “População em situação de rua”, composta por três projetos¹⁸:

- 1) **Abordagem integrada:** consiste no mapeamento do território, oferta de serviços socioassistenciais às pessoas em situação de rua e acompanhamento dos casos visando a reinserção familiar e/ou comunitária;
- 2) **Abraço Carioca:** implantação de 5 novas modalidades de acolhimento:
 - Albergue para Casais: aposta na vinculação afetiva como uma forma de inclusão para além dos preconceitos, estereótipos e concepções morais que permeiam o cotidiano de um morador de rua, contrapondo-se à exclusão e isolamento social;
 - Albergue Carioca: visa garantir pernoite temporário emergencial para o público que ainda não aderiu a um processo de acolhimento institucional mais sistemático;
 - Albergue + Tempo – Organizando a Vida: modalidade de albergue noturno para a população que está em processo de reorganização de seus projetos individuais,

¹⁷ Disponível em <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>.

¹⁸ Os três projetos apresentados (Abordagem integrada, Abraço Carioca e SUAS Acolhendo Talentos) também foram previstos no Anexo III (Iniciativas estratégicas por temas transversais) do PPA 2022-2025.

através da consolidação de sua autonomia pessoal e financeira, preparando-os para uma reinserção comunitária sustentável;

- Lares Cariocas: coloca o acesso à habitação permanente e individualizada como ponto de partida e não como a última etapa da intervenção e disponibiliza serviços de apoio ajustados às necessidades concretas desses participantes. Este modelo inovador parte do entendimento que o conceito de moradia não é somente uma necessidade social, é também um direito humano básico;
 - Espaço de Apoio e Inclusão (EAI-Rio): visa atender à ampliação e capilaridade da oferta do serviço de forma regionalizada, assim como ampliar o acesso a outros serviços socioassistenciais e às políticas públicas setoriais a fim de garantir os direitos básicos, minimizando danos sociais e à saúde da PSR a partir da oferta de um espaço de higienização pessoal e guarda de pertences.
- 3) SUAS Acolhendo Talentos (inclusão produtiva): busca ampliar as possibilidades de ingresso e permanência no mundo do trabalho e viabilizar o processo de emancipação e autonomia dos acolhidos em unidades da assistência social.

O PPA 2022-2025, ao qual o Plano Estratégico se articula, estabeleceu o Programa 0626 (População em Situação de Rua), formado pelas seguintes ações:

- Ação 1335: criação de 3.000 vagas, distribuídas em cinco novas modalidades de acolhimento (Albergue para Casais, Albergue Carioca, Albergue + Tempo, Lares Cariocas e Espaço de Apoio e Inclusão – EAI Rio), estabelecendo ocupação média de 80% ao ano;
- Ação 1336: inclusão produtiva e geração de renda para 2.909 pessoas em situação de rua;
- Ação 8974: adequação de 20 unidades de acolhimento.

Vale ressaltar que o Programa 0626 não estava previsto no PPA anterior e coexiste com os Programas 0629 (Proteção Social Integrada) e 0630 (Proteção Social Especial Acolhimento Familiar e Institucional), que também contêm ações destinadas à PSR, já previstas no PPA anterior e praticadas pela SMAS.

O valor total dos recursos previstos no PPA 2022-2025 para o Programa 0626 (População em situação de rua) é de R\$ 30.840.032,00 (trinta milhões, oitocentos e quarenta mil e trinta e dois reais). Essa previsão representa 8,2% do total destinado às ações¹⁹ para os serviços de acolhimento das PSR.

¹⁹ Foi considerado para o cálculo percentual o total previsto no Programa 0626 (População em situação de rua) e no Programa 0630 (Proteção Social Especial Acolhimento Familiar e Institucional), no Anexo V do PPA 2022-2025.

No Município do RJ, a competência para conceber, implementar, promover e apoiar a Política Pública de Assistência Social é da SMAS. Em 2023, foi criada em sua estrutura a Coordenadoria Geral de Programas de População em Situação de Rua, cujas atribuições são, entre outras, participar da formulação das políticas, supervisionar e monitorar os serviços ofertados.

Para nortear as ações da Política de Assistência Social, no período de 2022-2025, a SMAS elaborou o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), que representa uma importante ferramenta de gestão pública para implementação do Sistema Único de Assistência Social no âmbito local.

2.3.6. Ações do governo federal para população em situação de rua

Em agosto de 2023, o STF referendou decisão do Ministro Alexandre de Moraes, proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, determinando aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outros, que:

- passem a observar, imediatamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal n.º 7.053/2009;
- efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, inclusive com apoio para seus animais;
- proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua e o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra essa população.

Ao governo federal, o relator concedeu prazo de 120 dias para a elaboração de um plano de ação e monitoramento que promova a efetiva implementação da PNPSR.

A União lançou, em 12/12/2023, o “Plano Ruas Visíveis – Pelo direito ao futuro da população em situação de rua” ²⁰, prevendo investimentos de R\$ 982 milhões, a fim de efetivar a referida Política Nacional.

20 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/governo-federal-anuncia-cerca-de-r-1-bilhao-para-2016plano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d>
(Consulta realizada em 14/12/2023).

O Plano contempla medidas em sete eixos: Assistência Social e Segurança Alimentar, Saúde, Violência Institucional, Cidadania, Educação e Cultura, Habitação, Trabalho e Renda e Produção e Gestão de Dados.

No eixo da Assistência Social e Segurança Alimentar, os investimentos estão estimados na ordem de R\$ 575,5 milhões. Entre as iniciativas, cita-se a manutenção do cofinanciamento aos Estados e Municípios, na forma de repasses praticados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para serviços específicos direcionados à PSR, na forma pactuada.

2.4. Objetivo e escopo

Esta Auditoria Operacional tem como objetivo avaliar o desempenho, sob o enfoque da eficácia²¹, das ações governamentais relativas ao desenho da política para PSR, bem como à implementação de 3.000 vagas, em 5 modalidades distintas, conforme previsto pelo PPA 2022-2025 na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

O escopo se delimita às ações previstas e executadas relacionadas ao desenho, à implementação e ao monitoramento da Ação 1335 do Programa 0626. O período fiscalizado está compreendido entre 2021 e 2023.

Não fazem parte do escopo a análise da efetividade e da eficiência²² do Programa 0626 e as demais ações que o integram, o Programa 0629 (Proteção Social Integrada), o Programa 0630 (Proteção Social Especial Acolhimento Familiar e Institucional), a análise de conformidade e a execução financeira dos ajustes celebrados.

A partir do objetivo, foram formuladas as seguintes questões que compuseram a Matriz de Planejamento, elaborada na etapa de planejamento, previamente à execução desta auditoria:

²¹ Segundo as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 300), o conceito “eficácia” se relaciona ao grau de alcance das metas programadas.

²² Segundo a NBASP 300, o princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos, enquanto o princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis, ou seja, refere-se à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

Questão 1) De que forma a Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulada?

Questão 2) A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?

Questão 3) Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025?

2.5. Metodologia utilizada

Este instrumento de fiscalização foi baseado em um programa consubstanciado em papéis de trabalho físicos e digitalizados. Foi realizado o exame da legislação, manuais técnicos, artigos científicos, termos de colaboração e de fomento firmados pela SMAS e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) parceiras.

Foram utilizadas as seguintes técnicas para obtenção de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas, visita a equipamentos públicos, requerimentos de informação, análise de processos correlatos e consulta a sistemas.

Para analisar os dados obtidos, foram realizadas análises quantitativas e qualitativas.

As entrevistas foram realizadas na SMAS e em dois Albergues²³, aplicando-se perguntas pertinentes às respectivas áreas de atuação dos gestores. A relação das entrevistas com os respectivos roteiros integra o Apêndice I deste Relatório.

O critério de seleção para visita foi a localização na Área de Planejamento - AP1 (Centro), que concentra 28,2% da PSR do Município. Os locais selecionados ofertam 150 vagas, representando 30% do total das vagas disponibilizadas pela modalidade Albergue + Tempo.

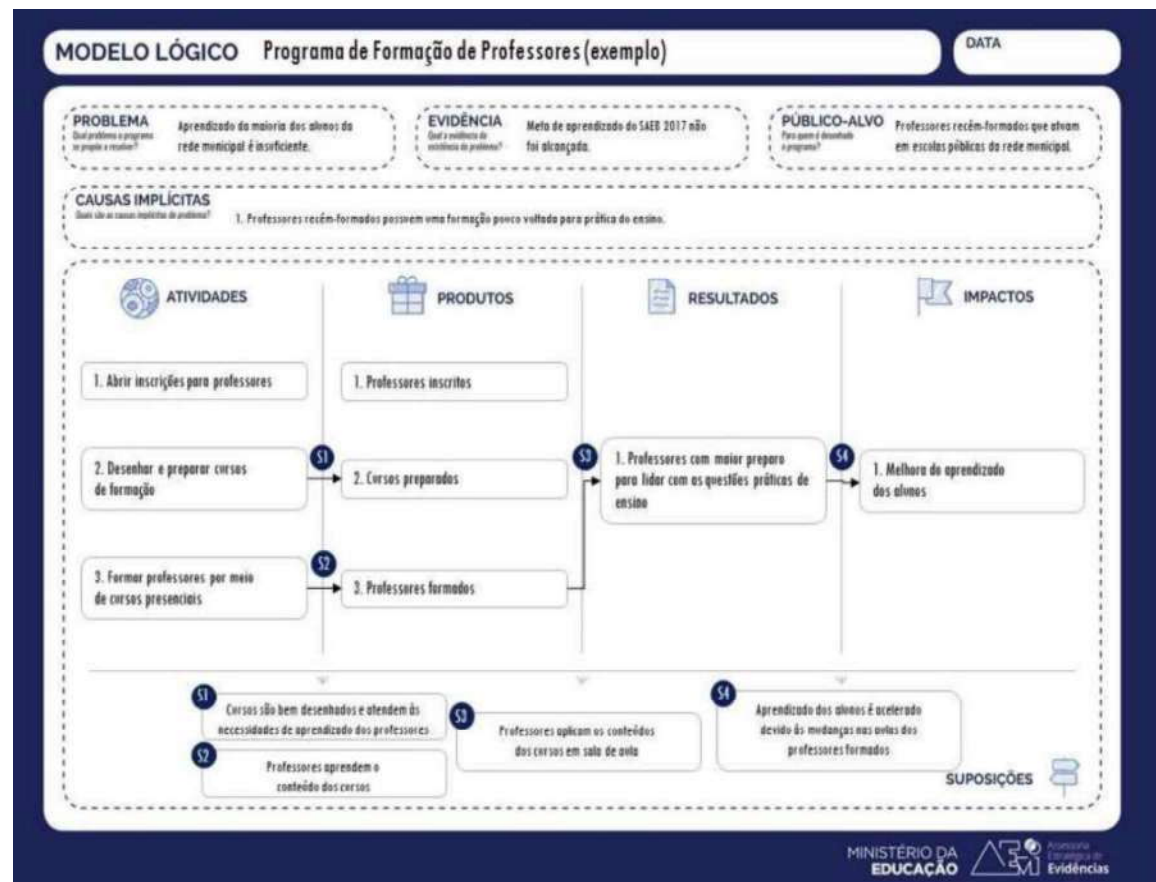
²³ Albergue + Tempo David Miranda e Herbert de Souza.

3. Apresentação dos Achados

3.1. Inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (População em situação de rua)

O desenho da política pública deve contemplar sua caracterização com base em um modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos²⁴.

FIGURA 3: EXEMPLO DE MODELO LÓGICO



FONTE: GUIA ELABORAÇÃO DE MODELOS LÓGICOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

²⁴ BRASIL. TCU. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília, 2020.

Em outras palavras, o modelo lógico, adotado pelo governo federal²⁵ e por entes subnacionais²⁶, é o mapa do programa ou intervenção, que conecta as atividades com os bens e serviços produzidos (produtos), e demonstra como se pretende atingir as causas do problema (resultados) e gerar mudanças (impactos).

Segundo o TCU²⁷, os programas devem ser desenhados para que seus resultados atuem diretamente sobre as causas do problema identificado, num encadeamento lógico. Ou seja, o desenho das políticas públicas deve ter coerência entre: i) o problema identificado e o programa estabelecido como resposta ao problema; ii) os resultados esperados do programa e as causas identificadas do problema; e iii) os elementos do programa (objetivo, indicador e meta), tendo em vista o problema e os resultados.

No Anexo VIII do PPA, consta o detalhamento dos programas governamentais municipais. Para fins desse relatório, trata-se da parte mais relevante do PPA, uma vez que descreve os atributos das políticas públicas: objetivo, público-alvo, metas físicas e financeiras, indicadores de desempenho, produtos a serem entregues à sociedade etc.

Para analisar o desenho do Programa 0626 (População em situação de rua), a equipe consultou o Plano Estratégico 2021-2024, o PPA 2022-2025, o Acordo de Resultados nº 037/2022²⁸ e os instrumentos de gestão da SMAS (o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2021-2025 e o Plano Estratégico Institucional da SMAS 2022-2030). Constatou-se que o desenho do referido Programa (1) apresentou inconsistência no objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional), (2) não apresentou o quantitativo de vagas destinado a cada nova modalidade de acolhimento institucional no quadriênio 2022-2025, (3) não detalhou o público-alvo em todas as novas modalidades e (4) não especificou os meios de verificação do Indicador 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas).

Não há evidências de que o desenho do Programa 0626 tenha sido elaborado com base no modelo lógico, nem em estudos prévios e tampouco com a participação de especialistas e partes interessadas, causas essas que concorreram para a ocorrência dos achados constatados pela equipe, conforme descrito a seguir.

²⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do PPA 2024-2027. Brasília, 2023.

²⁶ O Governo do Estado do Espírito Santo elaborou o Manual PPA 2020 -2023 a partir do modelo lógico.

²⁷ Acórdão 2.515/2019 Plenário TCU- Acompanhamento do PPA 2020-2023.

²⁸ Acordo de Resultados SMFP nº 037/2022 assinado em 21/3/2022 pelos representantes do MRJ, SMAS e SMFP.

a. Situação Encontrada

3.1.1. Não comprovação da fundamentação para o estabelecimento do objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional)

Em 2021, a rede de acolhimento contava com 2.688 vagas²⁹ para atender a demanda de 7.272 PSR estimada no Censo de 2020. Em termos percentuais, a rede teria disponibilidade para atender, em tese, 37% do quantitativo estimado na última medição à época, o que indica alta demanda por vagas de acolhimento.

No Município de SP³⁰, por exemplo, o Censo de 2021 estimou o quantitativo de 31.884 PSR, com uma rede cuja capacidade é de 26.000 vagas, ou seja, 81,25% da demanda é potencialmente atendida.

Foi nesse contexto de pouca oferta de vagas em relação à alta demanda que o PE 2021-2023 foi criado, prevendo a criação de 3.000 novas vagas em 5 novas modalidades de acolhimento no Projeto Abraço Carioca³¹, o que ampliaria a rede para 5.210 vagas³². Todavia, mesmo ampliado, o quantitativo ao final da implementação em 2024 estaria aquém da demanda, mesmo desconsiderando o aumento do quantitativo de PSR constatado no Censo municipal de 2022.

O objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) previu o desenvolvimento de 3.000 vagas em cinco novas modalidades.

FIGURA 4: OBJETIVOS DO PROGRAMA 0626 NO PPA 2022-2025

Tema Transversal:	0001 - IGUALDADE E EQUIDADE
Programa:	0626 - POPULACAO EM SITUACAO DE RUA
Objetivo Geral:	Garantir atencao especializada por meio de apoio, orientacao e acompanhamento a individuos e familias em situacao de ameaca e violacao de direitos em novas modalidades de acolhimento institucional que permitam a efetiva saida da situacao de rua.
Público Alvo:	Pessoas em situacao de vulnerabilidade e riscos na cidade
Tipo Programa:	ESTRATÉGICO

²⁹ Planilha “Vagas de Acolhimento 2021” entregue à equipe em 24/11/2023. Como o quantitativo de vagas não se manteve uniforme durante o ano, foi considerado o total de vagas do segundo semestre somado com as 478 vagas transformadas na modalidade Albergue + Tempo.

³⁰ Dados extraídos do Relatório Preliminar de Auditoria Operacional do TCMSP (TC/012920/2022), disponível no endereço eletrônico <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/ConsultaProcesso/DocumentoEtc?nuProcesso=TC0129202022&codarquivodigital=1711632>.

³¹ Ver descrição no item 2.3.5 deste relatório.

³² Foi considerada a transformação das 478 vagas para a modalidade Albergue + Tempo nesse quantitativo.

Ação:	1335 - IMPLEMENTACAO DE NOVAS VAGAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL						
Tipo:	Projeto						
Objetivo Específico:	Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a populacao em situacao de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com enfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.						
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2022	2023	2024	2025	TOTAL
4799 - VAGA PARA SERVICIO DE ACOLHIMENTO CRIADA	UNIDADE	Município	1.100	950	950	-	3.000

FONTE: ANEXO VIII DO PPA 2022-2025 (PROGRAMAS E AÇÕES POR TEMA TRANSVERSAL)

No entanto, não houve comprovação³³ de que essas medidas, reitera-se, o aumento da rede em 3.000 vagas e o desenvolvimento das novas modalidades (Albergue + Tempo, Albergue Carioca, EAI Rio e Albergue para casais) atuam ou são efetivas nas causas do problema.

A demanda por vagas, sob o enfoque da relação vaga/quantitativo de PSR, demonstra a necessidade de ampliação da rede municipal. A heterogeneidade³⁴ do público-alvo da política sugere que novas modalidades teriam o potencial de atender especificidades, tornando, por isso, a rede mais apropriada às necessidades dos usuários do serviço de acolhimento.

No processo de construção da política ³⁵, o gestor deve justificar a escolha da intervenção (no caso, o quantitativo e as novas modalidades) com base em evidências, cujas fontes de informação podem ser a revisão de literatura, grupos focais, entrevistas com especialistas e exemplos de outras experiências similares nacionais ou internacionais.

Uma política pública, seus projetos e suas ações só se justificam diante de um problema público relevante e devidamente fundamentado. Para isso, é essencial a apresentação de dados quantitativos e estudos qualitativos para evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado e, quando possível, a sua evolução ao longo do tempo.

