

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço 2024/02678	e-TCM 015766/2024	Período de abrangência Não se aplica	Período da realização 28.08.24 a 17.02.25
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC			
Objeto de fiscalização Verificar o cumprimento das determinações expedidas nas Análises da Função de exercícios anteriores, bem como daquelas vinculadas ao aspecto de Gestão, produtos de outros procedimentos de fiscalizações vinculados à Assistência Social.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$) Não se aplica		Montante fiscalizado (em R\$) Não se aplica	
Objetivo(s) da fiscalização Esclarecer os questionamentos acerca do objeto fiscalizado.			
Equipe técnica			
Silvia Yuri Matsumoto			20212
Raíssa Branco Grizze – Supervisora de Controle Externo			20293
Luiz Gustavo de Oliveira Vieira – Coordenador de Controle Externo			20253

LISTA DE GRÁFICOS

Nome do gráfico	página
Gráfico 1 - Resumo das determinações pendentes de cumprimento	12
Gráfico 2 - Evolução das despesas com a Função Assistência Social (2020-2024) – valores corrigidos para dezembro/2024	14
Gráfico 3 - Execução da Função Assistência Social (2020 a 2024) – valores corrigidos para dezembro/2024	15
Gráfico 4 - Famílias em situação de extrema pobreza.....	17
Gráfico 5 - População em situação de rua.....	18
Gráfico 6 - Motivos de estar na rua.....	20
Gráfico 7 - Pessoas afetadas por eventos climáticos extremos, atendidos pela política de assistência social	21
Gráfico 8 - Número de estrangeiros acolhidos nos serviços da SMADS	23

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro.....	página
Quadro 1 - Determinações pendentes de cumprimento	9
Quadro 2 - Despesas com a Função Assistência Social (2020-2024)	14
Quadro 3 - Orçado x Empenhado* com a Função Assistência Social	15

LISTA DE SIGLAS

COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

OBSERVASAMPA – Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

UIE – Unidade de Informações Estratégicas

RESUMO

A presente Inspeção, realizada no período de 28.08.24 a 17.02.25, tem como objetivo verificar o cumprimento das determinações expedidas nas Análises de Função de Governo Assistência Social de exercícios anteriores, bem como aquelas relacionadas a aspectos de gestão, resultantes de outros procedimentos de fiscalização. Além disso, visa examinar as particularidades orçamentárias e indicadores sociais dessa função governamental. Destaca-se a importância deste trabalho, que busca apresentar informações relevantes para fortalecer e aprimorar a Rede Socioassistencial da cidade de São Paulo, visando assegurar efetivamente os direitos dos grupos mais vulneráveis dos diversos territórios do município. Os principais resultados encontrados indicam desafios significativos na área de Assistência Social. Existem determinações emitidas por este Tribunal de Contas que ainda não foram cumpridas, indicando a necessidade de maior eficiência administrativa. Ademais, observou-se uma redução nos gastos com a Função Assistência Social nos últimos anos, o que fragiliza a capacidade de atendimento da Rede Socioassistencial, especialmente em um contexto de aumento expressivo dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco social. Isso impacta o alcance das metas de redução da pobreza, em todas as suas dimensões, estabelecidas na Agenda Municipal 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como as metas inscritas no Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025, que visam fortalecer a assistência social e promover a inclusão e o desenvolvimento social.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	7
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização.....	7
2. METODOLOGIA	8
2.1. Critérios adotados.....	8
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados	8
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	8
3. ACHADOS DE AUDITORIA	8
3.1. Existem 8 determinações reiteradas e 1 não reiterada, aguardando a consolidação no Sistema Diálogo, 3 novas determinações aguardando a inserção no sistema e 1 determinação reiterada aguardando manifestação da Origem.	9
3.2. Observou-se uma diminuição percentual dos gastos com a Função Assistência Social em relação às despesas totais do município ao longo dos últimos anos, passando de 3,07% em 2020 para 2,27% em 2024. De forma semelhante, verificou-se uma redução no percentual de despesas empenhadas com a Função Assistência Social em comparação aos valores orçamentários, caindo de 95,32% em 2021 para 87,01% em 2024.	13
3.3. Os indicadores sociais revelam um aumento significativo dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco social na cidade de São Paulo, o que impõe desafios consideráveis para a efetivação da proteção socioassistencial desses grupos.	17
4. CONCLUSÃO	25
5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	25
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	25

1. INTRODUÇÃO

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse no monitoramento do cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas relacionadas à Função de Governo Assistência Social e a outros aspectos de gestão, bem como no exame de características orçamentárias e indicadores dessa função governamental: o Conselheiro Relator e o Pleno deste Tribunal, a Câmara Municipal, a população da cidade de São Paulo, o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

Esta Inspeção tem como objetivo verificar o cumprimento das determinações expedidas nas Análises de Função de Governo Assistência Social de exercícios anteriores, bem como aquelas relacionadas a aspectos de gestão, resultantes de outros procedimentos de fiscalizações. Além disso, busca examinar as particularidades orçamentárias e indicadores dessa função governamental.

O presente procedimento de fiscalização decorre da determinação do Senhor Conselheiro Relator à peça 6 do Protocolo e-TCM nº. 009518/2024. Adicionalmente, ressalta-se a relevância deste trabalho, que visa fornecer informações essenciais para fortalecer e aprimorar a Rede Socioassistencial do município, buscando assegurar efetivamente os direitos dos grupos mais vulneráveis da cidade.

Foram compiladas as determinações exaradas por este Tribunal de Contas na Análise da Função de Governo Assistência Social referente ao exercício de 2022 (TC/001317/2023), na Inspeção atinente ao Acompanhamento do Atendimento das Determinações de Exercícios Anteriores referentes à Função Assistência Social (TC/011427/2023) e no Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Executivo atinentes ao exercício de 2023 (TC/004572/2024).

Ressalta-se que as determinações contidas nos Acórdãos do TC/001317/2023 e TC/011427/2023, proferidos em 24.04.24, ainda não foram consolidadas e inseridas no Sistema Diálogo, de modo que não há novo posicionamento da Origem sobre elas, conforme detalhado no subitem 3.1 deste relatório.

Em relação aos aspectos orçamentários da Função de Governo Assistência Social, consigna-se que foram analisados os dados dos últimos cinco anos (2020 a 2024), além do levantamento e exame de indicadores sociais relacionados a essa função governamental.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Em relação à situação das determinações exaradas por este Tribunal de Contas, foram considerados os parâmetros contidos nos apontamentos que motivaram emissão de cada determinação. Para a análise dos indicadores sociais em relação aos dados orçamentários, foram levados em conta a Agenda Municipal 2030 da cidade de São Paulo (Lei Municipal nº. 16.817/18) e o Plano de Assistência Social 2022-2025 (Resolução COMAS-SP nº 2.116/23).

