

JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO

ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2020

Processo:	TC/008658/2021
Interessada:	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto:	Função de Governo – Assistência Social – Exercício 2020
Relator:	Conselheiro Maurício Faria

Sumário

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA	2
II – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA	60
III – ACÓRDÃO	79

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO

1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/05741

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO Assistência Social

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

2.3. Área Fiscalizada

Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)

2.4. Período de realização

24.05.21 a 24.06.21

2.5. Período de abrangência

Exercício de 2020

2.6. Equipe de Fiscalização

Ana Mariko Hara TC nº 933

Giselle de O. C. Campos Ferreira TC nº 780

2.7. Procedimentos

- Identificar os responsáveis pelas áreas auditadas

- Identificar as legislações federais e municipais de Assistência Social.
- Verificar o cumprimento das exigências contidas nas legislações vigentes pelo município de São Paulo.
- Identificar nos instrumentos de planejamento as metas financeiras associadas à Função Assistência Social.
- Comparar os valores orçados/atualizados com os empenhados e pagos.
- Demonstrar a representatividade da Função Assistência Social na execução orçamentária da PMSP em 2020 e o respectivo grau de atingimento das metas financeiras propostas.
- Demonstrar a representatividade dos programas de governo na Função Assistência Social.
- Identificar as principais ações orçamentárias (projetos e atividades) dos programas 3007 e 3023.
- Identificar as metas financeiras associadas às ações orçamentárias dos programas nos instrumentos de planejamento.
- Comparar as metas previstas nos instrumentos com a execução realizada no exercício.
- Identificar as metas físicas associadas às ações orçamentárias dos programas nos instrumentos de planejamento.
- Comparar as metas previstas nos instrumentos com a execução realizada no exercício.
- Comparar e analisar a evolução histórica da quantidade de parcerias vigentes por serviço selecionado.
- Comparar e analisar a evolução histórica do número de vagas oferecidas ao longo dos anos desses serviços.

- Identificar e descrever por amostragem os serviços que compõem as atividades, demonstrando a quantidade de vagas ofertadas, bem como a taxa de ocupação.
- Verificar o desempenho trimestral dos indicadores no exercício de 2020 dos principais serviços.
- Apurar os resultados alcançados nas fiscalizações relativas à Função Assistência Social.
- Analisar o relatório de gestão apresentado pela SMADS quanto ao prazo de entrega e aos requisitos previstos no caput e § 1º do art. 5º da Resolução 16/2020 do TCMSP.
- Identificar as determinações de exercícios anteriores relacionadas à Função Assistência Social.
- Reproduzir as informações constantes do relatório emitido pelo sistema Diálogo, quanto a cada determinação.

2.8. Siglas

Abreviatura	Significado
BDC	Banco de Dados do Cidadão
CA	Centro de Acolhida
Cad Único	Cadastro Único para Programas Sociais
CCA	Centro para Criança e Adolescente
CCINTER	Centro de Convivência Intergeracional
Centro POP	Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua
CGB	Centro de Gestão de Benefícios
CJ	Centro da Juventude
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTA	Centro Temporário de Acolhimento
DEMES	Declaração Mensal de Execução dos Serviços Socioassistenciais
DM	Decreto Municipal
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FUMCAD	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NCI	Núcleo de Convivência para Idosos
OSC	Organização da Sociedade Civil

Abreviatura	Significado
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
SAICA	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua
SISA	Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários
SISCr	Sistema de Informação dos Centros de Referência
SISOrg	Sistema de Cadastro de Organizações
SISRua	Sistema de Atendimento do Cidadão em Situação de Rua
SIVIAS	Sistema de Vigilância da Assistência Social
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de SP

3. RESUMO

A maior parte dos serviços de Assistência Social ofertados no Município de São Paulo é executada pela rede parceira da SMADS, cabendo a esta o papel de fiscalização. Em 2020, 64,8% dos valores liquidados na Função (R\$ 1,125 bi) compuseram o Elemento de Despesa “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, no qual estão alocadas as parcerias celebradas por meio de Termos de Colaboração, que substituíram os antigos convênios.

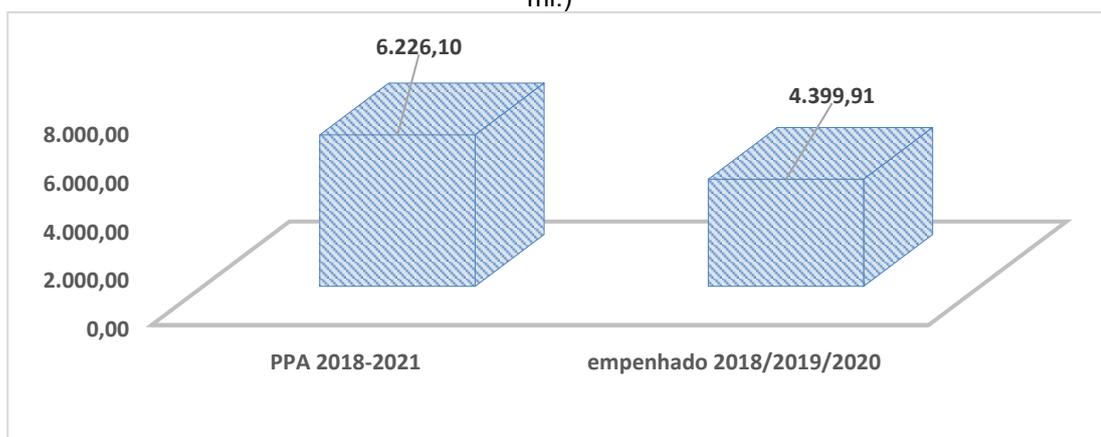
Desde 2019, o Programa 3023, “Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade” é o de maior representatividade na Função Assistência Social, com 80,1% do total liquidado em 2020. Além desse, destacamos também o Programa 3007, “Garantia dos direitos da população idosa”, que em 2020 representou 3,7% do montante liquidado e que, por abrigar ações voltadas à população idosa, tende a crescer à medida que a população envelhece.

No PPA 2018/2021, as ações orçamentárias dos Programas 3007 e 3023 não apresentam metas físicas compatíveis com a definição dada pelo MCASP 7ª edição, o que impede o adequado acompanhamento e monitoramento em relação a esse instrumento de planejamento, devido à especificação inadequada do produto, bem como a meta generalizada de 1,00 (uma) entrega física para cada ano do PPA.

Dentre as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2020, previstas na Lei Municipal nº 17.152/2019 (LDO-2020), foram previstas duas relacionadas à Assistência Social, específicas ao Programa 3023, as quais tratavam do atendimento a crianças em situação vulnerabilidade e a pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas e que, de acordo com as informações apresentadas pela SMADS, foram atingidas.

Quanto à execução orçamentária da Função Assistência Social em comparação ao PPA 2018-2021, foram empenhados, até 2020, 70,7% dos valores previstos, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

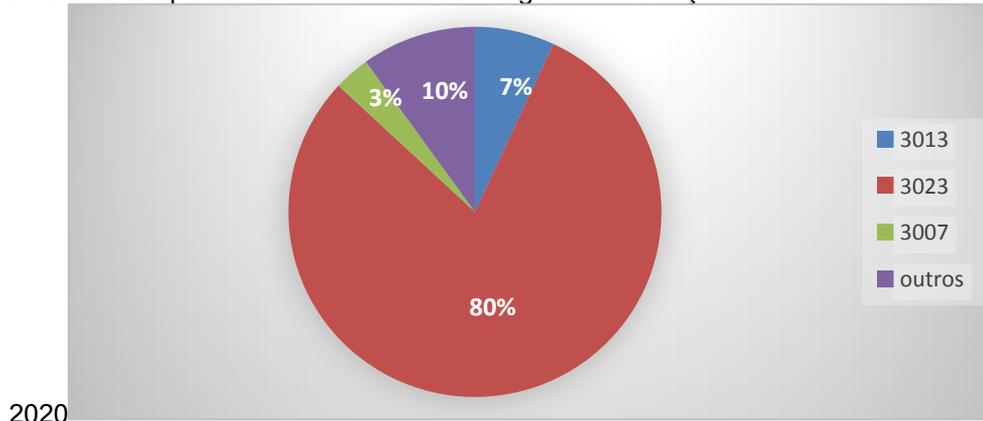
Gráfico 3.1- Previsto PPA x Empenhado 2018 a 2020 – Função Assistência Social (em R\$ mi.)



Fonte: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco (consulta em 28.05.21).

Dos valores atualizados da LOA/2020, para a Função Assistência Social, o Programa 3023 é responsável por R\$ 1,80 bilhão, e o Programa 3007 por R\$ 70,3 milhões. Somados, representam aproximadamente 83% do valor total, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 3.2 – Representatividade de cada Programa na Função Assistência Social – LOA



Fonte: Sistema Ábaco (consulta em 09.06.21).

O Projeto/Atividade mais representativo do Programa 3023, em 2020, foi o “2440 - Renda Básica Emergencial” que correspondeu a 27,9% do total liquidado no Programa. Tal ação orçamentária, que não estava prevista no PPA 2018-2021 tampouco na LOA/2020, foi estabelecida a partir da promulgação da LM nº 17.504/2020, que dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no Município de São Paulo, em decorrência da pandemia da COVID-19.

Merece destaque, e também guarda relação com ações de enfrentamento à pandemia, a atividade “6167 - Benefícios Eventuais”, cuja execução orçamentária alcançou 2.232%, em relação ao orçamento aprovado antes do início da pandemia. Pelos dados contidos no Sistema Ábaco, verifica-se que por meio dessa ação foi realizada a distribuição gratuita de itens à população.

O Projeto/Atividade mais significativo do Programa 3007 foi o 6154 – “Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População Idosa”, representando 56,5% do montante total liquidado. A Ação abrange os serviços Instituto de Longa Permanência para Idosos (ILPI), Centro Dia para Idoso e o Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa e atingiu 88,4% de realização em relação ao previsto.

O Projeto/Atividade 2902 – “Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa” representa 43,5% do total liquidado e nele está inserido o Serviço de Convivência e

Fortalecimento de Vínculos na modalidade Núcleo de Convivência de Idosos (NCI).

Do total de serviços ofertados pela SMADS, independentemente de qual programa pertença, a quantidade de parcerias e vagas tem se mantido estável nos últimos quatro anos (oscilação negativa próxima a 5% para as parcerias e 3% para as vagas disponibilizadas).

Na análise da produção dos serviços específicos do Programa 3023, constata-se que houve aumentos nos números de vagas entre dez/2019 e dez/2020, para alguns serviços. Segundo a SMADS, o aumento identificado nos Centros de Acolhida para idosos deve-se ao envelhecimento da população e a ações que visaram o acolhimento de população idosa para garantir proteção e distanciamento social durante a pandemia da COVID-19. Para os Centros de Acolhida para adultos, a Pasta também correlaciona o aumento ocorrido no número de vagas às medidas adotadas para contenção da pandemia no Município, como a transformação desses Centros de 16 horas para 24 horas e o aumento nas vagas ofertadas durante o Estado de Emergência decretado.

Com relação à prestação dos serviços socioassistenciais de forma descentralizada, os acompanhamentos de execução realizados durante o ano de 2020 identificaram impropriedades, dentre as quais destacamos as listadas a seguir, que são apontamentos específicos a determinados ajustes, mas que foram recorrentes nas auditorias realizadas:

Quadro 3.1 – Apontamentos recorrentes nos acompanhamentos de execução realizados em 2020

Apontamentos recorrentes
Não junção ou a junção intempestiva, nos processos administrativos, dos documentos referentes ao acompanhamento e controle das parcerias celebradas.
Avaliações promovidas pelo Gestor da Parceria em desacordo com os critérios estabelecidos no art. 116 da IN nº 03/SMADS/2018.
Fragilidades tanto nos controles internos da SMADS, quanto nos controles contábil-financeiros exercidos pela SMADS nas parcerias com as OSCs.
Não elaboração pelos gestores das parcerias do Relatório Técnico Semestral de Monitoramento e Avaliação, previsto no art. 128 da IN nº 03/SMADS/2018.
Não atendimento integral por parte das Entidades parceiras das regras de publicidade e transparência previstas no parágrafo único do art. 11 da LF nº 13.019/2014 e no art. 8º da IN nº 03/SMADS/2018.

Apontamentos recorrentes

Utilização de mais de uma conta bancária por parceria, possibilitando a movimentação de recursos entre contas bancárias, e dificultando o controle da destinação dos recursos repassados; dentre outros.
--

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos acompanhamentos de execução de termos de colaboração realizados em 2020.

Na revisão do Programa de Metas 2019-2020, a SMADS ficou responsável, parcial ou totalmente, por 4 objetivos, 5 metas e 12 iniciativas, das quais verificamos que, ao final do biênio 2019-2020, restaram demonstrados somente a participação atribuída a SMADS em 1 meta e o cumprimento integral de 1 iniciativa, destacando que para diversos casos não foram estabelecidos quantitativos, percentuais ou ações passíveis de serem mensuradas a fim de se aferir o cumprimento.

Os indicadores de desempenho utilizados pela SMADS estão em processo de reformulação, visando à adaptação às regras estabelecidas pela Lei nº 13.019/2014. Para tanto, foram editadas Instruções Normativas para gradativamente substituir os atualmente existentes. Entretanto, os novos indicadores não foram implementados, descumprindo os prazos previstos na legislação, e os resultados obtidos em relação aos vigentes se mostram bastante aquém dos parâmetros estabelecidos. Ademais, os procedimentos adotados pela SMADS em vista das contingências postas pela pandemia de COVID-19 fizeram com que os dados coletados se mostrassem insuficientes para análise e acompanhamento no ano de 2020 dos indicadores existentes.

Quanto aos sistemas de cadastro de usuários dos serviços, existem inconsistências como a possibilidade de múltiplos cadastros para o mesmo cidadão, a falta de mecanismos de integração das informações para consolidação dos dados em nível municipal, a existência de controles de cadastro em formulários físicos tanto na rede parceira como na rede socioassistencial direta, a falta de mecanismos de integração entre os sistemas existentes; e as informações de caráter qualitativo restritas aos controles físicos das unidades.

Com vistas a melhorar esse cenário, a IN nº 04/SMADS/2018 estabeleceu a criação do sistema SIVIAS, com o objetivo implantar o prontuário eletrônico unificado, o que não foi feito no prazo previsto no art. 17 da referida norma (até fevereiro de 2020).

As fragilidades e impropriedades expostas, quanto aos diversos aspectos de análise da Função Assistência Social, refletem a necessidade de melhorias, em especial, considerando a representatividade dos serviços prestados por entidades parceiras, no que tange à confiabilidade e a eficiência do controle exercido sobre as execuções e prestações de contas dos serviços prestados aos usuários.

Em relação à Resolução TCMSP nº 16/2020, o relatório apresentado pela SMADS não atendeu aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º, e não permitiu uma avaliação qualitativa do desempenho da Função de governo Assistência Social de 2020, em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes, além de não apresentar elementos que permitam à Pasta acompanhar as séries históricas de indicadores, aprimorando o planejamento, o cumprimento dos objetivos e a implementação das políticas públicas.

Instada nesses aspectos, a SMADS apresentou algumas informações relativas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, no que tange à reorganização dos serviços prestados, promovida por meio de normativos editados, e a dados quantitativos sobre serviços socioassistenciais relevantes. Citou, dentre outros, a distribuição de 738.171 cestas básicas e 652.000 kits de higiene, e a criação de 180 vagas de acolhimento em hotéis e 207 em centros de acolhimento específicos para idosos. Informou também que o pagamento da Renda Básica Emergencial foi feito a 474.825 famílias em 2020, o que representou quase R\$ 400 milhões distribuídos.

Por fim, mencionou que as ações desenvolvidas pela Pasta ampliaram a proteção social oferecida pela PMSP no contexto da pandemia de COVID-19 e

vêm sendo monitoradas a partir de instrumentais e sistemas existentes, contudo, não há relatório ou estudo específico quanto às ações emergenciais executadas, o que reforça a situação de carências estruturais da SMADS, com impacto no efetivo acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços ofertados à população.

4. FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL 2020

4.1. Introdução

Trata o presente de Análise da Função de Governo Assistência Social, com base nos resultados alcançados no Exercício de 2020.

Os serviços de Assistência Social no município de São Paulo são financiados, em sua maior parte, pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) que recebe as transferências do Fundo Estadual de Assistência Social, do Fundo Nacional de Assistência Social e de dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse Fundo é gerido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e tem sua gestão fiscalizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O **Quadro 1** a seguir demonstra a representatividade do FMAS na Função Assistência Social.

Quadro 1 – Valores Liquidados por Órgão na Função Assistência Social em 2020

Órgão	Execução (em milhões de R\$)	%
FMAS	1.204,35	69,4%
SMADS	492,26	28,4%
FUMCAD	32,35	1,8%
Outros	6,25	0,4%
Total	1.735,21	100,0%

Fonte: Sistema Ábaco-TCM. Acesso em 08.06.21.

Registre-se que esse valor liquidado na Função Assistência social representa 4% do total liquidado pela PMSP em 2020.

A maior parte dos serviços da Assistência Social no município é executada pela rede parceira da SMADS, cabendo a esta o papel de fiscalização. Do total dos

recursos orçamentários da Assistência Social liquidados em 2020, 64,8% compuseram o Elemento de Despesa “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, destinado pelo FMAS para a realização de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para prestação dos serviços tipificados na Portaria nº 46/SMADS/2010.

Desde o início da vigência para os municípios da Lei nº 13.019/2014, em 2017, foram estabelecidos novos tipos de parcerias: Termos de Colaboração; Termos de Fomento; e Acordos de Cooperação; que substituíram os convênios antes celebrados. O **Quadro 2** a seguir apresenta a evolução das parcerias firmadas pela SMADS, com relação ao número de ajustes, entidades conveniadas, vagas e repasse mensal nos anos de 2017 a 2020.

Quadro 2 – Parcerias Firmadas e dados gerais - 2017 a 2020 - SMADS

Tipos	2017	2018	2019	2020	Δ% 20/17	Δ% 20/19
Parcerias	1.291	1.269	1.243	1.225	-5,1	-1,4
Entidades Parceiras	376	365	355	336	-10,6	-5,4
Vagas	225.634	220.845	215.227	218.253	-3,3	1,4
Repasse Mensal (R\$)	81.384.052	84.373.323	81.833.210	87.641.681	7,7	7,1

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações da SMADS.

Essas parcerias são majoritariamente financiadas com recursos do Tesouro Municipal, que em 2020 representou 88,8% dos recursos liquidados na função, e visam atender ao previsto em diversos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Programa de Metas.

Em 2020, devido à pandemia pelo COVID19, a Pasta publicou orientações técnicas à rede socioassistencial: Notas Técnicas nº 01, 02, 03 e 04/2020. Posteriormente, essas orientações foram consolidadas e aprofundadas por meio do Plano de Contingência da SMADS durante a pandemia de COVID-19 (Portaria nº 39/SMADS/2020), com o objetivo de subsidiar a reorganização do funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais no contexto da pandemia pelo COVID 19, considerando as demandas da população e o cenário

epidemiológico do Município de São Paulo, em condições de segurança para usuários e trabalhadores.

