

TC/003407/2024

Objeto: Auditoria operacional - Indicadores de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município, os indicadores da qualidade dos serviços socioassistenciais prestados por entidades do terceiro setor e os indicadores previstos para a SMADS nos instrumentos de planejamento da PMSP.

Interessados: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*)

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se da **Auditoria Operacional** realizada pela Subsecretaria de Controle Externo (SCE) que tem como objeto os indicadores de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município, os indicadores da qualidade dos serviços socioassistenciais prestados por entidades do terceiro setor e os indicadores previstos para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) nos instrumentos de planejamento da PMSP¹.

O Relatório Preliminar de Auditoria Operacional emitido pela SCE, período de abrangência de 01.01.23 a 30.06.24, apresentou os seguintes achados (peça 40, fls. 23/46 e peça 41, fls. 1/2):

¹ Ordem de Serviço nº 2024/000781. Auditoria prevista no PAF 2024. (peça 1).

Após realização dos procedimentos previstos, a AUDITORIA alcançou os achados detalhados nos subitens 3.1.1, 3.2.1, 3.2.2 e 3.3.1 de seu Relatório Preliminar (peça 40), os quais estão reproduzidos a seguir:

3.1. Indicadores de qualidade dos serviços prestados pelas entidades parceiras

3.1.1. Os indicadores de metas e resultados previstos na IN nº 002/SMADS/2024 e utilizados pela SMADS não são capazes de avaliar de forma adequada a execução das parcerias por não possuírem propriedades essenciais como confiabilidade metodológica, confiabilidade da fonte, utilidade e representatividade

3.2. Indicadores da Vigilância dos Serviços Socioassistenciais

3.2.1. Nem todos os indicadores de monitoramento de natureza descritiva previstos no art. 21, II da Portaria 66/SMADS/2024 estão sendo publicizados, infringindo o inciso I do art. 19 dessa norma e da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI)

3.2.2. Parte das entidades não preenchem o Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial ou preenchem de forma equivocada, o que gera inconsistências na base de dados para o monitoramento dos serviços de proteção básica e especial de média complexidade

3.3. Indicadores dos instrumentos de planejamento relativos à Assistência Social

3.3.1. A metodologia de definição dos quantitativos previstos e a apuração do resultado dos indicadores do PdM e do PPA não é adequada, pois não possuem memória de cálculo, não permitindo sua rastreabilidade

Em seu Relatório a SCE elaborou as seguintes Propostas de Encaminhamentos (peça 40, fls. 48/49):

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1 Proposta de recomendações

Recomendar à SMADS que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

***7.1.1.** Reformular os indicadores para a gestão dos serviços terceirizados adotando propriedades que caracterizem uma boa medida de desempenho, como: utilidade, representatividade, confiabilidade metodológica, confiabilidade da fonte, disponibilidade, economicidade, simplicidade de comunicação, estabilidade, tempestividade e sensibilidade (**subitem 3.1.1**); .*

***7.1.2.** Adotar procedimentos de auditoria nos dados fornecidos pelas entidades parceiras visando verificar a exatidão das informações registradas no FMR e no SISA (**subitem 3.2.2**);*

***7.1.3.** Estabelecer a necessidade de registro dos procedimentos para a construção de indicadores do PdM e PPA e a forma de apuração dos resultados, com o registro das respectivas memórias de cálculo (**subitem 3.3.1**);*

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento de ofício à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para ciência e manifestação a respeito do Relatório da SCE (peça 42).

Devidamente cientificada,² a SMADS apresentou manifestação (peça 47), a qual foi analisada pela SCE em seu Relatório Consolidado de Auditoria Operacional (peça 51, fls. 48/ 49 e peça 52) que manteve integralmente os achados de seu Relatório Preliminar.

A Origem foi oficiada³ para ciência e conhecimento do Relatório Consolidado e deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (peça 63).

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a presente Auditoria seja conhecida e registrada (peça 66).

² Ofícios SSG 17933/2024 (Secretária SMADS, peça 43).

³ Ofício SSG 12853/2025 (Secretária SMADS, peça 54).

Nesse momento processual, conforme determinação do Nobre Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Secretaria Geral para manifestação (peça 67).

Nesse interim, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) encaminhou o Ofício nº 1032/2025 – EXPPGJ da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Inclusão Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando o Ofício PJDH nº 345/2025 – C, solicitando informar se, na última prestação de contas da SMADS, houve implementação integral das metas LDO, para o programa estabelecido na IN n.º 04/SMADS/2018, visto que esses sistemas apresentavam inconsistências, conforme Acórdão do TC/008658/2021 (peça 68).

