



Universidade Federal do ABC

Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas  
Bacharelado em Políticas Públicas

VITÓRIA BORGES DA SILVA

**A ATUAÇÃO DO TCM-SP E OS LIMITES DA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE CASO**

São Bernardo do Campo - SP

2025

VITÓRIA BORGES DA SILVA

**A ATUAÇÃO DO TCM-SP E OS LIMITES DA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE CASO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC como requisito para aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso I, do Bacharelado em Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dra. Carolina Martins Marinho

São Bernardo do Campo - SP

2025

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho, bem como o posterior diploma do Bacharelado em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC, vem com o meu nome, mas carrega o legado de diversas pessoas.

Dedico aos meus avós Jorge, Hilda e Janaide, que trilharam um longo caminho pra que eu chegasse até aqui. À minha sobrinha, Luah, que, ainda que tão nova, dá passos para muito mais longe em nome de todos nós.

Dedico ao meu Orí e meus Orixás que me protegeram durante todas as noites de travessias nos caminhos entre a Universidade e o meu lar. Dedico também à minha Mãe de Santo Simone e minhas irmãs, em especial Fernanda e Flávia, que me ensinaram a ser forte e próxima à minha espiritualidade para alcançar meus objetivos.

Aos meus pais, Rogério e Andrea, e meus irmãos, Thais, Thamires e Vitor, que sempre acreditaram em mim e nas minhas decisões, torcendo sempre que eu estivesse seguindo o melhor caminho pros meus sonhos.

Ao meu namorado e companheiro, Josemar Ricardo, que me acolheu nas noites de ansiedade e medo de falhar, e sempre me incentivou nos estudos, inclusive no processo intenso de escrita deste trabalho.

Ao Gustavo, grande amigo da UFABC, que dividiu comigo tanto as deliciosas noites de verão no campus quanto os perrengues noturnos dos fretados. À Maria Eduarda, que chegou tão sutil na minha vida, mas com uma força transformadora e ainda me presenteou com Carol, Isabela e Kamila. Também as minhas amigadas da vida, Evellyn, Fabiana, Júlio, Paulo, Luis Fernando, Renan e Daniel, que me acompanharam em muitos momentos e me deram forças para continuar.

À minha pessoa favorita, irmã e amiga, Adriana, que dispensa qualquer comentário pois só nós sabemos a conexão e irmandade que temos uma com a outra.

Por fim, e nada menos importante, aos meus professores, que em sua maioria eram pessoas sensíveis e compreensivas, pois também entendiam os desafios de ser uma jovem estudante que trabalha. Entre eles, dedico e agradeço em especial

minha orientadora, Professora Carolina, por me guiar de maneira tão paciente e atenciosa durante a escrita deste trabalho.

Esse agradecimento e dedicatória servem para nos lembrar de que nenhum caminho é trilhado sozinho e sorte a minha de ter vocês para caminhar junto. Obrigada!

## RESUMO

A relação entre atuação dos órgãos de controle e a discricionariedade da Administração Pública é uma pauta conflituosa na história do controle externo contemporâneo. Os Tribunais de Contas brasileiros, órgãos de *accountability*, originalmente devem se pautar em aspectos fiscais, orçamentários e legais, de acordo com suas atribuições legais. Entretanto, a história recente do controle externo no Brasil pode indicar que esses órgãos estejam passando por uma alteração no tange ao exercício de suas funções. Neste sentido, este trabalho tem como objetivo verificar essa mudança por meio do estudo do exercício de função do Tribunal de Contas no Município de São Paulo na suspensão de Edital lançado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, analisando suas motivações em contraposição às suas atribuições legais e a visão acadêmica das Cortes de Contas.

**Palavras-Chave:** Tribunais de Contas; Accountability; Direitos Humanos; Relação entre Poderes.

## **ABSTRACT**

The relationship between the performance of control bodies and the discretionary powers of Public Administration is a conflicting issue in the history of contemporary external control. The Brazilian Courts of Accounts, as accountability institutions, are originally expected to focus on fiscal, budgetary, and legal aspects, in accordance with their legally defined mandates. However, the developments in Brazil's external control landscape may indicate a shift in how these institutions exercise their functions. In this regard, this work aims to examine this potential transformation through the analysis of a case involving the Audit Court of the Municipality of São Paulo and its decision to suspend a public notice issued by the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship. The study investigates the motivations behind this intervention in light of the Court's legal attributions and the academic discourse on the role of audit institutions.

**Keywords:** Courts of Accounts (or Audit Courts); Accountability; Human Rights; Relationship between Powers.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CCM - Centros de Cidadania da Mulher

CPM - Coordenação de Políticas para Mulheres

CRM - Centros de Referência da Mulher

CRCM - Centro de Referência e Cidadania da Mulher

OSC - Organização da Sociedade Civil

SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SMPP - Secretaria Municipal de Participação e Parceria

SMPM - Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres

TC - Tribunal de Contas

TCM-SP - Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1. O TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>13</b>
1.1. As atribuições legais do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.....	17
1.2. A contribuição acadêmica na análise do exercício de função dos Tribunais de Contas.....	24
<b>2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO.....</b>	<b>29</b>
2.1. A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES.....	33
<b>3. O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 003/2023/SMDHC/CPM.....</b>	<b>36</b>
3.1. O PROCESSO Nº TC/02050/2023.....	41
3.2. ANÁLISE DA SUSPENSÃO DO EDITAL.....	47
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas é essencial e norteadora na organização da sociedade. Por meio delas os Estados são capazes de fazer a manutenção dos direitos dos cidadãos, bem como do bem-estar geral da população. O processo de implementação das políticas públicas passa por um ciclo, que passa pelas etapas de formação de agenda, formulação da política, tomada de decisões, implementação e avaliação (Saravia, 2006).

Para Saraiva (2006), políticas públicas são decisões públicas que orientam o equilíbrio social. Segundo o autor, de forma mais pragmática, elas são decisões públicas que têm a finalidade de alterar as realidades sociais através do estabelecimento de estratégias para atingir tais objetivos. Assim, pensando que as realidades sociais são diversas e atingem os cidadãos de maneiras diferentes, entende-se a complexidade da construção das políticas públicas.

Levando-se em consideração que as políticas públicas são construídas com objetivos definidos de alteração social, Saraiva (2006) demonstra que elas podem ser de diversos tipos:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto seqüência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (p. 31).

Dessa forma, podemos entender que, na visão do autor, as políticas públicas são, independente do que as motiva, ações (ou inações, e a inação também uma força movimentadora da realidade social) que tem por objetivo mudar os sistemas sociais e políticos.

Uma segunda definição de políticas públicas é proposta por Howlett, Ramesh e Perl (p. 5, 2013), no qual o processo de produção de política pública “trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’.”

Pensando nos tópicos que serão abordados posteriormente, essa definição contribui para entendermos a complexidade de pensar políticas públicas com atores distintos, tornando o processo ainda mais complexo quando passam pelas verificações das instituições de controle.

Considerando que as políticas públicas devem seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, um segundo conceito importante para este trabalho é de *accountability*. As Normas de Auditoria Governamental (2011) definem a *accountability* como o dever das pessoas e entidades que gerem recursos públicos de prestar contas, responder pelas suas responsabilidades assumidas e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade.

Para garantia da *accountability* e da transparência dos atos administrativos, há o mecanismo do controle externo, que “visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira (...)” (Meirelles, 1989).

No contexto brasileiro, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, este controle fica à cargo do Poder Legislativo, com a atuação dos Tribunais de Contas, conforme veremos mais adiante.

Nessa compreensão, o presente estudo surgiu de inquietações pessoais da autora, durante o período que atuou profissionalmente na Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres e se deparou com intervenções do Tribunal de Contas Municipal na política pública delineada pelo município. Instigada pela necessidade de compreender os delineamentos da atuação do Tribunal de Contas no Brasil e de verificar se este órgão tem exercido funções distintas daquelas previstas nas normas constitucionais, no que concerne ao controle externo das políticas públicas, decidiu-se investigar a fundo a questão.

Para tanto, faremos um estudo de caso da atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na suspensão do Edital de Chamamento Público nº 003/2023/SMDHC/CPM, que tinha como objetivo selecionar Organizações da Sociedade Civil para a gestão dos Centros de Referência e Cidadania da Mulher -

Casa da Mulher, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (Processo nº TC/02050/2023).

A escolha deste caso tem como fundamento a importância das políticas municipais de combate à violência contra a mulher, considerando os altos índices de violação desses direitos. A suspensão de Editais que tem como objetivo a ampliação das redes de atendimento pode influenciar negativamente nas estruturas sociais. Refletir sobre a pertinência dessas intervenções do órgão de controle é, pois, uma medida necessária.

O estudo de caso é uma metodologia de pesquisa que investiga um fenômeno contemporâneo e empírico dentro de seu contexto real, que é utilizado para especialmente nos casos em que o fenômeno estudado e seu contexto não estão claramente definidos (Yin, 2010).