A SMADS alegou que, desta forma, orientando a rede acerca do distanciamento social, da higienização pessoal e sanitização de ambientes, do monitoramento das condições de saúde, testagem, comunicações e orientações aos cidadãos e funcionários, bem como definindo parâmetros para o funcionamento dos CRAS, CREAS e Centros POP e dos serviços de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, manteve o atendimento aos seus mais de 200 mil usuários, seguindo todos os protocolos sanitários e de saúde, minimizando as situações de risco e vulnerabilidade social e contribuindo para a execução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Após instada, a SMADS também discorreu, em recente informação, sobre outras iniciativas da Pasta que possibilitaram a adequação da utilização dos recursos orçamentários para adaptar a rede socioassistencial parceira aos desafios da pandemia, tais como: possibilidade de flexibilização dos recursos da parceria para contratação temporária de recursos humanos a fim de substituir profissional eventualmente afastado por COVID-19; possibilidade de utilização dos recursos da parceria destinados à alimentação e materiais socioeducativos e pedagógicos para aquisição de cestas básicas e equipamentos de proteção individual; possibilidade de contratação de profissionais adicionais pelos serviços de acolhimento e convivência de pessoas em situação de rua; aditamento dos serviços de acolhimento a pessoas em situação de rua para conversão de todas as vagas para a modalidade 24h; e aditamento dos Núcleos de Convivência para Adultos em Situação de Rua para distribuição de refeições adicionais.

4.1.1. Programa de Metas 2017-2020

Em 2019, a PMSP fez uma reformulação no Programa de Metas 2017-2020 denominada Revisão Programática 2019-2020 do Programa de Metas

2017-2020. A Revisão Programática 2019-2020 foi reestruturada com 36 objetivos estratégicos, 71 metas e 213 iniciativas, sendo a SMADS responsável, parcial ou totalmente, por 4 objetivos, 5 metas, e 12 iniciativas, que são desdobramentos das metas.

Em auditoria¹ realizada sobre os resultados alcançados pela SMADS, foi constatado que, ao final do biênio 2019-2020, duas metas não tiveram seu atingimento comprovado; para outras duas, de responsabilidade conjunta com outras Secretarias, não restou comprovada a participação da SMADS no atingimento; e, para a última, foi comprovada a participação quantitativa atribuída à SMADS no alcance da meta.

Além disso, constatamos não ser possível afirmar que a SMADS atingiu 73,09% das metas propostas para o biênio 2019/2020, como consta do Relatório Final do Programa de Metas 2019-2020, devido à falta de comprovação de parte dos quantitativos indicados e às informações incompletas e imprecisas apresentadas.

Quanto às 12 iniciativas da Assistência Social, ao final do biênio 2019-2020, somente a relacionada à realização do censo da população em situação de rua foi atendida. Para outra iniciativa foi demonstrado 60% de cumprimento, para outras duas não houve comprovação de atendimento, e para as demais não foram definidos parâmetros mensuráveis a fim de se aferir o alcance dos objetivos propostos.

4.1.2. Indicadores de Desempenho

Os indicadores de desempenho previstos na Lei Municipal nº 14.173/2006 (Qualidade dos Serviços Públicos), regulamentada pelo DM nº 47.972/2006, não incluem a Assistência Social.

¹ TC 006428/2021

A Portaria nº 46/SMADS/2010 prevê os indicadores para cada tipo de serviço tipificado pela rede socioassistencial e operado através de parcerias. Esses indicadores estão em processo de substituição, pois, em setembro de 2018 foram editadas as Instruções Normativas 03/SMADS/2018 e 04/SMADS/2018, que estabelecem novas formas de avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais, que se adaptam às diretrizes previstas no MROSC.

Na avaliação de cada uma das parcerias, os indicadores são os previstos na IN nº 03/SMADS/2018, e para avaliação da qualidade das linhas de serviços ofertados, devem ser utilizados os previstos na IN nº 04/SMADS/2018.

Conforme informações contidas das auditorias realizadas nos Programas 3007 e 3023, os indicadores da IN nº 03/SMADS/2018 estão sendo utilizados desde setembro de 2018, e os indicadores da IN nº 04/SMADS/2018 ainda não haviam sido implantados até o final de 2020. Conforme o art. 17 da IN nº 04/SMADS/2018, o prazo para finalização dessa implantação se esgotou em fevereiro de 2020. Sendo assim, ainda são utilizados os indicadores previstos na Portaria nº 46/SMADS/2010, para avaliação dos serviços prestados à população.

Com a publicação do Decreto Municipal nº 59.283/2020, que declarou a situação de emergência em razão da pandemia de COVID-19, foi editada a Nota Técnica nº 02/SMADS/2020, que determinou a suspensão da entrega das Declarações Mensais de Execução dos Serviços Socioassistenciais (DEMES), a coleta de dados dos serviços passou a ser feita com limitações por meio do Formulário de Monitoramento Semanal. Além disso, o monitoramento de alguns indicadores foi realizado a partir dos dados inseridos nos sistemas eletrônicos informacionais: SISA para serviços de acolhimento (alta complexidade) e SISRUA para os serviços especializados de abordagem social.

A partir da publicação do Plano de Contingência da SMADS, em setembro de 2020 (Portaria nº 39/SMADS/2020), e posteriores normativos que indicaram datas/períodos para as retomadas das atividades presenciais, foi elaborado um novo Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial, com

periodicidade mensal e com coleta de dados específicos por tipologia, de forma a possibilitar o monitoramento de parte dos indicadores existentes.

4.1.3. Cadastros de Usuários dos serviços

O artigo 3º da Instrução Normativa nº 04/SMADS/2018 instituiu como instrumentos do sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial 5 (cinco) sistemas eletrônicos informacionais: Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA); Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRua); Sistema dos Centros de Referência de Assistência Social (SISCr); Sistema de Cadastro de Organizações (SISOrg) e Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS). Além desses sistemas, a SMADS utiliza o Banco de Dados do Cidadão (BDC), gerido pelo Centro de Gestão de Benefícios (CGB).

Os sistemas BDC, SISA, SISRua e SISCr são utilizados para cadastro dos usuários e atendimentos da rede de serviços socioassistenciais no município de SP e o SISOrg tem como objetivo o cadastro das OSCs para fins de certificação e concessão de mérito social.

Esses sistemas apresentam inconsistências, como: a possibilidade de múltiplos cadastros do mesmo cidadão e a falta de mecanismos de integração das informações para consolidação dos dados a nível municipal. Além disso, há controles de cadastro em formulários físicos tanto na rede parceira como na rede socioassistencial direta, o que dificulta a consolidação das informações nos sistemas de cadastro de usuários e a geração de relatórios com informações íntegras e fidedignas sobre a quantidade de atendimentos realizados e os históricos dos cidadãos com dados qualitativos.

As informações produzidas pelos sistemas de cadastro da SMADS, utilizadas pelos gestores para a tomada de decisões, são frágeis, tendo em vista que muitos procedimentos são manuais e os registros realizados em papel, faltando mecanismos de integração entre os sistemas existentes, e informações de

caráter qualitativo, que ficam restritas aos controles físicos das unidades. Para melhorar esse cenário, a IN nº 04/SMADS/2018 estabeleceu a criação do sistema SIVIAS, que tem por objetivo implantar o prontuário eletrônico unificado. Até o final de 2020, esse sistema não foi implantado, em desacordo com o prazo previsto no art. 17 da IN nº 04/SMADS/2018, que se esgotou em fevereiro de 2020. Segundo a SMADS, a implantação foi descontinuada em razão da inviabilidade orçamentária para a internalização do projeto pela PRODAM.

Ademais, a SMADS também é responsável por alimentar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) com dados das famílias de baixa renda do município de São Paulo, que não necessariamente são usuárias dos serviços de Assistência Social.

4.2. Programas

O **Quadro 3** a seguir apresenta os valores planejados no PPA 2018-2021 para os Programas de Governo da Função Assistência Social, comparados com os empenhos nesses programas em 2020.

Quadro 3 – Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 – Função Assistência Social

Assistência Social	2018		2019		2020		2021		Total (2018-2021)	
	Planejado	Empenhado	Planejado	Empenhado	Planejado	Empenhado	Planejado	Empenhado	Planejado	Empenhado
Programa	(R\$ mi.)	(%)	(R\$ mi.)	(%)	(R\$ mi.)	(%)	(R\$ mi.)	(%)	(R\$ mi.)	(%)
3013	736,5	81,1	720,1	14,7	716,3	13,9	732,7	-	2.905,60	27,6
3023	490,6	90,4	474,3	203,4	492,2	300,4	505,4	-	1.962,60	147,1
3007	72,8	90,7	91,9	72,6	107,6	60,8	105,1	-	377,6	52,5
Subtotal	1.299,90	85,2	1.286,30	88,5	1.316,20	124,8	1.343,30	-	5.245,70	74,1
Outros	225,8	66	247,7	62,5	249,6	83,5	257,2	-	980,4	52,2
Total	1.525,70	82,3	1.534,10	84,3	1.565,80	118,2	1.600,50	-	6.226,10	70,7

Fonte: PPA 2018-2021, Relatório de Auditoria Programada do TC nº 001554/2021.

Os Programas “3023 – Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade” e “3013 – Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência” formavam o principal núcleo de ação das Políticas voltadas para a Assistência Social do Município de São Paulo.

Entretanto, com a reclassificação orçamentária das despesas ocorrida em 2019, quantidade significativa de Ações Orçamentárias, principalmente às referentes ao Programa 3013, passaram a ser classificadas no Programa 3023.

A LM nº 17.253/2019, Lei Orçamentária Anual, estimou a receita e fixou a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020 em R\$ 68.989.440.667,00, montante que, após atualizações, alcançou R\$ 71.924.155.158,16. Para a Função Assistência Social foi fixado o valor atualizado de R\$ 2.251.833.859,59 (3,1%).

O **Quadro 4** apresenta a execução orçamentária da Função Assistência Social por Programa de Governo em 2020.

Quadro 4 – Lei Orçamentária Anual - Função Assistência Social - 2020 (em R\$)

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (D/A)
3007	73.214.497,00	70.335.616,75	65.460.765,83	64.169.495,18	87,7
3013	123.569.645,00	155.723.328,81	99.222.376,98	89.689.141,28	72,6
3023	1.201.666.229,00	1.801.925.521,44	1.478.386.354,73	1.389.173.426,22	115,7
Subtotal	1.398.450.371,00	2.027.984.467,00	1.643.069.497,54	1.543.032.062,68	110,3
Outros	221.967.712,00	223.849.392,59	208.417.318,50	192.181.292,39	86,6
Total	1.620.418.083,00	2.251.833.859,59	1.851.486.816,04	1.735.213.355,07	107,1

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (sistema de informações do TCM) em 28.01.21.

O Programa 3023 é o de maior representatividade na Função Assistência Social. Do total liquidado em 2020, representou 80,1% da Função.

Diante das já comentadas alterações orçamentárias ocorridas, da perda de representatividade do Programa 3013 e da relevância das ações executadas por meio do Programa 3007 (“Garantia dos direitos da população idosa”), selecionamos este, bem como o Programa 3023, para a realização dos trabalhos de Auditoria relacionados à Função Assistência Social no ano de 2020.

As análises realizadas encontram-se nos itens a seguir.

4.2.1. Programa 3007 - Garantia dos direitos da população idosa

Conforme a Lei Municipal nº 16.773/2017 (PPA 2018/2021), o objetivo do Programa 3007 é “Criar mecanismos para que o respeito aos idosos prepondere e eles tenham a possibilidade plena de exercício de seus direitos, coibidas todas as formas de discriminação”.

O **Quadro 5** apresenta a execução física e financeira das ações mais expressivas em termos de valores financeiros estabelecidas para o Programa 3007 no PPA 2018-2021 e relacionadas à Função Assistência Social.

Quadro 5 – Programa 3007 – Garantia dos direitos da população idosa – PPA 2018/2021

Projeto/Atividades*	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO			
		Plan.	Realizado (%)		Plan.	Liquidado (%)		
			2020	Acum.		2020	Acum.	
1901	Construção e Implantação de Equipamentos de Proteção e Convivência da Pessoa Idosa	un.	1	-	-	10.754.212,00	0,0	0,0
1902	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Proteção e Convivência da Pessoa Idosa	un.	1	-	-	764.278,00	0,0	0,0
2813	Ações Permanentes de Promoção dos Direitos da População Idosa	un.	1	-	-	98.000,00	0,0	0,0
2902	Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção e Convivência da Pessoa Idosa	un.	1	-	-	85.754.131,00	32,6	97,3
6154	Proteção Social Especial à População Idosa	un.	1	-	-	280.179.457,00	12,9	39,9
Subtotal			-	-	-	377.550.078,00	17,0	51,7
Outras			-	-	-	0,00	-	-
Total			-	-	-	377.550.078,00	17,0	51,7

Fonte: PPA 2018-2021, Sistema Ábaco-TCM em 10.03.21, valores liquidados em 2020.

*Foram considerados os nomes das Ações Orçamentárias conforme constam no PPA 2018-2021.

Verifica-se que não houve liquidação de valores nos projetos/atividades 1901, 1902 e 2813 em 2018, 2019 e 2020. Além disso, transcorridos 75% do período do atual Plano Plurianual, foram liquidados pouco mais 50% do total previsto para o programa.

Segundo a SMADS, com a revisão do Programa de Metas 2017-2020, foram

estabelecidas novas prioridades, o que levou o remanejamento da execução orçamentária.

Como já mencionado em auditorias anteriores, o PPA 2018-2021 apresentou, para todas as metas físicas relacionadas às ações orçamentárias a quantidade 4 (1 para cada ano). Tal fato não é condizente com a definição de meta física do subitem 4.2.3.4 do MCASP 7ª edição e, portanto, não permite aferir seu cumprimento, nem o atingimento do objetivo de cada projeto/atividade.

De acordo com o PPA 2018-2021, “a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades para cada ano, promovendo os ajustes eventualmente necessários ao Plano Plurianual”, ou seja, a LDO ajusta as metas a serem cumpridas em cada exercício, levando em conta o executado e o previsto ao longo do período de vigência do PPA 2018-2021 e o Programa de Metas 2017-2020 da Cidade de São Paulo.

A Lei Municipal nº 17.152, de 31 de julho de 2019 (LDO-2020) em seu Anexo III estabeleceu as metas e prioridades da Administração para o exercício de 2020, porém, com relação à Assistência Social, não foram contempladas metas relativas ao Programa 3007.

a) Gestão/Execução Orçamentária

No **Quadro 6** a seguir, apresentamos a execução orçamentária do Programa de Governo 3007, referentes exclusivamente a Função Assistência Social, que o compõem:

Quadro 6 – Execução orçamentária do Programa 3007 – janeiro a dezembro de 2020 (em R\$)

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
1396 - Ampliação, Reforma e Requalificação do Centro Dia - CDI na Lapa	150.000,00	0,00	0,00	0,00	-
1199 - Construção de Centro de Convivência do Idoso no bairro Jd. Noemia/Jd. Helena	750.000,00	0,00	0,00	0,00	-
1200 - Construção de Centro de Convivência do Idoso no bairro Parque do Carmo/Cidade Lider	750.000,00	0,00	0,00	0,00	-
2902 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa	27.851.971,00	29.594.438,75	28.621.040,52	27.926.605,64	100,3

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
6154 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População Idosa	40.979.142,00	38.113.978,00	36.839.725,31	36.242.889,54	88,4
Subtotal FMAS	70.481.113,00	67.708.416,75	65.460.765,83	64.169.495,18	91,0
2813 - Ações Permanentes de Promoção dos Direitos da População Idosa	2.627.200,00	2.627.200,00	0,00	0,00	-
2803 - Manutenção e Operação dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais	106.184,00	0,00	0,00	0,00	-
Subtotal FMI	2.733.384,00	2.627.200,00	0,00	0,00	-
TOTAL GERAL	73.214.497,00	70.335.616,75	65.460.765,83	64.169.495,18	87,6

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco e LOA/2020 – LM nº 17.253/2020 – Valores apurados em 2020. Acesso em 09.06.21.

Em 2020, houve liquidação de 87,6% do total previsto para o ano.

O Projeto/Atividade mais significativo do Programa foi o 6154 – “Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População Idosa”, representando 56,5% do montante total liquidado. A Ação abrange os serviços Instituto de Longa Permanência para Idosos (ILPI), Centro Dia para Idoso e o Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa e atingiu 88,4% de realização em relação ao previsto.

O Projeto/Atividade 2902 – “Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa” representa 43,5% do total liquidado e nele está inserido o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos na modalidade Núcleo de Convivência de Idosos (NCI).

Foram previstas despesas com recursos do Fundo Municipal do Idoso, nos Projetos/Atividades 2803 e 2813, no montante de R\$ 2.733.384,00. Entretanto, não houve realização desses valores.

Apesar de haver recursos orçados para construção, ampliação, reforma e requalificação de equipamentos voltados para idosos com recursos do FMAS

(ações 1396, 1199 e 1200), não houve valores empenhados/liquidados, assim como aconteceu nos dois últimos anos.

b) Indicadores de Desempenho

O Anexo III do PPA 2018-2021 prevê 9 indicadores para avaliação do Programa 3007, porém, estes não estão relacionados à função Assistência Social.

Os indicadores atualmente vigentes são os previstos na Portaria nº 46/SMADS/2010, que prevê metas de resultados para os serviços prestados e continua sendo utilizada pelas unidades da SMADS para avaliação dos serviços prestados à população. Para esse programa, são também aplicadas as Portarias nº 09/SMADS/2012 e nº 65/SMADS/2016.

Segundo a SMADS, em razão das limitações impostas pela pandemia causada pelo Coronavírus, como restrição no atendimento presencial e acompanhamento majoritariamente remoto dos usuários, a maioria dos indicadores nas auditorias trimestrais programadas teve seu monitoramento inviabilizado – seja ele parcial ou por completo.

Apresentamos a seguir o desempenho dos indicadores dos principais serviços dos projetos/atividades 2902 e 6154, para os períodos em que a SMADS promoveu o monitoramento e a avaliação dos resultados, sendo que para os 2º, 3º e 4º trimestres os indicadores ficaram prejudicados em função da pandemia causada pelo Coronavírus, razão pela qual se encontram zerados.

b.1) 2902 – Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa

Quadro 7 – Indicadores do Núcleo de Convivência de Idosos (Convivência)

Indicador	Meta	Trimestre			
	Portaria 09/SMADS/2012	1º	2º	3º	4º
Número médio de serviços		86	-	-	-
Número médio de vagas		11.710	-	-	-

Número médio de vagas de convivência		7.110			
Percentual médio de ocupação de vagas nas atividades de acompanhamento de convivência no trimestre	≥ 90%	85%	-	-	-
Percentual médio de idosos beneficiários de BPC atendidos no trimestre	≥ 40%	10%	-	-	-
Percentual médio de idosos oriundos de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda atendidos no trimestre	>=20%	-	-	-	-

Fonte: Portaria nº 09/SMADS/2012 e planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Quadro 8 – Indicadores do Núcleo de Convivência de Idosos (Domiciliar)

Indicador	Meta Portaria 09/SMADS/2012	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número médio de serviços		86	-	-	-
Número médio de vagas		11.710	-	-	-
Número médio de vagas domiciliares		4.600			
Percentual médio de ocupação de vagas nas atividades de acompanhamento de convivência no trimestre	≥ 90%	98%	-	-	-
Percentual médio de idosos beneficiários de BPC atendidos no trimestre	≥ 40%	53%	-	-	-
Percentual médio de idosos oriundos de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda atendidos no trimestre	≥ 20%	-	-	-	-
Percentual médio de idosos vulneráveis por impossibilidade de acesso ao serviço e com necessidade de acompanhamento domiciliar com Plano de Desenvolvimento de Usuário – PDU desenvolvido no trimestre	100%	87%	-	-	-

Fonte: Portaria nº 09/SMADS/2012 e planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Para nenhum dos dois serviços obtivemos o indicador “Percentual médio de idosos oriundos de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda atendidos no trimestre”. A SMADS justificou que não há formas de apurar o indicador com os instrumentais e fluxos de trabalho existentes.