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

Levantamento de dados no Sistema Diálogo, reuniões com a Unidade de Informações Estratégicas (UIE) deste Tribunal para esclarecimentos a respeito do Sistema Diálogo, extração de dados orçamentários no Sistema Ábaco e obtenção de indicadores sociais no Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo (ObservaSampa) e no sítio eletrônico da SMADS.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

As análises realizadas neste trabalho limitaram-se às informações contidas no Sistema Diálogo e nos processos examinados, sem a realização de diligências adicionais. No que tange às particularidades orçamentárias da função governamental e aos indicadores sociais, não foram conduzidas análises extensivas, em razão da natureza e objetivo deste procedimento de fiscalização.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Existem 8 determinações reiteradas e 1 não reiterada, aguardando a consolidação no Sistema Diálogo, 3 novas determinações aguardando a inserção no sistema e 1 determinação reiterada aguardando manifestação da Origem.

a) Situação encontrada

Apresenta-se, no quadro a seguir, sistematização da situação das determinações relativas ao tema Assistência Social e a outros aspectos de Gestão¹, constantes no Sistema Diálogo, e nos Acórdãos dos seguintes processos: a) TC/001317/2023 - Análise da Função de Governo Assistência Social referente ao exercício de 2022; b) TC/011427/2023 – Inspeção relativa ao Acompanhamento das Determinações de Exercícios Anteriores) e, c) TC/004572/2024 – Relatório Anual de Fiscalização da Prefeitura do Município de São Paulo - 2023).

Quadro 1 - Determinações pendentes de cumprimento

Nº. DET.	ACÓRDÃO	TEMA	ÓRGÃO	REITERADA DESDE	SITUAÇÃO	PROCESSO
401	Execute a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências.	Assistência Social	SMADS	2016	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
401	Execute a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências.	Assistência Social	SMDHC	2016	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMADS	2017	Reiterada. Aguardando manifestação da Origem até 28.02.25.	TC/004572/2024
521	A SMADS deverá realizar um diagnóstico consistente da população em situação de vulnerabilidade socioassistencial.	Assistência Social	SMADS	2018	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023

¹ Contratos de Gestão e Convênios e Despesas com Aluguel.

522	A SMADS deverá manter um cadastro eletrônico e atualizado da população atendida e de eventual fila de espera para atendimento nos serviços de Assistência Social.	Assistência Social	SMADS	2018	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
523	A SMADS deverá implementar indicadores de políticas públicas capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas, mantendo um acompanhamento constante e divulgando seus resultados.	Assistência Social	SMADS	2018	Não reiterada, considerando a atualização de sua redação pelo item 7.2.1. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
526	As Supervisões de Assistência Social – SAS deverão emitir, semestralmente, o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, previsto em legislação específica.	Assistência Social	SMADS	2018	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
555	Realização de pesquisas rotineiras de mercado, a fim de obter segurança acerca dos valores de locação dos imóveis, que, por vezes, são superiores aos de mercado e podem acarretar prejuízos ao erário.	Despesas com Aluguel	SMADS	2017	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
586	Estabelecer a vedação da utilização de mais de uma conta bancária por parceria e da possibilidade de movimentação de recursos entre contas bancárias da mesma Entidade, estranhas à parceria (subitem 3.2.2.d)	Assistência Social	SMADS	2019	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
632	Determinar à SMADS que passe a apresentar o Relatório de Gestão a esta Corte de Contas, conforme estipulado pelo artigo 5o da Resolução TCMSP 16/2020.	Assistência Social	SMADS	2020	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023
675	ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que apresente, em 60 (sessenta) dias, plano para a efetiva estruturação de uma unidade especializada na fiscalização e controle dos serviços prestados pelas entidades parceiras, avaliando, no planejamento, o estabelecimento de uma equipe multidisciplinar, composta por servidores afetos às áreas financeira, social, nutricional, educacional, de saúde e de engenharia, capacitada para lidar com as diversas características de tais contratações, possibilitando, assim, a adequada fiscalização e controle, de modo concomitante, dos serviços, face à sua	Assistência Social	SMADS	2021	Reiterada. Aguardando a consolidação das determinações pela UIE.	TC/011427/2023

	representatividade no orçamento da Função Assistência Social e relevância para os usuário.					
	1. Implemente o Sistema SIVIAS e os indicadores previstos na IN 04/SMADS/2018, visto que se passou o prazo previsto no art. 17 do referido normativo;	Assistência Social	SMADS	2022	Determinação nova. Aguardando a inclusão no Sistema Diálogo pela UIE.	TC/001317/2023
	2. Padronize o registro de prontuários dos usuários de forma eletrônica, em atendimento ao prontuário eletrônico unificado previsto no art. 3º da IN 4/SMADS/2018;	Assistência Social	SMADS	2022	Determinação nova. Aguardando a inclusão no Sistema Diálogo pela UIE.	TC/001317/2023
	3. Regularize a utilização do Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial, tendo em vista que este foi utilizado pela Secretaria, mas encontra-se revogado pelo art. 6º da Portaria 73/SMADS/2021.	Assistência Social	SMADS	2022	Determinação nova. Aguardando a inclusão no Sistema Diálogo pela UIE.	TC/001317/2023

Fonte: Sistema Diálogo (dados extraídos em 08.01.25), TC/011427/2023, TC/001317/2023 e TC/004572/2024.