Em resposta ao Ofício do MPSP a SCE informou (peça 72):

(...) em 2024, foi realizada auditoria operacional sobre os indicadores de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município, os indicadores da qualidade dos serviços socioassistenciais prestados por entidades do terceiro setor e os indicadores previstos para a SMADS nos instrumentos de planejamento da PMSP (TC/003407/2024).

Constatou-se que a IN nº 4/SMADS/2018 (que previa que os sistemas SISA, SISRua, SISCr e SISOrg seriam substituídos pelo SIVIAS) foi revogada pela Portaria nº 66/SMADS/2024.

A Portaria nº 66/SMADS/2024, publicada em 02.09.24, além de revogar a IN nº 4/SMADS/2018, substituiu os indicadores de monitoramento e avaliação socioassistencial dos serviços da Portaria nº 46/SMADS/2010.

O monitoramento da vigilância socioassistencial passou a ser constituído pelos seguintes sistemas informacionais municipais (art. 9º):

- a) Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários – SISA;*
- b) Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRua;*
- c) Sistema dos Centros de Referência de Assistência Social – SISCr;*
- d) Formulário Eletrônico de Solicitação de Vagas – FSV;*
- e) Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial – FMR.*

Os sistemas de informação SISCAR e SISRUA-SP estavam em fase de implantação durante a auditoria, o que levou à limitação da análise em relação ao monitoramento dos serviços socioassistenciais.

Em relação aos indicadores dos serviços de vigilância socioassistenciais, foram elencados os seguintes achados:

- *Nem todos os indicadores de monitoramento de natureza descritiva previstos no art. 21, II da Portaria 66/SMADS/2024 estão sendo publicizados, infringindo o inciso I do art. 19 dessa norma e da Lei Federal nº 12.527/2011 (item 3.2.1 do relatório consolidado);*
- *Parte das entidades não preenchem o Formulário de Monitoramento da Rede Socioassistencial ou preenchem de forma equivocada, o que gera inconsistências na base de dados para o monitoramento dos serviços de proteção básica e especial de média complexidade (item 3.2.2 do relatório consolidado).*

A auditoria concluiu que, quanto à vigilância socioassistencial, a SMADS possui sistemas informacionais (alguns em fase de implantação) para monitorar as tipologias socioassistenciais, porém nem todas estão sendo monitoradas, e nem todas as informações monitoradas são publicizadas em seu site. Além disso, a base de dados não é totalmente confiável, dependendo de informações fornecidas pelas entidades parceiras prestadoras dos serviços, sendo que algumas não fornecem os dados ou fornecem dados inconsistentes. Somando-se a isso, a fiscalização desses serviços é precária, de forma que foi possível concluir, em sede de relatório consolidado, que o sistema de vigilância socioassistencial do município ainda não está sendo monitorado e avaliado adequadamente.

Em sede de comentários do gestor, a Coordenação do Observatório de Vigilância Socioassistencial (COVS), em relação à publicização dos indicadores de monitoramento previstos no art. 21, inciso II da Portaria 66/SMADS/2024, esclarece que os painéis que atualmente são publicizados estão sendo revistos e que os dados da referida portaria passarão a ser publicizados em 2025. Acrescentou, ainda, que os indicadores de avaliação previstos no inciso III do art. 21 da mesma portaria tem previsão para serem publicados no site, em 2026, após fechamento dos dados anuais.

Por fim, informo que a fiscalização mencionada (TC/003407/2024) está em fase instrutória.

É o que tenho a informar em atenção à solicitação de informação encaminhada pelo MPSP.

O Conselheiro Relator encaminhou ofício ao MPSP informando que a Auditoria Operacional, que trata dos indicadores de monitoramento previstos nos instrumentos de planejamento da PMSP, vinculados à SMADS, tratada nestes autos, está em fase de instrução e que tão logo julgada, cópia do Relatório, Voto e do Acórdão dele decorrente será enviado (peças 75 e 76⁴).

A Origem encaminhou novo documento corrigindo erro material na indicação de link de documento contendo esclarecimentos solicitados no âmbito da presente Auditoria Operacional (peça 79).

É o relatório.

O objetivo da presente Auditoria Operacional, segundo a SCE, é avaliar se os indicadores utilizados pela SMADS são adequados à finalidade a que se destinam. Para tanto, avaliou-se se todas as tipologias de serviços socioassistenciais estão sendo monitoradas e avaliadas conforme o sistema de vigilância socioassistencial; se os sistemas informacionais implantados apresentam todas as informações necessárias para o monitoramento e avaliação dos serviços; e se os indicadores qualitativos de metas e resultados possuem metodologia padronizada e confiável (peça 40, fls. 6).