No 1º trimestre não foram alcançadas as metas referentes ao percentual médio de ocupação de vagas nas atividades de acompanhamento de convivência e de idosos beneficiários de BPC (**Quadro 7**) e de idosos vulneráveis por impossibilidade de acesso ao serviço e com necessidade de acompanhamento domiciliar com Plano de Desenvolvimento de Usuário – PDU (**Quadro 8**).

b.2) 6154 – Proteção Social Especial à População Idosa

Quadro 9 – Instituição de Longa Permanência de Idosos

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número médio de serviços		14	14	14	14
Número médio de vagas		480	480	480	480
Taxa média de ocupação		95%	91%	92%	96%
Percentual médio de idosos, sem restrição ao recebimento de visitas, que receberam visitas durante o trimestre	100%	33%	-	-	-
Percentual médio de atividades externas realizadas com usuários durante o trimestre	3 atividades (uma por mês)	56	-	-	-
Percentual médio de famílias de idosos acompanhadas pelo assistente social pela ausência de visita mensal ao idoso durante o trimestre	100%	27%	-	-	-

Fonte: Portaria nº46/SMADS/2010 e planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

No primeiro trimestre não foram alcançadas as metas referentes ao percentual médio de idosos que receberam visitas e o percentual médio de famílias de idosos acompanhadas pelo assistente social pela ausência de visita mensal ao idoso.

Para a meta de percentual médio de atividades externas, em que pese a Portaria nº 46/SMADS/2010 mencionar tratar-se de “percentual”, é estipulada quantidade em número absoluto (3). Dessa forma, o número de atividades informado pela SMADS (56) para o 1º trimestre supera a meta. Entretanto, tal resultado demonstra que esse indicador apresenta uma meta subestimada.

Apresentamos a seguir os dados enviados a respeito do serviço Centro Dia para Idosos. A maioria dos indicadores previstos na Portaria nº 65/SMADS/2016 não foi verificada por falta de informações. Neste caso, a SMADS novamente justifica que não há formas de apurar os indicadores com os instrumentais e fluxos de trabalho existentes, assim, foram selecionados pela pasta aqueles com possibilidade de apuração.

Quadro 10 – Centro Dia para Idosos

Indicador	Meta Portaria 65/SMADS/2016	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número médio de serviços		16	-	-	-
Número médio de vagas		480	-	-	-
Taxa média de ocupação		104,00%	-	-	-
Total de funcionários com nível superior	≥ 5	-	-	-	-
Total de funcionários com nível médio/fundamental	≥ 16	-	-	-	-
Acesso a Programas de Transferência de Renda	100%	-	-	-	-
Nº de pessoas beneficiárias do BPC	> 80%	-	-	-	-
Nº de pessoas atendidas com algum grau de dependência	> 80%	-	-	-	-
Frequência média mensal	> 90%	-	-	-	-
Nº de refeições servidas	> 90%	-	-	-	-
Nº de entrevistas de acolhida novos usuários	100%	76,00%	-	-	-
Nº de PIAs	100%	88,00%	-	-	-
Nº de entrevistas com psicólogos novos usuários	100%	-	-	-	-
Participação em oficinas	≥ 70%	-	-	-	-
Participação em cursos	≥ 70%	-	-	-	-
Participação em palestras	≥ 70%	-	-	-	-

Fonte: Portaria nº 65/SMADS/2016 e planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

No 1º trimestre, não foram alcançadas as metas referentes ao número de entrevistas de acolhida de novos usuários e ao número de PIAs em andamento e os demais indicadores previstos para estes serviços não foram informados.

Da análise dos resultados dos indicadores atinentes ao Programa “3007 - Garantia dos direitos da população idosa” (**Quadros 7 a 10**), em que pese o contexto vivenciado em 2020 da pandemia da COVID-19, conclui-se que muitos indicadores estão aquém das metas previstas nas respectivas Portarias e outros não tiveram seus resultados informados, visto que a SMADS não está medindo-os. Podemos destacar a falta da avaliação da maioria dos indicadores previstos na Portaria 65/SMADS/2016, referentes ao serviço Centro Dia para Idosos.

Tais fatos revelam a necessidade de reavaliação pela SMADS em conjunto com

as Organizações da Sociedade Civil dos instrumentais utilizados e da forma de execução e medição dos serviços socioassistenciais.

c) Produção dos Serviços

Para verificar a produção dos serviços do Programa 3007, efetuamos a comparação evolutiva da quantidade de parcerias e de vagas ofertadas por tipo de serviço.

Quadro 11 – Comparativo da quantidade de Parcerias Vigentes Programa 3007

Ação	Nome do Serviço	dez/18	dez/19	dez/20	Δ% 20/19	Δ% 20/18
6154	ILPI	14	14	14	0	0
	Centro Dia para Idoso	16	16	16	0	0
	Serviço de Alimentação Domiciliar p/ Pessoa Idosa	1	1	1	0	0
2902	SCFV-NCI	92	89	88	-1,1	-4,3
TOTAL		123	120	119	-0,8	-3,3

Fonte: Relação de Parcerias do Mês Dezembro/2020 da SMADS.

A quantidade de parcerias entre dez/19 a dez/20 se manteve estável relativamente à Ação 6154 – Proteção Social Especial à População Idosa, com 31 parcerias formalizadas. A Ação abrange os serviços ILPI, Centro Dia para Idoso e o Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa. Por outro lado, o SCFV-NCI apresentou redução de 1 parceria no mesmo período (-1,1%).

A SMADS informou que a redução de 4,3% das parcerias relativas ao serviço NCI entre 2018 e 2020 deve-se a parcerias que foram encerradas pelas próprias organizações e que mesmo abrindo novos editais de chamamento não foi possível firmar novas parcerias, porém foram abertas parcerias para implementação do serviço CCInter que abrange este público.

Essa redução também impactou na quantidade de vagas oferecidas, conforme quadro que apresentamos a seguir.

Quadro 12 – Comparativo da quantidade de Vagas Ofertadas Programa 3007

Ação	Nome do Serviço	dez/18	dez/19	dez/20	Δ% 20/19	Δ% 20/18
6154	ILPI	480	480	510	6,3	6,3
	Centro Dia para Idoso	480	480	480	0	0
	Serviço de Alimentação Domiciliar p/ Pessoa Idosa	180	180	180	0	0
2902	SCFV-NCI	12.310	12.310	12.210	-0,8	-0,8
TOTAL		13.450	13.450	13.380	0	-0,5

Fonte: Relação de Parcerias do Mês Dezembro/2020 da SMADS.

A redução de serviços e vagas do serviço NCI e a não ampliação de parcerias para serviços essenciais ao idoso (tal como o ILPI) vão de encontro ao envelhecimento da população e ao cenário econômico/social atual que aponta para uma demanda crescente por serviços públicos de atendimento à população idosa.

Em relação à situação de emergência enfrentada pelo município em decorrência do Coronavírus, em 2020, a SMADS informou que não ampliou o atendimento em relação aos serviços de ILPI e NCI, porém, promoveu a abertura de 387 vagas na modalidade Centros de acolhida especial para idosos em situação de rua (sendo 180 em Hotéis) em 2020.

Outra forma de analisar a produção dos serviços é comparando os recursos financeiros aplicados nas ações e a oferta de vagas entre 2019 e 2020:

Quadro 13 – Recursos Financeiros x Oferta de Vagas

Ação	2019		2020		Variação % 19/20	
	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (dez/19)	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (dez/20)	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (entre dez/19 e dez/20)
6154	37.861.886,11	1.140	36.242.889,54	1.170	-4,3	2,6
2902	28.307.182,23	12.310	27.926.605,64	12.210	-1,3	-0,8

Fonte: Sistema Ábaco e Relação de Parcerias do Mês de Dezembro de 2019 e dezembro de 2020 da SMADS.

Dos resultados expostos no quadro, verifica-se que, embora não haja grande diferença entre os quantitativos e valores de 2019 e 2020, a redução nos valores liquidados não impactou na mesma proporção o número de vagas ofertadas. Para a ação 6154, mesmo com o decréscimo de 4,3% no valor liquidado, houve aumento de 2,6% no número de vagas.

Questionamos a SMADS sobre essas variações, mas não foram apresentados motivos para as diferenças constatadas.

d) Fiscalizações realizadas

Em 2020, foram efetuados análises e acompanhamentos de execução de Termos de Colaboração cujos serviços fazem parte do Programa 3007.

Quanto ao processo de seleção da entidade parceria, foram constatadas diversas infringências a normativos, dentre as quais destacamos: falta de prévia reserva orçamentária dos valores estimados para a parceria; fragilidade na justificativa apresentada; Planilha Referencial de Custos em desacordo com o estabelecido na legislação pertinente; e autorização para a movimentação de recursos da parceria entre as contas da parceira.

Em relação à análise formal da parceria celebrada, destacam-se: a falta de comprovação de que as contas bancárias abertas pela OSC são específicas para a execução do Termo de Colaboração e que são isentas de tarifa bancária; a falta de divulgação do Plano de Trabalho da Entidade Parceira no sítio da PMSP; a ausência no Termo de Colaboração de cláusulas essenciais exigidas na legislação pertinente; a ausência do Plano de Trabalho da Entidade Parceira como anexo do Termo de Colaboração; e a falta de informações obrigatórias no portal CENTS da PMSP.

Quanto à execução da parceria, as principais infringências da OSC foram: falta de entrega mensal de documentação obrigatória; Declarações de Ajuste Financeiro que não demonstram corretamente a relação entre os valores repassados e os respectivos gastos, bem como o saldo de recursos disponível; movimentação entre contas que não são específicas do Termo de Colaboração; não compensação do saldo final do Termo de Colaboração anterior; fragilidade da documentação comprobatória de gastos vinculados ao objeto da parceria; atrasos na entrega das Prestações de Contas; não atendimento às regras de publicidade e transparência; preenchimento incorreto das DEMES.

As principais infringências por parte da SMADS foram: avaliação da execução da parceria realizada nas visitas técnica sem contemplar os indicadores qualitativos, metas e resultados esperados; fragilidades na elaboração e na apresentação do Relatório Técnico Semestral de Monitoramento e Avaliação e

no Parecer da Comissão de Monitoramento e Avaliação; pagamento de despesas fora da ordem cronológica da execução da despesa; falhas na instrução dos processos administrativos relacionados à parceria, o que fere o Princípio da Transparência, dificulta a análise de cumprimento da entrega dos documentos nos prazos estabelecidos nas normas pertinentes e, também, infringe os artigos 2º do DM 55.838/2015 e 18, incisos I e III, da Portaria Conjunta nº 001/SMG/SMIT/2018.

As infringências relativas à Lei nº 13.019/2014, IN nº 03/SMADS/2018, Portaria nº 46/SMADS/2010 e DM nº 57.575/16 por parte da OSC e também por SMADS já foram apontadas em diversos trabalhos realizados anteriormente, indicando que os problemas são estruturais da SMADS, tanto no que diz respeito aos controles internos da pasta quanto no que concerne aos controles contábil-financeiros das parcerias com as OSCs.

e) Conclusão e recomendações para a melhoria da gestão do programa

Das análises realizadas nos itens anteriores, destaca-se que a SMADS: não destinou recursos a ações orçamentárias relacionadas à construção, implantação e reforma de Equipamentos de Convivência para Pessoas Idosas; não alcançou o resultado esperado para a maior parte dos indicadores dos serviços relacionados ao programa; reduziu, ainda que em pequena monta, a oferta de serviços e vagas para a população idosa e demonstrou a existência de uma série de irregularidades na formalização e no acompanhamento das parcerias firmadas pela Pasta.

Cabe à SMADS, dentre outras adequações necessárias, reavaliar os instrumentais utilizados e forma de medição dos serviços, de modo a tornar mais adequado o processo e os resultados obtidos na avaliação dos indicadores de desempenho, e promover melhorias em seu sistema de controle e avaliação dos serviços prestados pelas Entidades parceiras.

4.2.2. Programa 3023 - Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade

De acordo com a Lei nº 16.773/17 (PPA 2018/2021) o objetivo do Programa 3023 é “Assegurar uma vida saudável e promover o bem estar para todos, em todas as idades; garantir o atendimento humanizado à população vulnerável”.

Conforme já mencionado, a reclassificação orçamentária das ações da Função Assistência Social impactou a classificação dos gastos do Programa 3023. Diversas ações orçamentárias do Programa 3013 foram remanejadas para o Programa 3023; algumas ações orçamentárias tiveram seus objetos alterados; e, além disso, houve o desmembramento dos serviços que compunham a ação orçamentária 4308 em várias outras Ações.

O **Quadro 14** apresenta a execução física e financeira das metas (relacionadas às Ações Orçamentárias) mais expressivas, em termos de valores financeiros, estabelecidas para o Programa 3023 no PPA 2018-2021, com a nomenclatura que as ações possuíam quando da elaboração do plano plurianual.

Quadro 14 – Programa 3023 - Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade

Projeto/Atividades*		Medida	FÍSICO			FINANCEIRO		
			Plan.	Realizado (%)		Plan.	Liquidadado (%)	
				2020	Acum.		2020	Acum.
2019	Manutenção e Operação do CCM Capela do Socorro	Un	4	-	-	0,00**	-	-
2020	Manutenção e Operação do CCM Itaquera	Un	4	-	-	0,00**	-	-
2021	Manutenção e Operação do CCM Parelheiros	Un	4	-	-	0,00**	-	-
2022	Manutenção e Operação do CCM Perus	Un	4	-	-	0,00**	-	-
2059	Manutenção e Operação dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes	Un	4	-	-	0,00**	-	-
4308	Proteção Social Especial à População em Situação de Rua	Un	4	-	-	969.847.616,00	4,5	34,8
4309	Proteção Social Básica às Famílias	Un	4	-	-	199.172.606,00	23,8	70,0

4395	Manutenção e Operação de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	Un	4	-	-	121.781.468,00	0,0	39,4
6167	Proteção Social ao Migrante***	Un	4	-	-	4.444.405,00	1.253,5	1.297,0
6168	Ações de Orientação ao Mundo do Trabalho para Adolescentes, Jovens e Adultos	Un	4	-	-	319.691.528,00	22,4	67,8
6206	Manutenção e Operação de Espaços Intergeracionais de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Un	4	-	-	0,00**	-	-
6221	Proteção Social Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social	Un	4	-	-	0,00**	-	-
Subtotal			-	-	-	-	-	-
Outras			-	-	-	-	-	-
Total			-	-	-	-	-	-

Fonte: PPA 2018-2021 (portal da PMSP – Anexo II), Sistema Ábaco-TCM em 28.01.21, valores liquidados em 2020.

*Foram considerados os nomes das Ações Orçamentárias conforme constam no PPA 2018-2021.

**As Ações Orçamentárias em questão faziam parte do Programa 3013 no PPA 2018-2021 e, portanto, não havia valores planejados para essas ações no Programa 3023. Atualmente, possuem outra nomenclatura, conforme se observa no Quadro 16.

*** Devido à reclassificação orçamentária na LOA/2019, a Ação Orçamentária 6167 - Proteção Social ao Migrante foi alterada para Benefícios Eventuais.

A comparação do que foi planejado no PPA 2018-2021 com o que foi executado restou prejudicada após a reclassificação orçamentária ocorrida em 2019. Além disso, como já mencionado em auditorias anteriores, o PPA 2018-2021 apresentou, para todas as metas físicas relacionadas às ações orçamentárias a quantidade 4 (1 para cada ano). Tal fato, não é condizente com a definição de meta física do subitem 4.2.3.4 do MCASP 7ª edição.

A LM nº 17.152/19 (LDO-2020), em seu Anexo III, estabeleceu as Metas e Prioridades para a Administração Pública Municipal. Com relação à Assistência Social, foram estabelecidas as seguintes metas relacionadas ao Programa 3023:

Quadro 15 - Programa 3023 – Metas e prioridades na LDO/2020

Objetivos estratégicos	Meta para 2020	Resultados apurados junto à Origem
Reduzir a vulnerabilidade na primeira infância	Atender, conforme padrão, a 80% do total das crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade nos 10	O relatório final do Programa de Metas 2019-2020 aponta resultado igual a 80,3%, para o qual a SMADS informa ter contribuído com o acompanhamento de 2.796 crianças de 0 a 6 anos e 461 gestantes que receberam Bolsa

	distritos mais vulneráveis*.	Família e/ou BPC, totalizando 34.438 visitas domiciliares.
Reduzir o número de usuários de drogas em logradouros públicos	Criar 300 novas vagas para atendimento humanizado em saúde e assistência social especificamente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas.	A SMADS indica que no relatório final do Programa de Metas 2019-2020 concluiu-se que entre janeiro e junho foram criadas 302 novas vagas, voltadas ao atendimento humanizado em saúde e assistência social, especialmente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações de SMADS e Anexo III da LDO/2020.

Sendo assim, conforme informações apresentadas no quadro, as metas previstas pela LDO para 2020 foram atingidas.

a) Gestão/Execução Orçamentária

No **Quadro 16** a seguir, apresentamos a execução orçamentária desse programa de governo, considerando as ações mais expressivas que o compõem:

Quadro 16 – Execução orçamentária do Programa 3023 – janeiro a dezembro de 2020 (em R\$)

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado(C)	Liquidado(D)	% Execução (E=D/A)
2019 - Serviço Especializado de Abordagem Social - SEAS	21.323.884,00	38.506.186,93	35.569.917,38	34.063.052,22	159,7%
2020 - Serviços de Apoio, Convívio e Inserção Produtiva	17.028.396,00	24.080.613,28	23.871.884,95	22.900.024,48	134,5%
2021 - Centro de Acolhida	105.538.822,00	150.894.013,19	145.713.670,28	144.575.672,60	137,0%
2022 - Centro de Acolhida Especial	41.090.644,00	42.281.344,70	40.845.905,27	40.485.275,40	98,5%
2059 – Man. e Op. de Equip. de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes	233.235.279,00	319.587.667,62	313.054.710,25	300.191.999,69	128,7%
2440 - Renda Básica Emergencial*	0,00	417.387.883,00	417.387.883,00	386.890.389,80	-
4308 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População em Situação de Rua	51.725.820,00	58.309.076,62	54.707.019,03	44.024.293,02	85,1%
4309 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Básica às	57.106.317,00	49.089.453,89	48.356.527,24	47.314.012,71	82,9%

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado(C)	Liquidado(D)	% Execução (E=D/A)
Famílias - Programa de Metas 14.k					
6167 - Benefícios Eventuais	2.496.432,00	85.382.705,07	68.478.776,98	55.708.645,66	2.231,5%
6168 - Manutenção e Operação de Equipamentos para ações de orientação ao mundo do trabalho para adolescentes, jovens e adultos	77.105.361,00	81.086.344,07	76.843.112,75	71.483.278,80	92,7%
6221 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social	136.326.336,00	139.635.603,84	133.155.399,82	130.557.847,74	95,8%
Demais ações	458.688.938,00	395.684.629,23	120.401.547,78	110.978.934,10	24,2%
Total Geral	1.201.666.229,00	1.801.925.521,44	1.478.386.354,73	1.389.173.426,22	115,6%

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco e LOA/2020 – LM nº 17.253/2019. Valores referentes ao exercício de 2020. Acesso em 03.02.21.