Assim, a coleta de dados deste trabalho, conforme indicado em Yin (2010), se baseia basicamente em: registros em arquivos, em especial o Processo nº TC/02050/2023, coletado na íntegra por meio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; a revisão legislativa, principalmente da Constituição Federal, Leis Municipais de São Paulo e atos normativos da SMDHC e do TCM-SP; e revisão bibliográfica dos autores que tratam da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros.

Com a análise deste conjunto de dados, os objetivos deste trabalho são relacionar os achados das pesquisas com a análise do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que embasou a suspensão do Edital De Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM e pensar, considerando a bibliografia utilizada, quais as possíveis motivações e limitações para a interferência do Tribunal de Contas no processo decisório das políticas públicas. Ou seja, se, por um lado, a literatura destaca o controle externo como garantia de legalidade (Meirelles, 1989), por outro, a intervenção do TCM-SP no Edital sugere uma expansão desse papel, o que motiva nossa investigação.

A hipótese do trabalho é de que o Tribunal de Contas, em especial no caso analisado, está assumindo funções diferentes daquelas previstas previamente nas legislações, motivado pelas atualizações de suas atribuições práticas, podendo

examinar a eficiência da política pública, o que, por vezes esbarra na reconfiguração dessa.

E, para entendermos se este é o caso, o trabalho se estrutura da seguinte forma: o primeiro capítulo, intitulado “O Tribunal de Contas” revisita os conceitos e as funções dos Tribunais no aspecto legislativo e no estado da arte; o segundo capítulo “A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania” explica o funcionamento da Pasta e, mais especificamente, a atuação da Coordenação de Políticas para Mulheres; e o terceiro capítulo intitulado como “O Edital de Chamamento Público nº 003/2023/SMDHC/CPM” explora o conteúdo do Edital objeto de suspensão, o processo instaurado pelo TCM-SP e uma análise das motivações da Corte de Contas do Município em relação às limitações de sua atuação.

## **1. O TRIBUNAL DE CONTAS**

Preliminarmente cabe mencionar que os Tribunais de Contas, em especial no caso brasileiro, são órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo no Brasil. Sua função é examinar as finanças públicas e, indiretamente, estabelecer os vetores do controle externo. O Tribunal de Contas julga as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos (Costaldello, 2017).

A Constituição Federal de 1988 define no artigo 70 que os Tribunais de Contas devem observar os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas na fiscalização das contas do Poder Executivo, dando ênfase ao seu papel de controle externo.

A literatura sobre os Tribunais de Contas aponta que o modelo brasileiro deste órgão foi inspirado pelos modelos vigentes na França, Bélgica e Itália no século XIX (Almeida, 1999).

Maciel (2023) descreve que na França, cuja Corte de Contas foi instituída em 1807, tem sua estrutura marcada pela divisão jurisdicional entre judicial e administrativa, detendo poder de decisão em questões de direito. Além disso, o controle exercido pelo órgão é posterior ao gasto, analisando a conduta dos ordenadores e pagadores. Por fim, em 1948, foi criada a Corte de Disciplina Orçamentária, atuante em conjunto com a Corte de Contas e com poder de apuração de conduta dos ordenadores e emitindo decisões com força de coisa julgada.

O mesmo autor descreve que na Itália, a Corte de Contas, inspirada pelo modelo francês, também possui jurisdição judicial, nas matérias de responsabilidade pública e em outros temas especificados em lei, sendo órgão auxiliar tanto do

governo quanto da magistratura. Entretanto, diferente da França, o controle exercido é prévio e posterior à execução das contas.

Por fim, a Corte de Contas da Bélgica, criada em 1983, tem estruturas semelhantes às retromencionadas, com algumas exceções. O tipo de controle exercido tem foco no exame prévio das despesas, com possibilidade de rejeição pelo Conselho de Ministros. Além disso, as contas são julgadas ao final de cada mandato, podendo haver aplicação de sanções e outras medidas disciplinares aos contadores. Uma novidade desses modelos é que, na Bélgica, a Corte de Contas também é responsável pela elaboração da prestação de contas geral do Estado, fiscalização de empresas estatais e auditorias in loco.

Já no Brasil, o Tribunal de Contas foi criado em 1890, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro. O Decreto vinculou, à época, o órgão ao poder Legislativo e estabeleceu que:

Art. 4º Compete, outrosim, ao Tribunal de Contas:

1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensaes;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, communicando tudo ao Poder Legislativo;

3º Julgar anualmente as contas de todos os responsaveis por contas, seja qual for o Ministerio a que pertençam, dando-lhes quitação, condemnando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na fórma de direito;

4º Estipular aos responsaveis por dinheiros publicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer. (Brasil, 1890)

O órgão brasileiro é alvo de algumas controvérsias quanto à sua natureza jurídica. À respeito, Costaldello (2017), descreve que a controvérsia diz respeito a ser jurisdicional ou ato administrativo. Isso porque algumas interpretações trazem que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional com base no termo "julgar" usado no art. 71, II da Constituição. No entanto, no entendimento da autora, parece prevalecer o entendimento, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, de que as decisões do Tribunal de Contas são administrativas.

Neste momento, cabe um pequeno parênteses para discutirmos sobre os princípios da administração pública e o conceito de controle externo.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a administração pública direta e indireta deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em todos os Poderes e entes federativos. Neste sentido, Pinto (2008) explica a definição de cada um desses princípios. Essas definições são importantes para a discussão do papel dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Pública.

De acordo com o autor, a legalidade significa que o administrador só pode executar aquilo que está previsto em lei; a impessoalidade que exige que o administrador atue de forma impessoal e que o atendimento deve ser geral, bem como na atuação das instituições públicas; a moralidade diz respeito à atuação boa e honesta da administração; a publicidade significa a obrigatoriedade de divulgação dos atos praticados na administração pública; e, por fim, a eficiência que dispõe da adoção de critérios técnicos que garantam que o melhor resultado possível seja alcançado através dos atos dos administradores públicos.

Importante destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 70, estabelece que o Tribunal de Contas deve fiscalizar as ações da administração direta e indireta no que diz respeito somente aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Por sua vez, controle externo é um poder autônomo e externo ao órgão que está sendo fiscalizado como forma de garantia de controle dos gastos públicos (VILHENA ET AL, 2008). A Constituição Federal, em seu artigo 71, delega este controle ao Poder Legislativo com o apoio do órgão técnico a ele vinculado, o Tribunal de Contas.

Finalizado o adendo acima, considerando a história política e das instituições do Brasil, o Tribunal de Contas sofreu mudanças do momento de sua criação até o modelo que temos hoje, sobre as quais discorreremos brevemente a seguir, analisando-as por meio das Constituições promulgadas a partir do Decreto nº 966-A/1980.

Conforme supracitado, o Tribunal de Contas foi instituído no Brasil por meio do Decreto nº 966-A/1890, estabelecendo que o Tribunal deveria realizar controle prévio de ordens e avisos que gerassem despesas, adotando inicialmente um

sistema de veto absoluto. Tendo como base, a partir de agora, a retrospectiva feita por Costa (2015), a Constituição de 1891, trazia o Tribunal de Contas em seu capítulo de Disposições Gerais.

Por sua vez, a Constituição de 1934 ampliou as atribuições do Tribunal, conferindo-lhe a competência de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis pelo dinheiro público, bem como a responsabilidade de registrar contratos que afetassem as finanças públicas para aperfeiçoamento dos contratos. Além disso, esta Constituição também atribuiu ao Tribunal a função de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, que seriam avaliadas pelo Poder Legislativo.

Na sequência, Costa (2015) relata que a Constituição de 1937 posicionou o Tribunal de Contas em uma proximidade maior com o Poder Judiciário. As atribuições de fiscalização orçamentária e julgamento das contas foram mantidas, no entanto, diferentemente de sua antecessora, não incluiu a emissão de parecer sobre as contas do Presidente.

Com a Constituição de 1946, o Tribunal passou a integrar o Poder Legislativo. As suas atribuições incluíam o acompanhamento da execução orçamentária, o julgamento de contas e a avaliação da legalidade dos contratos e aposentadorias. Essa Constituição retomou a exigência do registro prévio de contratos que impactassem as finanças públicas para seu aperfeiçoamento e, similar à de 1934, reestabeleceu a emissão de parecer prévio sobre as contas dos Presidentes da República.

Costa (2015), afirma que a Constituição de 1967 trouxe uma nova dimensão ao controle, distinguindo claramente entre controle externo e controle interno. A responsabilidade pelo controle externo foi atribuída ao Congresso Nacional, com o suporte do Tribunal de Contas, que ficou encarregado da análise das contas do Presidente, de outros administradores e do desempenho das funções financeiras e orçamentárias, além de realizar auditorias nas unidades orçamentárias dos Três Poderes, em substituição ao registro prévio de atos administrativos.