³³ Ressalva-se a modalidade Lares Cariocas, baseada na metodologia *Housing First*, que apresentou resultados positivos nos EUA, Canadá e Europa, conforme apresentado no livro “É possível *Housing First* no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil”, disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegar-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cmWEB4Pg_Separadas.pdf.

³⁴ Conforme exposto no Item 2.3 (Visão geral do objeto) deste Relatório.

35 Trecho construído com base no Manual “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante”, IPEA (2018).

3.1.2. Quantitativo de vagas por modalidade de acolhimento institucional (meta de produto) não especificado nos instrumentos de planejamento

O Projeto Abraço Carióca, contido na Iniciativa Estratégica “População em Situação de Rua” do Plano Estratégico 2021-2024, previu a implementação de 5 novas modalidades de acolhimento institucional, vinculadas às particularidades de cada público-alvo.

A meta prevista no Plano Estratégico (MI14) foi a criação de vagas, nessas 5 novas modalidades, até 2024, garantindo pelo menos 80% de ocupação média ao ano. Todavia, não foi definido o quantitativo de vagas a ser criada em cada modalidade ano a ano (meta de entrega de produto).

O PPA 2022-2025, por sua vez, ao instituir o Programa 0626 (População em Situação de Rua), estabeleceu as metas físicas anuais e globais, não discriminando as metas quantitativas em cada modalidade, assim como no Plano Estratégico, como se verifica a seguir, em destaque:

FIGURA 5: PROGRAMA 0626 NO PPA 2022-2025

Tema Transversal: 0001 - IGUALDADE E EQUIDADE							
Programa:		0626 - POPULACAO EM SITUACAO DE RUA					
Objetivo Geral:		Garantir atencao especializada por meio de apoio, orientacao e acompanhamento a individuos e familias em situacao de ameaca e violacao de direitos em novas modalidades de acolhimento institucional que permitam a efetiva saida da situacao de rua.					
Público Alvo:		Pessoas em situacao de vulnerabilidade e riscos na cidade					
Tipo Programa:		ESTRATÉGICO					
INDICADORES							
CÓDIGO / DESCRIÇÃO		FORTE	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ÍNDICE ESPERADO		
0707 - TAXA DE OCUPACAO DAS NOVAS VAGAS DE ACOLHIMENTO CRIADAS		SMAS	PERCENTAGEM	0,00	80,00		
0708 - TAXA DE PESSOAS EM SITUACAO DE RUA GERANDO RENDA NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL OU INFORMAL		SMAS	PERCENTAGEM	0,00	40,00		
Ação: 1335 - IMPLEMENTACAO DE NOVAS VAGAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL							
Tipo:		Projeto					
Objetivo Específico:		Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a populacao em situacao de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com enfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.					
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2022	2023	2024	2025	TOTAL
4799 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLHIMENTO CRIADA	UNIDADE	Município	1.100	950	950	-	3.000

FONTE: ANEXO VIII DO PPA 2022-2025 (PROGRAMAS E AÇÕES POR TEMA TRANSVERSAL).

As Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2022 e 2023 também não especificam esse quantitativo, como se observa, por exemplo, na LOA de 2023:

FIGURA 6: LOA 2023

Programa:	0626 - POPULACAO EM SITUACAO DE RUA									
Objetivo Geral:	Garantir atencao especializada por meio de apoio, orientacao e acompanhamento a individuos e familias em situacao de ameaca e violacao de direitos em novas modalidades de acolhimento institucional que permitam a efetiva saida da situacao de rua.									
Público Alvo:	Pessoas em situacao de vulnerabilidade e riscos na cidade									
Tipo Programa:	ESTRATEGICO									
Ação:	1335 - IMPLEMENTACAO DE NOVAS VAGAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL									
Tipo:	Projeto									
Objetivo Especifico:	Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a populacao em situacao de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com enfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.									
REGIONALIZAÇÃO DAS METAS FÍSICAS										
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	MUNICÍPIO	TOTAL	ÓRGÃO EXECUTOR	
1799 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLHIMENTO CRIADA	UNIDADE	-	-	-	-	-	47	47	SMAS	

FONTE: ANEXO METAS E PRIORIDADES POR TEMA TRANSVERSAL DA LOA 2023 (LEI MUNICIPAL Nº 7.759/2023)

Foram analisados os instrumentos de gestão específicos da SMAS, quais sejam, o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2021-2025 ³⁶ e o Plano Estratégico Institucional da SMAS 2022-2030 ³⁷. O PMAS é um importante instrumento de planejamento que “deve traçar as metas a serem alcançadas no Plano Plurianual no intervalo a cada 4 anos”.

O Plano Estratégico Institucional, por sua vez, possui foco interno à instituição e promove uma análise interna do órgão e da política pública vinculada. Da análise desses dois instrumentos, constatou-se que não há menção do quantitativo de vagas que serão criados em cada modalidade.

O documento que contém estimativa de previsão das metas por modalidade é o Acordo de Resultados SMFP nº 037/2022, assinado pelos representantes do Município do RJ e da SMAS em 21/3/2022. O Anexo I desse termo previu a criação de 1.100 vagas e implantação de 4 novas modalidades.

TABELA 4: METAS DO ACORDO DE RESULTADOS SMFP Nº 037/2022

Modalidade	Vagas
Albergue Carioca	250
Albergue para Casais	Até 50
EAI	Até 2 espaços, 500 vagas
Lares Cariocas	10
Total estimado	810

FONTE: ACORDO DE RESULTADOS SMFP Nº 37/2022

³⁶ Resolução n.º 14/2022 do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS Rio).

³⁷ Plano Estratégico Institucional 2022-2030 SMAS – Resumo Executivo.

Vale ressaltar que o Acordo de Resultados³⁸ é um programa municipal de meritocracia que gratifica os servidores pelo cumprimento de metas previamente estabelecidas. Sua assinatura tem caráter facultativo³⁹ e suas metas estão relacionadas ao exercício em que foi firmado.

Ademais, o quantitativo previsto de 810 vagas (tabelado acima) para as 4 modalidades não coincide com o previsto no PPA 2022-2025, na LOA 2022 e no próprio Acordo (1.100). Não já justificativa nas cláusulas desse termo que explique as divergências entre as metas.

A SMAS disponibilizou o documento “Reunião de Balanço SMAS”, que contém a descrição do status dos projetos da Secretaria em 2022. O projeto Abraço Carioca consta como “em andamento” e, nessa seção, há informação sobre o quantitativo das metas anuais para 2022 condizentes com as metas do Acordo de Resultados nº 037/2022. Nesse documento, não há, reitera-se, menção dos quantitativos por modalidade para os anos seguintes.

Segundo o documento “Avaliação de políticas públicas Guia prático de análise *ex ante*” do IPEA (2018) ⁴⁰, a definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do desenho da política. Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, quando da realização de avaliações finais (*ex post*).

Essa relação entre o previsto e o realizado promove uma ligação entre o desenho e a implementação da política, além de permitir a avaliação *ex post* do cumprimento dos objetivos esperados, baseado nas metas iniciais.

Desse modo, o confronto entre o previsto e o realizado serviria não só para observar a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública, mas também para redefinir os parâmetros do desenho original da política, em torno de seus elementos característicos originais (atores, objetivos, público-alvo e instrumentos), para preencher lacunas, reavaliar rumos e corrigir impropriedades.

³⁸ Conforme descrito no endereço eletrônico <https://prefeitura.rio/fazenda/prefeitura-retoma-acordo-de-resultados-com-expectativa-de-arrecadar-acima-do-previsto/>.

³⁹ Art. 1º do Decreto Rio nº 41.904, de 28 de junho de 2016.

⁴⁰ Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

Cada modalidade atende a um público-alvo com demandas específicas, o que se reflete no valor do custo unitário da vaga. Portanto, a ausência de previsão do quantitativo tem impacto direto no planejamento orçamentário e financeiro da política e representa um risco de comprometimento da implementação e dos objetivos do programa, podendo culminar na sua descontinuidade.

Ademais, o Plano Estratégico (PE) 2021-2024 estabeleceu 4 marcos para a implementação da Iniciativa Estratégica “População em Situação de Rua”:

- | | |
|--------|--|
| jun/21 | Albergue + Tempo Organizando a Vida implantado; |
| jul/22 | Abordagem integrada; Lares Cariocas; 1º e 2º Equipamentos EAI Rio implementados; |
| nov/22 | 1ª turma do Projeto SUAS Acolhendo Talentos (inclusão produtiva) formada; |
| jul/24 | Albergues Cariocas e Albergues para Casais implantados. |

Como não há meta quantitativa para cada modalidade no período especificado (2021-2024), compromete-se, inclusive, a verificação do cumprimento dos marcos da política, prejudicando os controles social, interno e externo de sua implementação.

Nessa linha, observou-se que a modalidade EAI Rio, cujo marco foi previsto no PE para julho de 2022, consta no Plano Estratégico Institucional 2022-2030 da SMAS com previsão de implementação apenas em 2029.

Dessa forma, a ausência de quantitativo expressamente previsto nos planos de governo para o referido quadriênio denota um planejamento com nível baixo de detalhamento, o que pode impactar no compromisso assumido pelo gestor, confirmando o risco de repercussão no controle da implementação das políticas propostas.

3.1.3. Público-alvo não especificado em todas as novas modalidades

Embora os instrumentos de planejamento apresentem uma descrição sumária das 5 novas modalidades de acolhimento que compõem o Projeto Abraço Carioca, não há detalhamento das características de cada público-alvo, ou seja, não há distinção clara entre a população potencial (aqueles envolvidos no problema) e a população elegível (aqueles que atendem aos critérios de elegibilidade de cada modalidade).

O Anexo VIII do PPA 2022-2025 delimitou o público-alvo do Programa 0626 como “população em situação de vulnerabilidade e riscos na cidade”, que, pelo caráter genérico, caracteriza-se como população potencial.

Focalizar⁴¹ significa prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características e métodos. O desenho da política será mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo.

Dessa forma, é de fundamental importância para a eficácia da política pública, isto é, para afetar imediatamente a causa do problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada. Para isso, devem ser utilizados como fonte de dados, inclusive, os diagnósticos e perfis constatados pelas pesquisas censitárias para PSR realizadas pelo Município do RJ, conforme disposto no item 2.3.3 deste relatório.

O documento “Serviço de Acolhimento Institucional Fevereiro 2023”, elaborado pela Coordenadoria de Alta Complexidade da Subsecretaria de Proteção Social Especial, descreveu o público-alvo de apenas duas modalidades:

- Albergue + Tempo: população adulta e idosa de ambos os sexos e população LGBTQIA+⁴²;
- Lares Cariocas: PSR, adultas, com ou sem filhos. Na 1ª fase, o projeto será destinado a mulheres gestantes ou puérperas, com histórico de uso abusivo de substâncias psicoativas e com até 01 filho na 1ª infância.

Observa-se, desse modo, que as modalidades mais focalizadas são as únicas que foram implementadas, como será abordado no Achado 3.2.

3.1.4. Meios de verificação do Indicador 0707 não especificados

O Indicador 0707 está descrito no Programa 0626 (População em situação de rua) como “Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas”. Tem como unidade de medida a percentagem e o índice médio esperado é de 80% ao ano.

⁴¹ Definição do verbete “Focalização”, Dicionário de Políticas Públicas, pg. 368, 3ª ed., UNESP, 2018.

⁴² Acrônimo de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Queer, Intersexo e demais.

Uma regra geral amplamente utilizada para garantir que os indicadores empregados constituam boas medidas de desempenho é resumida pelo acrônimo SMART⁴³ (específicos, mensuráveis, atribuíveis, realistas e direcionados).

Selecionados os indicadores, é fundamental considerar providências a serem tomadas visando à obtenção de dados necessários para medi-los.

Todavia, não há documento elaborado pela SMAS que contenha os meios de verificação do indicador, tais como a fonte de dados utilizada, os órgãos responsáveis, a frequência de coleta e os métodos de análise a serem aplicados.

Segundo Da Silva e Bernardes (2014), os meios de verificação devem estar especificados no programa e devem mostrar como e onde encontrar os dados para que sejam medidos. A ausência de indicadores bem elaborados afeta a capacidade de monitoramento e avaliação da política, tema esse que será abordado no Achado 3.4.

b. Evidências

b.1) Plano Estratégico 2021-2024, Anexo VIII do PPA 2022-2025, LOAs 2022 e 2023, Plano Municipal de Assistência Social 2021-2025, Plano Estratégico Institucional da SMAS 2022-2030:

- ✓ Sem discriminação do quantitativo por modalidade;
- ✓ Sem descrição objetiva do público-alvo beneficiário de cada modalidade, sobretudo nos Albergues para Casais, Albergues Cariocas e EAI;
- ✓ Sem especificação dos meios de verificação do Indicador 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas) do Programa 0626 (População em situação de rua).

b.2) Resposta ao Requerimento 1-2023:

- ✓ Não há evidências de que a SMAS elaborou estudo técnico para embasar a criação das 3.000 vagas nas novas modalidades;
- ✓ Modalidade EAI suprimida.

b.3) Resposta ao Requerimento 3-2023:

- ✓ Não há evidências de que a SMAS elaborou encadeamento lógico causal e de que consultou estudos prévios e partes interessadas na formulação do Programa 0626 (População em situação de rua).

⁴³ Em inglês: *specific, measurable, attributable, realistic e targeted*.

b.4) Plano Estratégico Institucional 2022-2030 da SMAS contendo previsão de implementação da modalidade de acolhimento EAI prevista para 2029;

b.5) Acordo de Resultados SMFP nº 037/2022.

c. Objeto do Achado

- Plano Estratégico 2021-2024;
- Anexo VIII do PPA 2022-2025;
- LOAs 2022 e 2023;
- Plano Municipal de Assistência Social 2021-2025;
- Plano Estratégico Institucional da SMAS 2022-2030.

d. Critérios

- CF/88, Art. 193, parágrafo único;
- Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso VI; Art. 6º, Incisos VI e XVI; Art. 7º, § 2º;
- Anexo VIII do PPA 2022-2025 (metas do Programa 0626);
- Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023;
- DA SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. Rev. Adm. Púb., mai/jun 2014;
- Relatório do Acórdão 2.515/2019 Plenário TCU;
- Avaliação de políticas públicas Guia prático de análise *ex ante*, IPEA, 2018;
- Nota Técnica “Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação”, IPEA, 2010.

e. Causas

- Inexistência de desenho ou esquema contendo estrutura mínima com o encadeamento lógico entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos para o Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025;
- Falta de estudos técnicos que comprovassem e embasassem o quantitativo e as novas modalidades indicados no objetivo específico da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua);

- Não participação de partes interessadas e de especialistas na elaboração do Programa 0626 (População em situação de rua);
- Ausência de sistema integrado de monitoramento para a rede de acolhimento institucional (Achado 3.4);
- Ausência de critérios objetivos para previsão de quantitativo de vagas a fim de atender a demanda.

f. Efeitos e Riscos

- Descontinuidade do Programa 0626 (População em situação de rua);
- Comprometimento da sustentabilidade e da continuidade de programas e ações para PSR;
- Descumprimento do objetivo geral do Programa 0626 (População em situação de rua) e do objetivo específico de suas Ações;
- Ineficácia do Programa 0626 (População em situação de rua);
- Prejuízo na avaliação das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos;
- Prejuízo dos controles social, interno e externo para acompanhar as ações de interesse público.

3.2. Não implementação de 75% do total de novas vagas previstas no Programa 0626 (População em situação de rua) até 2023.

a. Situação Encontrada

Visando contextualizar este subitem, faz-se necessário apresentar um breve histórico nos dois parágrafos seguintes. Além disso, embora haja campo destacado para as causas do achado (subitem e), foram desenvolvidas duas sessões no fim deste subitem “Situação Encontrada” (Análise Orçamentária e Comunidades Terapêuticas) para melhor compreensão deste achado.

Entre 2020 e 2021, foram criados, pelo Município do RJ, 5 Centros Provisórios de Acolhimento (CPAs) e o Espaço de Acolhimento Emergencial no Sambódromo para atender a PSR durante a pandemia de Covid-19. Tais equipamentos totalizavam 648 vagas⁴⁴.

⁴⁴ Conforme Planilha “Vagas de acolhimento 2021” disponibilizada pela SMAS no dia 24/11/2023 (Papéis de Trabalho).

As vagas dos CPAs, então provisórias, se transformaram em novas vagas na modalidade Albergue + Tempo em 2021⁴⁵, ano em que foi iniciada a implementação do Projeto Abraço Carioca⁴⁶ previsto no Plano Estratégico 2021-2024. O quantitativo das vagas variou de 478 em julho de 2021 a 500 em maio de 2022.

O PPA 2022-2025 previu metas quantitativas anuais para criação das novas vagas na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua), sendo 1.100 para 2022 e 950 para 2023, conforme segue em destaque:

FIGURA 7: AÇÃO 1335 - METAS QUANTITATIVAS ANUAIS PPA 2022-2025

Ação:	1335 - IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS VAGAS DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL						
Tipo:	Projeto						
Objetivo Específico:	Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a população em situação de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com ênfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.						
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2022	2023	2024	2025	TOTAL
4799 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLOHIMENTO CRIADA	UNIDADE	Município	1.100	950	950	-	3.000

FONTE: ANEXO VIII DO PPA 2022-2025 (PROGRAMAS E AÇÕES POR TEMA TRANSVERSAL)

Na LOA de 2022, a previsão de criação de vagas coincidiu com a do PPA (1.100). Já na LOA de 2023, foi planejada a implementação de apenas 47 vagas, representando uma redução de 95% do quantitativo inicialmente previsto no PPA, vide figura abaixo.

FIGURA 8: LOAS 2022 E 2023

0001 - IGUALDADE E EQUIDADE

Programa:	0626 - POPULACAO EM SITUACAO DE RUA								
Objetivo Geral:	Garantir atencao especializada por meio de apoio, orientacao e acompanhamento a individuos e familias em situacao de ameaca e violacao de direitos em novas modalidades de acolhimento institucional que permitam a efetiva saida da situacao de rua.								
Público Alvo:	Pessoas em situacao de vulnerabilidade e riscos na cidade								
Tipo Programa:	ESTRATÉGICO								
Ação:	1335 - IMPLEMENTACAO DE NOVAS VAGAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL								
Tipo:	Projeto								
Objetivo Específico:	Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a populacao em situacao de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com enfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.								
REGIONALIZAÇÃO DAS METAS FÍSICAS									
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	MUNICÍPIO	TOTAL	ÓRGÃO EXECUTOR
4799 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLOHIMENTO CRIADA	UNIDADE	-	-	-	-	-	1.100	1.100	SMAS

⁴⁵ Conforme exposto no Relatório de Execução Física e Financeira 2021, disponível em <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>.