*Projeto-atividade criado pela LM nº 17.504/2020, que dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Covid-19.

A ação mais representativa do Programa 3023 no período analisado foi a “2440 - Renda Básica Emergencial”, que correspondeu a 27,9% do total liquidado, e não estava prevista no PPA 2018-2021 ou na LOA/2020 (LM nº 17.253/2019). Decorre da promulgação da LM nº 17.504/2020, que dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Covid-19.

Quanto a isso, a SMADS informou que em 2020 foram repassados R\$ 397.392.600,00 a 1.287.423 pessoas que constituem 480.178 famílias beneficiárias do Bolsa Família. O valor mensal do benefício é de R\$ 100,00 por membro da família beneficiária, com majoração de 100% caso seja pessoa deficiente que receba BPC. Segundo SMADS, até dezembro de 2020, os beneficiários receberam 3 parcelas, que auxiliaram na compra de alimentos, na manutenção das condições de moradia, e no pagamento de contas como água, luz e gás.

Merece destaque, e também guarda relação com ações de enfrentamento à pandemia, a atividade “6167 - Benefícios Eventuais”, cuja execução alcançou 2.232%, em relação ao orçamento aprovado antes do início da pandemia. Pelos

dados contidos no Sistema Ábaco, verifica-se que por meio dessa ação foi realizada a distribuição gratuita de itens à população.

Em relação a esse tema, a SMADS informou que foram distribuídos 49.347 cestas básicas por meio do CRAS, 688.824 cestas básicas por meio das Parcerias e 652.000 kits de higiene, além do fornecimento de 10.000 cartões para alimentação nos restaurantes Bom Prato para a população em situação de rua, em convênio com o Governo de Estado de SP.

b) Indicadores de Desempenho

Para este programa, apresentamos a análise dos indicadores previstos no PPA 2018-2021 e, posteriormente, os estabelecidos nas normas da SMADS.

b.1) Indicadores do PPA 2018-2021

Indicador 1: Famílias em fase de suspensão do programa Bolsa Família, devido ao descumprimento reiterado de condicionalidades, acompanhadas pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS

No PPA 2018-2021 a meta para esse indicador é elevar o número de cobertura de atendimento em 35% para 2020.

Segundo a SMADS, o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família foi suspenso pela Portaria MC nº 335 de 2 de março de 2020 até o dia 31 de dezembro de 2020 e, esta ação foi prorrogada pela Portaria MC nº 591 de 15 de janeiro de 2021. Informou ainda que a última taxa medida foi de 0,97% de famílias do Bolsa Família em fase de suspensão acompanhadas. Portanto, a meta não foi atingida.

Indicador 2: Taxa de atualização cadastral do CADÚnico

No PPA 2018-2021 a meta para esse indicador é atingir o percentual de 75% de cadastros atualizados em 2020.

Segundo a SMADS, esse indicador foi afetado pela mesma suspensão de procedimentos citadas para o indicador anterior. Informou ainda que em fevereiro de 2020, o percentual alcançado foi de 75%. Entretanto, a auditoria realizada em 2020 nos sistemas de cadastros da SMADS apurou que o indicador estava em 65,3% (907.316 famílias atualizadas de 1.390.401 cadastradas em 09/2020). Dessa forma, a meta não foi atingida.

Indicador 3: Taxa de inserção no CADÚnico dos usuários da rede de SCFV

No PPA 2018-2021 a meta para esse indicador é cadastrar 90% dos usuários da rede de SCFV no CADÚnico em 2020.

Segundo a SMADS, não há possibilidade de calcular tal índice, uma vez que não há cadastro de usuários da rede de SCFV. Com a revisão programática do Programa de Metas em 2019, tal indicador caiu em desuso e não vem sendo calculado. Dessa forma, uma vez que o indicador não vem sendo utilizado pela SMADS, não foi possível analisar o cumprimento da meta.

Indicador 4: Número de novas vagas criadas em equipamentos de saúde e assistência social para atendimento específico de pessoas em situação de uso abusivo de álcool

No PPA 2018-2021 a meta para esse indicador é atingir, em 2020, o número acumulado de 2.000 novas vagas criadas a partir de 2018, sendo um indicador de responsabilidade da SMADS e do Fundo Municipal de Saúde.

Ressalta-se que a descrição da meta se refere a novas vagas, sendo que a fórmula de cálculo não considera o quantitativo existente em anos anteriores.

De acordo com o Relatório Final 2019-2020 - Programa de Metas, nesse biênio foram criadas 788 novas vagas voltadas ao atendimento humanizado em saúde e assistência social, especialmente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas. Entretanto, o indicador não faz referência à quantidade

de vagas a serem criadas pela SMADS para composição da meta, não sendo possível evidenciar o seu cumprimento no período.

Indicador 5: Percentual de vagas de acolhida à população em situação de rua

No PPA 2018-2021 a meta para esse indicador é atingir o percentual de 90,0% do total da população de pessoas em situação de rua em 2020.

Segundo a SMADS, esse indicador deixou de ser acompanhado quando da revisão Programática do Programa de Metas, o que inviabiliza a análise quanto ao cumprimento da meta.

b.2) Indicadores dos Normativos da SMADS

A SMADS forneceu algumas informações acerca dos resultados dos indicadores dos serviços referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º semestres de 2020.

Entretanto, a Pasta alegou que em razão das limitações impostas pela pandemia, como restrição no atendimento presencial e acompanhamento majoritariamente remoto dos usuários, a maioria dos indicadores nas auditorias trimestrais programadas teve seu monitoramento inviabilizado – seja ele parcial ou por completo.

Adicionalmente, frisou que em nenhum momento da pandemia houve suspensão das atividades dos serviços de abordagem, convivência ou acolhimento de pessoas em situação de rua e que todos esses serviços funcionaram ininterruptamente.

Além disso, informou que os serviços SAICA, Casa Lar, Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua, e Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência, mantiveram seu funcionamento regular durante a situação de emergência, seguindo estritamente as orientações de distanciamento social e sanitização do Plano de Contingência e das Notas Técnicas nº 01/SMADS/2020, nº 02/SMADS/2020, e nº 04/SMADS/2020.

b.2.1) 2059 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e

Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes

Apresentamos dados do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), nas modalidades: Centro para Crianças e Adolescentes com Atendimento de 06 a 14 anos e 11 meses (CCA) e Centro para a Juventude com Atendimento de Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos e 11 meses (CJ).

Quadro 17- Centro para Crianças e Adolescentes com Atendimento de 06 a 14 anos e 11 meses

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número Médio de Serviços		470	-	-	-
Número Médio de Vagas		69.130	-	-	-
Taxa Média de Ocupação %		75%	-	-	-
Percentual de crianças de 06 a 11 anos que abandonaram o serviço	<10%	3%	-	-	-
Percentual de crianças de 12 a 14 anos que abandonaram o serviço	<10%	6%	-	-	-
Percentual médio de crianças, adolescentes com deficiência atendidos	≥10%	3%	-	-	-
Percentual Médio de participação de famílias de usuários nos trabalhos com famílias	≥80%	32%	-	-	-

Fonte: elaborado pela equipe com base nas planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Quadro 18- Centro para a Juventude com Atendimento de Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos e 11 meses

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número Médio de Serviços		44	-	-	-
Número Médio de Vagas		4.610	-	-	-
Taxa Média de Ocupação %		69%	-	-	-
Percentual de jovens que abandonaram o serviço	<10%	12%	-	-	-
Percentual médio de jovens com deficiência atendidos	≥10%	4%	-	-	-
Percentual Médio de participação de famílias de usuários nos trabalhos com famílias	≥80%	38%	-	-	-

Fonte: elaborado pela equipe com base nas planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Quanto aos dados disponíveis, do primeiro trimestre de 2020, para o “CCA”, das quatro metas previstas, apenas duas foram alcançadas (**Quadro 17**) e, em relação ao “CJ”, nenhuma meta foi alcançada (**Quadro 18**).

No que tange aos dados não fornecidos, a SMADS justificou que não foram realizados os cálculos de taxa de ocupação dos serviços tendo em vista a incompatibilidade das variáveis do instrumental vigente durante esse período, o Formulário de Monitoramento da Rede, instituído pela Nota Técnica nº 02/SMADS/2020, com a natureza do cálculo. Além disso, alegou que a orientação da Pasta era de que os usuários não deveriam ser desligados, no caso de serviços de convivência, a não ser que apresentassem formalmente seu desligamento, ao mesmo tempo em que entradas de pessoas novas nos serviços de convivência foram prejudicadas tendo em vista a restrição de atendimento presencial.

Consoante ao estabelecido no DM 59.283/2020, os serviços “CCA” e “CJ” tiveram suas atividades suspensas pela SMADS entre abril e outubro de 2020. A retomada gradual das atividades obedeceu ao disposto nas Portarias nº 39/SMADS/2020; nº 40/SMADS/2020 (CCA) e nº 47/SMADS/2020 (CJ).

b.2.2) 6221 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social

Dessa atividade, apresentamos dados dos serviços: Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e Casa Lar.

Quadro 19 – Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA)

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/201 0	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número Médio de Unidades		122	124	125	126
Número Médio de Vagas		2.142	2.148	2.044	2.002
Taxa Média de Ocupação (%)		97%	89%	92%	94%
Percentual de crianças e adolescentes desligados pelo retorno à família de origem ou família substituta no semestre	≥25%	-	43%	-	44%
Percentual médio de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que frequentam a rede pública de educação	100%	89%	-	-	-
Percentual médio de adol. (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionaliz. e/ou de preparação para o mundo do trabalho	100%	31%	-	-	-
Percentual médio de crianças e adolescentes, sem restrição judicial, que receberam visita familiar (nuclear e/ou extensa)	100%	65%	-	-	-

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Percentual médio de famílias de crianças e adolescentes (nuclear e/ou extensa) acompanhadas	100%	79%	-	-	-
Nº de Atividades externas de natureza socioeducativa/lazer realizadas com as crianças e adolescentes (média)	>3	22	-	-	-

Fonte: elaborado pela equipe com base nas planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Quadro 20 – Casa Lar

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número Médio de Unidades		6	6	6	6
Número Médio de Vagas		110	110	110	110
Taxa Média de Ocupação (%)		92%	90%	91%	90%
Percentual de crianças e adolescentes desligados pelo retorno à família de origem ou família substituta no semestre	≥25%	-	47%	-	20%
Percentual médio de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que frequentam a rede pública de educação	100%	97%	-	-	-
Percentual médio de adol. (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionalizantes e/ou de preparação para o mundo do trabalho	100%	38%	-	-	-
Percentual médio de crianças e adolescentes, sem restrição judicial, que receberam visita familiar (nuclear e/ou extensa)	100%	27%	-	-	-
Percentual médio de famílias de crianças e adolescentes (nuclear e/ou extensa) acompanhadas	100%	76%	-	-	-
Nº de Atividades externas de natureza socioeducativa/lazer realizadas com as crianças e adolescentes (média)	>3	43	-	-	-

Fonte: elaborado pela equipe com base nas planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

O **Quadro 19**, relacionado ao “SAICA”, demonstra que 4 das 6 metas não foram alcançadas nos trimestres analisados. O **Quadro 20** apresenta os indicadores do serviço “Casa Lar”, que dentre as 6 metas, 4 não foram atingidas no trimestre analisado e uma foi atingida somente no 2º trimestre (apuração semestral).

Conforme demonstrado nos quadros, o desempenho do indicador “Percentual médio de adolescentes (15 a 17 anos) realizando cursos e/ou atividades profissionalizantes e/ou de preparação para o mundo do trabalho”, que atingiu,

no 1º trimestre, para os serviços “SAICA” e “Casa Lar”, 31% e 38%, respectivamente, ficou muito abaixo da meta estabelecida para esse indicador que é 100%.

Além disso, o desempenho do indicador “Percentual médio de crianças e adolescentes, sem restrição judicial, que receberam visita familiar (nuclear e/ou extensa)” no 1º trimestre, para o serviço “Casa Lar” atingiu 27%, muito abaixo da meta estabelecida para esse indicador que é 100%.

Segundo a SMADS, os indicadores que possuem dados no SISA são: “Percentual de crianças e adolescentes desligados pelo retorno à família de origem ou família substituta no semestre” e “Percentual médio de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que frequentam a rede pública de educação”; entretanto, segundo a Pasta, não foi possível a extração das informações deste último, visto a necessidade de alteração no sistema CUBOS. Os demais indicadores serviços “SAICA” e “Casa Lar” não possuem dados no SISA.

Ressaltamos que, consoante ao estabelecido no DM 59.283/2020, os serviços “SAICA” e “Casa Lar” mantiveram suas atividades com restrições, entre abril e outubro de 2020. A retomada das atividades coletivas obedeceu ao disposto nas Portarias nº 39/SMADS/2020 e nº 46/SMADS/2020.

b.2.3) 2021 - Centro de Acolhida

Dessa atividade apresentamos dados do serviço Centro de Acolhida II – 24 horas.

Quadro 21 – Centro de Acolhida II – 24 horas

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
Número Médio de Unidades		52	67	68	62
Número Médio de Vagas noite		9.485	11.260	11.384	11.134
Taxa Média de Ocupação (%) noite		95%	86%	86%	88%
Percentual médio de gestantes com acompanhamento pré-natal em dia	100%	17%	-	-	-
Percentual médio de pessoas em	≥50%	83%	-	-	-

Indicador	Meta Portaria 46/SMADS/2010	Trimestre			
		1º	2º	3º	4º
atendimento na rede pública de saúde acompanhadas pelo serviço					
Percentual de idosos/pessoas com deficiência encaminhados para obtenção do BPC	100%	45%	-	-	-
Percentual médio de adultos com Plano Individual de Atendimento em execução	100%	36%	72%	68%	78%
Percentual de adultos desligados pela resolução do caso (República, Autonomia Financeira ou Retorno à Família) no semestre	≥30% (sobre total de atendidos)	-	16%	-	11%
Percentual de adultos desligados pela resolução do caso (República, Autonomia Financeira ou Retorno à Família) no semestre	≥30% (sobre total de saídas)	-	-	-	-

Fonte: elaborado pela equipe com base nas planilhas de indicadores disponibilizadas pela SMADS.

Das seis metas previstas, apenas uma foi alcançada, no 1º trimestre. Dentre os indicadores cujas metas não foram atingidas destacamos o “Percentual médio de gestantes com acompanhamento pré-natal em dia” e o “Percentual médio de adultos com Plano Individual de Atendimento (PIA) em execução” pelo baixo nível de execução no 1º trimestre.

Segundo a SMADS, os indicadores que possuem dados no SISA são: “Percentual de idosos/pessoas com deficiência encaminhados para obtenção do BPC” e “Percentual médio de adultos com Plano Individual de Atendimento em execução”, entretanto, segundo a Pasta, não foi possível a extração das informações, visto a necessidade de alteração no sistema CUBOS. Os demais indicadores do serviço “Centro de Acolhida II – 24 horas” não possuem dados no SISA.

Ressaltamos que, consoante ao estabelecido no DM 59.283/2020, o serviço “Centro de Acolhida II – 24 horas” manteve suas atividades com restrições, entre abril e outubro de 2020. A retomada das atividades coletivas obedeceu ao disposto nas Portarias nº 39/SMADS/2020 e nº 46/SMADS/2020.

Adicionalmente, a SMADS informou que, em relação às regras sanitárias para funcionamento de abrigos e centros de acolhida, para além de seguir as orientações das autoridades sanitárias, os serviços de acolhimento foram objeto

de recomendações nas notas técnicas emitidas pela Pasta, além do Plano de Contingência da SMADS, durante a pandemia de COVID-19.

Ainda de acordo com a Secretaria, os fluxos de encaminhamentos entre serviços de acolhimento foram regradados pela Nota Técnica 04/2020, enquanto que o referido Plano de Contingência (Portaria SMADS nº 39/2020) traz recomendações que se encontram tanto nas Orientações Gerais de Distanciamento Social e de Higienização e Sanitização de Ambientes, quanto na seção específica dos Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Em face do exposto, da análise dos resultados dos indicadores atinentes ao Programa 3023 apresentados nos **Quadros 17 a 21**, em que pese o contexto vivenciado em 2020 da pandemia da COVID-19, verifica-se que a maioria está aquém das metas previstas na Portaria nº 46/SMADS/2010.

Assim sendo, os resultados alcançados com relação aos indicadores apresentados revelam a necessidade de reavaliação pela SMADS em conjunto com as demais Organizações da Sociedade Civil dos critérios e forma de execução dos serviços parcerizados, haja vista os resultados aquém do previsto.

b.3) Demais dados fornecido pela SMADS

Embora não se tratem de resultados específicos dos indicadores previstos nas normas atinentes aos serviços, apresentados nos itens anteriores, a SMADS, novamente instada, apresentou algumas séries históricas de dados relativos à população atendida pelos serviços ofertados pela pasta, as quais constam do quadro a seguir:

Quadro 22 – Quantitativos da população atendida por serviços ofertados pela SMADS

Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoas em situação de rua	15.905	-	-	-	24.344	-

Famílias no CadÚnico em Extrema Pobreza (Renda per capita de R\$ 0,00 a R\$ 89,00)	-	385.674	408.317	443.434	450.351	470.797
Famílias no CadÚnico em Situação de Pobreza (Renda per capita de R\$ 89,01 a R\$ 178,00)	-	283.251	326.100	318.016	345.508	146.405
Famílias com benefício Bolsa Família cadastradas no CadÚnico	-	433.526	450.671	472.444	398.505	396.622
Famílias Cadastradas no CadÚnico	-	1.103.749	1.123.820	1.301.052	1.332.318	1.390.401

Fonte: elaborado pela Auditoria com base em informações apresentadas pela SMADS.

Além disso, a SMADS também informou que no primeiro semestre de 2020 foram realizadas 228.899 abordagens a pessoas em situação de rua. No segundo semestre esse quantitativo alcançou 215.655 abordagens, totalizando 444.554 no ano.

c) Produção dos Serviços

Para verificar a produção dos serviços do Programa 3023, efetuamos a comparação evolutiva da quantidade de parcerias e de vagas ofertadas por tipo de serviço.