Finalmente, a Constituição de 1988 consolidou a função do Tribunal de Contas como um órgão autônomo e auxiliar do Congresso Nacional no monitoramento do

uso dos recursos públicos. Essa versão ampliou significativamente o escopo de atuação do Tribunal, que passou a incluir a análise da legalidade, legitimidade e economicidade do gasto público. Além disso, o Tribunal ganhou a competência de aplicar sanções a responsáveis por irregularidades financeiras, como multas e restrições ao exercício de cargos de confiança. A transição para um controle mais eficiente foi destacada pela eliminação do registro prévio de despesas e um incremento nas auditorias e inspeções in loco.

Neste sentido, é possível observar que o modelo brasileiro de Tribunal de Contas, de fato, como descrito por Almeida (1999), foi inspirado pelos modelos francês, italiano e belga. Para este estudo, destaca-se a semelhança com o modelo da Bélgica, uma vez que o objeto do estudo de caso teve início a partir do exame prévio do ato do Poder Executivo, por meio das auditorias, características essas criadas no modelo belga.

### **1.1. As atribuições legais do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**

Preliminarmente, cabe ressaltar que no caso do Estado Brasileiro, trata-se de um Estado federativo, o que significa dizer, nos termos de Levi (2004), que ao poder central são atribuídas as competências mínimas para conservação da unidade do país, restando aos demais entes federativos as que não lhes são vedadas na Constituição Federal. No caso do Governo Federal brasileiro cabe à centralização do poder político e econômico do país, todavia, seus estados e municípios têm o poder de legislar sobre as matérias que as são permitidas, desde que observadas as regras da Carta Magna do Brasil.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 25 que “os Estados se organizam e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, bem como

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...) (Brasil, 1988).

Logo, para melhor compreensão das atribuições do Tribunal de Contas do Município de São Paulo cabe recapitular o que a Constituição Federal do Brasil e a

Constituição Estadual de São Paulo entendem como atribuição de seus Tribunais de Contas, uma vez que a Lei Orgânica do Município de São Paulo, em consonância com o princípio federativo brasileiro, não deverá instituir dispositivos contrários.

Com relação à Constituição Federal de 1988, cabe inicialmente mencionar que os artigos que dispõem sobre o Tribunal de Contas da União fazem parte da Sessão IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Dessa forma, o artigo 70 esclarece como essa fiscalização deve acontecer, onde lê-se:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Em seguida, a Carta Magna dispõe que o controle externo do qual se refere o art. 70 é de responsabilidade do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o qual compete, principalmente a análise das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, sendo que em caso de irregularidades, o TCU pode aplicar sanções como multas proporcionais aos danos causados ao erário, determinar medidas corretivas e até mesmo suspender atos considerados ilegais, comunicando tais decisões ao Congresso.

Além disso, outra atribuição fundamental do TCU é de realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Logo, entende-se que cabe aos Tribunais de Contas não só a fiscalização dos atos dos três Poderes, como também a responsabilização dos autores de atos e despesas irregulares e sustação dos atos que assim forem definidos.

Além disso, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 31, que a fiscalização dos Municípios será exercida pelo Poder Legislativo, quando tratar-se de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Por sua vez, a Constituição Estadual de São Paulo dispõe, em seu art. 33, que são atribuições do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, principalmente, apreciar as contas anuais do Governador do Estado; julgar as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos; apurar eventuais irregularidades que causem prejuízos ao erário; verificar o cumprimento das metas do plano plurianual e realizar inspeções e auditorias contábeis, financeiras e patrimoniais nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e demais entidades públicas. Outra função importante é fiscalizar a aplicação de recursos estaduais em empresas com participação do governo e em repasses via convênios ou acordos, podendo aplicar sanções em caso de irregularidades.

Logo, observamos que o texto se assemelha à redação da Constituição. Uma adição importante é a de que cabe ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo avaliar também a execução das metas do Plano Plurianual<sup>1</sup> do governo do estado, o que demonstra uma aproximação do órgão com a execução orçamentária das políticas públicas.

Tratando-se agora especificamente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o órgão foi criado por meio da Lei Municipal nº 7.213, de 20 de novembro de 1968, que previa, em seu artigo 22 que o TCM-SP era responsável por emitir parecer sobre as contas anuais tanto do Prefeito quanto da Mesa da Câmara Municipal, dispondo de um prazo de 60 dias após o recebimento para essa manifestação. Suas atribuições fiscalizadoras incluem o exercício de auditoria financeira sobre a aplicação de recursos públicos, realizada por meio de acompanhamentos, inspeções e diligências, além da determinação de exames gerais ou parciais em repartições públicas e entidades vinculadas à Administração Pública para verificar o cumprimento das normas de direito financeiro. O Tribunal também examina e aprova a aplicação de auxílios concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público.

Observa-se, neste sentido, que a Lei inaugural do Tribunal em questão estabelece taxativamente que suas atribuições são no sentido de fiscalizar, aprovar

---

<sup>1</sup> O Plano Plurianual é uma Lei de iniciativa do Poder Executivo que define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, art. 105).

e julgar os atos dos órgãos relacionados ao Poder Executivo no que diz respeito à sua execução financeira. Não cabendo portanto, neste momento, a fiscalização na matéria dos atos administrativos do Poder Executivo.

Por sua vez, em 1980, por meio da Lei Municipal 9.167, de 3 de dezembro, que dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, revogando a anterior, dispõe que as atribuições do Tribunal no que tange à Administração Direta, são:

**Art. 18 - A competência do Tribunal compreende a apreciação das contas do Prefeito Municipal e as da Mesa da Câmara Municipal, a apreciação da aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos órgãos municipais, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e pensões concedidas pelo Município, bem como o exame e o julgamento da aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial.**

Art. 19 - Compete ao Tribunal:

I - Dar parecer, no prazo de 90 (noventa) dias da data do recebimento, sobre as contas anuais encaminhadas pelo Prefeito.(Redação dada pela Lei nº 9631/1983)

II - Dar parecer, no mesmo prazo assinado no inciso anterior, sobre as contas anuais encaminhadas pela Mesa da Câmara Municipal ao Prefeito.

III - No exercício de suas funções proceder à **auditoria financeira e orçamentária** da Administração Municipal e da Câmara.

IV - Julgar da **regularidade das contas dos ordenadores de despesa, administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos**, bem como de quem haja recebido benefício por antecipação ou adiantamento.

V - Apreciar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e das pensões concedidas pelo Município.

VI - Representar ao Prefeito e à Câmara Municipal sobre irregularidades e abusos que verificar no exercício do controle da administração financeira e orçamentária.

VII - Assinar prazo para que o órgão da Administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificar ilegalidade ou irregularidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, transações e pensões concedidas pelo Município.

VIII - Sustar a execução do ato, em caso de não atendimento da determinação do inciso anterior, exceto em relação aos contratos.

IX - Solicitar à Câmara Municipal a sustação do ato ou outras medidas que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais, em caso de não atendimento da determinação do inciso VIII, na hipótese de contrato.

X - Examinar e julgar a aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividade de relevante interesse público.

XI - Apreciar, nos termos do Decreto-Lei Federal nº 1805, de 1 de outubro de 1980, a aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União.

XII - Decretar a prisão administrativa, em caráter cautelar e pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, sempre que houver iminente risco de dano patrimonial ou perda de prova, de servidor declarado em alcance, ou de pessoas consideradas responsáveis por valores ou bens municipais, sem prejuízo da competência de outras autoridades que a lei indicar.

XIII - Aplicar multas aos servidores responsáveis por ilegalidades ou irregularidades apuradas no exercício de suas funções, ligadas à execução da despesa pública, observado o disposto no artigo 55.

XIV - Atender a consultas da Administração Municipal, na forma desta lei.

§ 1º - O ordenador da despesa da unidade orçamentária à época da ocorrência de qualquer ilegalidade ou irregularidade previstas no inciso XIII será o responsável direto pelas mesmas, salvo se da apuração, pelos meios competentes, resultar a identidade de outrem.

§ 2º - A Câmara Municipal deliberará sobre a solicitação de que trata o inciso IX, no prazo de 30 (trinta) dias, findo o qual, sem pronunciamento do Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.

§ 3º - O Prefeito poderá ordenar a execução do ato a que se refere o inciso VIII, "ad referendum" da Câmara Municipal.

Logo, observamos novamente que a legislação vigente atribui ao TCM-SP a fiscalização e supervisão das contas do Município, não entrando diretamente no aspecto da fiscalização da execução das políticas públicas.

Já o Regimento Interno do TCM-SP, instituído pela Resolução nº 03, de 03 de julho de 2002, dispõe, principalmente, do funcionamento e estrutura da Corte, a qual resumiremos brevemente a seguir.

O TCM-SP é composto por cinco conselheiros, sendo dois deles indicados pelo Prefeito Municipal e três deles indicados pela Câmara Municipal. Os órgãos permanentes do Tribunal são o Pleno, a 1ª e a 2ª Câmaras e o Juiz Singular.