Também foram analisados os indicadores medidos pela SMADS em relação aos instrumentos de planejamento da PMSP e a participação da Pasta na elaboração desses indicadores.

⁴ Ofício SSG GAB 7317/2025 (Procurador-Geral de Justiça, MPSP).

A SCE concluiu que os indicadores utilizados pela SMADS não são adequados para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas entidades parceiras, devido à falta de propriedades como confiabilidade metodológica, confiabilidade da fonte, representatividade e utilidade. Enquanto a fiscalização for baseada nos atuais indicadores, os resultados apurados podem continuar não refletindo efetivamente o desempenho de cada Serviço.

A SMADS possui sistemas informacionais (algumas em fase de implantação) para monitorar as tipologias socioassistenciais, porém nem todos os serviços estão sendo monitorados. Os serviços de proteção básica e de média complexidade são monitorados por painéis informativos, já os serviços de alta complexidade são monitorados pelo Sistema SISA, no entanto, nem todas as informações são publicizadas em seu Site.

A base de dados não é totalmente confiável – as informações são fornecidas pelas entidades parceiras prestadoras dos serviços, sendo que algumas não fornecem os dados ou fornecem dados inconsistentes, e soma-se a isso a precariedade da fiscalização desses serviços.

Quanto aos indicadores dos instrumentos de planejamento, a metodologia de definição e apuração dos indicadores do Programa de Metas (PdM) e do Plano Plurianual (PPA) não é adequada, faltando memória de cálculo e rastreabilidade.

Em face dos achados (peça 40, fls. 23/46) a SCE elaborou Propostas de Encaminhamento, quais sejam, a reformulação de indicadores, o aprimoramento da fiscalização sobre os dados apresentados pelas entidades parceiras e o estabelecimento de fluxo de procedimentos para a construção de indicadores do Plano de Metas e do Plano Plurianual (pela 40, fls. 48/49).

Com os últimos esclarecimentos apresentados pela Origem acerca dos apontamentos constantes nos itens 3.1.1, 3.2.1, 3.2.2 e 3.3.1 do Relatório Consolidado de

Auditoria Operacional (peça 79)⁵ e, diante dos fatos apresentados, verifica-se que a Auditoria Operacional em questão cumpriu seu objetivo, predisposto no art. 8º da Resolução 06/2000/TCMSP⁶, diante das minuciosas conclusões alcançadas pelo órgão técnico preopinante.

O artigo 1º da Resolução TCMSP nº 14/2019 trata da importância das auditorias realizadas no âmbito desta Corte de Contas:

Art. 1º Esta Resolução disciplina a realização de auditorias operacionais – AOp, que têm por finalidade a verificação, o acompanhamento e a avaliação da gestão das unidades da Administração Pública Municipal, das políticas públicas, dos programas governamentais, bem como das ações realizadas pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congênere, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, entre outros, no âmbito da

⁵ Em atenção ao encaminhamento doc. SEI nº (125087740), apresentamos os seguintes esclarecimentos: **1. Reformulação dos Indicadores de Gestão dos Serviços Parceirizados** Consideramos necessária revisão dos indicadores de metas e resultados previstos na Instrução Normativa nº 002/SMADS/2024 e IN 05/SMADS/2018, demandam revisão, sendo possível sua reformulação com base nos critérios indicados no relatório do TCM-SP, tais como: utilidade, representatividade, confiabilidade metodológica e da fonte, tempestividade, economicidade, simplicidade de comunicação, estabilidade e sensibilidade. **2. Procedimentos de Auditoria dos Dados Fornecidos pelas OSCs** Entendemos ser fundamental estabelecer diálogo com a Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial (COVS) para avaliar a viabilidade técnica e normativa da implementação de procedimentos sistemáticos de auditoria interna dos dados informados pelas OSCs, tanto no Formulário de Monitoramento da Rede (FMR) quanto no Sistema de Informações Socioassistenciais (SISA). Reconhecemos que divergências entre os dados declarados pelas entidades e os registrados nos sistemas de gestão comprometem a acurácia dos indicadores e, conseqüentemente, a avaliação das parcerias. **3. Aprimoramento dos Indicadores da IN nº 002/SMADS/2024** É imprescindível revisar tecnicamente os instrumentos de acompanhamento, como o modelo de Relatório de Visita Técnica (RVT), para que reflitam com maior fidelidade os critérios de confiabilidade metodológica, possibilitando maior coerência entre as metas pactuadas e os dados efetivamente monitorados. **4. Instrumentos de Planejamento - Memória de Cálculo e Rastreabilidade** Conforme informado pela Assessoria Técnica do Gabinete do TCM-SP, SEI nº (123136650), será uma iniciativa relevante e oportuna, que contribuirá para o fortalecimento da transparência, do controle interno e da rastreabilidade dos dados utilizados no planejamento e monitoramento das políticas públicas da Pasta.