⁴⁶ Conforme exposto no documento “Reunião de balanço SMAS 2022” disponibilizado pela SMAS no dia 24/11/2023 (Papéis de Trabalho).

Programa:	0626 - POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA								
Objetivo Geral:	Garantir atenção especializada por meio de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça e violação de direitos em novas modalidades de acolhimento institucional que permitam a efetiva saída da situação de rua.								
Público Alvo:	Pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos na cidade								
Tipo Programa:	ESTRATÉGICO								
Ação:	1335 - IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS VAGAS DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL								
Tipo:	Projeto								
Objetivo Específico:	Desenvolver novas modalidades de acolhimento para a população em situação de rua na Cidade do Rio de Janeiro, com ênfase na melhoria da infraestrutura, de sistemas informacionais e de protocolos integrados.								
REGIONALIZAÇÃO DAS METAS FÍSICAS									
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	MUNICÍPIO	TOTAL	ÓRGÃO EXECUTOR
4790 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLOHIMENTO CRUÍDA	UNIDADE	-	-	-	-	-	47	47	SBAS

FONTE: ANEXO METAS E PRIORIDADES POR TEMA TRANSVERSAL DA LOA 2022 (LEI MUNICIPAL 7.235/22) E LOA 2023 (LEI MUNICIPAL Nº 7.759/2023)

O Acordo de Resultados SMFP nº 037/2022 estabeleceu a Meta Estratégica ME 2 para a SMAS, prevendo a criação de 1.100 novas vagas (mesmo quantitativo previsto no PPA e na LOA 2022) e a implantação de 4 novas modalidades de acolhimento.

Ocorre que, segundo os dados de cumprimento do Acordo mencionado, a meta para criação das vagas foi excluída, conforme se verifica a seguir:

FIGURA 9: CUMPRIMENTO DO ACORDO DE RESULTADO SMFP Nº 037/ 2022

SMAS			7						
Nº	E/C	Descrição	Fonte	Valor de Referência	Data de Referência	Meta 2023	Resultado	Pontuação	Regras
1	E	Servir, pelo menos, 4,5 milhões de refeições nas Cozinhas Comunitárias Caríocas e Rede de Bares e Restaurantes parceiros do Prato Frito Caríoca a serem implantados pelo Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, até 2022, visando garantir o equilíbrio alimentar e nutricional para pessoas em situação de vulnerabilidade social.	SMAS	N/A	N/A	4.506.000	1.186.804		
2	E	Criar 1.100 novas vagas e implantar 4 novas modalidades de acolhimento para a população em situação de rua até 2022, garantindo pelo menos 80% de ocupação média no ano.	SMAS	478	2021	1.100	Meta excluída *	7	Nº de Metas -- Nota - % Bônus 1 -> 7 (20%) 2 -> 8 (50%) 3 -> 8,5 (70%)
3	E	Incluir 10% da população em situação de rua no mercado de trabalho ou trabalhando por conta própria em 2022.	SMAS	N/A	N/A	10%	0%		
4	E	Ter 20% das gestantes e crianças de 0 até 5 anos e 11 meses de territórios vulneráveis monitorados no Programa Primeira Infância Caríoca, até 2022, e acessando serviços de saúde, assistência social e educação.	SMAS SMS SME	N/A	N/A	20%	34,24%		
Se atingir 50% ou mais das metas estratégicas, considerar metas abaixo:									
5	C	Aumentar para 60% a cobertura qualificada de cadastros no CADÚnico das Famílias com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo em 2022.	SMAS	54%	2021	68%	84%		
6	C	Realizar Monitoramento e Acompanhamento Familiar Sistemático em pelo menos 20% das Famílias que são Beneficiárias dos Territórios Sociais e DIF, em crianças de 0 (zero) até 5 anos e 11 meses, tendo o Índice de Desenvolvimento da Família Caríoca - IDFC como indicador a ser aferido.	SMAS	0%	2021	20%	21,48%		Nº de Metas -- Ponto adicional - % Bônus adicional 2 -> 0.3 (5%) 3 -> 0.5 (10%)
7	C	Promover, em 2022, a reinserção familiar e/ou comunitária de pelo menos 40% dos acolhidos no ALBERGUE + TEMPO que tenham permanecido por no mínimo 60 dias nesta unidade.	SMAS	0%	2021	40%	33,67%	-	
8	C	Aumentar o índice anual de satisfação do cidadão com os serviços e informações prestados pela SMAS (1746), de acordo com as faixas estabelecidas, tendo como base o valor da primeira pesquisa ativa de satisfação de 2022.	1746	A ser definido	jan./22	69%	Meta excluída *		
Se atingir 50% ou mais das metas estratégicas, considerar metas abaixo:									
9	P	Meta de Performance	SMFP	-	-	Itens cumpridos		-	Ponto Adicional - % Bônus Adicional (20%)

NOTA

7

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, EDIÇÃO DE 11/4/2023 (FL. 17).

Em relação ao status do cumprimento da supracitada ME 2, a SMAS informou⁴⁷ que apenas as vagas do Albergue + Tempo foram criadas, no intervalo de junho de 2021 a maio de 2022 e que as modalidades Albergue Carioca, Albergue de Casais, EAI e Lares Cariocas não foram implementadas devido ao reordenamento orçamentário.

Confrontando as metas previstas no PPA 2022-2025 e nas LOAs 2022 e 2023 com as vagas disponibilizadas nesse biênio, constatou-se que apenas 510 vagas foram implementadas. Esse quantitativo representa 25% da previsão inicial (2.050 vagas).

Em outras palavras, **75% do previsto não foi implementado**. Das 510 vagas criadas, consideram-se 500 na modalidade Albergue + Tempo em 2022, quantitativo esse que inclui a transformação das vagas dos CPAs, e 10 na modalidade Lares Cariocas, em 2023:

TABELA 5: PRODUTO 4799 – PREVISÃO X DISPONIBILIZAÇÃO

	PPA	LOA (previsão inicial)	Vagas criadas	Total de vagas disponibilizadas
2022	1.100	1.100	20	500 ⁴⁸
2023	950	47	10	10
Total	2.050	1.147	30	510

FONTE: DOCUMENTOS “PANORAMA ACORDO DE RESULTADOS 2022” (STATUS DAS VAGAS EM 2022), REFF 2022 (VAGAS CRIADAS NO PRODUTO 4799 DA AÇÃO 1335 DO PROGRAMA 0626) E “PROGRAMA LARES CARIOCAS – HOUSING FIRST SÍNTESE PANORÂMICA 1ª FASE 2023” (VAGAS CRIADAS NO PROGRAMA LARES CARIOCAS) PARA 2023.

Segue abaixo a distribuição das vagas implementadas nas modalidades Albergue + Tempo e Lares Cariocas.

TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS IMPLEMENTADAS

Modalidades	Público-alvo	Vagas
Albergue + Tempo David Miranda	LGBTQIA+	50
Albergue + Tempo Dercy Gonçalves	Adulto/Fem.	72
Albergue + Tempo Herbert de Souza	Adulto/Masc.	100
Albergue + Tempo Martin Luther King	Adulto/Masc.	140
Albergue + Tempo Nise da Silveira	Adulto/Masc.	80
Albergue + Tempo Alfonso Lavalle	Idoso	58
Lares Cariocas	Adulto/Fem.	10
TOTAL		510

FONTE: PLANILHA “ACOLHIMENTOS DA REDE PÚBLICA – EIXO ADULTO/IDOSO O 2020 A 2023” E DOCUMENTO “PROGRAMA LARES CARIOCAS – HOUSING FIRST SÍNTESE PANORÂMICA 1ª FASE 2023”.

⁴⁷ Documentos “Reunião de Balanço SMAS” e “Panorama Acordo de Resultados 2022” disponibilizados em 24/11/2023 (Papéis de Trabalho).

⁴⁸ Foram consideradas as vagas criadas em 2021 em consequência da transformação dos CPAs em Albergue + Tempo.

A fase de implementação da política pública ⁴⁹ é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas.

Além disso, é necessário existir um plano em que são definidos os processos e operações necessários ao seu funcionamento e são contemplados aspectos como gerenciamento do escopo, dos prazos de implementação, dos custos, da qualidade, dos riscos, dos controles internos e dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos).

O objeto da Ação 1335 é o desenvolvimento de 5 novas modalidades que totalizam 3.000 vagas. Todavia, não há evidências de que a SMAS tenha elaborado plano de implementação para cada modalidade detalhando escopo, diretrizes, objetivos, indicadores, metas, custos e recursos necessários ao bom planejamento e ao controle da ação governamental em benefício da PSR.

Cumprir informar que a Resolução CNAS nº 109/2009 estabeleceu o limite máximo de 50 pessoas para as unidades institucionais assistenciais semelhantes à residência. Os albergues, exceto o David Miranda, disponibilizam quantitativo de vagas além do limite previsto pela citada Resolução, como disposto na Tabela 6 “Distribuição das vagas implementadas”.

Entretanto, a equipe visitou os Albergues David Miranda e Herbert de Souza, tendo como objetivo entrevistar os gestores sobre assuntos relacionados aos encaminhamentos dos albergados. Desse modo, sugere-se que as instalações físicas e a execução dos ajustes relacionados à prestação dos serviços de acolhimento sejam objeto de futuras fiscalizações.

⁴⁹ BRASIL. TCU. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília, 2020.

ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Considerando os valores que compõem a memória de cálculo⁵⁰ para a implantação das modalidades previstas no Projeto Abraço Carioca, seria necessário, em tese, aproximadamente, a soma de R\$ 112 milhões nos anos 2022 e 2023.

TABELA 7: CUSTO ANUAL DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MODALIDADES DE ACOLHIMENTO DO PROGRAMA 0626

Modalidades	2022 (R\$)	2023 (R\$)
Albergue para casais	3.341.417,34	9.046.173,58
Albergue Carioca	4.594.434,30	17.989.742,16
Albergue Mais Tempo	27.029.994,86	27.029.994,86
Lares Cariocas	1.494.202,00	3.698.649,25
EAI Rio	4.768.185,95	12.957.346,37
Total (R\$)	41.228.234,45	70.721.906,22

FONTE: PLANILHA “MEMÓRIA DE CÁLCULO” DO PROGRAMA ABRAÇO CARIOCA

A despeito da previsão dos custos apresentada na tabela anterior (para 1.100 vagas em 2022 e 950 em 2023, considerando as metas do PPA 2022-2025), o valor do orçamento inicial presente na LOA para a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) ficou expressivamente aquém do necessário para o atingimento dos objetivos propostos.

Em 2022, a LOA previu um montante equivalente a 30% do custo de implementação para as 1.100 vagas. Em 2023, o orçamento inicial na LOA foi de apenas 2% do custo de implementação para 950 vagas, já que a LOA previu apenas 47 vagas. A próxima tabela apresenta esse comparativo.

TABELA 8: LOA X CUSTO DE IMPLEMENTAÇÃO

Ano	(a) Despesa autorizada inicial LOA (R\$)	(b) Custo de implementação (R\$)	(c) Vagas previstas no PPA	(d) Vagas previstas na LOA	(e) a/b
2022	12.183.760,00	41.228.234,45	1.100	1.100	30%
2023	1.425.458,00	70.721.906,22	950	47	2%
Variação	(-) 88%	(+) 71%	-	-	-

⁵⁰ Conforme Planilha “Memória de Cálculo” SMFP composta por valores discriminados nos anos de 2021 a 2025 nas modalidades. Não há informação sobre o número de vagas nesse documento, entregue à equipe em resposta ao Requerimento nº 3/2013.

A tabela anterior comprova que:

- ao comparar 2022 com 2023, o orçamento inicial previsto na LOA reduziu em 88%, enquanto o custo de implementação aumentou em 71%;
- além de a previsão orçamentária inicial ser insuficiente para implantar as vagas previstas (coluna “e” da tabela anterior), houve corte orçamentário significativo ao longo do ano, gerando a despesa autorizada final apresentada no quadro a seguir: em 2022, o corte foi de 89%, diminuindo o orçamento de R\$ 12,18 milhões (coluna “a”) para R\$ 1,35 milhão (coluna “c”); em 2023, o corte foi de 61%, passando de R\$ 1,43 milhão para R\$ 553 mil.

QUADRO 3: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AÇÃO 1335

ANO	AÇÃO	(a) DESPESA AUTORIZADA INICIAL	(b) CRÉDITOS / ANULAÇÃO	(c) DESPESA AUTORIZADA FINAL	(d) DESPESA EMPENHADA	(e) DESPESA LIQUIDADA	(f) DESPESA PAGA
2022	1335	12.183.760,00	-10.836.176,46	1.347.583,54	276.500,24	207.375,18	0
2023	1335	1.425.458,00	-872.457,49	553.000,51	553.000,51	461.618,16	461.618,16

FONTE: RELATÓRIO EXTRAÍDO DO SISTEMA SIG

Analisando a execução orçamentária (coluna “d”), observou-se que, em 2022, a despesa empenhada da Ação 1335 foi de apenas 21% em relação à despesa autorizada final (coluna “d”/coluna “c”) e nenhum valor foi pago (coluna “f”). Já em 2023, este percentual subiu para 100% e 83% da despesa empenhada foi paga.

Essas evidências demonstram que o planejamento orçamentário (refletido na LOA) não está congruente com os custos anuais para implementação das novas vagas. Conforme descrito, o valor disponibilizado nas LOAs (inferior aos custos de implantação do Projeto Abraço Carioca), os seguidos cortes no orçamento (tanto na despesa autorizada inicial quanto na sua anulação) e sua baixa execução (2022) evidenciam a baixa capacidade orçamentária da SMAS para implementação da política.

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

Embora houvesse previsão no PE para as 5 modalidades descritas no item 2.3.5, a SMAS implementou, nos anos de 2022 e de 2023, uma modalidade alternativa para PSR não prevista inicialmente nos documentos de planejamento (PE, PPA, PMAS): as Comunidades Terapêuticas (CT).

Entre 2022 e 2023, o número de vagas nas CTs passou de 225 para 300, representando uma expansão de 33%, com aumento de mais de R\$ 3 milhões, conforme disposto a seguir.

TABELA 9: EXPANSÃO DAS CTs NO MUNICÍPIO DO RJ

Chamamento Público (CP)	Vagas	Valor (R\$)
CP 37/2021	225	1,35 milhão
CP 04/2022	300	4,68 milhões
Variação	+33%	+246,6%

FONTE: EDITAL CHAMAMENTO PÚBLICO NºS 37/2021 E 04/2022, PUBLICADOS NO D.O.RIO EM 4/10/2021 E 31/10/2022

Por força da Lei Federal n.º 11.343/2006⁵¹, as CTs passaram a integrar oficialmente a rede pública de atenção e cuidado a usuários de drogas, e tornaram-se elegíveis ao financiamento público.

As CTs contratadas são Organizações da Sociedade Civil (OSC) que executam serviços nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014⁵² e do Decreto Municipal nº 42.696/2016⁵³. Em 2023, a SMAS contratou o total de 300 vagas, totalizando R\$ 4.680.000,00, para o período de 12 meses.

TABELA 10: COMUNIDADES TERAPÊUTICAS 2023

CT	PÚBLICO-ALVO	SEXO	META	INSTRUMENTO	VALOR	ASSINATURA
Instituto Social Marca de Cristo	18-59a	M e F	100	n.º 2/2023	1.560.000,00	31/01/2023
Associação Maranathá do RJ	18-59a	M e F	78	n.º 3/2023	1.216.800,00	31/01/2023
Associação Maranathá do RJ	18-59a	M e F	26	n.º 4/2023	405.600,00	31/01/2023
Associação Maranathá do RJ	18-59a	M e F	50	n.º 5/2023	780.000,00	31/01/2023
Associação Maranathá do RJ	18-59a	M e F	30	n.º 6/2023	468.000,00	31/01/2023
Associação Maranathá do RJ	18-59a	M e F	16	n.º 7/2023	249.600,00	31/01/2023
TOTAL			300		4.680.000,00	

FORNECEDOR: **CP Nº 04/2022 E PROC. ADM.: TC 2/2023 (08/000200/23), TC 3/2023 (08/000201/23), TC 4/23 (08/000202/23), TC 5/23 (08/000203/23), TC 6/23 (08/000204/23) E TC 7/223 (08/205/23)**

⁵¹ Instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

⁵² Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

⁵³ Consolida as normas de Parcerias Voluntárias no âmbito da Administração Pública Municipal.

No Município do RJ, as CTs⁵⁴ são uma modalidade de acolhimento institucional e prestam serviços de atenção, recuperação e reinserção, em regime de residência, utilizando a convivência entre os pares como principal instrumento terapêutico.

O público-alvo compreende adultos de ambos os sexos com problemas associados ao uso abusivo ou à dependência de substâncias psicoativas e que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, dentre os quais se enquadra a população em situação de rua.

A justificativa⁵⁵ apresentada pela SMAS para a parceria ressaltou a interseção entre as políticas de saúde e de assistência social relacionada ao atendimento à PSR e à população em vulnerabilidade e risco social no Município do RJ.

Os recursos orçamentários necessários à contratação provieram do orçamento da SMAS, por meio do Programa de Trabalho (PT) 1701.14.243.0627.2027⁵⁶. Segundo a codificação desse PT, as CTs estão vinculadas à Ação 2027 (Promoção dos Direitos Humanos) do Programa 0627 (Rio Ação e Proteção), cujo Produto 5193 (Denúncia averiguada – Conselhos Tutelares) não possui relação com os serviços de acolhimento prestados pelas CTs.

Embora consideradas modalidade de acolhimento, as CTs não estão previstas na tipificação dos serviços de assistência social (Resolução CNAS n.º 109/2009) e não integram as novas modalidades previstas no Programa 0626 (População em situação de rua), objeto desta auditoria. Tampouco há previsão dessa modalidade nos instrumentos de planejamento da SMAS, tais como o Plano Estratégico e Plano Municipal de Assistência Municipal.

Este tópico foi incluído no trabalho devido à expansão da quantidade de vagas contratadas (de 225 para 300) em 2023, em detrimento das modalidades previstas no Programa citado.