Para os fins desta pesquisa, interessa-nos o Pleno do Tribunal de Contas Municipal, que possui um conselheiro presidente, designado por meio de eleições, que coordena a Secretaria Geral, que desenvolve os serviços técnicos e administrativos da Corte (TCM-SP, 2002, art. 5).

Sob a coordenação da Secretaria Geral, o Tribunal possui duas Subsecretarias: a Administrativa e a de Fiscalização e Controle. Considerando o objeto de estudo, foquemos na segunda Subsecretaria, que tem como objetivo, de acordo com o art. 39 da Resolução nº 03/02 “prover o apoio técnico-executivo necessário ao exercício do controle externo pelo Tribunal, cabendo-lhe o planejamento e a execução das atividades inerentes a esse fim”.

Com relação aos procedimentos de fiscalização, a Resolução supracitada dispõe que:

Art. 43 - A fiscalização a cargo do Tribunal, mediante a realização de acompanhamentos, inspeções, análises e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tem o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos administrativos.

Art. 44 - Os procedimentos de fiscalização têm a finalidade de assegurar a eficácia do controle e subsidiar o julgamento de contas, atos e contratos, compreendendo as seguintes modalidades:

I - acompanhamentos;

II - inspeções;

III - auditorias;

IV - análises.

Parágrafo único – Resolução do Tribunal definirá os procedimentos de fiscalização de que trata este artigo.

Neste sentido, a Resolução nº 06, de 22 de novembro de 2000, alterada pela Resolução nº 14/2022, dispõe sobre procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Logo estabelece que os Acompanhamentos são procedimentos de verificação sistemática das atividades dos órgãos, de forma seletiva e concomitante. Por sua vez, a inspeção trata-se de procedimento destinado a suprir omissões e lacunas de informação, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias. As auditorias têm duas finalidades, quais sejam:

Artigo 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.

E, finalmente, as análises têm o objetivo de verificar a regularidade dos atos e das atividades dos órgãos quanto aos aspectos legal, formal e de mérito. Dessa forma, podemos verificar que, os procedimentos mais atuais instrumentalizam o TCM para investigar a eficiência e o mérito dos atos da Administração Pública.

Feita descrição das atribuições previstas em lei do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, cabe analisarmos como os estudos acadêmicos avaliam a atuação das Cortes de Contas em relação às políticas públicas, assunto pelo qual discorreremos a seguir.

## **1.2. A contribuição acadêmica na análise do exercício de função dos Tribunais de Contas**

A compreensão da atuação contemporânea dos TCs no Brasil e os desafios inerentes ao exercício de suas funções demandam um olhar aprofundado sobre seu processo de desenvolvimento institucional. Este processo é marcado por uma complexa interação entre conjunturas críticas que impulsionam transformações e a persistência de estruturas e práticas que oferecem resistência às mudanças.

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) analisam essa trajetória à luz da teoria do desenvolvimento institucional, destacando dois momentos como cruciais: a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, reconfiguraram o papel e as expectativas em relação aos TCs, ao mesmo tempo em que revelaram a resiliência de dinâmicas históricas.

Segundo os autores, a CF/88 representou um ponto de inflexão ao ampliar significativamente as atribuições dos TCs, incluindo o controle de desempenho e a análise da legalidade de contratos e licitações, além de democratizar parcialmente a escolha de seus dirigentes. Essas forças de mudança, impulsionadas pelo contexto de redemocratização e pela crescente demanda social por transparência e *accountability*, buscaram alinhar os TCs a um novo paradigma de controle. A LRF, por sua vez, intensificou essa pressão modernizadora, conferindo aos TCs um papel

central na fiscalização da gestão fiscal responsável, o que exigiu aprimoramento técnico e tecnológico (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Contudo, o desenvolvimento institucional dos TCs é também permeado por forças de resistência. Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) apontam para a capacidade de veto de elites políticas e dos próprios dirigentes dos TCs, muitas vezes interessados na manutenção do *status quo* e de práticas clientelistas, como um obstáculo central. A dependência de trajetória, definida pelos autores como a influência de caminhos institucionais historicamente consolidados, também dificulta a internalização de novas práticas e a superação de culturas organizacionais tradicionais. A própria interpretação flexível de dispositivos constitucionais, como a expressão "no que couber" referente à aplicação das normas do TCU aos demais entes, permitiu que muitos TCs subnacionais adotassem as inovações de forma lenta e desigual.

Essa tensão entre o novo arcabouço normativo e as práticas arraigadas define, em grande medida, os contornos da atuação e os desafios enfrentados pelos TCs no cenário brasileiro contemporâneo, conforme se explorará a seguir com base em outras contribuições acadêmicas.

Para Coelho (2010), a Administração Pública tem sido cada vez mais demandada enquanto a eficiência de sua atuação, em especial na prestação de serviços públicos e na garantia de direitos fundamentais. Logo, na visão do autor, esta demanda impacta diretamente a atuação dos Tribunais de Contas, exigindo uma mudança de paradigma no controle externo.

Assim, o autor retoma as atribuições dos TCs, definindo-as, prioritariamente, com a preservação dos patrimônios públicos, protegendo os recursos públicos contra os usos indevidos, e com a garantia da responsabilidade, assegurando a responsabilização dos gestores pela correta aplicação dos recursos. Entretanto, há uma mudança no paradigma da atuação dos TCs para adaptação à demanda por eficiência, avaliando os resultados, indo além da mera verificação formal e adotando métodos de fiscalização orientados para resultados, como as auditorias de desempenho (COELHO, 2010).

Para esta atuação adaptada, o autor identifica a tendência do controle externo da gestão pública com foco na efetividade, que se concentra, principalmente, no monitoramento do cumprimento de decisões e recomendações dos TCs. Esse monitoramento tem como objetivo assegurar a correção das irregularidades e evitar reincidências, e, quando essas recomendações não são observadas, podem gerar sanções.

Partindo de um princípio similar, Chadid (2014) advoga por uma atuação expandida e qualitativa dos TCs, devendo ir além da tradicional fiscalização restrita à legalidade dos atos administrativos para que sejam instrumentos de efetivação das políticas públicas, com um foco no princípio da eficiência. Essa nova atuação é justificada pelo descontentamento social frente à discrepância entre a arrecadação tributária e a qualidade dos serviços públicos, demandando uma gestão pública que oferte resultados concretos.

O autor entende que a própria Constituição Federal garante aos TCs a atribuição de efetivação das políticas públicas, especialmente após a positivação do princípio da eficiência por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, uma vez que o artigo 70 da Constituição abarca os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, elementos que, segundo o autor, abrem caminho para uma análise da eficiência.

Para sustentar esta argumentação, Chadid (2014) justifica que os TCs possuem uma jurisdição especial. A existência dessa jurisdição especial é preconizada primordialmente no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal que confere aos Tribunais de Contas a competência para "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (...)".

Para o autor o verbo "julgar" empregado na Constituição não possui uma conotação somente administrativa ou homologatória. Para ele, a jurisdição especial dos TCs não se restringe a verificar se os gastos foram realizados conforme as normas orçamentárias e financeiras, mas também se os recursos foram aplicados de forma a produzir os melhores resultados possíveis para a sociedade, com o menor dispêndio e em conformidade com os objetivos constitucionais. Isso inclui, segundo sua visão, a possibilidade de adentrar em aspectos da discricionariedade

administrativa, não para substituir o gestor em suas escolhas, mas para verificar se essas escolhas foram pautadas pelos princípios da administração pública, incluindo a eficiência, e se não resultaram em prejuízo ao erário ou em inefetividade das políticas. Sendo assim, essa atuação é essencial para a responsabilização efetiva dos gestores públicos e para a proteção do patrimônio público.

Por fim, cabe mencionar que o autor distingue muito claramente a jurisdição especial dos TCs e seu poder de julgamento com a jurisdição típica do Poder Judiciário<sup>2</sup>. Isso porque os TCs não integram a estrutura do Poder Judiciário, conforme mencionado anteriormente neste trabalho. As decisões dos TCs, no âmbito do julgamento de contas, possuem natureza administrativa, mas com força de título executivo extrajudicial para fins de cobrança dos débitos e multas imputados. Ainda assim, o autor reconhece que sua interpretação da função jurisdicional dos TCs não é tema pacífico no meio acadêmico, uma vez que parte dele entende que é função exclusiva do Poder Judiciário.

Por uma outra perspectiva, Lima (2023) argumenta sobre a necessidade de aprimoramento na qualidade das políticas públicas brasileiras, posicionando os Tribunais de Contas como instituições importantes nesse esforço. O autor sublinha que a competência para tal atuação é um imperativo constitucional, derivado do artigo 70 da Constituição Federal, que orienta a fiscalização para além da conformidade legal, englobando a economicidade e a legitimidade.