Quadro 23 – Comparativo da quantidade de Parcerias Vigentes Programa 3023

Ação	Nome do Serviço	Dez/2018	Dez/2019	Dez/2020	Δ% 20/18	Δ% 20/19
2018	República para Adultos	4	4	4	0,0	0,0
2019	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua – SEAS (I; I e II; II e III)	30	31	22	-26,7	-29,0
	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua que fazem uso das ruas para o consumo abusivo de substâncias psicoativas em cenas de uso – SEAS IV	6	2	2	-66,7	0,0
2020	Bagageiro	1	1	1	0,0	0,0
	Núcleo de Convivência para adultos em sit. de rua	9	10	11	22,2	10,0
	Serviço de Inclusão Social e Produtiva	2	2	2	0,0	0,0
2021	Centro de Acolhida para adultos II por 24 horas, com lavanderia e restaurante – Oficina Boracea	1	1	1	0,0	0,0
	Projeto Especial Autonomia em Foco	2	2	2	0,0	0,0
	Centro de Acolhida para adultos I por 16h	6	4	4	-33,3	0,0
	Centro de Acolhida com Inserção Produtiva para adultos II por 24h	1	1	1	0,0	0,0
	Centro de Acolhida para adultos II por 24h	53	50	55	3,8	10,0
	Centro de Acolhida para catadores por 24h	1	1	1	0,0	0,0
	Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Arsenal Da Esperança ¹	-	1	1	0,0	0,0

Ação	Nome do Serviço	Dez/ 2018	Dez/ 2019	Dez/ 2020	Δ% 20/18	Δ% 20/19
2022	Centro de Acolhida Especial para pessoas em período de convalescença	2	2	2	0,0	0,0
	Centro de Acolhida especial para mulheres	9	7	7	-22,2	0,0
	Centro de Acolhida especial para idosos	7	7	10	42,9	42,9
	Centro de Acolhida especial para famílias	4	6	7	75,0	16,7
	Projeto Especial Família em Foco	4	1	0	-100,0	-100,0
	CAE - Centro de Acolhida para Mulheres Transexuais ²	-	2	2	-	0,0
	Centro de Acolhida Adultos II 24 Horas para Mulheres com ou sem filhos preferencialmente mulheres imigrantes	1	1	1	0,0	0,0
	Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês ³	1	1	1	0,0	0,0
2023	Família Acolhedora	-	2	3	-	50,0
2059	CCA - Centro para Crianças e Adolescentes com Atendimento de 06 a 14 anos e 11 meses ³	484	472	463	-4,3	-1,9
	Circo Escola - Atend. a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses com a oferta de atividades circenses ³	1	1	0	-100,0	-100,0
	Circo Social ³	5	5	5	0,0	0,0
	CJ - Centro para a Juventude com Atendimento de Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos e 11 meses ³	56	45	43	-23,2	-4,4
	Clube da Turma - Atend. a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses ^{3 e 7}	3	1	0	-100,0	-100,0
4308	Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua ⁵	1	0	0	-100,0	0,0
	Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua por 24h ⁶	1	0	0	-100,0	0,0
	Núcleo de Convivência e Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua ⁶	1	0	0	-100,0	0,0
4309	Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no domicílio	59	59	57	-3,4	-3,4
6242	Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ) ⁴	31	32	30	-3,2	-6,3
6168	Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos – CEDESP ⁸	58	60	56	-3,4	-6,7
	Restaurante Escola	1	1	1	0,0	0,0
6206	CCinter - Centro de Convivência Intergeracional ³	8	16	17	112,5	6,3
6221	Casa Lar ³	7	6	6	-14,3	0,0
	SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes ³	121	117	125	3,3	6,8
	SAICA – Acolhimento Inicial ³	-	3	4	-	33,3
	SAICA – Apoio à Central de Vagas da SMADS ³	6	2	2	-66,7	0,0
	República para Jovens de 18 a 21 anos ³	4	4	7	75,0	75,0
8402	SAIC - Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças - 0 a 6 anos ³	4	2	2	-50,0	0,0
	CRD- Centro de Referência e Defesa da Diversidade ³	1	1	1	0,0	0,0
	CRECI - Centro De Referência do Idoso ³	1	1	1	0,0	0,0
TOTAL		997*	967	960	-	-0,7

Fonte: TC nº 006503/2020 e Relação de Parcerias do Mês Dez/2020.

* Total de parcerias após a inclusão de serviços transferidos para o Programa 3023 em 2019.

1. Serviço fazia parte do conjunto de serviços do Serviço Núcleo de Convivência para adultos em situação de rua, em 2017/2018.

2. Serviço fazia parte do conjunto de serviços do Serviço Centro de Acolhida para mulheres, em 2017/2018.

3. Serviço transferido do Programa 3013 para o Programa 3023, em 2019.

4. Serviço transferido da ação 4397 para 6242, em 2019.

5. Serviço encerrado, em 2019

6. Serviço substituído por outra tipologia, em 2019.

7. O serviço Clube da Turma Projeto Quixote foi alterado para CCinter Projeto Quixote (ação 2059), contabilizado na ação 6206.

8. O serviço CEDESP Valores do Saber (ação 2059) foi contabilizado na ação 6168.

A análise da evolução entre a quantidade total de parcerias de 2018 com a de 2020 do Programa 3023 restou prejudicada após a reclassificação orçamentária ocorrida a partir de 2019, visto que em função da inclusão de novos serviços no Programa 3023 em 2019, o número total de parcerias apurado em 2018 foi substancialmente alterado de 295 para 997. Ademais, em relação à quantidade total de parcerias entre o período de dez/2019 e dez/2020, constatamos um decréscimo de 0,7%.

Ao analisarmos os serviços de forma isolada constatamos que o “Projeto especial Família em Foco” e o “Circo Escola – Atend. a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses com a oferta de atividades circenses” e o “Clube da Turma - Atend. a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses” tiveram as maiores reduções percentuais no número de parcerias, entre dez/2019 e dez/2020 (-100,0% para todos).

Em relação à redução de parcerias para o serviço “Projeto especial Família em Foco”, a SMADS informou que foram reordenados para Centro de Acolhida Especial para Famílias, pois tinham a mesma finalidade. No tocante à redução de parcerias para o serviço “Clube da Turma”, e “Circo Escola” a SMADS informou que essas foram readequadas e reordenadas e passaram a integrar, respectivamente, os serviços CCInter e Circo Social.

As parcerias para os serviços “Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua”, “Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua por 24h” e “Núcleo de Convivência e Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua” foram reduzidas em 100% em 2019, uma vez que ao final das vigências das parcerias, os serviços deixaram de ser ofertados.

O serviço “CCinter” apresentou o maior crescimento de parcerias nos períodos de dez/2018 a dez/2020 (112,5%) e o serviço “República para Jovens de 18 a 21 anos” apresentou o maior crescimento de parcerias nos períodos de dez/2019 a dez/2020 (75%).

Segundo a SMADS, o aumento das parcerias do “CCinter” foi devido à readequação do serviço Clube da Turma e à abertura de mais um serviço desse tipo, e, em relação ao serviço “República para Jovens de 18 a 21 anos”, o aumento atendeu ao Plano de Metas, pois, frente à demanda existente, foram implantados no período de dez/19 a dez/20 mais 3 Repúblicas Jovens nos territórios de: Itaquera, Pirituba e Penha.

Adicionalmente, a SMADS informou que, desde o início da pandemia, foram destinados 3 Centros de Acolhida especificamente para o isolamento social da população em situação de rua com suspeita ou diagnóstico de COVID-19. Informou ainda, que foram criados em 2020, em caráter emergencial, com vigência de até 30 dias após a cessação da pandemia: 5 Centros de Acolhida para adultos; 2 Centros de Acolhida para Idosos (sendo 1 em hotel); e 1 Núcleo de Convivência para adultos em Situação de Rua.

A evolução do número de vagas dos serviços está demonstrada no quadro a seguir.

Quadro 24 – Comparativo da quantidade de Vagas Ofertadas Serviços do Programa 3023

Ação	Nome do Serviço	Dez/2018	Dez/2019	Dez/2020	Δ% 20/18	Δ% 20/19
2018	República para Adultos	195	195	195	0,0	0,0
2019	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (I; I e II; II e III)	8.940	8.940	10.130	13,3	13,3
	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua que fazem uso das ruas para o consumo abusivo de substâncias psicoativas em cenas de uso – SEAS IV	1.500	1.100	1.100	-26,7	0,0
2020	Bagageiro	272	272	272	0,0	0,0
	Núcleo de Convivência p/ adultos situação de rua	2.822	3.172	3.672	30,1	15,8
	Serviço de Inclusão Social e Produtiva	200	200	200	0,0	0,0
2021	Centro de Acolhida para adultos II por 24 horas, com lavanderia e restaurante – Oficina Boraceia	640	640	640	0,0	0,0
	Projeto Especial Autonomia em Foco	300	300	300	0,0	0,0
	Centro de Acolhida para adultos I por 16h	1.050	830	1.660	58,1	100,0
	Centro de Acolhida com Inserção Produtiva para adultos II por 24h	160	160	200	25,0	25,0
	Centro de Acolhida para adultos II por 24h	13.256	11.558	16.422	23,9	42,1
	Centro de Acolhida para catadores por 24h	55	55	55	0,0	0,0
	Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Arsenal Da Esperança ¹	-	1.400	1.400	-	0,0
2022	Centro de Acolhida Especial para pessoas em período de convalescença	93	93	93	0,0	0,0
	Centro de Acolhida especial para mulheres	756	646	646	-14,6	0,0

Ação	Nome do Serviço	Dez/ 2018	Dez/ 2019	Dez/ 2020	Δ% 20/18	Δ% 20/19
	Centro de Acolhida especial para idosos	702	702	1.319	87,9	87,9
	Centro de Acolhida especial para famílias	394	494	754	91,4	52,6
	Projeto Especial Família em Foco	210	60	0	-100,0	-100,0
	CAE - Centro de Acolhida para Mulheres Transexuais ²	-	60	60	-	0,0
	Centro de Acolhida Adultos II 24 Horas para Mulheres com ou sem filhos preferencialmente mulheres imigrantes	300	80	80	-73,3	0,0
	Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês ³	100	50	50	-50,0	0,0
2023	Família Acolhedora	-	60	90	-	50,0
2059	CCA - Centro para Crianças e Adolescentes com Atendimento de 06 a 14 anos e 11 meses ³	71.680	69.420	67.980	-5,2	-2,1
	Circo Escola - Atend. a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses com a oferta de atividades circenses ³	2.900*	300	0	-100,0	-100,0
	Circo Social ³	-	2.100	2.100	-	0,0
	CJ - Centro para a Juventude com Atendimento de Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos e 11 meses ³	5.970	4.680	4.530	-24,1	-3,2
	Clube da Turma - Atend.a crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos e 11 meses ³	360	60	0	-100,0	-100,0
4308	Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua ⁵	80	0	0	-100,0	0,0
	Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua por 24h ⁶	200	0	0	-100,0	0,0
	Núcleo de Convivência e Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua ⁶	300	0	0	-100,0	0,0
4309	Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no domicílio ²	59.000	59.000	57.000	-3,4	-3,4
6242	Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ) ⁴	3.720	3.900	3.780	1,6	-3,1
6168	Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos – CEDESP ⁸	11.540	11.780	11.140	-3,5	-5,4
	Restaurante Escola	60	60	60	0,0	0,0
6206	CCinter ^{3 e 7}	3.240	4.200	4.320	33,3	2,9
6221	Casa Lar ³	130	110	110	-15,4	0,0
	SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes ³	2285	2.180	1.985	-13,1	-8,9
	SAICA – Acolhimento Inicial ³	-	45	60	-	33,3
	SAICA – Apoio à Central de Vagas da SMADS ³	120	40	40	-66,7	0,0
	República para Jovens de 18 a 21 anos ³	48	48	78	62,5	62,5
	SAIC - Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças - 0 a 6 anos ³	80	40	40	-50,0	0,0
8402	CRD- Centro de Referência e Defesa da Diversidade ³	1.000	1.000	1.000	0,0	0,0
	CRECI - Centro De Referência do Idoso ³	400	400	400	0,0	0,0
TOTAL		198.058**	190.430	193.961	-	1,9

Fonte: TC nº 017586/2019 e Relação de Parcerias do Mês Dez//2019 disponibilizada pela SMADS.

*Total de vagas para os serviços "Circo Escola" e "Circo Social"

**Total de vagas após a inclusão de serviços transferidos para o Programa 3023 em 2019

1. Serviço fazia parte do conjunto de serviços do Serviço Núcleo de Convivência para adultos em situação de rua, em 2017/2018.
2. Serviço fazia parte do conjunto de serviços do Serviço Centro de Acolhida para mulheres, em 2017/2018.
3. Serviço transferido do Programa 3013 para o Programa 3023, em 2019.
4. Serviço transferido da ação 4397 para 6242, em 2019.
5. Serviço encerrado, em 2019
6. Serviço substituído por outra tipologia, em 2019.

7. O serviço Clube da Turma Projeto Quixote foi alterado para CCinter Projeto Quixote (ação 2059), contabilizado na ação 6206.
8. O serviço CEDESP Valores do Saber (ação 2059) foi contabilizado na ação 6168

Assim como para o número de parcerias, a comparação entre a quantidade total de vagas de 2018 a 2020 restou prejudicada após a reclassificação orçamentária realizada a partir do exercício de 2019. No entanto, em relação à quantidade total de vagas entre dez/2019 e dez/2020, constatamos um aumento de 3.531 vagas (1,9%) no período.

Quanto aos serviços “Projeto especial Família em Foco”, “Circo Escola” e “Clube da Turma”, ocorreram reduções no número de vagas, assim como ocorrido no número de parcerias, e as justificativas da SMADS são as mesmas já expostas.

Os serviços “SAICA – Apoio à Central de Vagas da SMADS” e o “Centro de Acolhida Adultos II 24 Horas para Mulheres com ou sem filhos preferencialmente mulheres imigrantes” apresentaram decréscimos relevantes no número de vagas entre dez/2018 e dez/2020, quais sejam -66,7% e -73,3%, respectivamente.

De acordo com a SMADS, essas reduções derivam da diminuição da capacidade de atendimento (Resolução 003 COMAS/CMDCA/2016) e da baixa ocupação no período, respectivamente.

Por outro lado, os serviços “Centro de Acolhida especial para idosos”, “Centro de Acolhida para adultos I por 16h” e “Família Acolhedora” apresentaram aumentos mais substanciais em seus números de vagas entre dez/2019 e dez/2020, quais sejam 100%; 89,7% e 50%, respectivamente.

Segundo a SMADS, o aumento identificado nos Centros de Acolhida para idosos deve-se ao envelhecimento da população e a ações que visaram o acolhimento de população idosa para garantir proteção e distanciamento social durante a pandemia da COVID-19.

Para os Centros de Acolhida para adultos, a Pasta também correlaciona o aumento ocorrido no número de vagas às medidas adotadas para contenção da

pandemia no Município, como a transformação desses Centros de 16 horas para 24 horas e o aumento nas vagas ofertadas durante o Estado de Emergência decretado.

A SMADS informou que, no que diz respeito à população em situação de rua, foram abertas vagas em doze Centros de Acolhida e Centros de Acolhida Especiais emergenciais, instalados em imóveis não utilizados das Secretarias Municipais de Educação (CEUs) e Esporte e Lazer (clubes municipais). Esses serviços atenderam os diferentes perfis da população em situação de rua (homens, mulheres, mulheres transexuais, idosos e famílias) e incluíram dois Centros de Acolhida para adultos e idosos em situação de rua diagnosticados com COVID-19, operados com o apoio das equipes de Consultório na Rua, da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), e da organização internacional Médicos Sem Fronteiras.

Também nas informações da SMADS, constam os quantitativos de vagas aditadas em função da pandemia para acolhimento de população em situação de rua, para os serviços CA II por 24h e Núcleo de Convivência para adultos em situação de rua, entretanto, não há demonstração de quantas dessas vagas se referem ao ano de 2020.

Além disso, a SMADS mencionou o quantitativo de vagas cedidas até o presente momento especificamente para os 3 Centros de Acolhida Emergencial Covid19, para usuários que necessitam do isolamento social, entretanto, também não especificou quantas dessas vagas foram disponibilizadas em 2020.

Quanto ao serviço “Família Acolhedora”, a Origem pontua que o aumento se deve a implantação de mais uma unidade no território da Supervisão de Assistência Social da Sé, em consonância com as diretrizes do Plano de Metas.

Outra forma de analisar a produção dos serviços é realizando uma comparação entre os recursos financeiros aplicados nas ações e a oferta de vagas entre 2019 e 2020:

Quadro 25 - Recursos Financeiros x Oferta de Vagas

Ação	2019		2020		Variação % 19/20	
	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (Dez/19)	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (Dez/20)	Valor Liquidado	Oferta de Vagas (entre dez/10 e dez/20)
2018	797.393,78	195	961.353,99	195	20,6	0,0
2019	38.479.874,03	10.040	34.063.052,22	11.230	-11,5	11,9
2020	19.138.325,24	3.644	22.900.024,48	4.144	19,7	13,7
2021	122.468.848,34	14.943	144.575.672,60	20.677	18,1	38,4
2022	36.979.735,23	2.185	40.485.275,40	3.002	9,5	37,4
2023	339.997,94	60	2.279.774,83	90	570,5	50,0
2059	315.706.476,34	76.560	300.191.999,69	74.610	-4,9	-2,5
4308*	46.377.495,23	0	44.024.293,02	0	-5,1	-
4309	46.229.829,09	59.000	47.314.012,71	57.000	2,3	-3,4
6242	12.175.929,39	3.900	12.443.431,59	3.780	2,2	-3,1
6168	74.273.954,04	11.840	71.483.278,80	11.200	-3,8	-5,4
6206	19.593.031,57	4.200	18.770.892,18	4.320	-4,2	2,9
6221	138.169.279,20	2.463	130.557.847,74	2.313	-5,5	-6,1
8402	2.068.828,49	1.400	2.230.250,52	1.400	7,8	0,0

Fonte: Sistema Ábaco e Relação de Parcerias do Mês dezembro/2019 e dezembro/2020 da SMADS.

* O serviço Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua foi encerrado e os demais foram substituídos por outra tipologia a partir de 2019. Os valores liquidados na dotação 4308 não se referem a repasses pela prestação de serviços socioassistenciais realizados pelas OSCs, Sistema Ábaco, acesso em 15.06.21.

Destaca-se que, para as ações 2019 e 6206, a redução nos valores liquidados não impactou da mesma forma o número de vagas, que apresentou aumento.

Segundo a SMADS, em relação à ação 2019, houve uma reorganização dos serviços SEAS na região central que acarretou na redução do número de parcerias (11,5%) com aumento no número de vagas (11,9%). Sobre a ação 6206, não foram apresentados motivos plausíveis para a variação constatada.

Houve também ações que tiveram aumento no valor liquidado entre os anos de 2019 e 2020 sem que tenha havido aumento nas vagas ofertadas. Para as ações 2018 e 2023, verifica-se que a variação dos gastos foi muito superior à variação da oferta de serviços.

De acordo com a SMADS, em relação à ação 2018, o aumento dos valores liquidados está relacionado à edição das Portarias 01/SMADS/2020, 37/SMADS/2020 e 050/SMADS/2020, que promoveram reajustes nos custos das parcerias. Sobre a ação 2023, embora tenham sido ofertadas 60 vagas em

2019, os serviços tiveram sua vigência iniciada no final do exercício, de modo que os valores se referiram a poucos meses. Em 2020, além da execução dos 12 meses, teve início uma nova parceria a partir de fevereiro.

d) Fiscalizações realizadas

Em 2020, foram efetuados análises e acompanhamentos de chamamentos públicos, termos de colaboração e outros objetos cujos serviços fazem parte do Programa 3023. As principais irregularidades identificadas nessas auditorias se mostram similares e recorrentes e, em síntese, são as mesmas já mencionadas no **item d** da análise do Programa 3007.