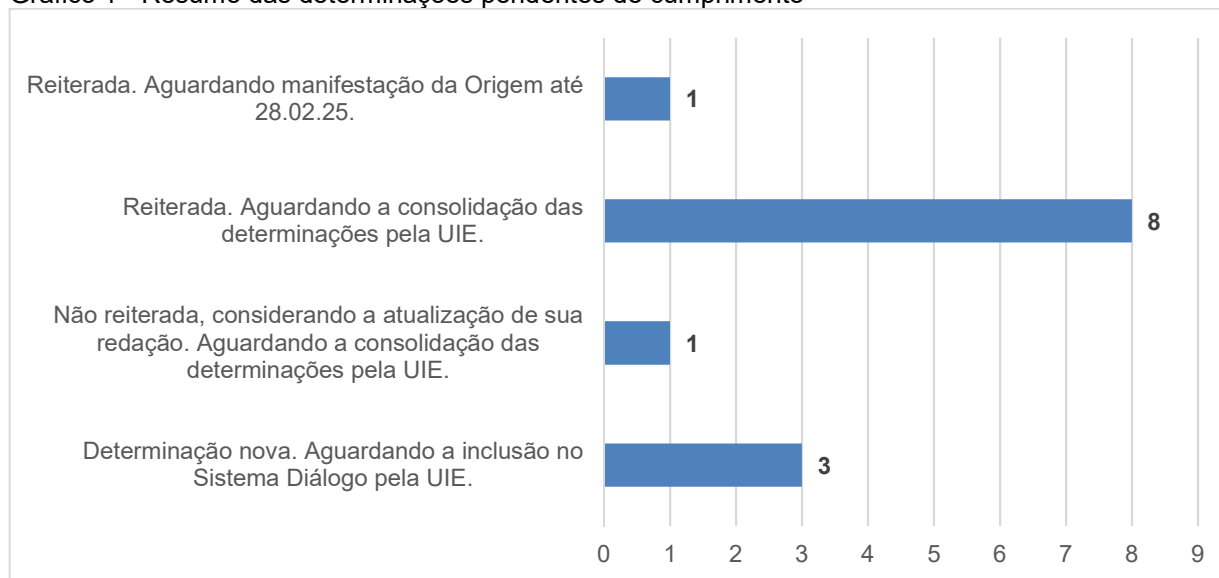
Em síntese, a situação das determinações é a seguinte (Gráfico 1):

- a) 8 determinações reiteradas no TC/011427/2023 (401², 521, 522, 526, 555, 586, 632 e 675) e 1 não reiterada (523) - aguardando a consolidação no Sistema Diálogo pela Unidade de Informações Estratégicas (UIE);
- b) 3 determinações novas, oriundas do TC/001317/2023 (ainda não numeradas) – aguardando a inclusão no Sistema Diálogo pela UIE e,

² A determinação nº. 401 foi endereçada à SMADS e à SMDHC.

- c) 1 determinação reiterada no TC/004572/2024 (485) – aguardando manifestação da Origem até 28.02.25.

Gráfico 1 - Resumo das determinações pendentes de cumprimento



Fonte: Sistema Diálogo (dados extraídos em 08.01.25), TC/011427/2023, TC/001317/2023 e TC/004572/2024.

b) Crítérios

Parâmetros contidos nos apontamentos que motivaram emissão de cada determinação.

c) Evidências

Sistema Diálogo (dados extraídos em 08.01.25), TC/011427/2023, TC/001317/2023 e TC/004572/2024.

d) Causas

As escolhas das prioridades alocativas da Administração, tanto no que tange aos recursos financeiros quanto às ações a serem executadas, resultaram na não implementação de medidas que pudessem sanar as questões identificadas por este Tribunal de Contas ao longo dos últimos anos.

e) Efeitos

O não cumprimento das determinações perpetua a precariedade de certas ações relacionadas à execução e gestão das políticas públicas de assistência social, resultando em fragilidades na prestação dos serviços à população.

3.2. Observou-se uma diminuição percentual dos gastos com a Função Assistência Social em relação às despesas totais do município ao longo dos últimos anos, passando de 3,07% em 2020 para 2,27% em 2024. De forma semelhante, verificou-se uma redução no percentual de despesas empenhadas com a Função Assistência Social em comparação aos valores orçamentários, caindo de 95,32% em 2021 para 87,01% em 2024.

a) Situação encontrada

Ao contrário da Educação e da Saúde, que têm percentuais mínimos de aplicação de recursos definidos pela Constituição, a Assistência Social não possui essa garantia. Dessa forma, os valores destinados a essa área são definidos anualmente por meio de negociações e previsões orçamentárias.

Para analisar a evolução dos valores aplicados na Função Assistência Social nos últimos cinco anos (2020 a 2024), utilizou-se a metodologia e a nomenclatura adotada pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) para monitorar os seguintes indicadores da Agenda Municipal 2030³ relacionados com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 – Erradicação da Pobreza:

- Despesa realizada pela PMSP com a Função Orçamentária Assistência Social. Fórmula de cálculo: valor liquidado no orçamento da PMSP com a Função Orçamentária Assistência Social (indicador 1.a.2);
- Despesa realizada pela PMSP com a Função Orçamentária Assistência Social (%). Fórmula de cálculo: (valor liquidado no orçamento da PMSP / orçamento liquidado da PMSP)*100 (indicador 1.a.3) .

³ Lei nº. 16.817, de 2 de fevereiro de 2018. Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação, autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018> Acesso em: 10.02.25.

Observatório de Indicadores da cidade de São Paulo (ObservaSampa). Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 31.01.25.

Foram extraídos do Sistema Ábaco, em 31.01.25, dados referentes à execução orçamentária da PMSP, e os valores obtidos foram corrigidos pelo IPC-FIPE (valores levados a dezembro/2024). Apresenta-se, a seguir, análise dos valores coletados.

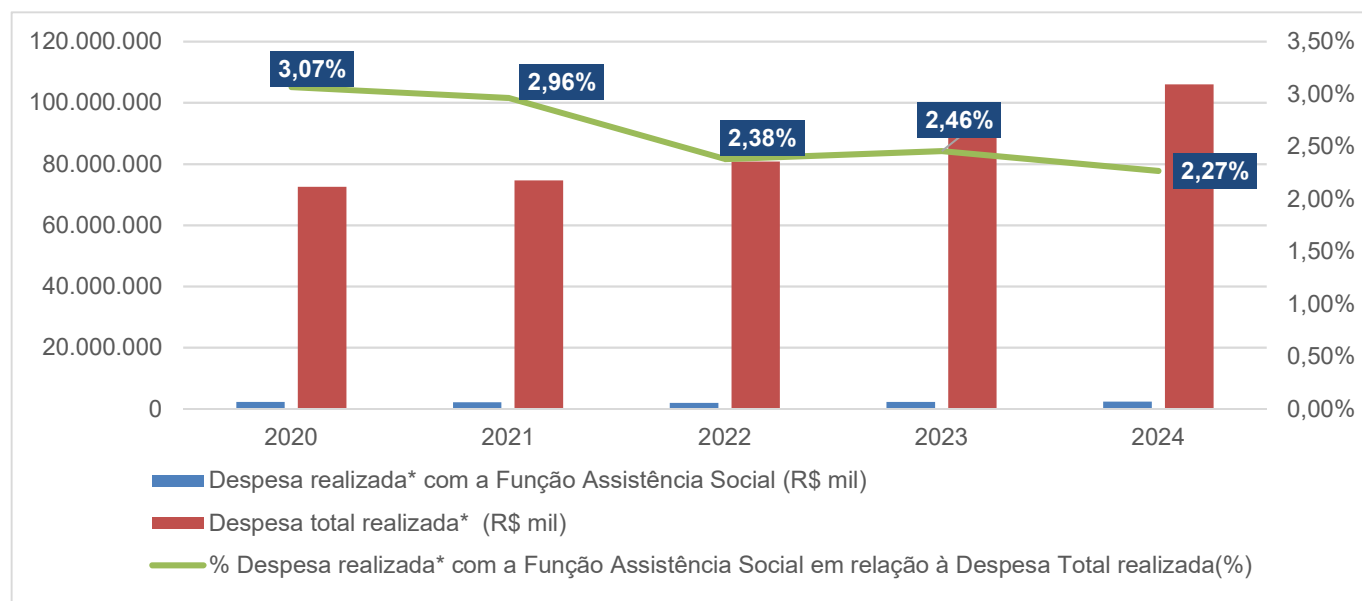
Quadro 2 - Despesas com a Função Assistência Social (2020-2024) – valores corrigidos para dezembro/2024