A participação dos Tribunais de Contas, na visão de Lima (2023), se materializa através de sua autonomia e independência, que lhes conferem a neutralidade necessária para avaliações imparciais, desvinculadas de vieses políticos conjunturais. Essa característica é fundamental para que os TCs possam apontar falhas e reconhecer avanços nas políticas públicas. Adicionalmente, o autor ressalta o papel vital dos TCs na promoção da transparência e da *accountability*, ao disponibilizarem os resultados de suas auditorias e inspeções, apoiando o Poder Legislativo e a sociedade civil com informações qualificadas que enriquecem o debate democrático e o controle social.

---

<sup>2</sup> O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo define a jurisdição típica do Poder Judiciário como o poder exclusivo, em caráter definitivo, de interpretar e aplicar a lei em cada caso concreto, com o objetivo de garantir o direito das pessoas e promover a justiça. Para mais informações, acesse: <<https://www.tjsp.jus.br/PoderJudiciario/PoderJudiciario/OrgaosDaJustica>>.

Entretanto, Lima (2023) enfatiza que a função dos TCs na avaliação de políticas é, primordialmente, a de fornecer evidências e análises que subsidiem a tomada de decisão pelos gestores e qualifiquem a discussão pública, sem, contudo, adentrarem na esfera da execução ou substituírem os papéis dos órgãos políticos eleitos. Uma faceta interessante dessa participação, apontada pelo autor, é a possibilidade de os TCs atuarem como "avaliadores das avaliações" realizadas pela própria administração, verificando sua amplitude, metodologia e validade.

Outra ênfase crucial destacada por Lima (2023), é a delimitação precisa da atuação dos TCs, de modo a não transpor a fronteira entre o controle e a execução, e para que suas conclusões, embora robustas, não assumam um caráter indevidamente impositivo, exceto nos casos de responsabilização já discutidos no âmbito da "jurisdição especial" dos TCs. Essa ponderação é particularmente relevante ao considerar as discussões sobre os limites constitucionais e a natureza das decisões dos TCs.

Retomando a discussão sobre a avaliação de políticas públicas, Loureiro (2023) oferece uma perspectiva sobre como os Tribunais de Contas podem e devem se engajar nessa tarefa, alinhando-se com a crescente demanda por *accountability* e eficiência na gestão pública, já apontada por Coelho (2010) e Lima (2023), sobre a necessidade de qualificar o debate democrático.

O autor parte da premissa de que a qualidade das políticas públicas é determinante para o bem-estar social e o desenvolvimento, e que a Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021 veio reforçar a obrigatoriedade dessa avaliação, uma vez que inseriu nos artigos 37 e 165 da Constituição Federal a obrigatoriedade de avaliação das políticas públicas pelo poder público e a consideração desses resultados na elaboração de leis de iniciativa do Executivo. Ainda assim, um ponto importante a ser mencionado é que este dispositivo legal ainda não foi regulamentado, o que pode restringir ou retardar a plena institucionalização dessa prática avaliativa.

Uma das potencialidades centrais da atuação dos TCs, segundo Loureiro (2023), reside em sua capacidade de realizar análises abrangentes e sistemáticas, que devem ir além da mera conformidade legal, para investigar a eficiência, eficácia, efetividade e os impactos das políticas, inclusive os não intencionais e de longo

prazo. Essa abordagem, orientada por normativas internacionais como a NBASP 9020 (INTOSAI)<sup>3</sup>, permite que os TCs produzam conhecimento útil sobre "o que funciona, para quem, porquê e em quais contextos", fomentando um aprendizado institucional e contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo da ação governamental.

A independência e imparcialidade dos TCs, como já destacado por Lima (2023), são vistas por Loureiro (2023) como cruciais para conferir credibilidade a essas avaliações, permitindo que os órgãos de controle forneçam subsídios técnicos para decisões baseadas em evidências e qualifiquem o debate público. Adicionalmente, o autor vê potencial na promoção de uma cultura de colaboração, onde os TCs trabalham em conjunto com gestores e beneficiários para aprimorar as políticas, sem, contudo, perderem sua autonomia na definição do escopo e nas conclusões das avaliações.

No entanto, Loureiro (2023) também é claro ao explicitar as limitações dessa atuação. Um desafio fundamental é a necessidade de não ultrapassar a delicada linha entre a avaliação técnica e a interferência indevida nas escolhas políticas, que cabem aos gestores eleitos. As recomendações dos TCs, nesse contexto, devem ser colaborativas e não vinculantes em termos de mérito da política, o que pode ser visto como uma limitação ao poder de imposição direta, um ponto que dialoga com as dificuldades de execução das decisões dos TCs já mencionadas por Coelho (2010) em outro contexto. Outra limitação importante apontada é a complexidade metodológica inerente à avaliação de políticas, especialmente no que tange a estabelecer relações de causalidade e mensurar impactos de longo prazo.

## **2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (SMDHC), foi instituída pelo Decreto Municipal nº 53.685, de 1 de janeiro de

---

<sup>3</sup> As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Mais informações e o documento completo estão disponíveis em: <<https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/avaliacao-de-politicas-publicas/>>.

13, que unificou as atribuições da até então Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), da Comissão Municipal de Direitos Humanos e do Secretário Especial de Direitos Humanos. A oficialização da SMDHC com suas atribuições foi feita por meio da Lei Municipal 15.764, de 27 de maio de 2013.

Neste primeiro momento, as atribuições da SMDHC eram mais genéricas do que as que se tornaram posteriormente, sendo elas assessoramento ao Prefeito na formulação de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos e da cidadania, em articulação com órgãos municipais, estaduais e federais; coordenação da política municipal de direitos humanos e participação social, alinhada ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), à Constituição Federal e a tratados internacionais; articulação iniciativas e apoiar projetos que promovam direitos humanos e participação social, envolvendo órgãos governamentais (Executivo, Legislativo, Judiciário) e organizações da sociedade civil; elaboração projetos e programas que incentivem uma sociedade mais justa, com igualdade de condições, justiça social e valorização da diversidade; e celebração de parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para viabilizar projetos relacionados a direitos humanos, cidadania e participação social.

Importante observar também que a SMDHC absorveu principalmente a estrutura organizacional da SMPP definida pela Lei Municipal nº 14.667, de 14 de janeiro de 2008, que acumulava coordenadorias e colegiados voltados às temáticas de populações vulnerabilizadas, como idosos e população LGBT. Entretanto, a Lei Municipal 15.764/2013, que criou a SMDHC, também criou órgãos próprios para a pauta de mulheres e população negra, motivo pelo qual as políticas para mulheres ainda não eram executadas pela SMDHC.

Em 2017, mantidas as atribuições dadas à SMDHC em 2013, o órgão assumiu também as funções das antigas Secretarias Municipais de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, por meio do Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017.

O Decreto Municipal nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018, atualizou as finalidades da SMDHC, que passaram a ser:

Art. 2º São finalidades da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania:

I – formular políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, mediante atuação articulada com órgãos públicos municipais, estaduais e federais;

II – elaborar e coordenar a política municipal de direitos humanos, observando as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos, a Constituição Federal e os pactos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

III – articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos humanos no âmbito municipal, tanto por organismos governamentais quanto por organizações da sociedade civil;

IV – elaborar projetos e programas que promovam a constituição de uma sociedade mais justa, apresentando propostas que assegurem a igualdade de condições, a justiça social e a valorização da diversidade;

V – estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, com vistas a promover projetos voltados à efetivação de direitos humanos, cidadania e participação social, nas áreas afetas às suas atribuições.

VI (Revogado pelo Decreto nº 63.390/2024)

VII – elaborar e coordenar a política e as ações de abastecimento no Município;(Incluído pelo Decreto nº 62.361/2023)

VIII - elaborar e coordenar a política de segurança alimentar e nutricional no Município e implementar programas e ações na temática, garantindo o direito humano à alimentação adequada;(Incluído pelo Decreto nº 62.361/2023)

E, por fim, a última atualização legal da Secretaria foi feita em 2018, por meio do Decreto Municipal nº 58.123, de 08 de março de 2018, que reorganizou a estrutura organizacional do órgão, estabelecendo a composição de coordenações e departamentos temáticos, que tratam da formulação e execução de políticas públicas para populações específicas vulnerabilizadas, áreas meio, que auxiliam no funcionamento da Secretaria para execução das políticas e colegiados com participação popular, além de uma Secretaria Executiva que trata dos assuntos de segurança alimentar e nutricional da Cidade de São Paulo.

Neste sentido, a Secretaria assumiu como missão a formulação, articulação e coordenação da Política Pública Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que tem como característica a transversalidade, interseccionalidade, participação e respeito à diversidade, por meio da promoção e defesa de direitos, em benefício da população, com atenção especial às pessoas em situação de vulnerabilidade,

visando a uma sociedade justa, igualitária, inclusiva, solidária e intercultural (SMDHC, 2025).

Para isso, as políticas da SMDHC estão organizadas por meio de coordenações temáticas, quais sejam: Políticas para Criança e Adolescente; Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente; Povos Indígenas; Políticas para Juventude; Políticas para LGBTI; Políticas para Pessoa Idosa; Políticas para Pessoa em Situação de Rua; Políticas sobre Drogas; Políticas para Egressos e seus Familiares; Promoção da Igualdade Racial e Políticas para Mulheres.