Além disso, foram analisadas 6 representações relacionadas a Editais de Chamamento Público que tinham como objeto a celebração de parcerias para a realização do serviço denominado SEAS Misto I e II, pertencente ao Programa 3023, nas quais foram constatadas diversas infringências, mormente relacionadas a falta de isonomia na análise dos Planos de Trabalhos propostos, que acarretam a anulação da fase de julgamento dos certames com a promoção de novos atos.

Das constatações alcançadas nas fiscalizações realizadas, verifica-se que várias das irregularidades e impropriedades constatadas são recorrentes, inclusive em comparação com as auditorias de anos anteriores, o que indica que tais problemas são estruturais da Pasta, muitos deles envolvendo fragilidades tanto nos controles internos da SMADS, quanto nos controles contábil-financeiros exercidos pela SMADS nas parcerias com as OSCs.

e) Conclusão e recomendações para a melhoria da gestão do programa

Das análises realizadas, destaca-se que a SMADS: não realizou integralmente as entregas previstas em metas da LDO para o respectivo programa; não implantou a nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial, estabelecida na IN nº 04/SMADS/2018; e

demonstrou possuir diversas carências e fragilidades que acarretam uma série de irregularidades no acompanhamento das parcerias firmadas pela Pasta.

Diante disso, mostra-se oportuno à SMADS que, dentre outras adequações necessárias, reavalie os instrumentais utilizados e a forma de medição dos serviços, de modo a tornar mais adequado o processo e os resultados obtidos na avaliação dos indicadores de desempenho, e, ainda, promova efetivas melhorias em seu sistema de controle e avaliação dos serviços prestados pelas Entidades parceiras.

4.3. Outras fiscalizações realizadas

Além das informações específicas aos Programas de Governos apresentadas nos itens anteriores, cabe citar os resultados obtidos em Inspeção realizada com o objetivo de, por meio de amostragem, verificar se o monitoramento e a avaliação semestral das parcerias selecionadas estavam sendo executados conforme as regras estabelecidas pela Instrução Normativa (IN) nº 03/SMADS/2018.

Nesse trabalho, conclui-se que, na maioria dos processos analisados, não restou demonstrada a elaboração dos Relatórios Técnicos Semestrais de Monitoramento e Avaliação, bem como houve constatação de relatórios emitidos fora dos prazos estabelecidos na instrução normativa. Esses fatos também impactaram as deliberações da Comissão de Monitoramento e Avaliação e a publicização dessas deliberações que, por vezes, não ocorreram ou foram intempestivas.

Além disso, restou caracterizada a inexistência de padronização de procedimentos para autuação desses relatórios nos processos administrativos, cabendo à SMADS estabelecer regramento no Manual de Parcerias, de forma a evidenciar adequadamente as etapas de controle a serem promovidas.

Ademais, diante dos fatos identificados, ficou demonstrada a necessidade de

que a SMADS, em conjunto com os gestores das parcerias, avalie as dificuldades existentes na elaboração dos relatórios, a fim de que essa importante etapa de controle seja efetivamente cumprida, possibilitando o eficaz monitoramento dos Termos de Colaboração celebrados.

4.4. Responsáveis pelas informações

Nome	Cargo	RF/CPF
Berenice Maria Giannella	Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Vide Peça 7
Ana Claudia Carletto	Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	Vide Peça 7

5. RELATÓRIO DE GESTÃO DA SMADS

O art. 5º da Resolução TCMSP nº 16/2020 estipula o prazo limite em 30 de abril de cada ano para que as Secretarias encaminhem os seus Relatórios de Gestão a esta Corte de Contas. Contudo, neste exercício, por meio de expediente tratado no eTCM 007248/2021, o prazo foi dilatado até 17.05.21. No entanto, a SMADS apresentou relatório em 06.05.21 (Ofício nº 849/SMADS/GAB/2021), que não se mostra estruturado nos moldes estipulados na referida na resolução e, embora mencione alguns dos aspectos nela previstos, não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º, conforme detalhado a seguir.

Em relação à execução orçamentária do exercício 2020, a SMADS remete a duas planilhas extraídas do sistema SOF, contidas no Processo SEI 6013.2020/0006318-1, referentes às dotações orçamentárias da SMADS e do FMAS. Ademais, afirmou que as diferenças entre o orçamento previsto e o executado devem-se ao fato de a SMADS ser um dos órgãos envolvidos no enfrentamento da Pandemia, tendo havido ampliação de sua atuação no oferecimento de serviços a população, destacando o pagamento da Renda Básica Emergencial, consoante ao já mencionado no **subitem 4.2.2.a**.

Não foram encaminhadas informações sobre o cumprimento de metas previstas para Assistência Social no Plano Plurianual 2018-2021, havendo somente informações sobre os indicadores previstos no Anexo III do PPA para o Programa

3023, já analisados no **subitem 4.2.2.b.1**. Ainda assim, não houve apresentação de série histórica desses indicadores e de justificativas para as divergências entre as metas previstas e os resultados alcançados ou sobre as causas de crescimentos e/ou quedas significativas, o indica a não sistematização do acompanhamento desses dados.

Ademais, não houve comentários acerca da implementação dos indicadores para avaliação dos serviços prestados à população, previstos no art. 12 da IN nº 04/SMADS/2018, e tampouco análise dos impactos da situação de emergência em razão da pandemia de Covid-19 (DM nº 59.283/2020) nos indicadores de qualidade dos serviços.

No tocante às metas do Programa de Metas, a SMADS se limitou a encaminhar o Relatório Final do Programa de Metas 2019-2020, que contém dados de todas as secretarias municipais. Nesse relatório afirma-se que a SMADS atingiu 73,09% das metas propostas para o biênio 2019/2020, o que, como explicado no **subitem 4.1.1**, não restou comprovado devido às informações incompletas e imprecisas.

Na documentação encaminhada pela SMADS não há informações acerca das metas previstas para a Pasta na LDO 2020 e, em relação a outros instrumentos de planejamento, a SMADS informou que o balanço do Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 está em apuração.

No tocante às determinações do TCMSP, a SMADS se manifestou acerca do estágio de cumprimento das relativas à Assistência Social, em conformidade com as informações constantes no Sistema Diálogo, cuja síntese encontra-se exposta no **item 8**.

Embora tenha sido demonstrado o esforço orçamentário da Pasta no exercício de 2020, visando ações de mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia do novo coronavírus, não foram apresentados elementos que permitam o acompanhamento das séries históricas de indicadores, aprimorando o planejamento, o cumprimento dos objetivos e a implementação das políticas

públicas.

Adicionalmente, após novamente instada nesses aspectos, a SMADS apresentou informações relativas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 quanto à reorganização dos serviços prestados, por meio de normativos editados, e a dados quantitativos sobre serviços socioassistenciais relevantes. Citou, dentre outros, a distribuição de 738.171 cestas básicas e 652.000 kits de higiene, e a criação de 180 vagas de acolhimento em hotéis e 207 em centros de acolhimento específicos para idosos.

Informou também que o pagamento da Renda Básica Emergencial foi feito a 474.825 famílias em 2020, o que representou quase R\$ 400 milhões distribuídos.

Ademais, mencionou que as ações desenvolvidas pela Pasta ampliaram a proteção social oferecida pela PMSP no contexto da pandemia de COVID-19 e vêm sendo monitoradas a partir de instrumentais e sistemas existentes, contudo, não há relatório ou estudo específico quanto às ações emergenciais executadas.

6. CONCLUSÕES

- 6.1.** Não é possível afirmar que a SMADS atingiu 73,09% das metas propostas para o biênio 2019/2020, como consta do Relatório Final do, devido à falta de comprovação de parte dos quantitativos apresentados e às informações incompletas e imprecisas (**subitem 4.1.1**);
- 6.2.** As informações produzidas pelos sistemas de cadastro da SMADS são frágeis, tendo em vista à realização de procedimentos manuais com registros físicos, à falta de mecanismos de integração entre os sistemas, e às inconsistências identificadas em cada um deles (**subitem 4.1.3**);
- 6.3.** Os resultados dos indicadores de avaliação dos serviços mais relevantes dos Programas 3007 e 3023 estão, em sua maioria, aquém do previsto na Portaria nº 46/SMADS/2010, cabendo à SMADS a reavaliação dos instrumentais

utilizados e da forma de execução e medição dos serviços (**subitens 4.2.1.b e 4.2.2.b.1**);

- 6.4.** A recorrência das irregularidades constatadas nas fiscalizações realizadas em 2020 indica problemas estruturais da SMADS, tanto no que diz respeito aos controles internos da pasta quanto no que concerne aos controles contábil-financeiros das parcerias com as OSCs (**subitens 4.2.1.d e 4.2.2.d**);
- 6.5.** Existe a necessidade de que a SMADS, em conjunto com os gestores das parcerias, avalie as dificuldades existentes na elaboração dos relatórios técnicos semestrais de monitoramento e avaliação, a fim de que essa importante etapa de controle seja efetivamente cumprida, possibilitando o eficaz monitoramento dos Termos de Colaboração celebrados (**subitem 4.3**);
- 6.6.** Em relação à Resolução TCMSP nº 16/2020, o relatório apresentado pela SMADS não permite uma avaliação qualitativa do desempenho da Função Assistência Social em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes, pois não contém elementos para o acompanhamento das séries históricas de indicadores, que poderiam aprimorar o planejamento, o cumprimento dos objetivos e a implementação das políticas públicas (**item 5**).

1. INFRINGÊNCIAS

- 1.1.** Os indicadores estabelecidos pela IN nº 04/SMADS/2018, que criou uma nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial, não foram implementados no prazo estabelecido no art. 17 da referida norma (**subitem 4.1.2**);

- 1.2. A implantação do sistema SIVIAS foi descontinuada pela SMADS, o que não condiz com o estabelecido pelo art. 17 da IN nº 04/SMADS/2018 (**subitem 4.1.3**);
- 1.3. As metas físicas previstas no PPA 2018-2021 para todas as ações relacionadas aos Programas de Governo analisados são incompatíveis com a definição dada pelo subitem 4.2.3.4 do MCASP 7ª edição **subitens 4.2.1 e 4.2.2**);
- 1.4. Em relação à Resolução TCMSP nº 16/2020, o relatório encaminhado pela SMADS não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º (**item 5**).

2. DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

As determinações de exercícios anteriores relacionadas à função assistência social, e aos órgãos que executam essa função de governo, constam com posicionamento atualizado no Sistema Diálogo (Posicionamento da SFC, 29.06.21), conforme exposto a seguir:

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: ATENDIDA				
587	Apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano e cronograma para a plena utilização de sistemas no processamento de dados socioassistenciais, na prestação de contas digital e em sua fiscalização por sistema, na implantação do prontuário eletrônico dos usuários com controle de duplicidades e inconsistências cadastrais, entre outros.	Assistência Social	SMADS	2019
A SMADS encaminhou um plano de ação e cronograma em anexo. Determinação atendida.				

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: NÃO ATENDIDA				
401	Execute a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências.	Assistência Social	SMADS	2016
Acompanhamos a manifestação da Coordenadoria IV				

401	Execute a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências.	Assistência Social	SMDHC	2016
<p>Nas auditorias realizadas nos eTCMs 001553/2021 e 1554/2021, verificou-se que a SMDHC apresentou ações tomadas a fim de tornar a conferência das prestações de contas das entidades conveniadas mais efetiva e tempestiva, entretanto ainda informou existir estoque de prestações não analisadas, o que ocasiona uma análise intempestiva de tais prestações, podendo provocar inconsistências. Determinação não atendida.</p>				
521	A SMADS deverá realizar um diagnóstico consistente da população em situação de vulnerabilidade socioassistencial.	Assistência Social	SMADS	2018
<p>A SMADS informa que considera como demanda prioritária a população cadastrada no CadÚnico. Na auditoria, realizada para avaliar os resultados do programa de proteção à população em situação de vulnerabilidade (eTCM 001554/2021), a SMADS não apresentou o diagnóstico determinado. Ademais, a auditoria realizada para análise dos controles dos sistemas de cadastros dos usuários dos serviços da SMADS (eTCM 012622/2020), constatou diversas inconsistências nos cadastros de usuários, o que também compromete o diagnóstico consistente da população em situação de vulnerabilidade socioassistencial. Determinação não atendida.</p>				
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
<p>Na auditoria, realizada para avaliar os resultados do programa de proteção à população em situação de vulnerabilidade (eTCM 001554/2021), a SMADS informa que o Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), com objetivo implantar o prontuário eletrônico unificado, permanece em estágio inicial de implementação devido à restrição orçamentária. Determinação não atendida.</p>				
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
<p>Na auditoria realizada para avaliar os resultados do programa de proteção à população em situação de vulnerabilidade (eTCM 001554/2021), a SMADS informa que atualmente utiliza de forma parcial os indicadores previstos na Portaria nº 46/SMADS/2010 e tem dificuldade na implementação dos indicadores previstos no art. 12 da IN nº 04/SMADS/2018. Determinação não atendida.</p>				
525	Promover o levantamento do número consolidado de usuários dos serviços da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo, de modo que os dados sejam confiáveis e sistematizado	Assistência Social	SMADS	2018
<p>A SMADS informa que hoje há usuários que não estão abarcados em nenhum sistema – SISA, SISRUA ou SISCR –, e há usuários cadastrados em vários sistemas. Na auditoria realizada para avaliar os resultados do programa de proteção à população em situação de vulnerabilidade (eTCM 001554/2021), a SMADS não apresentou medidas para a promoção do levantamento do número consolidado de usuários dos serviços da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo, de modo que os dados sejam confiáveis e sistematizados. Determinação não atendida.</p>				
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
<p>A SMADS informa que ainda não solucionou todos os problemas para a efetivação da determinação, e os efeitos sociais da crise sanitária retardaram ainda mais o seu atendimento. Determinação não atendida.</p>				
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
<p>A SMADS informa que a melhoria do processo de locação de imóveis está em pauta no Processo SEI 6024.2020/0007275-0; que passou a fazer publicidade em Diário Oficial dos processos de locação; e a metodologia para pesquisa de mercado, com as peculiaridades atinentes aos imóveis que se prestam a serviços socioassistenciais, está em discussão. Determinação não atendida.</p>				

585	Na elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), definir metas físicas com unidades de medidas compatíveis com a natureza da ação que se pretende executar, de modo a tornar mensurável o atendimento dos objetivos previstos. (subitens 3.2.1 e 3.2.2)	Assistência Social	SMADS	2019
A SMADS informa que em 2021 será elaborado o Plano Plurianual 2022-2025. Conforme aponta o Decreto 58.103/2018, compete à Assessoria Técnica do Gabinete colaborar na elaboração desse instrumento o qual é coordenado pela Secretaria da Fazenda e pela Secretaria do Governo Municipal; e que a SMADS, nos limites de suas atribuições institucionais, atuará para cumprimento da determinação. Determinação não atendida.				
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
A SMADS informa que o atendimento à determinação será incluída na revisão da Instrução Normativa 003/SMADS/2018, que rege o procedimento de celebração e execução das parcerias, cuja conclusão está prevista para o final do primeiro semestre de 2021. Determinação não atendida.				

Em 19.07.21

ANA MARIKO HARA
Agente de Fiscalização

GISELLE DE O. C. CAMPOS FERREIRA
Agente de Fiscalização

Em

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 7

De acordo, em

De acordo, em

LUCY APARECIDA DANTAS
MINEIRO
Coordenadora Chefe de
Fiscalização e Controle IV

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e
Controle

R.P.: ASJMS

TCs apensados: 001553/2021 e 001554/2021.

II – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: TC/008658/2021
(Apensados: TC/001553/2021, TC/001554/2021 e TC/006428/2021)
Interessadas: Ana Claudia Carletto, Berenice Maria Giannella, Prefeitura do Município de São Paulo e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto: Função de Governo – Assistência Social – Exercício de 2020

Relatório

Cuidam os autos de Auditoria voltada à avaliação da Função de Governo Assistência Social em 2020, TC/008658/2021 (acompanham TC/001553/2021, TC/001554/2021, TC/006428/2021). No Relatório de Auditoria (peça 8), a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou diversos aspectos que envolvem a gestão da Assistência Social no Município de São Paulo. Considerando a relevância das políticas de Assistência Social, bem como aquelas relacionadas aos Direitos Humanos e Cidadania, especialmente no atual contexto de pandemia e crise econômica, esta Relatoria oficiou a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (peça 12) e retornou o processo à Subsecretaria de Fiscalização e Controle (peça 10) para que o Relatório de Função fosse complementado (peça 35).

Passo a destacar os aspectos mais relevantes do Relatório de Auditoria.

A Auditoria destaca que a maior parte dos serviços da Assistência Social é executada pela rede parceira da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), cabendo a esta o papel de fiscalização. Do total dos recursos orçamentários da Assistência Social liquidados, em 2020, 64,8% compuseram o Elemento de Despesa “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, destinado pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) para a realização de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Quadro 2 – Parcerias Firmadas e dados gerais - 2017 a 2020 - SMADS

Tipos	2017	2018	2019	2020	Δ% 20/17	Δ% 20/19
Parcerias	1.291	1.269	1.243	1.225	-5,1	-1,4
Entidades Parceiras	376	365	355	336	-10,6	-5,4
Vagas	225.634	220.845	215.227	218.253	-3,3	1,4
Repasso Mensal (R\$)	81.384.052	84.373.323	81.833.210	87.641.681	7,7	7,1

Fonte: TC/008658/2021

Em 2020, devido à pandemia da COVID19, a Pasta publicou orientações técnicas à rede socioassistencial, consolidadas e aprofundadas por meio do Plano de Contingência da SMADS durante a pandemia de COVID-19 (Portaria no 39/SMADS/2020), com o objetivo de subsidiar a reorganização do funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais no contexto da pandemia, considerando as demandas da população e o cenário epidemiológico do Município de São Paulo, em condições de segurança para usuários e trabalhadores. Ademais, a SMADS informou sobre outras iniciativas da Pasta que possibilitaram a adequação da utilização dos recursos orçamentários para adaptar a rede socioassistencial parceira aos desafios da pandemia.

O Relatório aponta que, em 2019, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) fez uma reformulação no Programa de Metas 2017-2020. A Revisão Programática 2019-2020 foi reestruturada com 36 objetivos estratégicos, 71 metas e 213 iniciativas, sendo a SMADS responsável, parcial ou totalmente, por 4 objetivos, 5 metas, e 12 iniciativas, que são desdobramentos das metas.

Em auditoria realizada sobre os resultados alcançados pela SMADS, foi constatado que, ao final do biênio 2019-2020, duas metas não tiveram seu atingimento comprovado; para outras duas, de responsabilidade conjunta com outras Secretarias, não restou comprovada a participação da SMADS no atingimento; e, para a última, foi comprovada a participação quantitativa atribuída à SMADS no alcance da meta. Quanto às 12 iniciativas da Assistência Social, ao final do biênio 2019-2020, somente a relacionada à realização do censo da população em situação de rua foi atendida. Além disso, há falta de comprovação de parte dos quantitativos e informações incompletas e imprecisas.

A Portaria nº 46/SMADS/2010 prevê os indicadores para cada tipo de serviço tipificado pela rede socioassistencial e operado através de parcerias, conforme informa a

Auditoria. Esses indicadores estão em processo de substituição, pois, em setembro de 2018, foram editadas as Instruções Normativas 03/SMADS/2018 e 04/SMADS/2018, que estabelecem novas formas de avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais, que se adaptam às diretrizes previstas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), ainda em processo de implantação, apesar de esgotado o prazo.