Descrição	2020	2021	2022	2023	2024
Despesa realizada* com a Função Assistência Social (R\$ mil)	2.224.108,76	2.212.149,22	1.925.336,45	2.268.356,25	2.403.458,77
Despesa total realizada PMSP* (R\$ mil)	72.544.789,02	74.614.542,34	80.841.050,92	92.325.905,39	105.990.100,32
% Despesa realizada* com a Função Assistência Social em relação à Despesa Total realizada (%)	3,07%	2,96%	2,38%	2,46%	2,27%

Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP. Dados extraídos em 31.01.2025. Valores corrigidos para dezembro/2024 pelo IPC-FIPE.

* Despesa liquidada. Excluídas despesas com a modalidade de aplicação "91 - Apl. Dir. Dec. Op. Entre Órgãos, Fundos e Ent. Intr. Orç. Fiscal e Seg. Social".

Gráfico 2 - Evolução das despesas com a Função Assistência Social (2020-2024) – valores corrigidos para dezembro/2024



Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP. Dados extraídos em 31.01.2025. Valores corrigidos para dezembro/2024 pelo IPC-FIPE.

* Despesa liquidada. Excluídas despesas com a modalidade de aplicação "91 - Apl. Dir. Dec. Op. Entre Órgãos, Fundos e Ent. Intr. Orç. Fiscal e Seg. Social".

Os dados revelam que, não obstante as despesas com a Função Assistência Social tenham apresentado uma recuperação, após a queda observada em 2022, o percentual em relação à despesa total diminuiu ao longo dos últimos cinco anos, passando de 3,07% em 2020 para 2,27% em 2024.

Em relação aos valores orçados com a Função Assistência Social de 2020 a 2024, observa-se uma tendência de queda nos primeiros anos do período analisado, seguida de uma recuperação a partir de 2023. Todavia, o percentual das despesas empenhadas em relação ao orçado apresentou redução em 2024, após uma tendência de aumento observada nos anos anteriores, indicando uma necessidade de aprimoramento dos mecanismos de execução orçamentária.

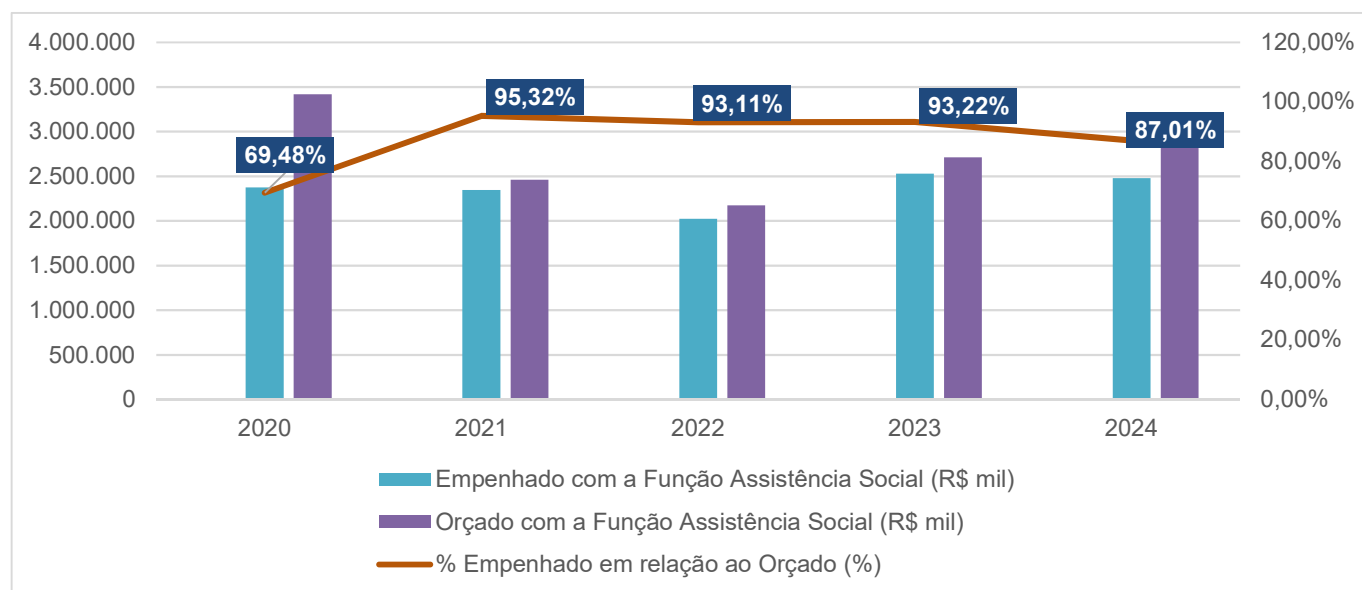
Quadro 3 - Orçado x Empenhado* com a Função Assistência Social – valores corrigidos para dezembro/2024

Descrição	2020	2021	2022	2023	2024
Empenhado com a Função Assistência Social (R\$ mil)	2.373.152,70	2.344.681,34	2.022.336,28	2.527.443,57	2.476.946,12
Orçado com a Função Assistência Social (R\$ mil)	3.415.797,78	2.459.916,79	2.171.985,80	2.711.384,42	2.846.686,23
% Empenhado em relação ao Orçado (%)	69,48%	95,32%	93,11%	93,22%	87,01%

Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP. Dados extraídos em 31.01.2025. Valores corrigidos para dezembro/2024 pelo IPC-FIPE.

* Excluídas despesas com a modalidade de aplicação "91 - Apl. Dir. Dec. Op. Entre Órgãos, Fundos e Ent. Intr. Orç. Fiscal e Seg. Social".