As principais políticas da SMDHC estão na Rede de Atendimentos de Direitos Humanos do município, que é composta pelos Centros de Referência temáticos, como de Igualdade Racial, Mulheres, LGBTI, Idosos, Imigrantes e a Ouvidoria de Direitos Humanos. Os Centros de Referência oferecem serviços de defesa e promoção dos direitos desses públicos alvos de forma multiprofissional, com a atuação de psicólogos, advogados e assistentes sociais.

Em relação ao orçamento previsto para a Secretaria, em 2020 — último ano da primeira gestão de Bruno Covas —, a Lei do Orçamento Anual nº 17.253, de 26 de dezembro de 2019, estabeleceu o valor de R\$108.887.294. Já em 2024 — último ano da gestão Bruno Covas/Ricardo Nunes —, a Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023, previu o valor de R\$202.145.471. Aplicando a correção monetária (com base no IPCA)<sup>4</sup> do valor de 2020 para 2024, observa-se um aumento real de 45% no orçamento da SMDHC entre os períodos.

De acordo com a Secretaria Municipal da Fazenda, no ano de 2024, a execução orçamentária da SMDHC em relação às políticas, programas e ações foram maiores nas temáticas de população em situação de rua, sendo investidos R\$23.369.434,28, em especial para manutenção dos equipamentos de atendimento especializado e para Operação Altas e Baixas Temperaturas; juventude, sendo investidos no total R\$ 20.910.598,10, em especial para execução de projeto de

---

<sup>4</sup> Para o cálculo de correção monetária, foi utilizada a Calculadora do Cidadão, do Banco Central do Brasil, disponível no link: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Foi aplicado o valor de R\$108.887.294, com o índice IPCA, data de início de janeiro de 2020 e data final em janeiro de 2024, resultando no valor corrigido de R\$139.207.374,79.

capacitação em empreendedorismo; e mulheres, no valor total de R\$12.275.850, principalmente para manutenção e abertura de equipamentos da Rede de Atendimento Especializado para Mulheres.

Sendo assim, discorreremos mais detalhadamente sobre a Coordenação de Políticas para Mulheres e sua estrutura.

## **2.1. A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES**

Conforme descrito anteriormente, a Coordenação de Políticas para Mulheres é fruto do Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017, que fundiu a antiga Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM) à SMDHC. Neste primeiro momento, a SMPM teve como finalidade e competência, estabelecida pelo artigo 99 da Lei nº 15.764/2013, a assessoria da administração municipal na formulação e implementação de políticas que promovam a igualdade de gênero, o empoderamento feminino, a cidadania, a participação política das mulheres e o enfrentamento à violência de gênero; a elaboração do planejamento de gênero para orientar ações governamentais que assegurem equidade entre homens e mulheres; a articulação de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, para fortalecer políticas em favor das mulheres; implementação e coordenação das políticas transversais de gênero, garantindo que as demandas das mulheres sejam integradas em todas as áreas da gestão municipal; a proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade e promover sua autonomia econômica; o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, assegurando sua efetividade; e o fortalecimento das organizações do movimento de mulheres e estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas para viabilizar projetos em prol dos direitos femininos.

Por sua vez, com a redução da estrutura da SMPM para a Coordenação de Políticas para Mulheres (CPM) da SMDHC, o Decreto nº 58.123/2018 reduziu também as atribuições do setor, que atualmente está estabelecido como:

Art. 4º A Coordenação de Políticas para as Mulheres – CPM tem as seguintes atribuições:

I - formular e implementar políticas, programas e ações voltadas à promoção dos direitos das mulheres e à redução das desigualdades de gênero;

II - coordenar a implementação do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres;

III - supervisionar e fortalecer a rede de atendimento às mulheres;

IV - apoiar e acompanhar as redes de enfrentamento à violência;

V - articular a implementação de políticas de caráter transversal e intersetorial com a perspectiva de gênero;

VI - coordenar e prestar o apoio necessário ao desenvolvimento dos trabalhos dos equipamentos vinculados.

As maiores políticas da CPM dizem respeito aos equipamentos de atendimento especializado para mulheres e programas de auxílio financeiro e moradia. A Rede de Atendimento para Mulheres da SMDHC diz respeito aos Centro de Referência e Cidadania da Mulher – Casa da Mulher, aos Postos Avançados, aos Centros de Defesa e Convivência da Mulher, à Casa da Mulher Brasileira e às Casas de Acolhimento.

Os Centros de Referência e Cidadania da Mulher – Casa da Mulher (CRCMs), são equipamentos da SMDHC que oferecem atendimento psicológico, jurídico e socioassistencial para mulheres em situação de violência, bem como tem como objetivo articular-se territorialmente com outros equipamentos e organizações para prevenção da situação de violência. No município, os CRCMs estão espalhados pela cidade com o objetivo de capitalizar os atendimentos.

Por sua vez, as Casas de Acolhimento são equipamentos que oferecem proteção e atendimento integral às mulheres em situação de violência com risco iminente à vida e seus filhos menores de 18 anos. Neste equipamento, as mulheres ficam acolhidas pelo período necessário em caráter sigiloso até que o risco à vida seja superado.

Outro equipamento importante de destacar é a Casa da Mulher Brasileira, que é um programa do Governo Federal e centraliza no mesmo espaço diversos serviços especializados, como serviços da Defensoria Pública, Delegacia da Mulher, Tribunal de Justiça, Guarda Civil e Ministério Público. No âmbito da cidade de São Paulo, o equipamento é coordenado pela SMDHC, por meio da CPM.

A pauta da violência contra a mulher se tornou uma prioridade na Gestão Bruno Covas/Gestão Ricardo Nunes. Uma evidência disto é que o enfrentamento à

violência contra a mulher estava presente no Programa de Metas 2021 - 2024, conforme descrito:

Meta 18. Ampliar em 50% o número de atendimentos realizados nos equipamentos exclusivos para mulheres.

Iniciativas:

a) Transferir da administração direta para organização da sociedade civil a gestão de dois Centros de Referência da Mulher e cinco Centros de Cidadania da Mulher;

b) Estabelecer Central de Vagas para os equipamentos de atendimento de mulheres, a fim de otimizar os atendimentos;

c) Transferir dois Centros de Acolhimento da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), com vistas a organizar os atendimentos na rede;

d) Transferir 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS) para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com vistas a organizar os atendimentos na rede;

e) Aperfeiçoar o atendimento e acompanhamento das mulheres vítimas de violência a partir da implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SMDHC);

f) Estruturar modalidade de atendimento habitacional definitivo para mulheres vítimas de violência em programa da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

A partir do Plano de Metas 2021-2024, a SMDHC e a CPM passaram por um processo de requalificação da Rede de Atendimentos para Mulheres. Para isso, cabe explicar que anteriormente havia dois tipos de equipamentos públicos de atendimento especializado para mulheres da Secretaria: os Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) e os Centros de Referência da Mulher (CRMs). Enquanto os CCMs eram equipamentos com a finalidade de oferecer espaços para que mulheres de diversas origens se organizassem para defender seus direitos por meio de projetos e ações comunitárias, os CRMs tinham como objetivo a oferta de atendimento psicológico, social e jurídico para mulheres em situação de violência (ALMEIDA, 2021).

Assim, a SMDHC passou ao entendimento de que o Plano de Metas requeria a reorganização e a padronização da Rede de Atendimentos Especializado para Mulheres, motivo pelo qual foram publicados o Edital de Chamamento Público nº CPB/018/2023/SMDHC/CPM, que tornou os CCMs em CRCMs e o Edital de

Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM, que tornou os CRMs em CRCMs e foi objeto de análise e suspensão temporariamente pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

### **3. O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 003/2023/SMDHC/CPM**

Na década de 90 o Estado brasileiro passou por uma reforma administrativa. Essa reforma adaptou os serviços públicos no contexto do capitalismo contemporâneo, acrescentando algumas características do mercado em seu funcionamento, tornando-se, assim, uma administração gerencialista.

A administração gerencial tem como características principais a descentralização do fornecimento de serviços públicos, a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, o incentivo à inovação e a medição de resultado por desempenhos, que são observados por meio de indicadores definidos por contrato (BRESSER-PEREIRA, 1996). Logo, o instrumento que faz o controle sobre os órgãos descentralizados são os contratos de gestão.

A administração gerencialista pode ser vista como uma forma mais efetiva de gerir o Estado, além de ser uma forma alternativa à privatização (BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse contexto, em 1999, o governo federal sancionou a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a “qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.”. Logo, podemos observar que se iniciou a descentralização da execução das políticas públicas de maneira ordenada via contrato.