⁵⁴ Definição contida no Item 4 (Do Objeto) do Chamamento Público SMAS n.º 4/2022 (Proc. n.º 08/001.264/2022).

⁵⁵ Item 2 (Justificativa) do Anexo I (Plano de Trabalho) do Chamamento Público n.º 04/2022 (Proc. n.º 08/001.264/2022).

⁵⁶ Previsão contida no Item 5 (Recursos orçamentários) do Chamamento Público n.º 04/2022 (Proc. n.º 08/001.264/2022).

Em função da complexidade do tema, da inexistência de evidências sobre a efetividade das políticas públicas praticadas pelas CTs brasileiras⁵⁷, da controvérsia que envolve o assunto⁵⁸ e por envolver intrinsecamente questões de saúde pública - e não apenas de proteção pela assistência social ⁵⁹, sugere-se o aprofundamento do tema em fiscalizações futuras.

b. Evidências

b.1) Taxa crescente de PSR no MRJ (vide Gráfico 3)

O quantitativo crescente de PSR indica a necessidade de políticas cuja não implementação pode contribuir para o contínuo incremento desse grupo populacional.

b.2) Proporção vagas/PSR decrescente (vide Gráfico 5):

A proporção vagas/PSR decrescente indica a necessidade de implementação de novas vagas com base em estudos que justifiquem o quantitativo e a modalidade oferecidos.

b.3) Resultado da Meta de Acordo de Resultados 2022:

A exclusão da meta do Acordo de Resultados 2022 demonstra que a ausência de orçamento regular contribui para a não implementação das novas vagas.

b.4) Albergue + Tempo e Lares Cariocas com alta taxa de ocupação (em out/23 – Albergue: público masc. 94%; Lares: 90%):

A alta taxa de ocupação e a taxa crescente de PSR (item b.1) indicam a necessidade de expansão das vagas na rede de acolhimento institucional.

b.5) Relatório de Avaliação CGU 1360401 indica alta demanda por vagas:

A CGU realizou auditoria nacional em dez capitais, incluindo o Município do RJ, visando avaliar a implementação da Política Nacional para PSR conduzida pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). A auditoria, concluída em 2023, apontou que a quantidade total de vagas nas unidades de acolhimento, Centros pop e Consultórios de rua não são suficientes para atender a PSR do município.

⁵⁷ Levantamento “Financiamento público de comunidades terapêuticas brasileiras entre 2017 e 2020. Conectas Direitos Humanos e CEBRAP. Disponível em <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/Levantamento-sobre-o-investimento-em-CTs-w5101135-ALT5-1.pdf>.

58 <https://www.camara.leg.br/noticias/963381-especialistas-em-saude-defendem-fim-do-financiamento-publico-as-comunidades-terapeuticas>.

59	Informação	Técnica	nº	104/2020.	Diretriz	Técnica	nº	MPRJ
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1999874/22-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+em+Comunidades+Terap%C3%Aauticas.pdf .								

b.6) Resposta ao Requerimento 3-2023

Não há evidências da elaboração de projetos de implementação de vagas nas novas modalidades.

b.7) Recurso orçamentário disponível insuficiente para execução do Programa 0626:

Os recursos orçamentários devem ser suficientes e regulares para que a política seja implementada.

b.8) Processo TCMRio n.º 40/100753/2023 (Relatório de Contas de Governo 2022 - Programa 0626 com índice 0,14%):

O Relatório de Contas de Governo 2022 apontou que o Programa 0626 (População em situação de rua) apresentou índice 0,14%, cujo percentual é o somatório de três componentes (orçamento, produtos e indicadores). Tal índice corrobora o baixo grau de execução física e financeira deste Programa.

c. Objeto do Achado

- Plano Estratégico 2021-2024;
- PPA 2022-2025;
- Meta de Acordo de Resultados;
- Contrato n.º 64/20 (Santa Comba, Proc. adm. n.º 08/000620/2020);
- Contrato n.º 22/21 (Santa Comba, Proc. adm. n.º 08/000989/2020);
- Termo de Colaboração n.º 72/20 (OSC Contato, Proc. adm. n.º 08/000793/2020);
- Termo de Colaboração n.º 125/21 (OSC Contato, Proc. adm. n.º 08/001485/2020);
- Termo de Colaboração SMAS n.º 70/2022 (OSC Instituto de Desenvolvimento Humano Dom Pixote, Proc. adm. n.º 08/003032/2021).

d. Critérios

- Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, Incisos VI, XVI; Art. 7º, § 1º e 2º; Art. 13;
- Decreto Rio n.º 44.857/2018, Art. 7º, § 2º;
- Anexo VIII do PPA 2022-2025 (metas do Programa 0626);
- Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU;
- Artigo “Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf”, (SILVA & BERNARDES), Rev. Adm. Púb., mai/jun 2014.

específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender as suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral”.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014) ⁶¹, a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto, de forma articulada, coordenada e coerente.

Para Monnerat *et al* ⁶², as características multidimensionais e complexas dos problemas sociais, e, especificamente, da população em situação de rua, requerem uma sinergia intersetorial para concretizar objetivos comuns.

O desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais está inscrito como um dos objetivos tanto na Política Nacional (Decreto Federal n.º 7.053/2009) quanto na Política Municipal para População em Situação de Rua (Lei Municipal n.º 6.350/2018).

Em complemento, os referidos normativos instituíram, nos níveis federal e local, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a PSR, cujas atribuições, entre outras, asseguram a articulação intersetorial das políticas públicas para esse segmento populacional.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020) dispõe que os esforços de integração a partir da perspectiva institucional abrangem a distinção de três dimensões: a) integração horizontal, isto é, integração entre setores ou instituições; b) integração vertical, alinhamento entre ações de níveis nacionais e subnacionais, com vistas à produção de resultados coerentes; e c) participação e engajamento de outras partes interessadas na realização de objetivos compartilhados.

Neste relatório, foram utilizadas como referencial as dimensões de integração horizontal e vertical para descrever os achados que se relacionam ao Programa 0626 (População em situação de rua), mas não somente. Isso se explica porque a intersetorialidade, sendo um aspecto da governança, tem implicações na política para PSR como um todo, o que inclui o escopo desta auditora.

⁶¹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>.

⁶² MONNERAT, G.L.; SOUZA, R.G. de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. Florianópolis: Katálisis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan/jun 2011.

3.3.1. Fragilidade na rede intersetorial horizontal (entre as secretarias municipais): reserva de vagas de trabalho para a PSB

a.1) Situação Encontrada

A Lei Municipal n.º 6.355/2018 estabeleceu reserva de percentual de vagas de trabalho em serviços e obras públicas para pessoas em situação de rua que estejam sendo assistidas por políticas da SMAS. O art. 1º fixa em 5% do total de vagas contratado pelo órgão ou entidade da administração direta e indireta municipal, percentual esse que deve constar nos respectivos editais de licitação.

O público-alvo da modalidade de acolhimento Albergue + Tempo é composto por PSR em idade adulta que está em processo de reorganização de seus projetos individuais, consolidando sua autonomia pessoal e financeira e preparando-se para uma reinserção comunitária sustentável.

O Censo PSR 2022 constatou, no Município do RJ, a prevalência do público masculino (82%) e em idade adulta (87,3%), sendo 31 anos a idade média estimada. Atualmente, são oferecidas 320 vagas de acolhimento na modalidade supramencionada. A média da taxa de ocupação das vagas em outubro de 2023⁶³ foi 93,75%, conforme disposto a seguir.

⁶³ Planilha “Taxa de ocupação diária em 2023”, elaborada pela Coordenadoria de Alta Complexidade da SMAS, entregue à equipe em 24/10/2023 (Papéis de trabalho)

QUADRO 4: ALBERGUE X TAXA DE OCUPAÇÃO

Equipamento Público	Público-alvo	Meta	Média de ocupação diária (out/23)	Taxa de Ocupação (out/23)
Albergue Herbert José de Souza	Adulto/masc	100	94	94%
Albergue Martin Luther King Jr.	Adulto/masc	140	130	93%
Albergue Nise da Silveira	Adulto/masc	80	76	95%

FONTE: PLANILHA “TAXA DE OCUPAÇÃO DIÁRIA EM 2023” SMAS

Não há evidência da existência de ação intersetorial concreta e estabelecida pela SMAS visando à implementação e monitoramento da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais.

Embora haja disponibilidade de público em potencial, não foi estabelecido fluxo de procedimentos entre a SMAS e os órgãos da administração direta e indireta municipais para que se efetive a implementação da reserva de vagas.

A população em situação de rua deve ser incluída como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho, conforme disposto na Política Municipal PSR (Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, XIV).

Ademais, verificou-se que os modelos de minuta padrão⁶⁴ para edital de concorrência (obras) e para contratação de serviços disponibilizados pela Procuradoria Geral do Município do RJ (PGM) não contêm previsão de reserva de vagas para PSR. Ao consultar editais de obras e de serviços publicados⁶⁵, listados abaixo, foi constatado que a regra prevista na lei não está sendo cumprida.

⁶⁴ Disponível em <https://procuradoria.prefeitura.rio/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>.

⁶⁵ Disponível em <https://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/>.

QUADRO 5: EDITAIS DE CONCORRÊNCIA SEM RESERVA DE VAGAS PARA PSR

Edital	Proc. Adm.	Objeto
PREGÃO ELETRÔNICO – PE SECONSERVA Nº 90328/2024	CSV-PRO-2023/01023 DE 28/03/2023	Conservação e recuperação do revestimento das paredes do túnel Martim de Sá - Catumbi/Centro – AP 1
CONCORRÊNCIA CO – SMI Nº 15/2023	06/201.270/2023 de 09/10/2023 e 06/201.249/2023	Obras de melhorias viárias na Avenida Cesário de Melo e na Avenida Joaquim Magalhães, entre a rua Senhora e a Avenida Santa Cruz, no bairro de Campo Grande, na Área da I/SUBI/CGO/4ªGO-XVIII- AP 5.2
PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS PE–RP – SMS Nº 90391/2024	SMS-PRO- 2023/28185 de 07/12/2023	Prestação de serviços de Lavanderia Hospitalar (higienização de roupa hospitalar, com coleta, lavagem, desinfecção, distribuição e recuperação de enxoval hospitalar) com e sem cessão de mão de obra de dedicação exclusiva, visando atender às necessidades das Unidades de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS-Rio)
PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS PE–RP – SMS Nº 90284/2024	SMS-PRO-2023/03970 de 14/03/2023	Serviços de Alimentação e Nutrição nas Unidades de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, compreendendo atividades operacionais e técnico administrativas nas áreas de produção e distribuição de refeições normal e dietética, lactário, banco de leite humano, e nutrição enteral, para atendimento de pacientes acompanhantes de pacientes legalmente instituídos, servidores e residentes, sob a supervisão e controle do Serviço de Nutrição e Dietética da Unidade de Saúde

FONTE: SITE WWW.COMPRAS.GOV.BR

3.3.2. Fragilidade na rede intersetorial vertical: ausência de constituição do Comitê Intersectorial para população em situação de rua

a.2) Situação Encontrada

Em 2009, o Governo Federal instituiu a PNPSR e seu Comitê Intersectorial de Avaliação e Monitoramento (CIAMP-Rua), por meio do Decreto Federal n.º 7.053/2009, alterado pelo Decreto Federal n.º 11.472/2023.

Segundo este normativo, a Política Nacional será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos. A adesão à

PNPSR ocorrerá por meio de instrumento próprio, que definirá as atribuições e responsabilidades a serem compartilhadas pelos signatários.

Para aderir à PNPSR, os entes subnacionais devem instituir seus respectivos Comitês Gestores Intersetoriais. O Estado do RJ também instituiu a Política Estadual para População em Situação de Rua, por meio da Lei Estadual n.º 9.302/2021.

De forma análoga à legislação federal, para aderir à Política Estadual, os municípios deverão instituir seus respectivos comitês gestores. O Município do RJ, por sua vez, instituiu sua Política Municipal e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê POPRUA RJ) em 2018.

Conforme previsto na Lei Municipal n.º 6.350/2018, o Comitê possui competências relevantes, tais como elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Municipal para a PSR, desenvolver indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Municipal, propor medidas que assegurem a articulação intersectorial das políticas públicas municipais para o atendimento da população em situação de rua, entre outros.

A lei supracitada previu que o Comitê POPRUA RJ seja formado por representantes das secretarias municipais (Assistência Social, Saúde, Educação, Urbanismo, Emprego, Meio Ambiente, Casa Civil, Cultura), de órgãos de defesa de direitos (Defensoria Pública da União e do Estado RJ, Ministério Público Estadual do RJ, Tribunal de Justiça Estadual do RJ) e da sociedade civil (entidades de defesa de direitos de PSR).

Ocorre que, embora instituído legalmente em 2018, o Comitê municipal não foi formado. Para exemplificar a atuação e os resultados desse tipo de colegiado, apresenta-se o caso do Município de SP⁶⁶.

⁶⁶ As informações sobre a atuação do Comitê PopRua de SP contidas neste Achado foram extraídas do documento “Relatório Anual de Monitoramento de Atividades Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua – COMITÊ POPRUA”, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/POP_RUA/COMITE_POPRUA/RELATORIO%20DE%20MONITORAMENTO%20COMITE%20POPRUA%202020.pdf.

Para maiores informações: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/comitepoprua/index.php?p=165752.

O Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua) foi criado⁶⁷ como parte de um esforço do Município de São Paulo para aderir à PNPSR.

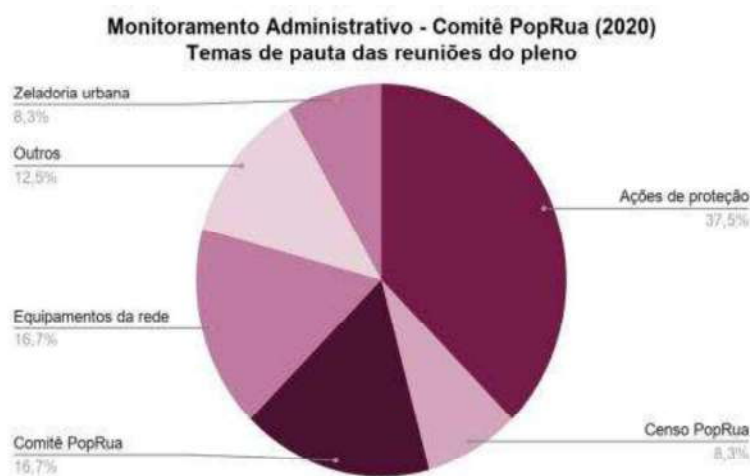
As atribuições do Comitê PopRua de SP se assemelham às do RJ. Por exemplo, cabe àquele elaborar, divulgar, monitorar, avaliar e reformular as políticas para a PSR, bem como realizar o controle social e assegurar a intersetorialidade das políticas e dos programas voltados para esse público.

Quanto ao funcionamento, cabem ao Plenário as questões relativas à Política Municipal para PSR e aos Subcomitês temáticos (Educação, Habitação, Saúde etc.), a discussão de temas específicos com a finalidade de produzir encaminhamentos e avaliações.

Ao longo das gestões (de 2013 a 2021), a atuação do Comitê de SP beneficiou a PSR em temas relacionados à habitação, à proteção contra baixas temperaturas e à visibilidade desse segmento populacional. Atuou também na formulação de proposta de acesso a vagas de trabalho e na discussão de projetos de lei.

No ano de 2020, as ações de proteção e combate às consequências da pandemia de Covid-19 tiveram relevo na discussão das pautas do Comitê de SP, atingindo o percentual de 37,5%.

FIGURA 10: PORCENTAGEM DAS PAUTAS DEBATIDAS NAS REUNIÕES DO COMITÊ POPRUA SP EM 2020 POR CATEGORIA



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DE MONITORAMENTO DE ATIVIDADES DO COMITÊ POPRUA SP (2020)

⁶⁷ Decreto Municipal Nº 53.795, de 25 de março de 2013 (SP).

Citando outra atuação em nível federativo diverso, o Comitê Intersetorial Estadual de MG, constituído em 2015⁶⁸, elaborou o documento “Recomendações para Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua”⁶⁹, cujo objetivo foi subsidiar os gestores municipais sobre os direitos da PSR e como devem ser considerados na elaboração e execução de políticas públicas.

Portanto, a não constituição do Comitê Intersectorial no Município do RJ pode causar prejuízos não só na articulação com as políticas estadual e federal, mas também na implementação, no monitoramento e avaliação, na intersetorialidade e na atuação específica dos atores envolvidos na Política Municipal para PSR.

b. Evidências

b.1) Relatório de Avaliação CGU 1360401:

A CGU realizou auditoria nacional em dez capitais, incluindo o Município do RJ, visando avaliar a implementação da Política Nacional para PSR conduzida pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). A auditoria, concluída em 2023, apontou que a (não) constituição do Comitê Gestor Intersetorial tem sido considerado um entrave para a adesão do Município do RJ à PNPSR, contribuindo para que a governança dessa política nacional não esteja plenamente estabelecida.

b.2) Resposta ao Requerimento 5-2023:

Não há evidências de que o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê POPRUA-RJ) tenha sido criado.

b.3) Resposta ao Requerimento 9-2023:

Não há evidências de ação intersetorial concreta e estabelecida pela SMAS visando à implementação e monitoramento da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais.

68 Conforme informação disponível em <https://www.2015-2018.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/governo-de-minas-gerais-empossa-membros-do-comite-poprua-mg>.

⁶⁹ Disponível em https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/recomendacoescomitepopruaonline.pdf.

c. Objeto do Achado

- Integração das ações da SMAS com as secretarias⁷⁰:
 - ✓ Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
 - ✓ Secretaria Municipal de Educação (SME);
 - ✓ Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH);
 - ✓ Secretaria Municipal de Emprego, Desenvolvimento e Inovação (SMDEI);
 - ✓ Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA);
 - ✓ Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL);
 - ✓ Secretaria Municipal de Cultura (SMC).
- Integração da Política Municipal PSR com a Política Nacional e Estadual (RJ) de PSR.

d. Critérios

- Lei Municipal n.º 6.350/2018:
 - Inciso III do Art. 5º;
 - Incisos I, XIV, XV do Art. 6º;
 - Art. 9º;
 - Art. 10;
 - Art. 12.
- Lei Municipal RJ 7.578/2022, Art. 4º; Art. 6º, Inciso IV;
- Decreto Rio 44.857/2018, Art. 4º, Incisos IV e V;
- Decreto Rio nº 47.238/2020, Art. 1º;
- Decreto Rio nº 36.356/2012, Arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º;
- ADPF 976;
- Decreto Federal nº 7.053/2009, Art. 3º.

e. Causas

- Não implementação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;
- Não adesão do Município do RJ à PNPSR;
- Ausência de sistema estruturado de monitoramento das vagas para todos os beneficiários (diagnóstico), detalhado no Achado 3.4.