Gráfico 3 - Execução da Função Assistência Social (2020 a 2024) – valores corrigidos para dezembro/2024



Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP. Dados extraídos em 31.01.2025. Valores corrigidos para dezembro/2024 pelo IPC-FIPE.

* Despesa liquidada. Excluídas despesas com a modalidade de aplicação "91 - Apl. Dir. Dec. Op. Entre Órgãos, Fundos e Ent. Intr. Orç. Fiscal e Seg. Social".

A necessidade de melhoria dos mecanismos de execução orçamentária, de forma a evitar que o orçamento disponível não seja utilizado, bem como a necessidade de reforço nas dotações orçamentárias vinculadas à Assistência Social já foram objetos de recomendações por esta Corte de Contas nos Pareceres relativos às Contas e ao Balanço Geral da PMSP dos exercícios de 2022 e 2023:

DECIDE, outrossim, à unanimidade, submeter à Administração, sem adentrar na prerrogativa do Executivo em gerir seus recursos, a necessidade de reforço nas dotações orçamentárias vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, de forma a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade na Cidade, o que se mostra ainda mais necessários em período pós pandemia, em vista das análises da mencionada Função de Governo Assistência Social, bem como as Auditorias Operacionais destinadas à avaliação do atendimento à população de rua e às mulheres vítimas de violência. (TC/003050/2023).

DECIDE, consoante proposto pela Conselheira Substituta Daniela Cordeiro de Farias, destacar a necessidade de estruturação física e de pessoal das Secretarias Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano e Cidadania, o que demanda reforço nas dotações orçamentárias a elas vinculadas, que hoje representam, aproximadamente, 2,7% do orçamento total da Cidade de São Paulo. (TC/004572/2024).

Além disso, é importante ressaltar que Meta Municipal 1.a da Agenda Municipal 2030 busca garantir uma mobilização significativa de recursos, a partir de diversas fontes, para que o município implemente programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões. No entanto, a ampliação significativa dos gastos da PMSP com a Função Assistência Social não tem sido alcançada nos últimos anos, comprometendo, assim, os objetivos de erradicação da pobreza estabelecidos no ODS 1.

b) Crítérios

Agenda Municipal 2030 (Lei Municipal nº. 16.817/18).

c) Evidências

Sistema Ábaco (dados extraídos em 31.01.25).

d) Causas

As decisões sobre as prioridades de alocação de recursos pela Administração resultaram, de modo geral, na redução das despesas da Função Assistência Social em relação às despesas totais do Município ao longo dos últimos anos. Adicionalmente, falhas nos mecanismos de execução orçamentária levaram à não utilização do total disponível no orçamento para essa função governamental.

e) Efeitos

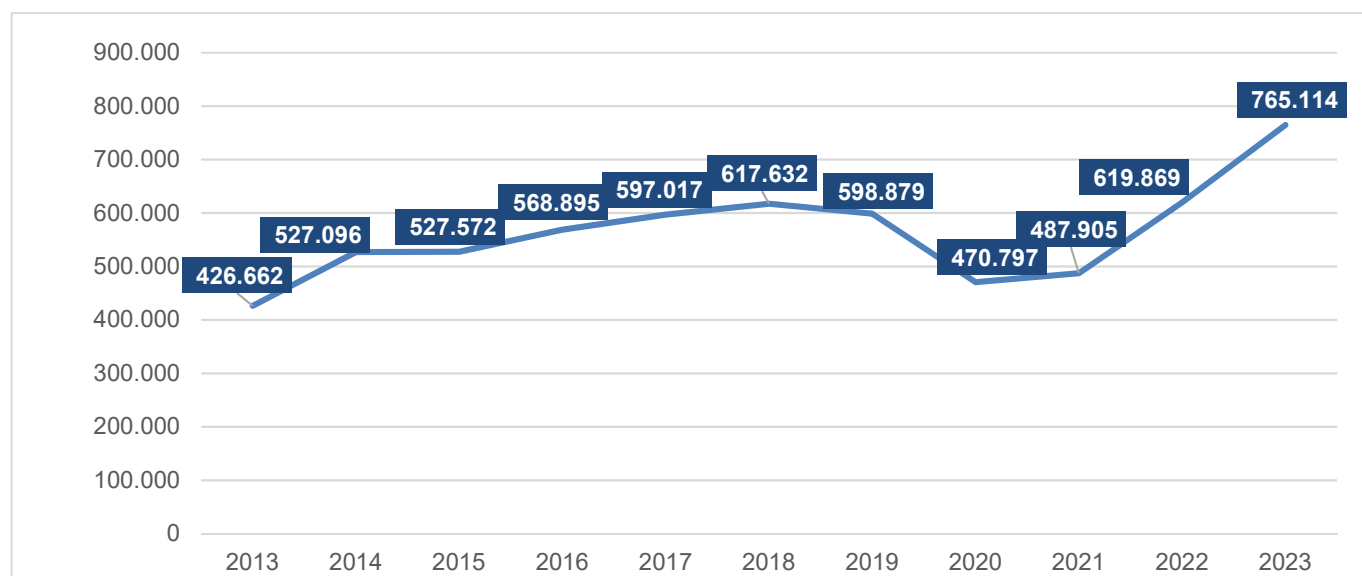
Entre as diversas consequências negativas, destaca-se o aumento das desigualdades sociais, que dificulta a mobilidade social e econômica e perpetua os ciclos de pobreza. Além disso, a estagnação da capacidade da Rede Socioassistencial em atender às necessidades da população mais vulnerável, sobrecarrega os serviços existentes, comprometendo tanto a abrangência quanto a qualidade do serviço prestado.

3.3. Os indicadores sociais revelam um aumento significativo dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco social na cidade de São Paulo, o que impõe desafios consideráveis para a efetivação da proteção socioassistencial desses grupos.

a) Situação encontrada

Em 2023, a cidade de São Paulo registrou 765 mil famílias em situação de extrema pobreza, representando um aumento de 79,3% em relação ao ano de 2013. Esse número corresponde à quantidade de famílias com renda per capita acima de $\frac{1}{8}$ e abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico).

Gráfico 4 - Famílias em situação de extrema pobreza



Fonte: Observasampa.