Alguns anos depois, o processo de parceria entre a Administração Pública e as Organizações de Sociedade Civil (OSCs), foi aprimorado por meio da implementação do Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil (MROSC) através da Lei Federal nº 13.019 de 31 de Julho de 2014. O MROSC assumiu um importante papel na estruturação das parcerias público-privadas. Isso porque anteriormente ao MROSC havia um contexto de alta insegurança jurídica, uma vez que havia multiplicidade de instrumentos normativos sobre a pauta, ausência de normas claras e abrangentes para as OSCs (LOPES, 2019). Assim, o

MROSC surge como um padronizador dos instrumentos normativos que regem os contratos com as OSCs, bem como estabelece normas claras e atende a diversidade existente dentro do universo das OSCs (LOPES, 2019).

No contexto de São Paulo, a Lei nº 13.019/2014 foi aplicada por meio do Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016, que estabelece as especificidades da aplicação da Lei Federal no contexto do município de São Paulo. E, ainda mais especificamente, por meio da publicação das Portarias, as Secretarias Municipais do Município podem estabelecer as regras específicas, levando em consideração a natureza e a oferta de seus serviços, para as parcerias com as OSCs. Por óbvio, as regras das secretarias devem respeitar tanto as diretrizes da Lei Federal quanto do Decreto Municipal.

Neste sentido, e, considerando a Portaria SMDHC nº 021, de 09 de fevereiro de 2023, estabelece normas de gestão de parcerias com Organizações da Sociedade Civil sob a forma de Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação, a Pasta publicou o Edital de Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM, que teve por objetivo selecionar OSCs para a celebração de Termo de Colaboração para a Gestão dos CRCM Casa da Mulher, serviços supervisionados pela Coordenação de Políticas para Mulheres.

Em nome do Princípio da Motivação Administrativa<sup>5</sup>, para subsidiar a publicação do Edital de Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM, a SMDHC produziu um estudo sobre a violência contra mulher no município de São Paulo. O estudo descreve que o Mapa da Desigualdade 2022 elaborado pela Rede Nossa São Paulo identificou que para cada dez mil mulheres do Município, entre 20 e 59 anos, 232,6, em média, sofrem algum tipo de violência entre a psicológica, virtual, moral, patrimonial, sexual e a física (SMDHC, 2022)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> De acordo com Faria (2008), o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos está implícito no Art. 37 da Constituição Federal e trata-se de uma regra sem abertura para interpretações, uma vez que é uma norma obrigatória em todos os atos da administração pública. Além disso, o autor entende que a verdade jurídica deve estar presente na motivação, como parâmetro de controle dos atos da administração pública ou como manifestação procedimental de legitimidade das decisões em uma democracia.

<sup>6</sup> O Estudo Técnico produzido pela SMDHC, bem como os autos do Processo nº TC/02050/2023, foram obtidos por meio de petição de pedido de vistas ao TCM-SP. Os documentos estão em acervo próprio.

O estudo também foca na região Oeste da cidade, uma vez que tem os índices mais altos de violência, sendo o Distrito da Barra Funda com os piores índices. De acordo com a Secretaria, em 2021 o coeficiente de violência na região era de 555,8 e em 2022 aumentou para 636,2 (SMDHC,2022). Os números motivaram a abertura de um equipamento na Barra Funda previsto no Edital.

Assim, o estudo utiliza cinco principais motivações para que o Edital preveja a abertura do CRCM - Casa da Mulher Barra Funda, quais sejam: o alto índice de violência na região; a falta de equipamento especializado da Rede de Direitos Humanos no Distrito; a redução dos atendimentos no Centro de Referência 25 de Março, localizado na região central; a possibilidade do novo equipamento ampliar a rede de proteção à mulher, atuando em conjunto com outros órgãos públicos; e o compromisso firmado pela SMDHC no Orçamento Cidadão 2023 de abertura de três novos equipamentos de atendimento à mulher.

Logo, considerando o MROSC (Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014) e a Portaria nº 021/SMDHC/2023, a SMDHC publicou o Edital de Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM com a finalidade de selecionar Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a celebração de Termo de Colaboração. O objeto do chamamento era a gestão dos Centros de Referência e Cidadania da Mulher (CRCM) - Casa da Mulher, vinculados à Coordenação de Políticas para Mulheres.

Conforme mencionado anteriormente, o Edital define que o CRCM - Casa da Mulher é um equipamento público de atendimento especializado à mulher, oferecendo atendimento multiprofissional (psicossocial, social e jurídico). Seus objetivos incluem a prevenção e o enfrentamento da violência contra a mulher, a promoção de direitos, o fortalecimento da cidadania e a construção da autonomia. Além disso, atua na articulação com instituições públicas e não governamentais que compõem a Rede de Enfrentamento à Violência, buscando disseminar conhecimento sobre os direitos da mulher e apoiar as mulheres para superarem situações de violência em todas as suas formas.

Em especial, este chamamento público visa a realocação territorial de um desses centros, o CRCM - Casa da Mulher 25 de Março, para aumentar a

capilaridade e alcançar um número maior de mulheres, especialmente em regiões de vulnerabilidade social na Zona Oeste de São Paulo.

O prazo de vigência do Termo de Colaboração, documento da parceria assinado entre as partes, é de 36 meses, podendo ser prorrogado por até 10 anos, mediante justificativa técnica.

As OSCs participantes puderam concorrer em até quatro lotes distintos, cada um correspondente a distritos diferentes. Os lotes incluem localizações na Brasilândia (Lote 1), Distrito Campo Limpo - Capão Redondo (Lote 2), Vila Clementino (Lote 3) e Distrito da Zona Oeste - Distrito da Barra Funda (Lote 4, nova unidade). Uma mesma OSC poderia assumir, no máximo, dois lotes.

Os valores para execução do objeto pelo período de 36 meses foram estabelecidos por lote. Para os Lotes 1 e 3, o valor referencial foi de R\$ 5.513.779,77 por lote. Para o Lote 2, o valor é de R\$ 5.678.779,65. Já para o Lote 4, o valor é de R\$ 6.012.103,65. Esses valores foram calculados com base em um quadro mínimo de recursos humanos, considerando pisos salariais aplicáveis, e pesquisas de mercado. O valor total foi estimado em R\$ 22.718.442,80 (vinte e dois milhões, setecentos e dezoito mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta centavos)

Para participar do chamamento público e celebrar a parceria, as OSCs devem cumprir uma série de condições. Entre elas, podemos destacar: ter objetivos estatutários compatíveis com o objeto da parceria; comprovar experiência prévia no atendimento a mulheres vítimas de violência e na promoção de seus direitos; e demonstrar capacidade técnica e operacional para executar o objeto.

O Edital também lista impedimentos para a celebração da parceria, como ter dirigentes que sejam membros do Poder Municipal ou do Ministério Público, ou que tenham tido contas de parcerias julgadas irregulares ou rejeitadas.

O processo de seleção envolveu a apresentação de propostas contendo, no mínimo, declaração de ciência e concordância com o Edital, proposta do Plano de Trabalho e Proposta Orçamentária.

O Plano de Trabalho deveria demonstrar o histórico, a experiência e a capacidade técnica da OSC, conhecimento sobre o enfrentamento à violência contra a mulher e sobre o território do CRCM, e a descrição das atividades alinhadas aos objetivos e metas. A capacidade técnica poderia ser comprovada por meio de parcerias anteriores, declarações de experiência, publicações, currículos de profissionais, entre outros.

Por sua vez, a Proposta Orçamentária deveria detalhar as estimativas de despesas, como recursos humanos, despesas correntes, materiais de consumo, serviços de terceiros, locação de veículo, reformas e custos indiretos, com valores compatíveis com o mercado.

A avaliação das propostas foi realizada por uma Comissão de Seleção constituída pela SMDHC. As pontuações foram divididas em cinco critérios com nota máxima de 5 pontos: experiência na atuação em programas e serviços de proteção à mulher, demonstração de conhecimento nas políticas públicas de proteção à mulher, demonstração de conhecimento do território de atuação do CRCM, compatibilidade do Plano de Trabalho com os objetivos do CRCM e metas da parceria, compatibilidade da Planilha Orçamentária com os recursos disponíveis e as necessidades da parceria. As propostas com pontuação total inferior a 14 pontos ou com nota zero em qualquer critério são eliminadas. As propostas não eliminadas são classificadas em ordem decrescente de pontuação.

Após a seleção, a OSC convocada deve apresentar o Plano de Trabalho final e documentos para comprovar o atendimento dos requisitos legais e estatutários para a celebração da parceria. A SMDHC verificou a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da OSC. O Plano de Trabalho é analisado pela Coordenadoria de Políticas para Mulheres, e a documentação passa por análise jurídica. Com pareceres favoráveis, o Termo de Colaboração seria assinado e publicado.

Durante a execução da parceria, a SMDHC, por meio da Coordenação de Políticas para Mulheres e da gestora designada, realiza o monitoramento e a avaliação com visitas técnicas, análise dos relatórios de cumprimento de metas e execução do objeto, análise de relatórios de execução financeira, se solicitados. As OSCs devem apresentar relatórios semestrais e um relatório final de execução do objeto e cumprimento de metas.