⁷⁰ Foi utilizada a nomenclatura utilizada no Art. 11 da Lei Municipal RJ nº 6.350/2018.

f. Efeitos e Riscos

- Prejuízo na articulação entre os entes federados;
- Deficiência na divisão de responsabilidades, sobreposição e omissão da atuação e não otimização na aplicação de recursos;
- Descontinuidade dos programas e das parcerias em futuras contratações;
- Ineficácia pelo não atingimento do objetivo geral do Programa 0626.

3.4. Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações das vagas da rede de acolhimento institucional

a. Situação Encontrada

O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar o desempenho de programas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução.

Segundo o manual “Avaliação de políticas públicas Guia prático de análise *ex ante*”⁷¹, o monitoramento é o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política.

A avaliação, por seu turno, envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar os processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Na avaliação, a informação sobre o funcionamento e sobre os efeitos da política é mais aprofundada e detalhada.

Assim como descrito no Achado 3.3 (intersetorialidade), a situação encontrada aqui desenvolvida aborda o tema monitoramento e avaliação, conexo à governança de políticas públicas.

Por essa razão, são incluídos os procedimentos estabelecidos pelas SMAS no controle das vagas além das relacionadas à Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

⁷¹ Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

O controle dos dados da rede de acolhimento institucional da SMAS é realizado pela Subsecretaria de Proteção Especial, por meio do Núcleo Interno de Monitoramento (NID)⁷². Esse Núcleo utiliza e edita as informações provenientes das unidades de acolhimento (eixos adulto, idoso, criança e adolescente) e do sistema da Prefeitura (<https://processos.rio>) para serem analisadas pela gestão posteriormente.

Constatou-se que a SMAS não possui sistema integrado de monitoramento de vagas da rede de acolhimento, havendo dois “sistemas” separados de controle. O eixo criança e adolescente, que corresponde a 15,24% do total de vagas da rede pública, é o único que utiliza a plataforma informatizada ArcGIS, que possui como funcionalidades o mapeamento e a análise de dados.

Por meio dessa plataforma, que utiliza a ferramenta Survey, é possível coletar dados e obter análises, tais como perfil de usuários, quantidade de acolhimentos e acolhidos, entre outros.

Nos demais eixos da rede pública (idosos, família e adultos), que correspondem a aproximadamente 84,57% do total das vagas da rede de acolhimento, o acompanhamento é realizado por meio de planilhas eletrônicas do Libre Office⁷³ preenchidas manualmente, que são compartilhadas com o NID via Google Drive⁷⁴.

Diariamente, as unidades de acolhimento (URS e Albergues) informam a quantidade de vagas disponíveis em cada equipamento por meio de telefone, por mensagens eletrônicas via celular (*Whatsapp*) e por planilhas eletrônicas.

Os Albergues Mais Tempo visitados lançam diariamente, desde 2022, as informações dos usuários na planilha de monitoramento. As OSCs contratadas que administram esses albergues utilizam o software *Control-in*, que registra apenas a entrada e a saída do usuário na unidade.

Essa informação proveniente da rede de acolhimento é utilizada pelas Centrais de Recepção⁷⁵ para o encaminhamento de usuários que estão aguardando vaga e também pela equipe da SMAS que realiza procedimentos de abordagem social.

⁷² Informação contida na resposta ao Requerimento 6-2023.

⁷³ O LibreOffice é um software livre e de código aberto. Para maiores informações: <https://pt-br.libreoffice.org/>.

⁷⁴ Google Drive é um serviço de armazenamento e sincronização de arquivos que foi apresentado pela Google. Para maiores informações: <https://www.google.com/intl/pt-br/drive/about.html>.

⁷⁵ Vide Figura 2.

Portanto, o NID utiliza, atualmente, na maior parte dos casos (exceto eixo criança e adolescente), planilhas eletrônicas como instrumento principal de monitoramento de dados da rede de acolhimento.

Vale ressaltar que a SMAS possui Sistema de Monitoramento de População em Situação de Rua 2023 utilizado nas abordagens feitas pelas equipes da SMAS⁷⁶, mencionado no Item 5 deste Relatório.

No documento “Coordenadoria de Alta Complexidade Propostas 2024”⁷⁷, há informação sobre o desenvolvimento da plataforma Acolhe Rio, contendo dados sobre vagas disponíveis nas unidades de acolhimento destinadas ao público idoso, que representa 11,87% das vagas da rede pública. Todavia, não há menção à ampliação desse sistema de monitoramento de vagas para o eixo adulto.

b. Evidências

- b.1) Documento “Propostas 2024 Coordenadoria de Alta Complexidade” (Plataforma Acolhe Rio voltada para o público idoso);
- b.2) Resposta ao Requerimento 6-2023 (Monitoramento);
- b.3) Cópia das telas do Sistema de Monitoramento de População em Situação de Rua 2023 utilizado nas abordagens (Item 5 deste relatório);
- b.4) Cópia da tela do Sistema de Monitoramento e Gestão de vagas de acolhimento institucional (criança e adolescentes);
- b.5) Matriz SWOT elaborada pela SMAS ⁷⁸ (“Sistema para integração de dados” categorizado como fraqueza);
- b.6) Software de gestão utilizado nos Albergues com recursos limitados e não integrado ao órgão central;
- b.7) Não há evidências de que as OSCs parceiras sistematizem dados qualitativos e quantitativos dos beneficiários.

c. Objeto do Achado

- Monitoramento do quantitativo das vagas da rede de acolhimento institucional;
- Monitoramento da taxa de ocupação da rede de acolhimento institucional;

⁷⁶ O serviço especializado em abordagem Social e especializado para PSR realiza busca ativa e abordagem social de crianças, adolescentes, adultos, idosos e famílias em situação de rua. Informação disponível em <https://carioca.rio/servicos/servico-especializado-em-abordagem-social/>.

⁷⁷ Documento entregue à equipe de auditoria na reunião realizada no dia 5/10/2024 com a Coordenadoria de Alta Complexidade da SUBPE da SMAS.

⁷⁸ Documento “Planejamento Estratégico Institucional” da SMAS entregue à equipe em 24/11/2023.

5. Boas Práticas Identificadas

Em 2023, a SMAS implantou o Sistema de Monitoramento de População em Situação de Rua dedicado ao atendimento realizado pelas equipes de assistentes sociais que realizam a abordagem social e busca ativa da PSR.

Pelo Sistema, que utiliza a plataforma ArcGIS, é possível visualizar dados quantitativos gerados pela abordagem, tais como o total de pessoas abordadas, responsáveis e tipos de abordagens, bairros da abordagem, série histórica, distribuição geográfica etc.

Os dados obtidos pelas equipes de abordagem em suas atividades externas são colhidos via *tablets*, por meio de formulário no aplicativo Survey 123, e disponibilizados em painéis no nível central da SMAS. Isso permite que os gestores visualizem em tempo real os dados produzidos pelas equipes, conforme disposto nas figuras abaixo.

FIGURA 11: SISTEMA DE MONITORAMENTO DE PSR 2023



FIGURA 12: SISTEMA DE MONITORAMENTO – EQUIPE DE ABORDAGEM SOCIAL



FIGURA 13: PAINEL GERAL DE ATENDIMENTOS DO SISTEMA DE MONITORAMENTO

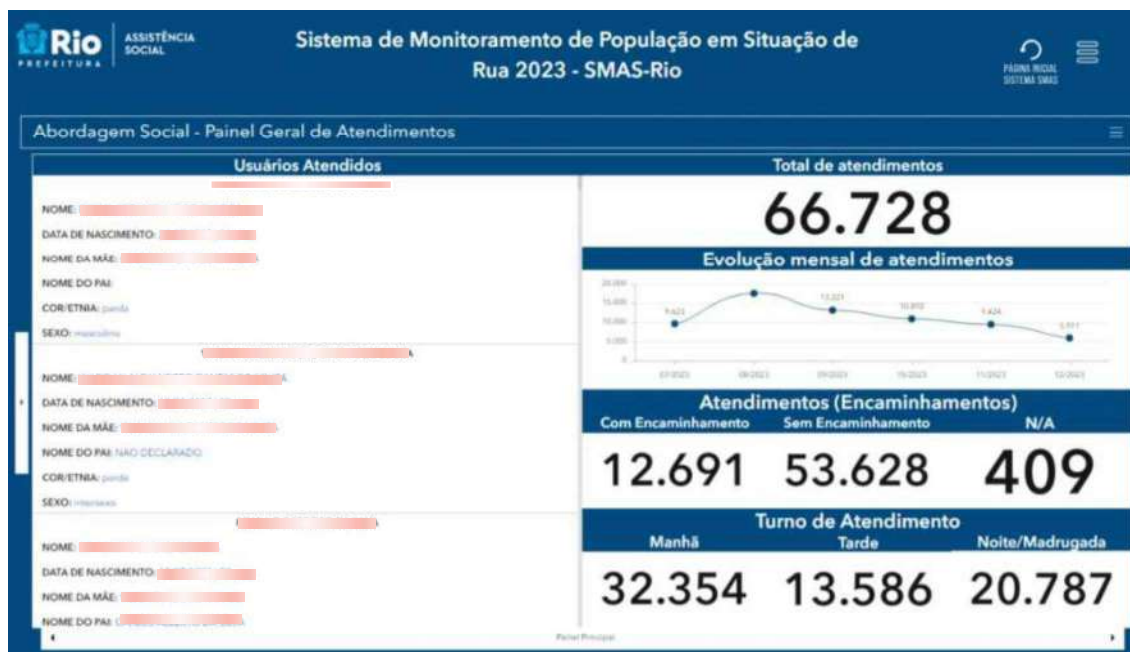


FIGURA 14: PAINÉIS DISPONIBILIZADOS NO NÍVEL CENTRAL DA SMAS



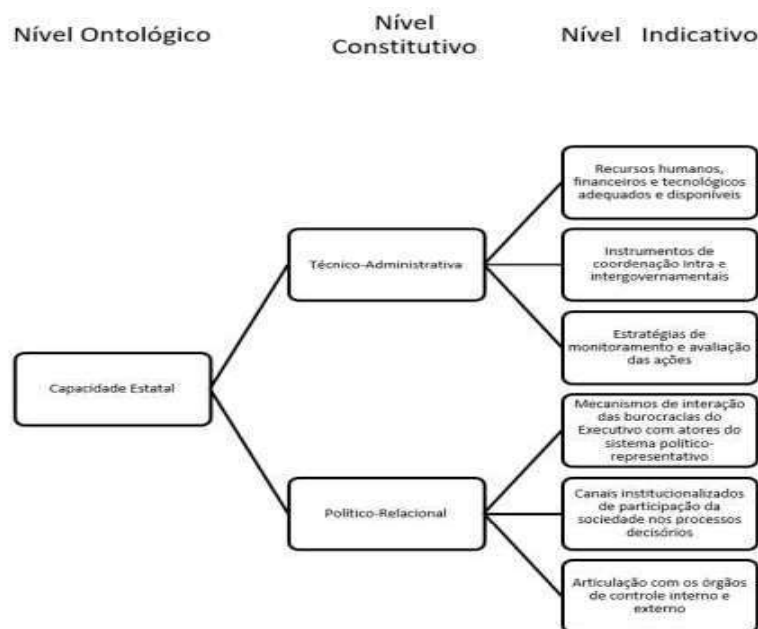
FIGURA 15: PAINÉIS DISPONIBILIZADOS NO NÍVEL CENTRAL DA SMAS



6. Conclusão

Capacidade estatal pode ser definida como o poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Segundo modelo elaborado por Pires e Gomide (2016)⁷⁹, o conceito é composto por três níveis (primário ou ontológico; secundário ou constitutivo; indicativo), conforme figura a seguir.

FIGURA 16: CAPACIDADE ESTATAL



Aplicando o conceito de capacidade estatal aos achados descritos, é possível correlacioná-los no nível constitutivo, na subdivisão técnico-administrativa, evidenciando as principais causas que levam às inconsistências encontradas:

⁷⁹ GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

QUADRO 6: CAPACIDADE ESTATAL - RESPECTIVAS CAUSAS

Nível Indicativo	Causas	Achado
Recursos financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis	Limitação orçamentária.	3.2
Instrumentos de coordenação intragovernamentais	Não elaboração de desenho ou estrutura baseado em estudos prévios e com encadeamento lógico entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos;	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 e 3.1.4
	Não elaboração de plano de implementação para cada modalidade de acolhimento;	3.2
	Não formação do Comitê Gestor Intersetorial.	3.3.1
Instrumentos de coordenação intergovernamentais	Não formação do Comitê Gestor Intersetorial.	3.3.1 e 3.3.2
Estratégias de monitoramento e avaliação das ações	Limitação no monitoramento da rede de acolhimento.	3.4

Portanto, os achados descritos nesse relatório representam fragilidades quanto às características que compõem a capacidade estatal (técnico-administrativa), tendo em vista o objeto desta auditoria, cujas questões foram:

Questão 1) De que forma a Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulada?

Questão 2) A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?

Questão 3) Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 do Programa 0626?

Conforme descrito nos achados, as falhas no desenho da política (metas de produto não especificadas, não detalhamento do público-alvo, não especificação dos meios de verificação de indicador) e as falhas no sistema de governança (fragilidade intersetorial vertical e horizontal e ausência de sistema integrado de monitoramento de dados das vagas de acolhimento institucional), concorreram para o comprometimento da eficácia da implementação das novas vagas do Programa 0626.

Num contexto de agravamento do problema público, dado que o quantitativo de população em situação de rua encontra-se em expansão no Município do RJ e no Brasil – e que os recursos disponíveis são escassos, faz-se necessário que o gestor adote medidas para aprimorar sua ação.

Por fim, após o término do trabalho de campo, foi publicado o Decreto Rio n.º 53.816 de 20 de dezembro de 2023, que estabeleceu as diretrizes do plano de ação e monitoramento para efetivação das ações de proteção à PSR e instituiu o Programa “Seguir em Frente”.

O normativo estabeleceu a implantação de prontuário único entre a SMAS e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) para o cuidado e diagnóstico da PSR. Além disso, acrescentou indicadores sociais que devem ser incluídos nas metas estratégicas da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTR), da SMAS e da SMS.

O Programa “Seguir em Frente” tem como objetivo a saída qualificada da situação de rua, por meio da reinserção produtiva, cujas estratégias ⁸⁰ são 1) o exercício e desenvolvimento de atividades e capacitação profissional nos locais de acolhimento e com auxílio financeiro, 2) programa de estágio remunerado em unidades do Poder Executivo, 3) ações de incentivo para ocupação de vagas no mercado formal e 4) integração programas estaduais ou federais de inclusão produtiva e geração de renda.

Após a publicação do decreto supracitado, foram inaugurados ⁸¹ a Residência e Unidade de Acolhimento (RUA) Sonho Meu e o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPSad) Dona Ivone Lara, no bairro Cascadura. As unidades integradas fazem parte do referido Programa, com uma série de medidas de acolhimento, assistência social e saúde, para o cuidado e diagnóstico da população em situação de rua.

Dessa maneira, como as novas ações propostas se relacionam com situações descritas neste relatório, sugere-se o seu acompanhamento.

⁸⁰ Art. 8º do Decreto Rio n.º 53.816/2023.

⁸¹ Informação disponível em <https://prefeitura.rio/cidade/duas-unidades-de-acolhimento-sao-inauguradas-foco-na-assistencia-intensiva-e-na-capacitacao-profissional/>.

7. Proposta de Encaminhamento

1. **Recomendar** à Secretaria Municipal de Assistência Social providências para aprimoramento de procedimentos ou oportunidades de melhoria de desempenho, tendo em vista as situações apresentadas no quadro a seguir:

Destinatário	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
Recomendações	R1: Elaboração de estrutura lógica, baseada em estudos prévios, que contenha encadeamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados nas políticas para população em situação de rua; R2: Elaboração de programa para a população em situação de rua com a participação de especialistas e partes interessadas; R3: Elaboração de desenho do programa contendo a discriminação detalhada do beneficiário por modalidade (focalização); R4: Elaboração de programas e de instrumentos de gestão com base em critérios objetivos na definição do quantitativo de vagas e das novas modalidades de acolhimento institucional e que contenham a discriminação do quantitativo específico das metas de produtos por modalidade; R5: Elaboração de plano de ação e projetos visando à implementação de vagas para cada modalidade de acolhimento institucional, com base em estudos e dados quantitativos e qualitativos, além da estrutura lógica proposta na R1; R6: Estabelecimento de fluxo de procedimentos entre a SMAS e os órgãos da administração direta e indireta municipais para que se efetive a implementação da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais; R7: Desenvolvimento e implementação de sistema integrado de avaliação e monitoramento dos dados e informações relacionados às vagas da rede de acolhimento institucional; R8: Dar transparência a dados e resultados do sistema de monitoramento, após sua implementação, para instituições de controle.