Adicionalmente, no processo SEI nº (6024.2025/0006213-3), consta indicação de Grupo de Trabalho (GT) sobre o Sistema de Gestão do Terceiro Setor (SGTS). Considerando sua interface com a Instrução Normativa nº 002/SMADS/2024, entendemos ser um espaço oportuno para debater e propor ajustes metodológicos nos processos de monitoramento, avaliação e prestação de contas, especialmente no que tange à adequação e validação dos indicadores utilizados. Tal iniciativa permitirá o alinhamento dos procedimentos da SMADS aos princípios da eficiência, legalidade, interesse público e transparência, conforme preconizado pela Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e pelo Decreto Municipal nº 57.575/2016. Diante da relevância do tema e da necessidade de adequação aos apontamentos da auditoria, colocamo-nos à disposição para interlocução com os demais setores da Pasta, contribuindo para a construção de um modelo de monitoramento mais eficaz, coerente e juridicamente sólido.

⁶ **Resolução nº 06/2020/TCMSP** (Dispõe sobre procedimentos de fiscalização do Tribunal, e dá outras providências).

Art.8º - Auditorias constituem procedimentos de fiscalização realizados com as seguintes finalidades:

I - levantar dados e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, e analisá-los quanto aos aspectos técnicos de legalidade e legitimidade de sorte a subsidiar o julgamento das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis;

II - avaliar, do ponto de vista operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, bem como aferir os resultados alcançados pelos projetos ou programas governamentais sob sua responsabilidade, ou por aqueles decorrentes de seus objetivos institucionais.

jurisdição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sem prejuízo da análise de conformidade.

Parágrafo único. As auditorias operacionais não visam à apuração de infrações funcionais e à penalização de agentes públicos, objetivando a melhoria de processos e da qualidade das atividades da Administração Pública.

Por fim, ao discorrer da importância das auditorias realizadas nesta Corte do Contas o Nobre Conselheiro Domingos Dissei enfatiza que⁷:

Os Tribunais de Contas atuam, em sua competência institucional, na avaliação do correto uso de recursos financeiros pelo Poder Público, o que pressupõe a existência de um sistema integrado de informações, com transparência, acesso disponível e constante atualização.

É o que faz o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que tem seu Sistema de Gestão da Qualidade, baseado na Norma NBR ISO 9001:2008, traduzido em sua Política de Qualidade. Isso, no entanto, não é o suficiente para se realizar uma Auditoria de Resultados. Para tanto, é necessário ir além das regras de conformidade.

Nas auditorias de natureza operacional (de conformidade), que são instrumentos de análise parametrizada na legislação, o desafio é superar sua superficialidade, ampliando a forma de avaliar as contas públicas e assegurando a validade de seus resultados. Tal finalidade, aliás, está expressa na própria definição de auditoria: "Auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas".

Ante o exposto, considerando a especificidade da matéria, entendo que a presente Auditoria Operacional encontra em condições de ser submetida à deliberação do Nobre Conselheiro Relator, conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº

⁷ Dissei, Domingos. *Auditoria de Conformidade e Auditoria de Resultados*. 09.01.2018. <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/5744>. Consulta em 18.01.2025.

06/2000/TCMSP⁸ (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/2002), sem prejuízo das determinações julgadas convenientes.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 9 de junho de 2025.

Mariana Uyeda Ogawa

Assessora de Gabinete I

OAB/SP nº 165.914

⁸ **Art. 11, Resolução nº 06/2000/TCMSP** - Cada auditoria formará processo específico, autuado a partir da Ordem de Serviço correspondente emitida, de ofício, pela Secretaria de Fiscalização e Controle, no caso das auditorias constantes do Plano Anual, ou , tratando-se de auditoria extraplano, da ordem de execução emanada nos termos do artigo anterior.

Parágrafo único - O Relator, ao apreciar o relatório de auditoria, deliberará sobre a conveniência e oportunidade de submetê-lo à apreciação do Plenário ou sobre a sua remessa ao processo das contas anuais, para subsidiar seu julgamento, podendo expedir determinações ou recomendações tendentes ao aperfeiçoamento dos órgãos, atividades ou serviços auditados para, se for o caso, posterior confronto.