A Auditoria ressalta que, com a publicação do Decreto Municipal nº 59.283/2020, que declarou a situação de emergência em razão da pandemia de COVID-19, foi editada a Nota Técnica nº 02/SMADS/2020, que determinou a suspensão da entrega das Declarações Mensais de Execução dos Serviços Socioassistenciais (DEMES), a coleta de dados dos serviços passou a ser feita com limitações por meio do Formulário de Monitoramento Semanal. Além disso, o monitoramento de alguns indicadores foi realizado a partir dos dados inseridos nos sistemas eletrônicos informacionais: SISA para serviços de acolhimento (alta complexidade) e SISRUA para os serviços especializados de abordagem social.

A partir da publicação do Plano de Contingência da SMADS, em setembro de 2020 (Portaria no 39/SMADS/2020), e posteriores normativos que indicaram datas/períodos para as retomadas das atividades presenciais, foi elaborado um novo Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial, com periodicidade mensal e com coleta de dados específicos por tipologia, de forma a possibilitar o monitoramento de parte dos indicadores existentes.

De acordo com o Relatório, os sistemas utilizados para cadastro dos usuários e atendimentos da rede de serviços socioassistenciais e para cadastro das Organizações da Sociedade Civil apresentam inconsistências, como: a possibilidade de múltiplos cadastros do mesmo cidadão e a falta de mecanismos de integração das informações para consolidação dos dados a nível municipal. Além disso, há controles de cadastro em formulários físicos tanto na rede parceira como na rede socioassistencial direta, o que dificulta a consolidação das informações nos sistemas de cadastro de usuários e a geração de relatórios com informações íntegras e fidedignas sobre a quantidade de atendimentos realizados e os históricos dos cidadãos com dados qualitativos. As informações produzidas pelos sistemas de cadastro da SMADS, utilizadas pelos gestores para a tomada de decisões, são frágeis, tendo em vista que muitos procedimentos são manuais e os registros realizados em papel,

faltando mecanismos de integração entre os sistemas existentes, e informações de caráter qualitativo, que ficam restritas aos controles físicos das unidades. Para melhorar esse cenário, a IN nº 04/SMADS/2018 estabeleceu a criação do Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), que tem por objetivo implantar o prontuário eletrônico unificado, ainda em processo de implementação, apesar do prazo ter se esgotado em fevereiro de 2020. Segundo a SMADS, a implantação foi descontinuada em razão da inviabilidade orçamentária para a internalização do projeto pela PRODAM.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020, foi liquidado R\$ 1,7 bilhão para a Assistência Social, 107,1% do orçamento aprovado para a Função, aponta o Relatório. Do total liquidado na Função Assistência Social, os programas Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade (3023), Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência (3013) e Garantia dos Direitos da População Idosa (3007) representaram, em 2020, 80,1%, 5,1% e 3,6%, respectivamente.

Quadro 4 – Lei Orçamentária Anual - Função Assistência Social - 2020 (em R\$)

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (D/A)
3007	73.214.497,00	70.335.616,75	65.460.765,83	64.169.495,18	87,7
3013	123.569.645,00	155.723.328,81	99.222.376,98	89.689.141,28	72,6
3023	1.201.666.229,00	1.801.925.521,44	1.478.386.354,73	1.389.173.426,22	115,7
Subtotal	1.398.450.371,00	2.027.984.467,00	1.643.069.497,54	1.543.032.062,68	110,3
Outros	221.967.712,00	223.849.392,59	208.417.318,50	192.181.292,39	86,6
Total	1.620.418.083,00	2.251.833.859,59	1.851.486.816,04	1.735.213.355,07	107,1

Fonte: TC/008658/2021

A auditoria destaca que as metas físicas no Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 são inadequadas e não permitem aferir seu cumprimento, nem o atingimento do objetivo de cada projeto/atividade.

Conforme o Relatório, para o Programa Garantia dos Direitos da População Idosa, foram liquidados 87,6% dos valores aprovados na LOA. O Projeto/Atividade mais significativo do Programa, no período analisado, foi o 6154 – “Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População Idosa”. Do montante total liquidado, este projeto/atividade representou 56,5%. O outro Projeto/Atividade relevante na execução orçamentária do período analisado foi o 2902 - “Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa”, representando 43,5% do total liquidado.

Quadro 6 – Execução orçamentária do Programa 3007 – janeiro a dezembro de 2020 (em R\$)

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
1396 - Ampliação, Reforma e Requalificação do Centro Dia - CDI na Lapa	150.000,00	0,00	0,00	0,00	-
1199 - Construção de Centro de Convivência do Idoso no bairro Jd. Noemia/Jd. Helena	750.000,00	0,00	0,00	0,00	-
1200 - Construção de Centro de Convivência do Idoso no bairro Parque do Carmo/Cidade Líder	750.000,00	0,00	0,00	0,00	-
2902 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa	27.851.971,00	29.594.438,75	28.621.040,52	27.926.605,64	100,3
6154 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População Idosa	40.979.142,00	38.113.978,00	36.839.725,31	36.242.889,54	88,4
Subtotal FMAS	70.481.113,00	67.708.416,75	65.460.765,83	64.169.495,18	91,0

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
2813 - Ações Permanentes de Promoção dos Direitos da População Idosa	2.627.200,00	2.627.200,00	0,00	0,00	-
2803 - Manutenção e Operação dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais	106.184,00	0,00	0,00	0,00	-
Subtotal FMI	2.733.384,00	2.627.200,00	0,00	0,00	-
TOTAL GERAL	73.214.497,00	70.335.616,75	65.460.765,83	64.169.495,18	87,6

Fonte: TC/ 008658/2021

A Auditoria selecionou alguns projetos/atividades para apresentação dos resultados dos indicadores dos principais serviços que os compõem. No entanto, os dados só estavam disponíveis para o 1º trimestre, pois a SMADS afirma que em razão das limitações impostas pela pandemia causada pelo Coronavírus a maioria dos indicadores nas auditorias trimestrais programadas teve seu monitoramento inviabilizado – seja ele parcial ou por completo.

O Relatório apresenta a comparação da quantidade de parcerias e de vagas ofertadas por tipo de serviço do programa e aponta redução de serviços e vagas do Núcleo de Convivência para Idosos (NCI) e a não ampliação de parcerias para serviços essenciais ao idoso (tal como o Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI) apesar do envelhecimento da população e do cenário econômico/social atual que aponta para uma demanda crescente por serviços públicos de atendimento à população idosa, agravado pela situação de emergência enfrentada pelo município em decorrência do Coronavírus. Em relação à situação de emergência enfrentada pelo município em decorrência do Coronavírus,

em 2020, a SMADS informou, porém, que promoveu a abertura de 387 vagas na modalidade Centros de acolhida especial para idosos em situação de rua (sendo 180 em Hotéis) em 2020.

Quanto a execução dos Termos de Colaboração, a Auditoria aponta diversas infringências e impropriedades, como falta de prévia reserva orçamentária dos valores estimados para a parceria; fragilidade na justificativa apresentada; Planilha Referencial de Custos em desacordo com o estabelecido na legislação pertinente; e autorização para a movimentação de recursos da parceria entre as contas da parceira, falta de comprovação de que as contas bancárias abertas pela OSC são específicas para a execução do Termo de Colaboração e que são isentas de tarifa bancária; falta de divulgação do Plano de Trabalho da Entidade Parceira no sítio da PMSP; ausência no Termo de Colaboração de cláusulas essenciais exigidas na legislação pertinente; a ausência do Plano de Trabalho da Entidade Parceira como anexo do Termo de Colaboração; falta de informações obrigatórias no portal CENTS da PMSP; falta de entrega mensal de documentação obrigatória; Declarações de Ajuste Financeiro que não demonstram corretamente a relação entre os valores repassados e os respectivos gastos, bem como o saldo de recursos disponível; movimentação entre contas que não são específicas do Termo de Colaboração; não compensação do saldo final do Termo de Colaboração anterior; fragilidade da documentação comprobatória de gastos vinculados ao objeto da parceria; atrasos na entrega das Prestações de Contas; não atendimento às regras de publicidade e transparência; preenchimento incorreto das DEMES. As principais infringências por parte da SMADS foram: avaliação da execução da parceria realizada nas visitas técnica sem contemplar os indicadores qualitativos, metas e resultados esperados; fragilidades na elaboração e na apresentação do Relatório Técnico Semestral de Monitoramento e Avaliação e no Parecer da Comissão de Monitoramento e Avaliação; pagamento de despesas fora da ordem cronológica da execução da despesa; falhas na instrução dos processos administrativos relacionados à parceria, o que fere o Princípio da Transparência, dificulta a análise de cumprimento da entrega dos documentos nos prazos estabelecidos nas normas pertinentes e, também, infringe os artigos 2o do DM 55.838/2015 e 18, incisos I e III, da Portaria Conjunta no 001/SMG/SMIT/2018.

Na LOA/2019, foram liquidados 115,6% do aprovado para o Programa Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade, segundo o Relatório. A ação mais representativa

desse programa foi a Renda Básica Emergencial, que representou 27,9% do total liquidado. Quanto a isso, a SMADS informou que em 2020 foram repassados R\$ 397.392.600,00 a 1.287.423 pessoas que constituem 480.178 famílias beneficiárias do Bolsa Família. O valor mensal do benefício foi de R\$ 100,00, em 3 parcelas, por membro da família beneficiária, com majoração de 100% caso fosse pessoa com deficiência que recebesse BPC.

Destaca-se também a ação Benefícios Eventuais para distribuição gratuita de itens à população, que também guarda relação com ações de enfrentamento à pandemia, cuja execução alcançou 2.232%, em relação ao orçamento aprovado antes do início da pandemia. Em relação a esse tema, a SMADS informou que foram distribuídas 49.347 cestas básicas por meio do CRAS, 688.824 cestas básicas por meio das Parcerias e 652.000 kits de higiene, além do fornecimento de 10.000 cartões para alimentação nos restaurantes Bom Prato para a população em situação de rua, em convênio com o Governo de Estado de São Paulo.

Quadro 16 – Execução orçamentária do Programa 3023 – janeiro a dezembro de 2020 (em R\$)

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado(C)	Liquidado(D)	% Execução (E=D/A)
2019 - Serviço Especializado de Abordagem Social - SEAS	21.323.884,00	38.506.186,93	35.569.917,38	34.063.052,22	159,7%
2020 - Serviços de Apoio, Convívio e Inserção Produtiva	17.028.396,00	24.080.613,28	23.871.884,95	22.900.024,48	134,5%
2021 - Centro de Acolhida	105.538.822,00	150.894.013,19	145.713.670,28	144.575.672,60	137,0%
2022 - Centro de Acolhida Especial	41.090.644,00	42.281.344,70	40.845.905,27	40.485.275,40	98,5%
2059 – Man. e Op. de Equip. de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes	233.235.279,00	319.587.667,62	313.054.710,25	300.191.999,69	128,7%
2440 - Renda Básica Emergencial*	0,00	417.387.883,00	417.387.883,00	386.890.389,80	-
4308 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População em Situação de Rua	51.725.820,00	58.309.076,62	54.707.019,03	44.024.293,02	85,1%

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado(C)	Liquidado(D)	% Execução (E=D/A)
4309 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Básica às Famílias - Programa de Metas 14.k	57.106.317,00	49.089.453,89	48.356.527,24	47.314.012,71	82,9%
6167 - Benefícios Eventuais	2.496.432,00	85.382.705,07	68.478.776,98	55.708.645,66	2.231,5%
6168 - Manutenção e Operação de Equipamentos para ações de orientação ao mundo do trabalho para adolescentes, jovens e adultos	77.105.361,00	81.086.344,07	76.843.112,75	71.483.278,80	92,7%
6221 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social	136.326.336,00	139.635.603,84	133.155.399,82	130.557.847,74	95,8%
Demais ações	458.688.938,00	395.684.629,23	120.401.547,78	110.978.934,10	24,2%
Total Geral	1.201.666.229,00	1.801.925.521,44	1.478.386.354,73	1.389.173.426,22	115,6%

Fonte: TC/008658/2021

Da análise amostral dos resultados dos indicadores atinentes ao Programa, a Auditoria aponta que a maioria está aquém das metas previstas e teve atividades suspensas em vista da pandemia, conforme já mencionado.

O Relatório também apresenta a comparação entre a quantidade total de vagas entre dez/2019 e dez/2020, constatando um aumento de 3.531 vagas (1,9%) no período, com aumento nos Centros de Acolhida para idosos, em razão da necessidade de acolhimento de população idosa para garantir proteção e distanciamento social durante a pandemia da COVID-19; nos Centros de Acolhida para adultos, com a transformação desses Centros de 16 horas para 24 horas e o aumento nas vagas ofertadas durante o Estado de Emergência decretado. Por outro lado, os serviços “Projeto especial Família em Foco”, “Circo Escola”, “Clube da Turma”, “SAICA – Apoio à Central de Vagas da SMADS” e o “Centro de Acolhida Adultos II 24 Horas para Mulheres com ou sem filhos preferencialmente mulheres imigrantes” apresentaram reduções no número de vagas.

A SMADS informou que, no que diz respeito à população em situação de rua, foram abertas vagas em doze Centros de Acolhida e Centros de Acolhida Especiais emergenciais, instalados em imóveis não utilizados das Secretarias Municipais de Educação (CEUs) e Esporte e Lazer (clubes municipais). Esses serviços atenderam os diferentes perfis da população em situação de rua (homens, mulheres, mulheres transexuais, idosos e famílias) e

incluíram dois Centros de Acolhida para adultos e idosos em situação de rua diagnosticados com COVID-19, operados com o apoio das equipes de Consultório na Rua, da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), e da organização internacional Médicos Sem Fronteiras. Também nas informações da SMADS, constam os quantitativos de vagas aditadas em função da pandemia para acolhimento de população em situação de rua, para os serviços CA II por 24h e Núcleo de Convivência para adultos em situação de rua, entretanto, não há demonstração de quantas dessas vagas se referem ao ano de 2020. Além disso, a SMADS mencionou o quantitativo de vagas cedidas até o presente momento especificamente para os 3 Centros de Acolhida Emergencial Covid19, para usuários que necessitam do isolamento social, entretanto, também não especificou quantas dessas vagas foram disponibilizadas em 2020.

Adicionalmente, a SMADS informou que, desde o início da pandemia, foram destinados 3 Centros de Acolhida especificamente para o isolamento social da população em situação de rua com suspeita ou diagnóstico de COVID-19. Informou ainda, que foram criados em 2020, em caráter emergencial, com vigência de até 30 dias após a cessação da pandemia: 5 Centros de Acolhida para adultos; 2 Centros de Acolhida para Idosos (sendo 1 em hotel); e 1 Núcleo de Convivência para adultos em Situação de Rua.

Complementarmente a SMADS apresentou algumas séries históricas de dados relativos à população atendida pelos serviços ofertados pela pasta, as quais constam do quadro a seguir:

Quadro 22 – Quantitativos da população atendida por serviços ofertados pela SMADS

Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoas em situação de rua	15.905	-	-	-	24.344	-
Famílias no CadÚnico em Extrema Pobreza (Renda per capita de R\$ 0,00 a R\$ 89,00)	-	385.674	408.317	443.434	450.351	470.797
Famílias no CadÚnico em Situação de Pobreza (Renda per capita de R\$ 89,01 a R\$ 178,00)	-	283.251	326.100	318.016	345.508	146.405
Famílias com benefício Bolsa Família cadastradas no CadÚnico	-	433.526	450.671	472.444	398.505	396.622
Famílias Cadastradas no CadÚnico	-	1.103.749	1.123.820	1.301.052	1.332.318	1.390.401

Fonte: TC/008658/2021

Além disso, a SMADS também informou que no primeiro semestre de 2020 foram

realizadas 228.899 abordagens a pessoas em situação de rua. No segundo semestre esse quantitativo alcançou 215.655 abordagens, totalizando 444.554 no ano.

Além das informações específicas aos Programas de Governos apresentadas nos itens anteriores, cabe citar os resultados obtidos em Inspeção realizada com o objetivo de, por meio de amostragem, verificar se o monitoramento e a avaliação semestral das parcerias selecionadas estavam sendo executados conforme as regras estabelecidas pela Instrução Normativa (IN) no 03/SMADS/2018.

Nesse trabalho, concluiu-se que, na maioria dos processos analisados, não restou demonstrada a elaboração dos Relatórios Técnicos Semestrais de Monitoramento e Avaliação, bem como relatórios são emitidos fora dos prazos estabelecidos na instrução normativa. Esses fatos também impactaram as deliberações da Comissão de Monitoramento e Avaliação e a publicização dessas deliberações que, por vezes, não ocorreram ou foram intempestivas. Além disso, restou caracterizada a inexistência de padronização de procedimentos para autuação desses relatórios nos processos administrativos, cabendo à SMADS estabelecer regramento no Manual de Parcerias, de forma a evidenciar adequadamente as etapas de controle a serem promovidas.

O art. 5º da Resolução TCMSP nº 16/2020 estipula o prazo limite em 30 de abril de cada ano para que as Secretarias encaminhem os seus Relatórios de Gestão a esta Corte de Contas. Contudo, neste exercício, por meio de expediente tratado no eTCM 007248/2021, o prazo foi dilatado até 17.05.21. No entanto, a SMADS apresentou relatório em 06.05.21 (Ofício no 849/SMADS/GAB/2021), que não se mostra estruturado nos moldes estipulados na referida na resolução e, embora mencione alguns dos aspectos nela previstos, não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º.

Feitas todas essas considerações, a Auditoria concluiu que:

“6.1. Não é possível afirmar que a SMADS atingiu 73,09% das metas propostas para o biênio 2019/2020, como consta do Relatório Final do, devido à falta de comprovação de parte dos quantitativos apresentados e às informações incompletas e imprecisas (subitem 4.1.1);

6.2. As informações produzidas pelos sistemas de cadastro da

SMADS são frágeis, tendo em vista à realização de procedimentos manuais com registros físicos, à falta de mecanismos de integração entre os sistemas, e às inconsistências identificadas em cada um deles (subitem 4.1.3);

6.3. Os resultados dos indicadores de avaliação dos serviços mais relevantes dos Programas 3007 e 3023 estão, em sua maioria, aquém do previsto na Portaria no 46/SMADS/2010, cabendo à SMADS a reavaliação dos instrumentais utilizados e da forma de execução e medição dos serviços (subitens 4.2.1.b e 4.2.2.b.1);

6.4. A recorrência das irregularidades constatadas nas fiscalizações realizadas em 2020 indica problemas estruturais da SMADS, tanto no que diz respeito aos controles internos da pasta quanto no que concerne aos controles contábil-financeiros das parcerias com as OSCs (subitens 4.2.1.d e 4.2.2.d);

6.5. Existe a necessidade de que a SMADS, em conjunto com os gestores das parcerias, avalie as dificuldades existentes na elaboração dos relatórios técnicos semestrais de monitoramento e avaliação, a fim de que essa importante etapa de controle seja efetivamente cumprida, possibilitando o eficaz monitoramento dos Termos de Colaboração celebrados (subitem 4.3);

6.6. Em relação à Resolução TCMSP no 16/2020, o relatório apresentado pela SMADS não permite uma avaliação qualitativa do desempenho da Função Assistência Social em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes, pois não contém elementos para o acompanhamento das séries históricas de indicadores, que poderiam aprimorar o planejamento, o cumprimento dos objetivos e a implementação das políticas públicas (item 5).”