Achados	Achado 3.1: Inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (R1, R2, R3 e R4); Achado 3.2: Não implementação de 75% do total de vagas previstas no Programa 0626 até 2023 (R5); Achado 3.3.1: Fragilidade na rede de intersetorialidade horizontal: vagas de trabalho para PSR (R6); Achado 3.4: Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações relativos às vagas da rede de acolhimento institucional (R7 e R8).
Motivações	• CF/88, Art. 37, § 16, Art. 165, § 16 (R7 e R8) e Art. 193, Parágrafo Único (R2, R7 e R8); • PPA 2022-2025, Anexo VIII, metas do Programa 0626 (R4 e R5); • PPA 2022-2025, Anexo VIII, objetivo específico da Ação 1335 do Programa 0626 do (R7 e R8); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso VI (R2); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso III, Art. 6º, Incisos I, XIV e XV, Art. 9º, Art. 10º e Art. 12º (R6); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, Inciso III (R7 e R8); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, Incisos VI e XVI (R2 e R5), Art. 7º, § 1º e § 2º (R4), e Art. 13 (R4 e R5); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 7º, § 2º (R1, R2, R3 e R5); • Lei Municipal RJ n.º 6.355/2018, Art. 1º (R6); • Lei Municipal RJ 7.578/2022, Art. 4º e Art. 6º, Inciso IV (R6); • Decreto Rio 44.857/2018, Art. 4º, Incisos IV e V (R6); • Decreto Rio n.º 47.238/2020, Art. 1º (R6); • Decreto n.º 36.356/2012, Arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º (R6); • Relatório do Acórdão 2.513/2019 TCU Plenário (R1, R2, R3 e R4); • Decreto Federal n.º 7.053/2009 (R6); • ADPF 976 (R6); • Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 (R1, R2, R3 e R4);

	• Artigo “Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf”, (SILVA & BERNARDES), Rev. Adm. Púb., mai/jun 2014 (R1, R2, R3, R4, R5 e R7); • Avaliação de políticas públicas Guia prático de análise <i>ex ante</i>, IPEA, 2018 (R1, R2, R3 e R4); • Nota Técnica “Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação”, IPEA, 2010 (R1, R2, R3 e R4); • Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (R5).
--	---

2. Dar **ciência** ao Gabinete do Prefeito quanto à situação apresentada no quadro a seguir:

Destinatário	Gabinete do Prefeito
Dar ciência do achado	C1: A não implementação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em situação de rua pode trazer impactos na implementação e nas ações intersetoriais necessárias à efetividade da política.
Achado	Achado 3.3.2: Fragilidade na rede de intersetorialidade vertical: ausência de constituição do Comitê Intersetorial para PSR.
Motivações	• Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso III, Art. 6º, Incisos I, XIV e XV, Art. 9º, Art. 10º e Art. 12º; • Decreto Rio 44.857/2018, Art. 4º, Incisos IV e V; • Decreto Rio n.º 47.238/2020, Art. 1º; • Decreto Rio n.º 36.356/2012, Art. 2º; • Lei Municipal RJ 7.578/2022, Art. 4º e Art. 6º, Inciso IV; • ADPF 976; • Decreto Federal n.º 7.053/2009, Art. 3º.

8. Benefícios estimados

Avalia-se que, caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste relatório, serão auferidos benefícios, quais sejam:

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade de programa de governo
Título	Aperfeiçoamento das políticas públicas destinadas à população em situação de rua
Descrição	A elaboração da estrutura lógica contendo encadeamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados irá propiciar o registro de mudanças, a comunicação de forma visual e lógica, o monitoramento e avaliações da política pública.
Documento Vinculante	R1

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade de programa de governo.
Título	Propiciar soluções alternativas para as políticas públicas destinadas à população em situação de rua
Descrição	A participação das partes interessadas na política pública para a população em situação de rua irá contribuir para elaboração de soluções mais adequadas e específicas considerando as necessidades do público-alvo.
Documento Vinculante	R2

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade de programa de governo
Título	Aprimoramento da alocação de recursos nas políticas públicas destinadas à população em situação de rua
Descrição	A focalização irá permitir a destinação de recursos de forma mais eficaz na política pública para a população em situação de rua.
Documento Vinculante	R3

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade de programa de governo.
Título	Permitir avaliação do resultado imediato das políticas públicas destinadas à população em situação de rua
Descrição	A definição de metas quantitativas irá contribuir para a avaliação do cumprimento dos objetivos das políticas públicas para população em situação de rua.
Documento Vinculante	R4

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade de programa de governo.
Título	Aperfeiçoamento do sistema de governança das políticas públicas destinadas à população em situação de rua
Descrição	A elaboração de plano de implementação para cada modalidade de acolhimento irá contribuir para o alcance dos objetivos e para a execução das metas do programa.
Documento Vinculante	R5

Caracterização	Qualitativo
Estado	Proposta de benefício potencial
Tipo e subtipo	Tipo: Outros benefícios Subtipo: Impactos sociais positivos
Título	Fortalecimento de ações que visam inserção social da população em situação de rua
Descrição	O estabelecimento de fluxo de procedimentos entre a SMAS e os demais órgãos e entidades irá favorecer a contratação de pessoas em situação de rua nas obras e serviços municipais.
Documento Vinculante	R6



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controlo Externo/SGCE

APÊNDICE I	Programação e roteiro das entrevistas e visitas	2
APÊNDICE II	Referência bibliográfica	25



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

APÊNDICE I



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

CRONOGRAMA DAS REUNIÕES REALIZADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA

27/03/2023	Reunião planejamento com participação de gestores das Subsecretarias de Alta, Média Complexidade e População em Situação de Rua.
21/09/2023	Valney Alexandre da Fonseca
	Coordenador Geral de Programas de População em Situação de Rua
	Cláudia Lasry
	Assessora
	Vânia Bastos Menezes
	Gerente de Planejamento e Avaliação
05/10/2023	Marlise Ferreira de Souza
	Coordenadora de Alta Complexidade
10/10/2023	Patrícia Esteves
	Diretora do Albergue Mais Tempo David Miranda
10/10/2023	Fabiene Cuinas de Andrade
	Diretora do Albergue Mais Tempo Herbert de Souza
20/10/2023	Érika Oliveira dos Santos
	Gerência de Execução Orçamentária
20/10/2023	Marlise Ferreira de Souza
	Coordenadora de Alta Complexidade
	Leila Regina Ferreira Marques
	Gerente do Adulto
30/10/2023	Wagner Andrade
	Coordenador Média Complexidade
30/10/2023	Luis Vilela
	Núcleo de Interno de Monitoramento
09/11/2023	Quesia Betania Maria de Almeida dos Santos
	Coordenadora de Política sobre Drogas
09/11/2023	Janaína Castilho Homem Souza
	Subsecretária de Inclusão Socioproductiva e Projetos Especiais
24/11/2023	Sheila Maria de Oliveira
	ex Subsecretária de Proteção Social Especial em 2021
24/11/2023	José Ribamar Pereira Filho
	Coordenador Geral de Desenvolvimento e Inovação Social



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

CRONOGRAMA DAS VISITAS REALIZADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA

10/10/2023	Albergue Mais Tempo David Miranda
	Público-alvo: LGBTQIA+; Adultos
	Endereço: Rua Tenente Possolo, nº 49, Lapa
10/10/2023	Albergue Mais Tempo Herbert de Souza
	Público-alvo: Masculino; Adultos
	Endereço: Rua do Senado, nº 274, Lapa

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/187/2022

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 27/2/2023

Local: Sala 909 do prédio principal da Prefeitura

Horário: 11h

Assunto: Levantamento de informações preliminares para subsidiar o planejamento da Auditoria Operacional.

Temas que serão abordados:

- Implementação da política pública "População em situação de Rua";
- Diagnóstico do problema;
- Governança;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis.

Perguntas:

- 1) Como foi realizado o diagnóstico do problema? Quando foi feito o último censo municipal sobre população em situação de rua? Qual é o percentual da população em situação de rua que está incluída do Cadastro Único?
- 2) Como foi feita a escolha da forma de atuar?
- 3) Há algum documento contendo encadeamento entre os insumos, as atividades, os produtos entregues e resultados esperados?
- 4) Qual é o objetivo final da política pública? Tirar da rua? Encaminhar emprego? Qual é o resultado que se espera?
- 5) Em relação à Política PopRua, a SMAS utiliza indicadores que não estão explícitos no PPA? Quais? Referem-se a que fase da política pública?
- 6) Há plano de instituição da política? O escopo da política é gerenciado? Há acompanhamento quantitativo e qualitativo do escopo implementado?
- 7) Para cada tipo de modalidade de abrigo, o público-alvo da política pública está bem delimitado, incluindo diferentes níveis de delimitação como: a) população



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível à política; c) população priorizada para atendimento?

- 8) O Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025 foi publicado (NOB-SUAS 2012, art. 19)?
- 9) O Conselho Municipal de Assistência Social está em funcionamento?
- 10) O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua já iniciou suas atividades? Os membros já foram empossados?
- 11) A política pública está sendo monitorada e avaliada? Qual é o setor responsável pelo monitoramento e avaliação? Documentos e relatórios de monitoramento e avaliação estão sendo produzidos?
- 12) Novas modalidades foram criadas e estão disponíveis? Qual é o quantitativo criado e quais modalidades foram contempladas?
- 13) A contratação das vagas já foi realizada? Foi realizado termo de parceria como OSC ou aluguel de vagas em hotel?
- 14) Uma vez que haverá coexistência entre as novas modalidades de acolhimento e a modalidade tradicional, como será realizada a gestão das duas modalidades?
- 15) Quantas pessoas estão recebendo os serviços? Os usuários da política são parte do público-alvo?
- 16) A política está deixando de atender parte de seu público-alvo? A população sabe da existência da política?
- 17) A quantidade, tipo e qualidade dos produtos e serviços entregues estão de acordo com o planejamento?
- 18) As atividades previstas no planejamento estão sendo executadas?
- 19) A equipe envolvida na implementação é suficiente?
- 20) A adesão do público-alvo às novas modalidades aumentou? Quais suposições foram assumidas para concluir que o novo modelo de acolhimento é mais atrativo?

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 21/9/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.^a Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 5/10/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 16h30

Assunto: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participants:

- TCMRio: Marcelo Marini, Gabriela Magnani e Karine Lage
- SMAS:

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas);
- Intersetorialidade.

Perguntas:

1) Por que foi previsto o quantitativo de 3.000 vagas da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025?

Como foi realizado o diagnóstico do quantitativo de PSR? Foi realizado algum estudo prévio? Foram consideradas informações de banco de dados oficiais? Há estimativa de quantitativo destinado a cada tipo de modalidade prevista no PE 2021-2024?

Houve participação de especialistas em políticas públicas na formulação do Programa o626?
Houve participação de partes interessadas (sociedade civil, representantes, DPE, MPE etc.)?

Quais foram os setores responsáveis pela elaboração do Programa 0626?

2) Das 3.000 vagas previstas na Ação 1335, quantas estão disponibilizadas? Das vagas disponibilizadas, qual é a modalidade de acolhimento ofertada? Qual é o público-alvo? Qual é o tipo de contratação efetuado?

Há plano de implementação das novas vagas? Quais são as contratadas? Em que locais há disponibilização dessas vagas?

3) Como é realizado o monitoramento das vagas disponibilizadas?

Qual é o setor responsável pelo sistema de monitoramento? Quais indicadores são monitorados? Há indicadores monitorados que não estão previstos no PPA 2022-2025?

Como é realizado o monitoramento dos indicadores 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas – 80%) e do 0708 (Taxa de PSR gerando renda no mercado de trabalho formal ou informal – 40%) previstos no Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 20/10/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 10h

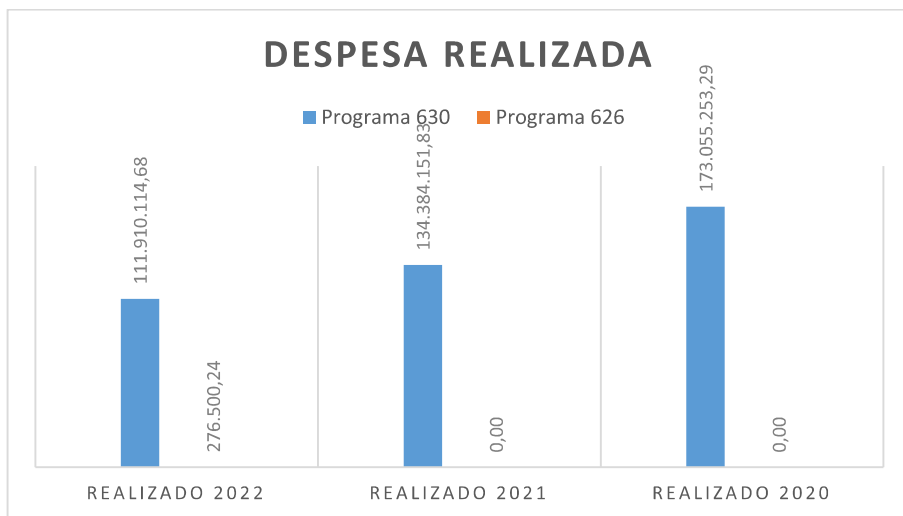
Assunto: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini e Karine Lage
- SMAS: Érika

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Orçamento
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas).



Perguntas:

- 1) Por que foi previsto o quantitativo de 3.000 vagas da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 20/10/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 11h

Assunto: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini e Karine Lage
- SMAS: Marlise e Leila

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas) para adultos homens;
- Intersetorialidade.



Perguntas:

1) Censo PSR 2022: 7.865

82% homens (6.449 homens)

40,5% idade 31-49 anos x idoso 446 (5,67%)

Albergue Mais Tempo: 100 vagas homens adultos (Betinho); 80 vagas homens adultos (Nise); 140 vagas homens adultos (Martin – confirmar)

1.^a Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Como está sendo planejada a expansão das vagas para o público masculino? Como está estruturada a rede de intersetorialidade saúde, emprego, habitação?

Albergue Alfonso la valle

Albergue Betinho

Albergue Nise da Silveira

Albergue Dercy Gonçalves

Albergue Martin Luther king Jr.

Albergue mais tempo LGBTQIA+

2) Das 3.000 vagas previstas na Ação 1335, quantas estão disponibilizadas? Das vagas disponibilizadas, qual é a modalidade de acolhimento ofertada? Qual é o público-alvo? Qual é o tipo de contratação efetuado?

Há plano de implementação das novas vagas? Como está sendo a expansão das vagas nas URS (169 vagas no Hotel da Central)?

Há plano de expansão das modalidades novas (Albergue Mais Tempo etc.)? Há plano de expansão de Comunidades Terapêuticas?

Quais são as contratadas? Em que locais há disponibilização dessas vagas?

3) Como é realizado o monitoramento das vagas disponibilizadas?

Qual é o setor responsável pelo sistema de monitoramento? Quais indicadores são monitorados? Há indicadores monitorados que não estão previstos no PPA 2022-2025?

Como é realizado o monitoramento dos indicadores 0707 (Taxa de ocupação das novas vagas de acolhimento criadas – 80%) e do 0708 (Taxa de PSR gerando renda no mercado de trabalho formal ou informal – 40%) previstos no Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025?

Uma vez criada a vaga na nova modalidade, ela integra a rede de acolhimento institucional estabelecida no Programa 0630 (PSE – Acolhimento familiar e institucional) do PPA 2022-2025? O indicador 0709 (Número de acolhimentos realizados pela PSE Alta Complexidade – 3.600 esperados) se refere só ao Programa 0630?

Há estudo sobre a capacidade de atendimento da unidade de acolhimento (“giro da vaga”)?

4) Como está desenhada a intersectorialidade da rede de acolhimento?

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (DECRETO RIO Nº 4485, DE 7 DE AGOSTO DE 2018) iniciou suas atividades?

O Conselho Municipal de Políticas Públicas para a População de Rua – COMPOP-RUA (DECRETO Nº 36356, DE 23 DE OUTUBRO DE 2012 – PROGRAMA RIO ACOLHEDOR) foi criado? Obs.: TAC com MPERJ.

Como é estruturada a intersectorialidade da rede de acolhimento com a saúde-SMS, educação-SME, emprego-SMDEI, habitação-SMUIH? Existe alguma estrutura de governança estabelecida?

A criação das novas vagas está associada a ações intersetoriais?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.^a Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 30/10/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 10h30

Assunto: [Lares Cariocas] Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini, Karine Lage e Gabriela Magnani
- SMAS: PSE Média Complexidade

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Orçamento;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas – Lares Cariocas).

Perguntas:

1) Como é feita a seleção das beneficiárias?

Há um pool de possíveis beneficiárias? Como é feita a seleção do local de moradia?

2) Como está construída a rede de intersectorialidade para as beneficiárias?

Como é o encaminhamento para a Saúde? Há programa específico de emprego? Há integração com creche? Como é realizado o acesso aos programas de transferência de renda?

3) Por quanto tempo a beneficiária é acolhida em média?

Quais são os dados produzidos?

4) Como é realizado o financiamento da modalidade Lares Cariocas?

O recurso vem do fundo nacional? Em que percentual?



Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Data: 30/10/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 11h30

Assunto: [Dados] Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini, Karine Lage e Gabriela Magnani
- SMAS: PSE – Núcleo de Informação e Dados (NID) - Luís

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Orçamento;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas).

Perguntas:

1) Como é realizado o controle dos dados? Qual sistema é utilizado?

Qual sistema é utilizado nos Albergues, nas URS, nos CREAS e no órgão central SMAS? A contratada do Albergue tem software (Control-in) limitado. Poderia haver modelos de relatórios (reinscrição, tempo médio de acolhimento, idade, instrução etc.)

Há dados sobre a taxa de ocupação do Albergue mais Tempo? Há dados sobre histórico mensal da capacidade utilizada das vagas da rede de acolhimento institucional com a discriminação dos equipamentos e do público-alvo? (Obs.: informação requisitada no Requerimento 1_2023)

2) Há integração de dados entre órgão central e o território?

Há banco de dados com a identificação dos usuários? Como é realizada a integração? A integração ocorre com qual frequência?

3) Quais são os tipos de relatórios disponíveis?

Quais relatórios o órgão central produz? E os albergues? E as URS? E as Centrais de Recepção?

4) Existem dados sobre a saída qualificada de usuários que retornam à convivência familiar, conquistam autonomia ou se inserem no mercado de trabalho?

Há dados sobre reinserção? Há dados sobre reincidência de usuários?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 9/11/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 10h

Assunto: [Comunidades Terapêuticas] Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini, Karine Lage e Gabriela Magnani
- SMAS: PSE Média Complexidade

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Orçamento;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas – Comunidades Terapêuticas).

Perguntas:

- 1) Desde que ano o Município do Rio de Janeiro utiliza recursos públicos para disponibilizar vagas em Comunidades Terapêuticas?
- 2) Quais são as fontes de recurso utilizadas para arcar com a despesa em Comunidades Terapêuticas?
- 3) Qual o histórico das vagas disponibilizadas desde a adoção desse tipo de abrigamento?
- 4) Quantas vagas em Comunidades Terapêuticas estão disponíveis atualmente?
- 5) O Chamamento Público nº 04/2022, que teve como objeto a contratação de 300 vagas em Comunidades Terapêuticas, com celebração do ajuste em janeiro de 2023, teve como objetivo a manutenção das vagas ou ampliação das vagas existentes nessa modalidade de abrigamento?
- 6) A que se refere a Meta 4971 constante no Chamamento Público nº 04/2022 (PT 1701.14.243.0627.2027 – Código da Despesa 33.50.39 – Fonte de Recurso 100)?



Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Data: 09/11/2023

Local: Sala de reunião da SMAS (5º andar)

Horário: 11h

Assunto: [Inclusão Produtiva] Ação 1336 (Inclusão produtiva e geração de renda para pessoas em situação de rua) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Participantes:

- TCMRio: Marcelo Marini, Karine Lage e Gabriela Magnani
- SMAS: Subsecretaria de Inclusão Produtiva

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1336 do Programa 0626;
- Intersetorialidade;
- Orçamento;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis.

Perguntas:

- 1) Existem atuações específicas para atender a ação 1336 do Programa 0626– Inclusão produtiva e geração de renda, para pessoas em situação de rua abrigados nos Albergues mais Tempo (homens, mulheres, idosos e LGBTQI+) e Lares Cariocas?

Quais são?

- 2)** De que forma a Subsecretaria de Inclusão Produtiva atua com os demais órgãos públicos e entes privados (intersectorialidade)? E internamente, como é feita a atuação em conjunto com os demais setores da SMAS?
- 3)** A Subsecretaria de Inclusão Produtiva tem ações relativas a formação educacional para inclusão no mercado de trabalho ou empreendedorismo?

Quais são?

- 4) Existe fluxo de comunicação entre a gestão dos abrigos (Albergues, URS, CT) e o nível central, relativo a vagas disponibilizadas para geração de renda e consequente autonomia dos usuários em situação de vulnerabilidade?

Se sim, quem é o responsável?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 24/11/2023

Local: SMAS

Horário: 10h

Assunto: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025¹.

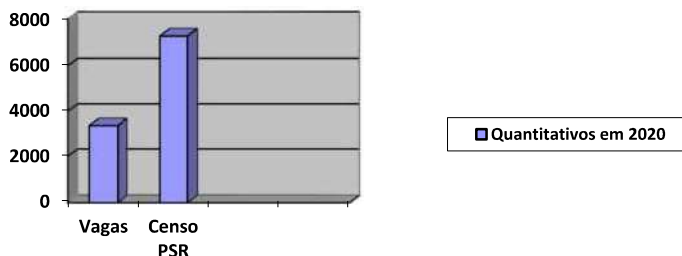
Participantes: Marcelo Marini, Karine Lage

SMAS: Sheyla

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas).

Dados:



Fonte 1: Dados do Censo PSR 2020 e do REFF 2020.



¹ Lei Municipal n.º 7.234, de 12 janeiro de 2022 (Plano Plurianual MRJ 2022-2025).



Conclusão: déficit de vagas reduziria de 53,56% para 12% do quantitativo PSR (base 2020), caso houvesse a implementação das 3.000 novas vagas na rede de acolhimento institucional.

Perguntas:

Como foi o processo de contratação das vagas de acolhimento em 2020?

**Os Centros de Acolhimento temporários são um tipo de serviço de acolhimento?
Tem relação com Hotel Acolhedor e/ou Albergue?**

Houve projeto específico para esse tipo de contratação?

Teve aporte de recurso federal em 2020? Até quando?

A política tem um modelo lógico explícito que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos? Foram realizados estudos prévios? Poderíamos ter acesso a tais estudos?

- 1)** Como foi realizado o diagnóstico do problema? Além do Censo PSR 2020, houve algum estudo ou uso de base de dados?
- 2)** Em relação à Iniciativa Estratégica “População em Situação de Rua” contida no Plano Estratégico 2021-2014, como foram planejados os Projetos Abordagem Integrada, Abraço Carioca (contendo as 5 novas modalidades de acolhimento) e SUAS Acolhendo Talentos??
- 3)** Em relação ao Projeto Abraço Carioca, por que foi previsto o quantitativo de 3.000 vagas da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025? Como se chegou a esse número? Além do Censo PSR 2020, houve algum estudo?
- 4)** Houve participação de especialistas? De partes interessadas?
- 5)** Qual setor foi responsável pelo planejamento e quantificação das metas estratégicas? Quantos servidores trabalharam nesta iniciativa? Em quanto tempo?
- 6)** Há algum documento contendo encadeamento entre os insumos, as atividades, os produtos entregues e resultados esperados?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência: OFÍCIO/TCM/SGCE/119/2023

Fiscalização: Auditoria Operacional para avaliar a Política Pública Municipal "População em Situação de Rua"

Data: 24/11/2023

Local: SMAS

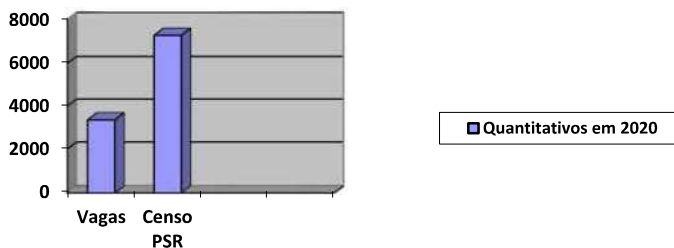
Horário: 11h

Assunto: Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025².

Temas que serão abordados:

- Formulação da Ação 1335 do Programa 0626;
- Diagnóstico do problema;
- Monitoramento;
- Produtos disponíveis (vagas).

Dados:



Fonte 2: Dados do Censo PSR 2020 e do REFF 2020.



² Lei Municipal n.º 7.234, de 12 janeiro de 2022 (Plano Plurianual MRJ 2022-2025).



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Conclusão: déficit de vagas reduziria de 53,56% para 12% do quantitativo PSR (base 2020), caso houvesse a implementação das 3.000 novas vagas na rede de acolhimento institucional.

Perguntas:

A política tem um modelo lógico explícito que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos? Foram realizados estudos prévios? Poderíamos ter acesso a tais estudos?

- 1) Como foi realizado o diagnóstico do problema? Além do Censo PSR 2020, houve algum estudo ou uso de base de dados?
- 2) Em relação à Iniciativa Estratégica “População em Situação de Rua” contida no Plano Estratégico 2021-2014, como foram planejados os Projetos Abordagem Integrada, Abraço Carioca (contendo as 5 novas modalidades de acolhimento) e SUAS Acolhendo Talentos??
- 3) Em relação ao Projeto Abraço Carioca, por que foi previsto o quantitativo de 3.000 vagas da Ação 1335 do Programa 0626 do PPA 2022-2025? Como se chegou a esse número? Além do Censo PSR 2020, houve algum estudo?
- 4) Houve participação de especialistas? De partes interessadas?
- 5) Qual setor foi responsável pelo planejamento e quantificação das metas estratégicas? Quantos servidores trabalharam nesta iniciativa? Em quanto tempo?
- 6) Há algum documento contendo encadeamento entre os insumos, as atividades, os produtos entregues e resultados esperados?



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.^a Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Roteiro de Visitas Albergue + Tempo

Data da visita: _____ 2023

Nome da unidade:

Público alvo:

Endereço: _____

Responsáveis (identificar se servidor ou colaborador): _____

Horários de recepção-atendimento: _____

Estrutura Física (descrever a existência e a condição observada – estrutura e limpeza*)

Software de gestão hoteleira (check in e check out – operação):

Recepção (com ou sem ventilador de parede):

Guarda Volumes (com ou sem ventilador de parede):

Refeitório (proporcional ao número de vagas disponibilizadas): _____



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Quartos (até 6 pessoas adultas- pode beliche, ou até 2 idosos ou casais- somente camas, com roupa de cama e banho**- lençol, cobre leito, fronha, cobertor, travesseiro e toalhas de banho e kit higiene para cada acolhido**): _____

Banheiros (lavabo, vaso e box, com água aquecida, em quantidade compatível as vagas disponibilizadas – informar quantidade de banheiros disponíveis e quantos quartos possuem banheiros): _____

Lavanderia (com no mínimo 4 tanques e espaço de varal em quantidade compatível às vagas disponibilizadas, além do fornecimento de sabão em pó e de coco): _____

Sala(s) da equipe técnica e de colaboradores (informar a quantidade e se possuem ar condicionado, mesas, cadeiras, macas, computadores, impressoras, internet, telefone fixo com linha, armários e demais): _____

* Fornecer limpeza da unidade hoteleira, inclusive nos quartos, no mínimo 4 vezes na semana, não podendo haver mais de um dia consecutivo sem limpeza na semana.

**Substituição a cada 5 dias, ou conforme a necessidade, da roupa de cama e banho fornecida.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.^a Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

*** Fornecer kit higiene contendo absorvente, sabonete 80g, creme dental 90g, escova de dente) com substituição imediata quando acusada a necessidade pela equipe técnica.

Refeições (descrever horários que são servidas e qualidade):

Café da Manhã:

Jantar:

Cogestão:

Descrever o fluxo de trabalho realizado pelos colaboradores no acolhimento institucional

[illegible]



Solicitar os documentos gerados nos Ciclos Bimestrais de Planejamento do ano de 2022 e 2023 (avaliação de assertividade e proposição de ajustes necessários)

- Acolhimento inicial/recepção- primeiro atendimento e escuta do usuário recém-chegado;
- Escuta ativa- estimulação e interlocução com a população para conhecimento da história de vida e resgate da memória;
- Identificação social- preenchimento de instrumentos do serviço de acolhimento institucional;
- Articulação com a rede de serviço- possibilitar acesso a serviços de forma contínua e transversal;
- Higiene- oferecer artigos para higiene pessoal;
- Alimentação- acesso à alimentação em padrões nutricionais adequados oferecida pelo serviço de acolhimento;
- Atividades coletivas e/ou comunitárias- orientação individual e em grupo;
- Encaminhamentos- garantir o encaminhamento para acesso a políticas públicas de saúde, educação, habitação e serviços socioassistenciais;
- Regularização da situação civil- garantir o encaminhamento para órgãos competentes;
- Guarda de documentação- providenciar a guarda da cópia da documentação dos usuários;
- Referência de endereço- propiciar endereço institucional para utilização como referência;
- Inserção no CADUNICO;
- Estudo de caso- para definir a intervenção mais adequada, envolvendo os órgãos necessários à garantia de inclusão;
- Reinserção Familiar e/ou Comunitária – interlocução das equipes com os CRAS, CREAS, Centros POP ou outras unidades de acolhimento e a equipe dos territórios onde o usuário poderá ser reinserido para favorecer um processo de reinserção sustentável.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

1.ª Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

APÊNDICE II

1.^a Inspeção-Geral de Controle Externo/SGCE

Referência bibliográfica

BRASIL. Decreto Federal n.º 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm.

BRASIL. Lei Municipal RJ n.º 6.350/2018. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências. Disponível em <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/98be3aae95e4480983258283006e66e7?OpenDocument>.

BRASIL. Lei Municipal RJ nº 6.355/2018. Dispõe sobre a reserva de percentual das vagas de trabalho em serviços e obras públicas para pessoas em situação de rua. Disponível em <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/22eae3acf7e8bf248325828d007aae71?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A9ria&text=LEI%20N%C2%BA%206.355%20DE%2014,pessoas%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua.>

BRASIL. Lei Municipal RJ 7.578/2022. Institui o Sistema Único de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro – SUAS RIO, e dá outras providências. Disponível em <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb032579600061oad8/252f6281bb016af4032588d100631c4b?OpenDocument#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20C3%9Anico%20de,RIO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>.

BRASIL. Decreto Rio 44.857/2018. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Gestor Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Rio n.º 47.238/2020. Altera o Decreto Rio nº 44.857, de 7 de agosto de 2018, que institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Gestor Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Rio n.º 36.356/2012. Institui o Programa RIO ACOLHEDOR e dá outras providências.

BRASIL. Lei Estadual RJ n.º 9.302/2021. Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto Estadual RJ n.º 47.736/2021. Regulamenta as Leis Estaduais n.º 8.823/20 e n.º 9.302/21, que dispõe sobre a Política Estadual para População em situação de rua no Estado do RJ e dá outras providências.

BRASIL. TCU. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília, 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>.



Coordenadoria de Políticas Públicas
CPP

Processo: 040/100137/2024

Data: 18/01/2024

Para análise da SAPP.

Assinado Eletronicamente

LÍVIA VALLADARES DE ARAÚJO SILVA

Auditor de Controle Externo - SGCE

Matrícula nº 40/901.815-1



Subcoordenação de Avaliação de Políticas
Públicas
CPP/SAPP

Processo: 040/100137/2024

Data: 18/01/2024

Encaminhamento à SQB para avaliação.



SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SGCE

De Acordo.

À Secretaria Geral da Presidência, nos termos da Portaria SGCE nº 03/2018, para ciência e distribuição do presente processo.

Assinado Eletronicamente

Jairo Saldanha Rimes

Matrícula nº 40/900.738 – TCMRJ

Assessor Especial da SGCE



**SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA
GPA**

Designo Relator o Excelentíssimo Senhor Conselheiro
Bruno Maia de Carvalho.

(assinado digitalmente)
LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Conselheiro-Presidente



CONSELHEIRO BRUNO MAIA DE CARVALHO
GCS-6

Processo:

Data:

Rubrica:

De ordem.

À Procuradoria Especial, solicitando pronunciamento.

ALEXANDRE DE AZEVEDO TESHIMA

Chefe de Gabinete - GCS-6

Matrícula nº 40/901.265-9



PROCURADORIA ESPECIAL
PE

Fls

Á Procuradora Camila Parente Almeida

JORGE MAFFRA OTTONI
Subprocurador Chefe da Procuradoria Especial

PARECER CPA Nº 0036/2025

Auditoria Operacional. Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS. Análise da Ação 1335 (implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) previsto no PPA 2022-2025 do município do Rio de Janeiro. Período de 2021 a 2023. Ocorrência de achados de auditoria. Fragilidades na eficácia da implementação do Programa. Parecer pela recomendação e ciência.

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de Relatório de Auditoria Operacional realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS com o objetivo de avaliar a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua), período de 2021 a 2023, previsto no PPA 2022-2025 do município do Rio de Janeiro, em consonância com o Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal.

Ao longo da condução dos trabalhos, foram apontados achados de auditoria e, ao final, a 1ª IGE propôs recomendações à SMAS, bem como ciência ao Gabinete do Prefeito, conforme se observa nos quadros sinóticos a fls. 69-71 do relatório em comento (Peça 007).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Auditoria Operacional é um dos instrumentos de fiscalização previsto no art. 202, II, do RI/TCM-Rio, autilizado para aferir os resultados alcançados pelas ações, programas e projetos de governo, verificando os seus efeitos na sociedade, bem como identificando possibilidades para o aperfeiçoamento dos resultados propostos, buscando a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da gestão pública, buscando a excelência dos serviços ofertados à sociedade.

No presente instrumento fiscalizatório, foram analisadas, sob o enfoque da eficácia, as ações governamentais relativas ao desenho da política para PSR, bem como à implementação de 3.000 (três mil) vagas, em 5 (cinco) modalidades distintas, conforme previsto pelo PPA 2022-2025, na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua).

Para execução da fiscalização, a equipe de auditoria pautou-se nos seguintes questionamentos (Peça 007, fl. 27):

Questão 1) De que forma a Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulada?

Questão 2) A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?

Questão 3) Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025?

Nos achados, item 3 do relatório de auditoria, foram pontuadas as fragilidades diagnosticadas, assim sintetizadas: inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (População em situação de rua); não implementação de 75% do total de novas vagas previstas no Programa 0626 (População em situação de rua) até 2023; fragilidade na rede de intersectorialidade horizontal e vertical; e ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações das vagas da rede de acolhimento institucional.

Ao final, a equipe apresentou propostas de encaminhamento, item 7 do relatório de auditoria, com recomendações à SMAS de providências a serem adotadas para aprimoramento de procedimentos ou oportunidades de melhoria de desempenho das ações governamentais, assim como emissão de ciência ao Gabinete do Prefeito sobre a situação em que se apresenta a implementação dessa política para que adote as ações necessárias à efetividade da referida ação governamental.

Esta Procuradoria concorda com os encaminhamentos dados pelo corpo instrutivo, opinando pela emissão de recomendações à SMAS e ciência do Prefeito dessa municipalidade.



PROCURADORIA ESPECIAL
GPR-6

Processo 040-100137-2024

Data 18/01/2024

III – CONCLUSÃO

Desta maneira, após a análise de toda a documentação acostada aos autos, **OPINO**, em concordância com o corpo instrutivo, **pela emissão de RECOMENDAÇÃO à SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SMAS e CIÊNCIA ao GABINETE DO PREFEITO**, na forma proposta no relatório de auditoria.

É o parecer.

S.M.J.

CAMILA PARENTE ALMEIDA
Procuradora



PROCURADORIA ESPECIAL
PE

Fls

Ao Gabinete do Conselheiro Bruno Maia de Carvalho.

VOTO N° 081/2025 – BMC

Interessado/Jurisdicionado: Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS.

Fundamentação: Art. 203, II, do RITCMRio.

Objeto: Auditoria Operacional realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, com o objetivo de avaliar a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua), período de 2021 a 2023, previsto no PPA 2022-2025 do Município do Rio de Janeiro, em consonância com o Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal.

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. SMAS. ACHADOS DE AUDITORIA. FRAGILIDADES. ARQUIVAMENTO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional, em consonância com o Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal, realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, para avaliação da Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional), relativa ao Programa 0626 (População em situação de rua), referente ao período de 2021 a 2023, previsto no PPA 2022-2025, do Município do Rio de Janeiro.

A 1ª Inspeção Geral de Controle Externo (1ª IGE), à P007, relatou que, para alcançar a finalidade do trabalho de auditoria, foram formuladas as seguintes questões:

Questão 1) De que forma a Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025 foi formulada?

Questão 2) A implementação das vagas nas novas modalidades corresponde ao que foi planejado?

Questão 3) Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar e avaliar as vagas implementadas na Ação 1335 (Implementação de 3.000 novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua) do PPA 2022-2025?

Em sua análise, constatou quatro achados: (i) Inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (População em situação de rua); (ii) Não implementação de 75% do total de novas vagas previstas no Programa 0626 (População

em situação de rua) até 2023; (iii) Fragilidade na rede de intersectorialidade horizontal e vertical; e (iv) Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações das vagas da rede de acolhimento institucional.