Não obstante o significativo crescimento observado no decorrer de dez anos, consigna-se que este número pode ser ainda maior do que o registrado, em razão das dificuldades enfrentadas

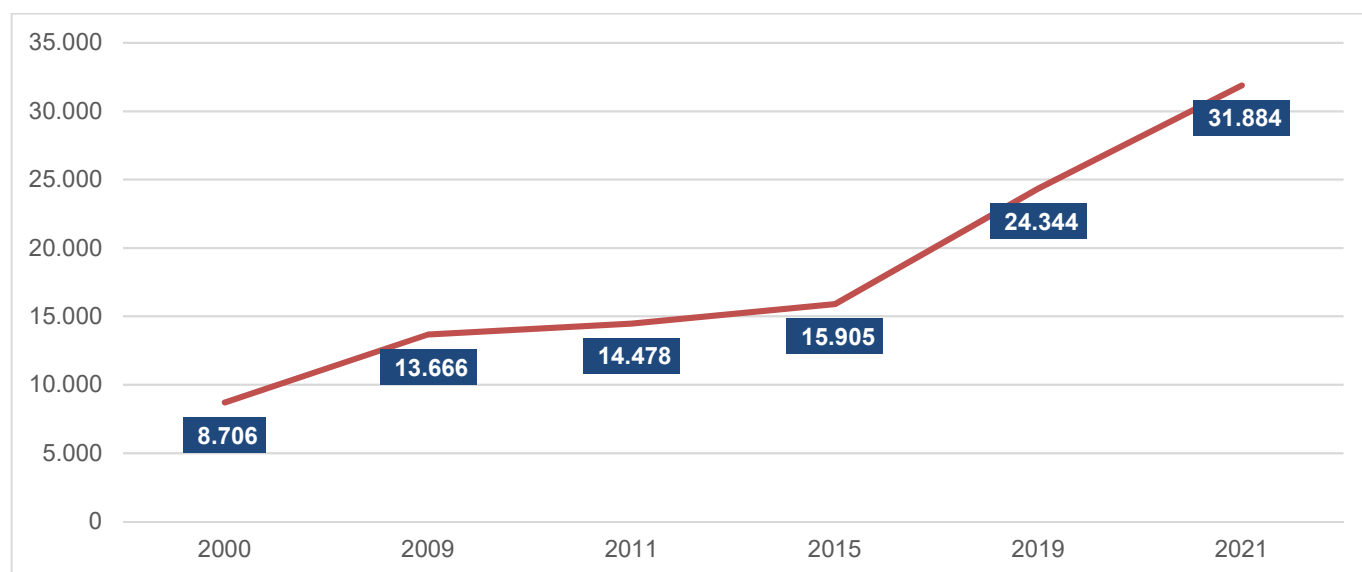
pela população no acesso aos pontos de atendimento que realizam o cadastro e atualização do CadÚnico. Nesse sentido, a Ação Ordenada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), realizada por este Tribunal de Contas, em novembro de 2024, detectou desafios tanto na estrutura quanto na operação das unidades, que comprometem o acesso e a eficiência dos serviços prestados, especialmente no que tange às barreiras encontradas pela população em relação ao Cadastro Único (Protocolo 021079/2024).

Destaca-se, ainda, que o CadÚnico foi o assunto com o maior número de reclamações registradas na Ouvidoria Geral do Município de São Paulo em 2024, totalizando 5.744 atendimentos no período⁴. Assim, são necessários esforços contínuos para garantir que todas as famílias elegíveis sejam informadas e tenham acesso ao processo de cadastro, ampliando, desse modo, o alcance das políticas públicas.

A extrema pobreza não afeta apenas a qualidade de vida das famílias, mas também contribui para o aumento da população em situação de rua. Muitas das famílias, ao enfrentarem a falta de recursos básicos e a incapacidade de suportar os custos de moradia, acabam sendo forçadas a procurar abrigo nas vias públicas. Em aproximadamente 20 anos, o número da população em situação de rua na cidade de São Paulo subiu 266,23%, passando de cerca de 9 mil pessoas em 2000 para 32 mil em 2021.

Gráfico 5 - População em situação de rua

⁴ Relatório Anual 2024 da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/documents/d/ouvidoria/rel_exec_ogm_anual-2024-pdf. Acesso em: 03.02.25.



Fonte: Observasampa.

A miséria também leva crianças e adolescentes a permanecerem nas ruas da cidade de São Paulo. Segundo pesquisa divulgada pela Prefeitura do Município de São Paulo, sete em cada dez crianças e adolescentes disseram que a principal razão para estarem nas ruas era a necessidade de gerar renda para sobreviver e ajudar no sustento da família⁵.

⁵ Crianças e Adolescentes em situação de rua - 2022. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/observatorio_socioassistencial/pesquisas/364984. Acesso em: 6 fev. 2025. A etapa censitária identificou 3.749 crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses em situação de rua. Desse total, 741 foram entrevistadas.

Gráfico 6 - Motivos de estar na rua



Fonte: Pesquisa “Crianças e adolescentes em situação de rua – 2022”, elaborado pela PMSP.

É importante destacar que os direitos das crianças e adolescentes devem ser tratados com absoluta prioridade pela sociedade, e em especial pelo Estado⁶, devendo ser refletida em políticas públicas robustas e eficazes, que assegurem efetivamente a proteção e desenvolvimento integral dessa parcela da população, sobretudo os mais vulneráveis, de modo a promover uma sociedade mais justa e equitativa.

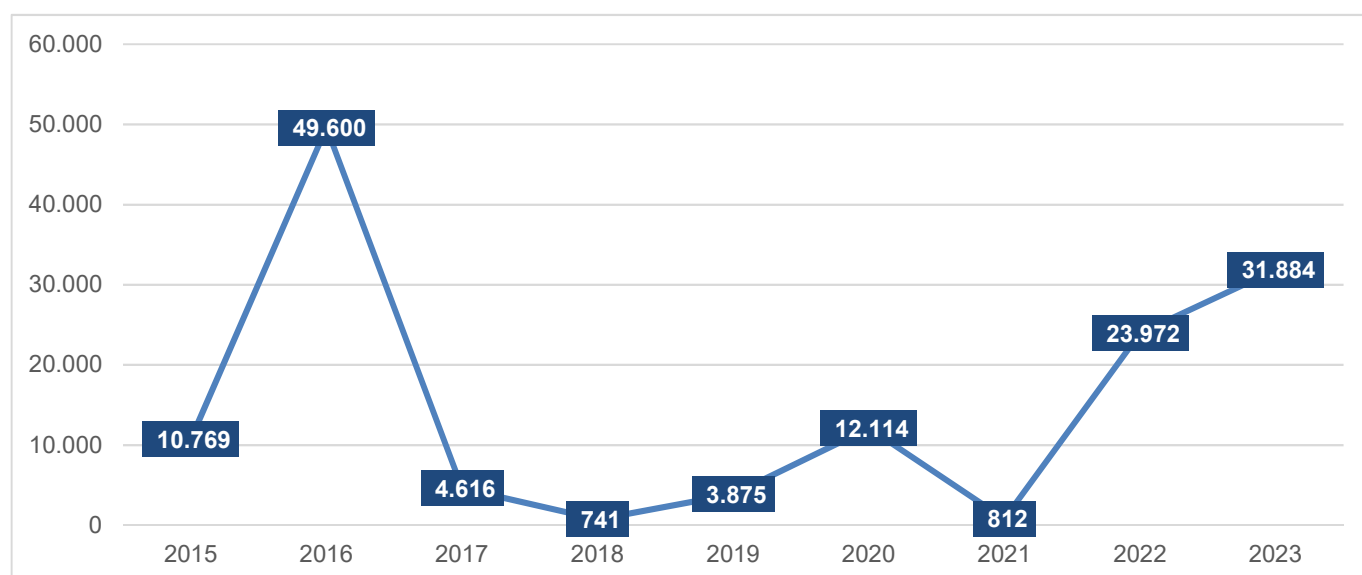
Merece atenção especial, ainda, a proteção das crianças vulneráveis que estão na primeira infância (0 a 6 anos). Evidências científicas apontam que a intervenção nessa etapa da vida é primordial para assegurar oportunidades iguais a todos, e com isso, aumentar as possibilidades de ruptura do ciclo de pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade⁷.

⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 05 fev. 2025.

⁷ Plano Municipal pela Primeira Infância da cidade de São Paulo 2018-2030. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Plano_Municipal_pela_Primeira_Infancia.pdf. Acesso em: 05 fev. 2025.

Além das dificuldades econômicas e sociais enfrentadas por parcela da população paulistana, os eventos climáticos extremos intensificam mais ainda sua vulnerabilidade. Esse impacto é particularmente severo para as famílias pobres e vulneráveis que residem nas áreas de maior risco para enchentes e deslizamentos. Nos últimos anos, a cidade de São Paulo registrou um aumento significativo do volume de chuvas e da frequência de tempestades severas, decorrente de uma combinação de fatores ambientais e sociais⁸. Tal fato é refletido no aumento do número de pessoas afetadas por eventos climáticos extremos, atendidas pela política de assistência social.

Gráfico 7 - Pessoas afetadas por eventos climáticos extremos, atendidos pela política de assistência social



Fonte: Observasampa.

Em nove anos, houve um aumento de 196,07% no número de pessoas atendidas pela política de assistência social, conforme observado no gráfico 7intr. É relevante destacar que o número de pessoas que necessitam de auxílio social pode ser maior do que o registrado, pois parcela da população não chega a acessar a Rede Socioassistencial da cidade.

⁸ Dados comprovam aumento de eventos climáticos extremos em São Paulo. Jornal da USP, Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da USP. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-ambientais/dados-comprovam-aumento-de-eventos-climaticos-extremos-em-sao-paulo/>. Acesso em: 05.02.25.

Além disso, a cidade de São Paulo vem registrando recordes de temperaturas nos últimos anos⁹, o que tem aumentado a necessidade de atendimento da população mais vulnerável na Rede Socioassistencial¹⁰. Esse grupo inclui, sobretudo, crianças, idosos e população em situação de rua, que são particularmente afetados pelas altas temperaturas.

Outro aspecto que demanda atenção é o envelhecimento da população paulistana. Enquanto os eventos climáticos extremos exigem uma resposta emergencial e eficiente da Administração Pública, o aumento da população idosa implica em uma necessidade contínua e crescente de apoio e cuidados especializados.

Na cidade de São Paulo, em 2022, os idosos (60 anos ou mais) somavam mais de 2 milhões de pessoas, representando 17,7% da população, ficando atrás apenas do grupo adulto (25 a 59 anos) – 51,6%¹¹. O aumento expressivo do número de idosos, combinado com a crescente expectativa de vida, apresenta desafios complexos para a sociedade e o governo. Esses desafios são particularmente evidentes na proteção dos direitos da população idosa em situação de vulnerabilidade, tornando essencial o investimento em uma Rede Socioassistencial robusta que garanta o suporte adequado dessa parcela da comunidade.

Em paralelo, o aumento do fluxo de imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo também tem demandado uma ampliação dos serviços de assistência social¹². Em nove anos, observou-se um aumento de 253,7% no número de estrangeiros nos serviços de acolhimento institucional da SMADS. Esses grupos, muitas vezes em situação de extrema vulnerabilidade, necessitam de apoio específico para enfrentar os desafios de adaptação e integração, devendo o poder público intensificar suas ações para que esses grupos tenham acesso aos serviços de acolhimento e de proteção social.

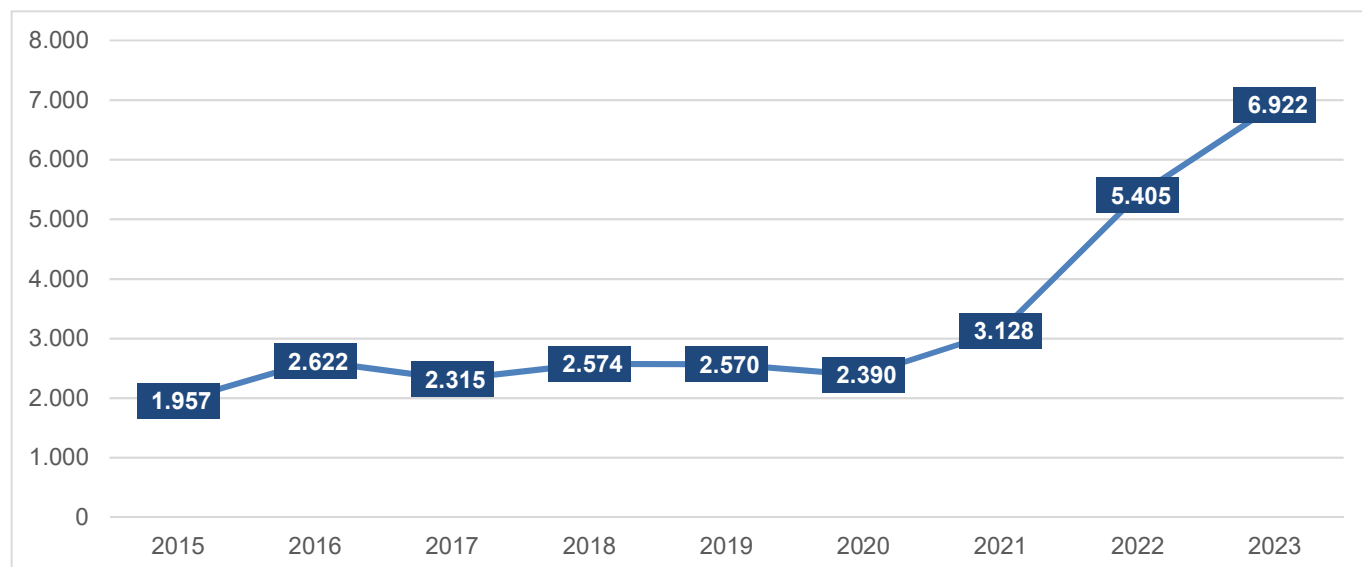
⁹ São Paulo vem registrando recordes de temperatura desde 2010. Jornal da USP, São Paulo, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/estacao-meteorologica-da-usp-vem-registrando-recordes-de-temperatura/#:~:text=Aumento%20de%20ondas%20de%20calor&text=Ele%20conta%20que%2C%20de%201933,foi%20registrado%20outras%2022%20vezes>. Acesso em: 10.02.25.