A Auditoria também apontou as seguintes infringências:

“7.1. Os indicadores estabelecidos pela IN no 04/SMADS/2018, que criou uma nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial, não foram implementados no prazo estabelecido no art. 17 da referida norma (subitem 4.1.2);

7.2. A implantação do sistema SIVIAS foi descontinuada pela SMADS, o que não condiz com o estabelecido pelo art. 17 da IN no 04/SMADS/2018 (subitem 4.1.3);

7.3. As metas físicas previstas no PPA 2018-2021 para todas as ações relacionadas aos Programas de Governo analisados são incompatíveis com a definição dada pelo subitem 4.2.3.4 do MCASP 7ª edição subitens 4.2.1 e 4.2.2);

7.4. Em relação à Resolução TCMSP no 16/2020, o relatório encaminhado pela SMADS não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º (item 5).”

De acordo com o Relatório, foi cumprida apenas uma determinação relativa à Função Assistência Social, dentre as exaradas em exercícios anteriores, conforme dados consolidados no Sistema Diálogo.

Instadas a se manifestar sobre o relatório da Auditoria (peça 37), a Secretaria Municipal de Assistência Social apresentou manifestação a respeito dos apontamentos da Auditoria (peça 52) e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação. Dos esclarecimentos prestados pela SMADS, destacam-se:

A Origem informa que em razão da dinâmica dos serviços de abordagem às pessoas em situação de rua, muitas das quais não possuem documento no momento da abordagem, e, sobretudo, pelo fato de os registros de abordagens serem realizados em um instrumental físico em papel para, somente depois, serem inseridos no SISRUA, a base do SISRUA sofre ainda mais com as duplicidades do que o BDC. Para eliminar a necessidade de instrumental físico em papel e a falta de integração do SISRUA com o SISA e o BDC, a SMADS está estudando a contratação de um aplicativo de pesquisa para utilização em equipamentos móveis, com previsão de lançamento do edital de licitação no 2º semestre de 2021.

Segundo a SMADS, com a perspectiva de complementação e substituição dos sistemas eletrônicos existentes – pretende-se priorizar a utilização de uma base de dados de usuários da assistência social que possua maiores dificuldades de registro de duplicidades,

tal como a base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Tal questão, contudo, é um ponto de discussão que segue em aberto e objeto de estudos para a complementação e substituição dos sistemas eletrônicos existentes e está sendo tratada via Força Tarefa de Aperfeiçoamento de Sistemas com a fornecedora de sistemas PRODAM com perspectiva de implantação da solução no 1º semestre de 2022.

Ademais, complementa que para as demais tipologias de serviços que não estão abarcados em nenhum dos três sistemas eletrônicos existentes mencionados acima, os seus usuários não estão registrados de forma sistematizada em nenhuma base de dados da SMADS. Tal lacuna de informação foi identificada como prioritária e incluída como uma das iniciativas do Planejamento Estratégico – SMADS (2021-2024).

De acordo com a Origem, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS precisou adequar-se ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, elaborando, para tanto, sucessivas normativas, regulamentando os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por termo de colaboração com OSC para prestação de serviços socioassistenciais.

Segundo a Secretaria, a experiência com a IN nº 03/SMADS/2018 demonstrou que, no esforço de mudança da trajetória de controle de meios para o paradigma do controle de resultados, a norma acabou sobrepondo os dois regimes, gerando um excesso de atribuições para os gestores de parcerias e a redundância de alguns fluxos e procedimentos. Isso somou-se à não implementação de um plano de formação intensivo dos trabalhadores da rede e contribuiu para um cenário de atrasos e deficiências nas prestações de contas das parcerias. Com os aprendizados obtidos, a SMADS iniciou a revisão da referida instrução normativa e atualmente se encontra em momento de consolidação das propostas apresentadas por meio da consulta pública ou outras vias. Após a publicação do ato, serão realizadas atividades continuadas de formação para trabalhadores e organizações de modo a garantir sua implementação.

Considerando as informações prestadas pela Origem, este Relator encaminhou o feito para a SFC para análise do acréscido (peça 55), tendo sido mantidas todas as conclusões apresentadas (peça 58). Regularmente oficiada (peça 60), a Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e registro (peça 62).

É o Relatório.

Voto

Trago à apreciação deste Egrégio Plenário Auditoria voltada à avaliação da Função de Governo Assistência Social em 2020, TC/008658/2021 (acompanham TC/001553/2021, TC/001554/2021, TC/006428/2021).

Ressalto que a presente análise se refere ao ano de 2020 e, portanto, abrange período em que teve início a pandemia do coronavírus, com consequências profundas para o tecido social, com aumento visível da pobreza e da população em situação de rua. Esse cenário demanda uma atuação estruturada e direcionada do poder público, sendo urgente um diagnóstico e o decorrente planejamento para enfrentamento da situação. No mesmo sentido, destaco que o Controle Externo exercido por este Tribunal deveria focar seus trabalhos em análises, aprofundadas e qualificadas, das políticas públicas implementadas, para além das análises formais.

No Relatório de Auditoria, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou diversos aspectos que envolvem a gestão da Assistência Social no Município de São Paulo. Considerando a relevância das políticas de Assistência Social, bem como aquelas relacionadas aos Direitos Humanos e Cidadania, especialmente no atual contexto de pandemia e crise econômica, esta Relatoria oficiou a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) e retornou o processo à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para que o Relatório de Função fosse complementado. Passo a destacar as informações mais relevantes do Relatório.

A maior parte dos serviços de Assistência Social no Município é executada por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que consumiram 64,8% dos recursos liquidados para a Assistência Social. Destaco que esse percentual foi reduzido em relação a anos anteriores tendo em vista os gastos diretos com o auxílio emergencial e a distribuição de itens de higiene tendo em vista a pandemia do coronavírus. No entanto, o percentual ainda é muito alto e a redução observada é passageira. Destaco que esses gastos se destinam a pessoal terceirizado, implicando riscos fiscais para Despesas com Pessoal, bem como ponto de risco para a própria gestão da Assistência Social no município, na medida em que a administração pública passa a ser dependente desses ajustes para atendimento da demanda, sem um pleno domínio da gestão e execução dessas políticas.

Esses riscos são agravados pelos apontamentos em relação a irregularidades encontradas na execução desses ajustes, já destacadas em julgamentos anteriores.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020, foi liquidado R\$ 1,7 bilhão para a Assistência Social, 107,1% do orçamento aprovado para a Função. Do total liquidado na Função Assistência Social, os programas Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade (3023), Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência (3013) e Garantia dos Direitos da População Idosa (3007) representaram, em 2020, 80,1%, 5,1% e 3,6%, respectivamente, dos gastos.

Na LOA/2019, foram liquidados 115,6% do aprovado para o Programa Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade. A ação mais representativa desse programa foi a Renda Básica Emergencial, que representou 27,9% do total liquidado. Quanto a isso, a SMADS informou que, em 2020, foram repassados R\$ 397.392.600,00 a 1.287.423 pessoas que constituem 480.178 famílias beneficiárias. O valor mensal do benefício foi de R\$ 100,00, em 3 parcelas, por membro da família beneficiária, com majoração de 100% caso fosse pessoa com deficiência que recebesse BPC.

Destaco também a ação Benefícios Eventuais para distribuição gratuita de itens à população, que também guarda relação com ações de enfrentamento à pandemia. Em relação a esse tema, a SMADS informou que foram distribuídas 49.347 cestas básicas por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 688.824 cestas básicas por meio das Parcerias e 652.000 kits de higiene, além do fornecimento de 10.000 cartões para alimentação nos restaurantes Bom Prato para a população em situação de rua, em convênio com o Governo de Estado de São Paulo.

O Relatório também apresenta a comparação entre a quantidade total de vagas entre dez/2019 e dez/2020, constatando um aumento de 3.531 vagas (1,9%) no período, com aumento nos Centros de Acolhida, em razão da necessidade de acolhimento de população para garantir proteção e distanciamento social durante a pandemia da COVID-19. Por outro lado, alguns serviços apresentaram reduções no número de vagas, com destaque para o “Centro de Acolhida Adultos II 24 Horas para Mulheres com ou sem filhos preferencialmente mulheres imigrantes”.

A SMADS informou que, no que diz respeito à população em situação de rua, foram abertas vagas em doze Centros de Acolhida e Centros de Acolhida Especiais emergenciais, instalados em imóveis não utilizados das Secretarias Municipais de Educação (CEUs) e Esporte e Lazer (clubes municipais). Esses serviços atenderam os diferentes perfis da população em situação de rua e incluíram dois Centros de Acolhida para adultos e idosos em situação de rua diagnosticados com COVID-19. Também nas informações da SMADS, constam os quantitativos de vagas aditadas em função da pandemia para acolhimento de população em situação de rua, para os serviços CA II por 24h e Núcleo de Convivência para adultos em situação de rua, entretanto, não há demonstração de quantas dessas vagas se referem ao ano de 2020. Além disso, a SMADS mencionou o quantitativo de vagas cedidas até aquele momento especificamente para os 3 Centros de Acolhida Emergenciais Covid19, para usuários que necessitam do isolamento social, entretanto, também não especificou quantas dessas vagas foram disponibilizadas em 2020.

Também foi apresentada a comparação da quantidade de parcerias e de vagas ofertadas por tipo de serviço do programa Garantia dos Direitos da População Idosa e aponta redução de serviços e vagas do Núcleo de Convivência para Idosos (NCI) e a não ampliação de parcerias para serviços essenciais ao idoso apesar do envelhecimento da população e do cenário econômico/social atual que aponta para uma demanda crescente por serviços públicos de atendimento à população idosa, agravado pela situação de emergência enfrentada pelo município em decorrência do Coronavírus. Em relação à situação de emergência enfrentada pelo município, em 2020, a SMADS informou, porém, que promoveu a abertura de 387 vagas na modalidade Centros de Acolhida Especial para Idosos em Situação de Rua (sendo 180 em Hotéis) em 2020.

Em 2020, devido à pandemia da COVID19, a Secretaria Municipal de Assistência Social publicou orientações técnicas à rede socioassistencial, consolidadas e aprofundadas por meio do Plano de Contingência da SMADS durante a pandemia de COVID-19 (Portaria nº 39/SMADS/2020), com o objetivo de subsidiar a reorganização do funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais no contexto da pandemia, considerando as demandas da população e o cenário epidemiológico do Município de São Paulo. Ademais, a SMADS informou sobre outras iniciativas que possibilitaram a adequação da utilização dos recursos orçamentários para adaptar a rede socioassistencial parceira aos desafios da pandemia.

No entanto, também foi editada a Nota Técnica nº 02/SMADS/2020, que alterou a coleta de dados dos serviços, que passou a ser feita com limitações, prejudicando o monitoramento de indicadores sobre as políticas de assistência social. Vale frisar que esses indicadores já foram objeto de diversos apontamentos em julgamentos anteriores tendo em vista suas limitações como forma de acompanhamento da efetividade das políticas de assistência social.

A Origem continua a utilizar indicadores previstos na Portaria nº 46/SMADS/2010 sendo que a própria determinou sua substituição pelas Instruções Normativas 03/SMADS/2018 e 04/SMADS/2018, que estabelecem novas formas de avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais, em uma tentativa de adaptação às diretrizes previstas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). No entanto, os indicadores previstos na Instrução Normativa nº 03/2018 são voltados apenas às parcerias e não buscam medir os resultados das políticas públicas de Assistência Social. Já a Instrução Normativa nº 04/2018 se propõe a regulamentar um sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no Município de São Paulo. No entanto, os indicadores ali definidos mostram-se muito limitados e não alcançam uma real avaliação das políticas públicas de Assistência Social. Além disso, essas instruções ainda estão em processo de implantação, apesar de esgotado o prazo. Vale destacar ainda que a IN nº 04/SMADS/2018 estabeleceu a criação do Sistema de Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), que tinha por objetivo implantar o prontuário eletrônico unificado, segundo a SMADS, descontinuado em razão da inviabilidade orçamentária para a internalização do projeto pela PRODAM.

Ressalto também que os sistemas utilizados para cadastro dos usuários e atendimentos da rede de serviços socioassistenciais e para cadastro das Organizações da Sociedade Civil apresentam inconsistências, o que dificulta a consolidação das informações nos sistemas de cadastro de usuários e a geração de relatórios com informações íntegras e fidedignas sobre a quantidade de atendimentos realizados e os históricos dos cidadãos com dados qualitativos. As informações produzidas pelos sistemas de cadastro da SMADS, utilizadas pelos gestores para a tomada de decisões, são frágeis, tendo em vista que muitos procedimentos são manuais e os registros realizados em papel, faltando mecanismos de integração entre os sistemas existentes, e informações de caráter qualitativo, que ficam restritas aos controles físicos das unidades.

Complementarmente a SMADS apresentou algumas séries históricas de dados relativos à população atendida pelos serviços ofertados pela pasta. Contudo, os dados sobre as pessoas em

situação de rua datam de 2019. Mas, como é de conhecimento geral, desde então o país já vinha enfrentando uma crise econômica, agravada, a partir de 2020, pela pandemia do Coronavírus. Como a cidade não mantém um cadastro atualizado de pessoas vivendo em situação de rua é impossível saber qual é o número real de pessoas em situação de rua hoje. Além disso, não está clara qual é a estratégia adotada pela Prefeitura para enfrentamento desse problema. O que se tem é que a Prefeitura de São Paulo não sabe a quantidade de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade no município, muito menos sua distribuição dentre os serviços ofertados.

Os dados e indicadores mantidos e divulgados pela Secretaria Municipal de Assistência Social não permitem uma avaliação das políticas públicas implementadas, seu alcance, qualidade, eficiência, eficácia ou efetividade. O munícipe não sabe avaliar com dados qual tem sido a prioridade do município em relação à Assistência Social. Assim, é indispensável que a municipalidade efetue diagnósticos consistentes sobre a população que precisa de atendimento socioassistencial, bem como mantenha dados também consistentes sobre as políticas implementadas, produza indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas sociais implementadas em relação ao público-alvo, e efetue o monitoramento constante desses resultados.

Destaca-se, em especial, como elemento estratégico de gestão, a necessidade do uso pleno da Tecnologia da Informação para organização e tratamento dos dados, visando a produção de informações gerenciais e a transparência dos indicadores favorecendo o controle interno, o controle externo e o controle social. Urge a plena implementação dos sistemas de controle informatizado já previstos, mas ainda incompletos.

No entanto, considerando que a presente auditoria relativa ao exercício de 2020 da Função Assistência Social cumpriu a sua finalidade, CONHEÇO e REGISTRO os resultados alcançados no processo em exame.

Acolho as infringências apontadas pela Auditoria para o exercício².

2

7.1. Os indicadores estabelecidos pela IN no 04/SMADS/2018, que criou uma nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial, não foram implementados no prazo estabelecido no art. 17 da referida norma (subitem 4.1.2);

7.2. A implantação do sistema SIVIAS foi descontinuada pela SMADS, o que não condiz com o estabelecido pelo art. 17 da IN no 04/SMADS/2018 (subitem 4.1.3);

7.3. As metas físicas previstas no PPA 2018-2021 para todas as ações relacionadas aos Programas de

Reitero as Determinações de exercícios anteriores que se encontram pendentes de atendimento³.

Determino que a SMADS passe a apresentar o Relatório de Gestão a esta Corte de Contas, conforme estipulado pelo art. 5º da Resolução TCMSP nº 16/2020.

Por fim, determino que a Secretaria apresente, em 60 dias, um cronograma para realização de diagnóstico da situação socioassistencial do município, incluindo a identificação do tamanho e do perfil da população em situação de rua e em situação de vulnerabilidade, e em mais 60 dias, um plano para enfrentamento da situação.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 01 de dezembro de 2021.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro

Governo analisados são incompatíveis com a definição dada pelo subitem 4.2.3.4 do MCASP 7a edição subitens 4.2.1 e 4.2.2);

7.4. Em relação à Resolução TCMSP nº 16/2020, o relatório encaminhado pela SMADS não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no §1º do art. 5º (item 5).

3

401) Execute a conferência das prestações de contas das Entidades conveniadas de modo a evitar inconsistências.

521) A SMADS deve realizar um diagnóstico consistente da população em situação de vulnerabilidade socioassistencial

522) A SMADS deve manter um cadastro eletrônico e atualizado da população atendida e de eventual fila de espera para atendimento nos serviços de Assistência Social.

523) A SMADS deve implementar indicadores de políticas públicas capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas, mantendo um acompanhamento constante e divulgando seus resultados.

525) Promova o levantamento do número consolidado de usuários dos serviços da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo, de modo que os dados sejam confiáveis e sistematizados.

526) As Supervisões de Assistência Social - SAS emitam, semestralmente, o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, previsto em legislação específica.

555) Realização de pesquisas rotineiras de mercado, a fim de obter segurança acerca dos valores de locação dos imóveis, que, por vezes, são superiores ao de mercado e podem acarretar prejuízos ao erário.

585) Na elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), definir metas físicas com unidades de medidas compatíveis com a natureza da ação que se pretende executar, de modo a tornar mensurável o atendimento dos objetivos previstos.

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.

III – ACÓRDÃO

Processo	- TC/008658/2021 (Apensados: TC/001553/2021, TC/001554/2021 e TC/006428/2021)
Auditada	- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADAS
Objeto	- Auditoria Programada – Função de Governo – Assistência Social – Avaliar a Função de Governo com base nos resultados alcançados no exercício 2020

3.189ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. EXERCÍCIO 2020. SMADS. Função de Governo Assistência Social. 1. Período de pandemia. 2. Aumento da pobreza e da população em situação de rua. 3. Serviços de Assistência Social, em sua maior parte, executados por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, estes gastos se destinam a pessoal terceirizado, implicando riscos fiscais. 4. Na Lei Orçamentária Anual foi liquidado 107,1% do orçamento aprovado. 5. Abertas vagas em doze Centros de Acolhida e Centros de Acolhida Especiais emergenciais. 6. Os dados e indicadores mantidos e divulgados pela Secretaria não permitem uma avaliação das políticas públicas implementadas. CONHECIDA. Reiteradas as DETERMINAÇÕES de exercícios anteriores. DETERMINAÇÕES. 1. Apresente o Relatório de Gestão a esta Corte de Contas, conforme estipulado pelo artigo 5º da Resolução 16/2020 TCMSP. 2. Apresente um cronograma para realização de diagnóstico da situação socioassistencial do município, incluindo a identificação do tamanho e do perfil da população em situação de rua e em situação de vulnerabilidade, e um plano para enfrentamento. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Assistência Social – exercício 2020, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando que a presente auditoria relativa ao exercício 2020 da Função Assistência Social cumpriu a sua finalidade, em conhecer e registrar os resultados alcançados no processo em exame.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em acolher as infringências apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte para o exercício.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar as determinações de exercícios anteriores que se encontram pendentes de atendimento.

ACORDAM, à unanimidade, em 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.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que a SMADS apresente, no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um cronograma para realização de diagnóstico da situação socioassistencial do município, incluindo a identificação do tamanho e do perfil da população em situação de rua e em situação de vulnerabilidade, e, em mais **60 (sessenta) dias**, um plano para enfrentamento da situação.

Ausentou-se, momentaneamente, o conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de dezembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator
DOMINGOS DISSEI – Revisor
EDUARDO TUMA – Conselheiro

/lsr