A Especializada, em sua proposta de encaminhamento, teceu as seguintes considerações:

7. Proposta de Encaminhamento

1. **Recomendar** à Secretaria Municipal de Assistência Social providências para aprimoramento de procedimentos ou oportunidades de melhoria de desempenho, tendo em vista as situações apresentadas no quadro a seguir:

Destinatário	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
Recomendações	R1: Elaboração de estrutura lógica, baseada em estudos prévios, que contenha encadeamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados nas políticas para população em situação de rua; R2: Elaboração de programa para a população em situação de rua com a participação de especialistas e partes interessadas; R3: Elaboração de desenho do programa contendo a discriminação detalhada do beneficiário por modalidade (focalização); R4: Elaboração de programas e de instrumentos de gestão com base em critérios objetivos na definição do quantitativo de vagas e das novas modalidades de acolhimento institucional e que contenham a discriminação do quantitativo específico das metas de produtos por modalidade; R5: Elaboração de plano de ação e projetos visando à implementação de vagas para cada modalidade de acolhimento institucional, com base em estudos e dados quantitativos e qualitativos, além da estrutura lógica proposta na R1; R6: Estabelecimento de fluxo de procedimentos entre a SMAS e os órgãos da administração direta e indireta municipais para que se efetive a implementação da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais; R7: Desenvolvimento e implementação de sistema integrado de avaliação e monitoramento dos dados e informações relacionados às vagas da rede de acolhimento institucional; R8: Dar transparência a dados e resultados do sistema de monitoramento, após sua implementação, para instituições de controle.

Achados	Achado 3.1: Inconsistência no desenho e na institucionalização do Programa 0626 (R1, R2, R3 e R4); Achado 3.2: Não implementação de 75% do total de vagas previstas no Programa 0626 até 2023 (R5); Achado 3.3.1: Fragilidade na rede de intersetorialidade horizontal: vagas de trabalho para PSR (R6); Achado 3.4: Ausência de sistema integrado de avaliação e monitoramento de dados e informações relativos às vagas da rede de acolhimento institucional (R7 e R8).
Motivações	• CF/88, Art. 37, § 16, Art. 165, § 16 (R7 e R8) e Art. 193, Parágrafo Único (R2, R7 e R8); • PPA 2022-2025, Anexo VIII, metas do Programa 0626 (R4 e R5); • PPA 2022-2025, Anexo VIII, objetivo específico da Ação 1335 do Programa 0626 do (R7 e R8); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso VI (R2); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso III, Art. 6º, Incisos I, XIV e XV, Art. 9º, Art. 10º e Art. 12º (R6); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, Inciso III (R7 e R8); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 6º, Incisos VI e XVI (R2 e R5), Art. 7º, § 1º e § 2º (R4), e Art. 13 (R4 e R5); • Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 7º, § 2º (R1, R2, R3 e R5); • Lei Municipal RJ n.º 6.355/2018, Art. 1º (R6); • Lei Municipal RJ 7.578/2022, Art. 4º e Art. 6º, Inciso IV (R6); • Decreto Rio 44.857/2018, Art. 4º, Incisos IV e V (R6); • Decreto Rio n.º 47.238/2020, Art. 1º (R6); • Decreto n.º 36.356/2012, Arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º (R6); • Relatório do Acórdão 2.513/2019 TCU Plenário (R1, R2, R3 e R4); • Decreto Federal n.º 7.053/2009 (R6); • ADPF 976 (R6); • Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 (R1, R2, R3 e R4);
	• Artigo "Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf", (SILVA & BERNARDES), Rev. Adm. Púb., mai/jun 2014 (R1, R2, R3, R4, R5 e R7); • Avaliação de políticas públicas Guia prático de análise <i>ex ante</i>, IPEA, 2018 (R1, R2, R3 e R4); • Nota Técnica "Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação", IPEA, 2010 (R1, R2, R3 e R4); • Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (R5).

2. Dar ciência ao Gabinete do Prefeito quanto à situação apresentada no quadro a seguir:

Destinatário	Gabinete do Prefeito
Dar ciência do achado	C1: A não implementação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em situação de rua pode trazer impactos na implementação e nas ações intersetoriais necessárias à efetividade da política.
Achado	Achado 3.3.2: Fragilidade na rede de intersectorialidade vertical: ausência de constituição do Comitê Intersetorial para PSR.
Motivações	• Lei Municipal n.º 6.350/2018, Art. 5º, Inciso III, Art. 6º, Incisos I, XIV e XV, Art. 9º, Art. 10º e Art. 12º; • Decreto Rio 44.857/2018, Art. 4º, Incisos IV e V; • Decreto Rio n.º 47.238/2020, Art. 1º; • Decreto Rio n.º 36.356/2012, Art. 2º; • Lei Municipal RJ 7.578/2022, Art. 4º e Art. 6º, Inciso IV; • ADPF 976; • Decreto Federal n.º 7.053/2009, Art. 3º.

Por sua vez, a Procuradoria Especial, à P016, acompanhou o pronunciamento do Corpo Instrutivo.

É o Relatório.

VOTO

Versam os presentes autos sobre o Relatório de Auditoria Operacional realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS com o objetivo de avaliar a Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626 (População em situação de rua), período de 2021 a 2023, previsto no PPA 2022-2025 do município do Rio de Janeiro, em consonância com o Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal.

Salienta-se que a Auditoria Operacional, à luz do RITCMRio (art. 203, II), é uma das ferramentas de fiscalização, utilizada para aferir os resultados alcançados com as ações, programas e projetos de governo, verificando os seus efeitos na sociedade.

Em suma, a partir das conclusões desse Relatório, esmiuçado pelo Corpo Instrutivo, buscou-se, ao apresentar as recomendações, que o Gestor lograsse alcançar eficiência, eficácia, economicidade e efetividade na condução da gestão pública, isto é, almejar a excelência dos serviços ofertados à população.

No presente instrumento fiscalizatório, foram analisadas, sob o enfoque da eficácia, as ações governamentais relativas ao desenho da política para **População em Situação de Rua (PSR)**, bem como à implementação de 3.000 (três mil) vagas, em 5 (cinco) modalidades distintas, conforme previsto pelo PPA 2022- 2025, na Ação 1335 (Implementação de novas vagas de acolhimento institucional) do Programa 0626.

No mais, de acordo com o Corpo Instrutivo, à Peça 007, as falhas no desenho da política (metas de produto não especificadas; ausência de detalhamento do público-alvo; não especificação dos meios de verificação de indicador) e as falhas no sistema de governança (fragilidade intersetorial vertical e horizontal e ausência de sistema integrado de monitoramento de dados das vagas de acolhimento institucional), concorreram para o comprometimento da eficácia da implementação das novas vagas do Programa 0626.

Em um cenário de intensificação do problema público, dado o crescimento contínuo da população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, e diante da limitação dos recursos disponíveis, torna-se necessário que o gestor público implemente estratégias eficazes para qualificar sua ação.

Nesse contexto, verificou-se que foi publicado o Decreto Rio nº 53.816/2023, no qual ficaram estabelecidas as diretrizes do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação das Ações de Proteção à População em Situação de Rua, sendo instituído o Programa "Seguir em Frente".

Em consonância com o artigo 8º do referido Decreto Municipal, o Programa "Seguir em Frente" tem como objetivo a saída qualificada da situação de rua, por meio da reinserção produtiva. Veja-se:

Art. 8º. A estratégia de reinserção produtiva será composta por:

I - exercício e desenvolvimento de atividades e capacitação ocupacional, nos locais de acolhimento com auxílio financeiro compatível com as horas de execução das atividades;

II - programas de estágio em unidades do Poder Executivo, com auxílio financeiro compatível com as horas de execução das atividades;

III - ações de incentivo, orientação e intermediação para ocupação de vagas no mercado formal ou para a inserção produtiva por meio do empreendedorismo;

IV - integração em programas estaduais ou federais de inclusão produtiva e geração de renda.

Vale ainda ressaltar que, o esforço no enfrentamento da população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro, relaciona-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS nº 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; e ODS nº 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.



Registra-se, por fim, a necessidade de elaboração de programas e de instrumentos de gestão, dentre outros, a fim de serem adotadas providências para aprimoramento de procedimentos e oportunidades de melhoria de desempenho das ações governamentais, no âmbito do Programa 0626 (População em situação de rua).

Pelo exposto, após a análise da documentação acostada aos autos, em consonância com a manifestação do Corpo Instrutivo e da Procuradoria Especial, com fulcro no art. 219, I, IV e V, todos do RITCMRio¹, **VOTO** pelo **arquivamento** acompanhado das **recomendações** e **ciência** formuladas pela 1ª Inspeção Geral de Controle Externo à P007, págs. 69/71.

Rio de Janeiro, de de 2025.

Bruno Maia de Carvalho
Conselheiro Relator

¹ Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:

L – arquivará o processo, ou apensará às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou quando a fiscalização tiver cumprido a finalidade para a qual foi instaurada;

$$[\dots]$$

IV – dará ciência ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, da ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.

V – recomendará a adoção de providências para o aprimoramento de procedimentos e/ou oportunidade de melhoria de desempenho; e



Plenário

16ª Sessão Virtual de 2025 ocorrida entre os dias 19/05 e 23/05/2025

Relator **Bruno Maia de Carvalho**

Processo 040/100137/2024

Objeto Relatório de Auditoria Operacional na SMAS - Avaliação de Política Pública - Jan/2021 a Out/2022

Órgão Origem SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

Interessado Secretaria Geral de Controle Externo – 1ª IGE

Decisão	Arquivamento com Resolução de Mérito, Recomendação e Ciência
----------------	---

**AUDITORIA OPERACIONAL. SMAS. ACHADOS DE
AUDITORIA. FRAGILIDADES. ARQUIVAMENTO.
RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.**

ACÓRDÃO nº 1643/2025

Vistos, relatados e discutidos os autos ACORDAM os membros integrantes do Plenário do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, na 16ª Sessão Virtual de 2025 ocorrida entre os dias 19/05 e 23/05/2025, por Decisão Unânime, nos termos do relatório/voto GCS-6 BMC / 81 / 2025, na forma a seguir.

1) **Arquivar os autos** com fulcro no art. 219, I, do RITCMRio.

2) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R1: Elaboração de estrutura lógica, baseada em estudos prévios, que contenha encadeamento entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados nas políticas para população em situação de rua.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

3) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R2: Elaboração de programa para a população em situação de rua com a participação de especialistas e partes interessadas.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

4) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R3: Elaboração de desenho do programa contendo a discriminação



Plenário

detalhada do beneficiário por modalidade (focalização).

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

5) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R4: Elaboração de programas e de instrumentos de gestão com base em critérios objetivos na definição do quantitativo de vagas e das novas modalidades de acolhimento institucional e que contenham a discriminação do quantitativo específico das metas de produtos por modalidade.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

6) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R5: Elaboração de plano de ação e projetos visando à implementação de vagas para cada modalidade de acolhimento institucional, com base em estudos e dados quantitativos e qualitativos, além da estrutura lógica proposta na R1.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

7) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R6: Estabelecimento de fluxo de procedimentos entre a SMAS e os órgãos da administração direta e indireta municipais para que se efetive a implementação da reserva de vagas para população em situação de rua nas contratações de obras e serviços públicos municipais.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

8) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R7: Desenvolvimento e implementação de sistema integrado de avaliação e monitoramento dos dados e informações relacionados às vagas da rede de acolhimento institucional.



Plenário

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

9) **Recomendar** com fulcro no art. 219, V do RITCMRio, à SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social para:

R8: Dar transparência a dados e resultados do sistema de monitoramento, após sua implementação, para instituições de controle.

Responsável SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

10) **Dar ciência** com fulcro no art. 219, IV do RITCMRio, ao GBP - Gabinete do Prefeito, a não implementação do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em situação de rua pode trazer impactos na implementação e nas ações intersetoriais necessárias à efetividade da política.

Responsável GBP - Gabinete do Prefeito

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Luiz Antonio Guaraná, Nestor Guimarães Martins da Rocha, Ivan Moreira dos Santos, Felipe Galvão Puccioni, David Carlos Pereira Neto, Bruno Maia de Carvalho e Thiago Kwiatkowski Ribeiro.

ASSINATURAS

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Luiz Antonio Guaraná
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Carlos Henrique Amorim Costa
Procurador Chefe

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Bruno Maia de Carvalho
Relator

Processo nº 40/100137/2024	
Data 18/01/2024	Folha
Rubrica	

Certifico que, na **16ª Sessão Virtual**, encerrada em **23/05/2025**, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Luiz Antonio Guaraná**, foi prolatado o Acórdão que se encontra juntado aos autos.

Secretaria das Sessões, 23/05/2025.

Assinado Eletronicamente

Luciano Viana Nunes

Substituto eventual da Secretária das Sessões

Matrícula 90/900985 - TCMRio



OFÍCIO Nº TCM/GPA/SES/016/01725/2025

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2025.

Processo n.º **40/100137/2024**, autuado em 18/01/2024 - Relatório de Auditoria Operacional na SMAS - Avaliação de Política Pública - Jan/2021 a Out/2022

Senhora Secretária,

Em relação à matéria tratada no(s) processo(s) em referência, comunico-lhe o teor do Relatório e Voto proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Bruno Maia de Carvalho** e o teor do Acórdão prolatado na **16ª Sessão Virtual**, encerrada em **23/05/2025**, cujas cópias seguem anexas.

Atenciosamente,

Assinado Eletronicamente

Luciano Viana Nunes

Substituto eventual da Secretária das Sessões
Matrícula 90/900985 - TCMRio

Exma. Sra.

Martha Mesquita da Rocha

Secretário Municipal de Assistência Social

Inteiro teor dos autos disponível em: <https://etcm.tcmrio.tc.br/processo>



OFÍCIO Nº TCM/GPA/SES/E/016/00226/2025

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2025.

Processo n.º **40/100137/2024**, autuado em
18/01/2024 - Relatório de Auditoria Operacional
na SMAS - Avaliação de Política Pública -
Jan/2021 a Out/2022

Senhor Chefe de Gabinete,

Em relação à matéria tratada no(s) processo(s) em referência, comunico-lhe o teor do Relatório e Voto proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro ***Bruno Maia de Carvalho*** e o teor do Acórdão prolatado na **16ª Sessão Virtual**, encerrada em 23/05/2025, cujas cópias seguem anexas.

Atenciosamente,

Assinado Eletronicamente

Luciano Viana Nunes

Substituto eventual da Secretária das Sessões
Matrícula 90/900985 - TCMRio

Ilmo. Sr.

Fernando dos Santos Dionísio

Chefe de Gabinete do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro

Inteiro teor dos autos disponível em: <https://etcm.tcmrio.tc.br/processo>



Secretaria-Geral da Presidência
GPA

Ao **SAR**, para arquivamento.

Assinado digitalmente

JULIETA SALIM
Assessora-Chefe da Presidência



PRRJ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão <prdc-rj@mpf.mp.br>

**RE: Encaminha o OFÍCIO TCM/GPA Nº 114/2025 e Anexos RE: OFÍCIO 6387/2025
PRDC/PRRJ - PR-RJ-00061249/2025**

1 mensagem

E-PROTOCOLO TCMRio <e-protocolo@tcmrio.tc.br>

16 de junho de 2025 às 15:23

Para: PRRJ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão <prdc-rj@mpf.mp.br>

Prezados,

Reenviando a documentação, tendo em vista que o tamanho dos arquivos excedeu o limite da caixa destinatária, retornando a este TCMRio.

Pedimos, por gentileza, acusar o recebimento.

Atenciosamente,

Silvia Almeida
Assistente II - GPA
TCMRio.

De: E-PROTOCOLO TCMRio <e-protocolo@tcmrio.tc.br>**Enviado:** segunda-feira, 16 de junho de 2025 14:20**Para:** PRRJ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão <prdc-rj@mpf.mp.br>**Assunto:** Encaminha o OFÍCIO TCM/GPA Nº 114/2025 e Anexos RE: OFÍCIO 6387/2025 PRDC/PRRJ - PR-RJ-00061249/2025

Prezados,

Por determinação do Exmo. Sr. Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, encaminhamos, junto ao presente, o OFÍCIO TCM/GPA Nº 114/2025 e documentação que o instrui, para conhecimento do Exmo. Sr. Procurador da República Julio José Araujo Junior, Procurador Regional dos Direitos do Cidadão - Adjunto.

Pedimos, por gentileza, acusar o recebimento.

Atenciosamente,

Silvia Almeida
Assistente II - GPA
TCMRio.

De: E-PROTOCOLO TCMRio <e-protocolo@tcmrio.tc.br>**Enviado:** segunda-feira, 2 de junho de 2025 14:11**Para:** PRRJ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão <prdc-rj@mpf.mp.br>**Assunto:** RE: OFÍCIO 6387/2025 PRDC/PRRJ - PR-RJ-00061249/2025

Prezados,

Acusamos o recebimento.

Atenciosamente,

Waldemar Souza
Técnico de Controle Externo - GPA
TCMRio.

De: PRRJ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão <prdc-rj@mpf.mp.br>

Enviado: sexta-feira, 30 de maio de 2025 16:58

Para: E-PROTOCOLO TCMRio <e-protocolo@tcmrio.tc.br>

Assunto: OFÍCIO 6387/2025 PRDC/PRRJ - PR-RJ-00061249/2025

A Sua Excelência o Senhor

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

Presidente do TCM-Rio

Endereço: [Rua Santa Luzia, 732, Centro, Rio de Janeiro, RJ](#), CEP: 20.030-042

E-mail: e-protocolo@tcmrio.tc.br | Telefone: (21) 3824-3600

Ref.: PA - PPB n.º 1.30.001.001210/2020-72

(Favor fazer referência ao número do procedimento na resposta)

Senhor Presidente,

De ordem do Procurador da República Julio Araujo, encaminho o ofício em anexo.

Peço a confirmação do recebimento desta mensagem.

Atenciosamente,

Assessoria da PRDC/RJ

4 anexos



OFÍCIO TCM GPA Nº 114 2025 - Procuradoria da República.pdf
81K



OFÍCIO TCM GPA Nº 114 2025 - Anexo 1 - Procuradoria da República.pdf
212K



OFÍCIO TCM GPA Nº 114 2025 - Anexo 2 (parte 1 cópia processo) - Procuradoria da República_compressed.pdf
19307K



OFÍCIO TCM GPA Nº 114 2025 - Anexo 3 - (parte2 cópia pocesso) Procuradoria da República_compressed.pdf
14130K