¹⁰ Prefeitura reativa a Operação Altas Temperaturas nesta quarta-feira (22) e intensifica ações para pessoas em situação de vulnerabilidade. Prefeitura de São Paulo, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/se/w/2201>. 22.01.2025. Acesso em: 10 fev. 2025.

¹¹ Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Informes Urbanos nº 63, mar. 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/63_IU_CENSO_MUNICIPIO_IDADE.pdf. Acesso em: 11.02.25.

¹² Número de imigrantes atendidos pela Prefeitura de SP cresceu 54% nos últimos dois anos. Folha de S.Paulo, 12 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/numero-de-imigrantes-atendidos-pela-prefeitura-de-sp-cresceu-54-nos-ultimos-dois-anos.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Gráfico 8 - Número de estrangeiros acolhidos nos serviços da SMADS



Fonte: Observasampa.

Os indicadores sociais expostos neste trabalho evidenciam que o aumento expressivo da população em situação de vulnerabilidade da cidade de São Paulo, ao longo dos últimos anos, impõe desafios significativos para a efetivação da proteção social dessa camada da população. Por outro lado, o percentual de gastos com a Função Assistência Social em relação às despesas totais do município tem diminuído ao longo dos últimos anos, indicando uma menor priorização dessa área no orçamento municipal.

Diante desse cenário, é fundamental destacar que a assistência social é um direito do cidadão e um dever do Estado¹³, o que reforça a necessidade de um investimento contínuo e robusto da Rede Socioassistencial para garantir que todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, recebam o suporte adequado e tenham seus direitos garantidos.

Sem uma reorientação das prioridades alocativas da Administração e um aprimoramento nos mecanismos de execução orçamentária, é improvável que os objetivos de redução da pobreza estabelecidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações

¹³ Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Unidas¹⁴ (especialmente a ODS 1¹⁵) e as metas inscritas no Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025¹⁶ para fortalecimento da assistência social e promoção da inclusão e do desenvolvimento social sejam atingidos nos prazos estabelecidos. A não realização dessas metas terá consequências significativas para a sociedade como um todo e em especial para os segmentos mais vulneráveis da população, perpetuando as desigualdades sociais e econômicas e dificultando o progresso rumo a uma sociedade mais justa e inclusiva.

Desse modo, os indicadores sociais apresentados corroboram as recomendações exaradas por esta Corte de Contas no sentido da necessidade de reforço das dotações orçamentárias dos órgãos relacionados à Assistência Social e do aprimoramento dos mecanismos de execução orçamentária, de modo a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade na cidade de São Paulo.

b) Crítérios

Agenda Municipal 2030 (Lei Municipal nº. 16.817/18) e Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025 (Resolução COMAS-SP nº. 2.116/23).

c) Evidências

Indicadores sociais divulgados no ObservaSampa, Pesquisa “Crianças e Adolescentes em situação de rua – 2022” da SMADS e Informes Urbanos nº 63/2024 da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

d) Causas

O aumento da população em situação de vulnerabilidade em São Paulo pode ser atribuído a diversos fatores, incluindo a desigualdade econômica e social, desemprego e precarização das

¹⁴ Lei nº. 16.817, de 2 de fevereiro de 2018. Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação, autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018> Acesso em: 10 fev. 2025.

¹⁵ ODS 1 – Erradicação da pobreza. Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os distritos do Município.

¹⁶ Resolução COMAS-SP nº. 2.116/23. Aprova o Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/documents/d/assistencia_social/sei_095338698_resolucao_2116-pdf e https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/Plas/PLAS_2022-25.pdf. Acesso em: 14.02.25.

relações de trabalho, aumento do custo de vida, redução de programas sociais, crises econômicas, migração e deslocamento, impactos de desastres naturais e mudanças climáticas, dentre outros. Já a diminuição do percentual de despesas com a Função Assistência Social decorre de decisões sobre as prioridades de alocação de recursos da Administração.

e) Efeitos

Entre os diversos efeitos negativos, destaca-se a intensificação das desigualdades sociais e econômicas, que dificulta a mobilidade social e perpetua os ciclos de pobreza. Além disso, a sobrecarga dos serviços socioassistenciais compromete a abrangência e a qualidade do atendimento oferecido.

4. CONCLUSÃO

Com base nas constatações apresentadas, conclui-se que a cidade de São Paulo enfrenta desafios significativos na área de assistência social. Existem determinações exaradas por este Tribunal de Contas pendentes de cumprimento, indicando a necessidade de uma maior eficiência administrativa. Além disso, observou-se uma diminuição dos gastos com a Função Assistência Social no decorrer dos últimos anos, tanto em relação às despesas totais do município quanto aos valores orçamentários empenhados, o que fragiliza a capacidade de atendimento da rede socioassistencial, especialmente em um contexto de aumento expressivo dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco social. Isso impacta o alcance das metas de redução da pobreza, em todas as suas dimensões, estabelecidas na Agenda Municipal 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como as metas inscritas no Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025, que visam fortalecer a assistência social e promover a inclusão e o desenvolvimento social.

5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando a natureza e as especificidades do presente trabalho, este procedimento não se mostra aplicável.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

Os apontamentos deste trabalho corroboram as recomendações já efetuadas pelo Conselheiro Relator nos Pareceres relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo dos exercícios de 2022 e 2023, destacando a necessidade de reforçar as dotações orçamentárias destinadas à Assistência Social, bem como aprimorar os mecanismos de execução orçamentária (TC/003050/2023 e TC/004572/2024). Desse modo, não há novas propostas de encaminhamento a serem apresentadas.

São Paulo, em 27.02.2025.

SILVIA YURI MATSUMOTO
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IV

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Supervisora de Controle Externo 7
Coordenadoria IV