A prestação de contas da parceria é avaliada com base nos relatórios da OSC e nos relatórios técnicos da SMDHC. A prestação de contas pode ser considerada regular, quando as metas são cumpridas, regular com ressalva se houverem falhas formais sem dano ao erário, ou irregular caso o objeto não seja executado, as metas não serem cumpridas sem justificativa, ou haja omissão na prestação de contas, dano ao erário, desvio de recursos.

Em caso de contas irregulares ou indícios de conduta dolosa, podem ser aplicadas penalidades como suspensão temporária, declaração de inidoneidade ou inclusão no CADIN Municipal. Além disso, os recursos financeiros não utilizados devem ser devolvidos.

Feito o resumo do Edital, passamos então às motivações do TCM-SP para sua suspensão e ao resumo do Processo nº TC/02050/2023.

### **3.1. O PROCESSO Nº TC/02050/2023**

O Processo nº TC/02050/2023 foi instaurado pelo motivo de que, anteriormente, a seleção de entidade para gestão dos Centros de Referência da Mulher sob supervisão da SMDHC foram objeto de Auditoria nos TCs 01585/2021 e 016105/2021, bem como a rede de enfrentamento à violência à mulher, é objeto de avaliação em auditoria operacional em curso no TC 012801/2022 (SUBSECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO, TCM-SP, 2023).

Assim foi instaurado o processo de Acompanhamento, que, conforme definido anteriormente, é uma fiscalização concomitante, anterior à execução do gasto público. Importante lembrar que a possibilidade de fiscalização antes da execução do gasto só é possível porque o modelo de Tribunal de Contas brasileiro é inspirado principalmente no modelo belga, também explicado anteriormente.

De maneira geral, a fiscalização teve como objetivo a verificação da regularidade do Edital em relação à legalidade, forma e mérito do objeto, bem como se o Edital tem as os critérios necessários para a celebração dos Termos de Colaboração (TCM-SP, 2023). O Tribunal considerou a fiscalização importante uma vez que impacta diretamente a execução das políticas públicas de promoção dos direitos das mulheres.

Para tanto, a metodologia aplicada teve como referência os princípios dos atos administrativos, da eficiência e da eficácia e da transparência; as Leis Federais que dispõem da acessibilidade das pessoas com deficiência (nº 10.098/20 e 13.146/15); o MROSC (Lei nº 13.019/14); o Decreto Municipal nº 57.575/16, que dispõe da aplicação do MROSC na cidade de São Paulo; as Portarias SMDHC nº 15/21 e nº 021/23, que dispõe da tipificação dos equipamentos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo e das normas de gestão das parcerias Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação na SMDHC; e o Manual de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento da SMDHC.

A fiscalização foi feita a partir do exame do processo administrativo do chamamento público SEI nº 6074.2023/0000579-1 (TCM-SP, 2023). O processo contém o Estudo Técnico, o Termo de Referência, o Edital de Chamamento Público, Pesquisa de Preços e os documentos administrativos necessários para a tramitação do processo<sup>7</sup>.

Assim, a Corte de Contas reconhece como limitações da fiscalização o nível técnico e a complexidade do objeto da parceria, a possibilidade de informações fora do processo SEI analisado e a urgência do prazo para conclusão do processo do chamamento público.

No procedimento de Acompanhamento, a análise dos documentos gerou seis achados pelo TCM-SP, quais sejam:

- a. Fragilidade na justificativa técnica para realização do chamamento público.

Embora o estudo técnico apresentasse o contexto da violência contra a mulher e dados de atendimento, o TCM-SP considerou que não foi demonstrada a vantajosidade da transferência da gestão dos equipamentos para OSCs em relação à gestão direta pela administração pública. Considerou também que faltaram dados comparativos de custos e expectativas de melhoria no serviço, em contrariedade com o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos.

---

<sup>7</sup> Os documentos presentes no processo foram consultados no processo SEI 6074.2023/0000579-1 no link: <https://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#!>

- b. Ausência de metas de atendimento, de estudo técnico sobre as demandas das unidades e de planejamento para aumentar o número de atendimentos.

O procedimento de fiscalização considerou que não foram estabelecidas metas quantitativas ou qualitativas de atendimento, nem apresentado um estudo técnico com as necessidades regionalizadas dos equipamentos com histórico de atendimentos e dados da violência para embasar metas e custos. Essa falha, já constatada em auditoria anterior, pode ter fragilizado a gestão e a capacidade de medir a eficiência da futura parceria, além de ir contra o Programa de Metas do município que prevê o aumento de 50% nos atendimentos especializados para mulheres.

- c. O prazo para interposição de impugnação do Edital não atende ao prazo preconizado na legislação.

O Edital estabeleceu que a impugnação poderia ser protocolada em até 5 dias úteis após sua publicação. No entanto, o Decreto Municipal nº 57.575/2016 e a Portaria SMDHC nº 021/23) exigem que o pedido de impugnação seja feito até 5 dias úteis antes da data fixada para apresentação das propostas. Essa divergência com a legislação vigente pode gerar insegurança aos proponentes e degradar o certame.

- d. A metodologia de pontuação estabelecida para os critérios de avaliação das propostas não permite avaliar de forma objetiva as propostas apresentadas.

O Edital previa uma escala de 0 a 5, mas o parâmetro para as notas intermediárias (1, 2, 3, 4) era o mesmo, não havendo especificação para diferenciar a atribuição dessas notas. O Tribunal considerou que essa imprecisão impacta a ordem de classificação das propostas e pode degradar o certame.

- e. A medida de acessibilidade prevista no subitem 12.1 do Edital é insuficiente para atender às características do objeto e garantir acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Ao listar a estrutura mínima dos equipamentos, o Edital exigia acessibilidade apenas para "ao menos um dos dois banheiros", não havendo menção ou exigência para outras áreas essenciais como salas de atendimento, sala coletiva, sala para

oficinas e espaço para estudos. A Corte de Contas considerou que essa falta limitaria o acesso e contraria legislações federais sobre acessibilidade e o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

f. Erros de numeração dos Anexos no subitem 21.1 do Edital.

O Edital apresentou erros na referência dos Anexos para a documentação exigida. Por exemplo, solicitava a "Relação nominal atualizada dos dirigentes" conforme o Anexo V, mas o Anexo V se refere à "Declaração de Não Ocorrência de Impedimentos". Similarmente, a "Declaração de Não Incidência nas Hipóteses de Inelegibilidade" deveria seguir o Anexo VI, mas o Anexo VI era a "Relação de Dirigentes". O Tribunal considerou que a falha na identificação dos Anexos pode levar a equívocos na apresentação da documentação pelas OSCs selecionadas.

Entretanto, cabe mencionar que, em sua conclusão, o relatório considerou que este achado necessita de providências corretivas, mas não impediria o prosseguimento do certame, ao contrário dos demais achados.

g. Risco na qualidade das oficinas e palestras ofertadas pelo serviço.

Em auditoria anterior foi observado pelo Tribunal que as oficinas em CRMs sob gestão direta dependiam principalmente de voluntários, comprometendo a continuidade e qualidade. Na visão dele o Edital analisado não estabeleceu periodicidade, valores a serem gastos, ou carga horária mínima para as oficinas, nem previu em caráter obrigatório a contratação de profissionais para ministrar as oficinas com recursos da parceria. Assim, foi considerado um risco concreto de que a ineficiência observada se repita, prejudicando uma atividade importante para a superação da violência.

h. A Minuta do Termo de Colaboração não possui, de forma integral, todas as cláusulas essenciais estipuladas pelo art. 42 da Lei Federal nº 13.019/14.

A Minuta do Termo mencionou a possibilidade de prorrogação por até 10 anos, mas o Tribunal entendeu que não especificou claramente as hipóteses de prorrogação. Adicionalmente, embora a OSC fosse responsável pelos encargos, a Minuta não incluía a cláusula que limita a responsabilidade da administração pública

pela inadimplência da OSC. Assim, foi considerado que essas omissões poderiam impactar a relação entre os partícipes.

Baseados nestes achados, a equipe técnica de Auditoria de Controle Externo, em seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, concluiu que o Edital nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM não reunia condições suficientes para prosseguir. Assim, foram propostas as seguintes determinações e recomendações:

#### 8.1 Propostas de determinações

8.1.1. Determinar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que adote, previamente à continuidade do edital de chamamento, as seguintes providências:

a) Apresentar justificativa técnica para realização do chamamento público com transferência da gestão dos equipamentos para OSCs, em detrimento da gestão direta, por estar em desacordo com o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos (subitem 3.1.1);

b) Apresentar metas, estudo técnico sobre as demandas das unidades e plano de ação para aumentar o número de atendimentos, com vistas ao atendimento do princípio da motivação dos atos, do art. 17 da Portaria SMDHC no 21/2023, da meta 18 do Plano de Metas 2021 e do Manual de Atendimento dos CRCM (subitem 3.1.2);

c) Adequar prazo para impugnação do edital por estar em desacordo com o § 3º do art. 26 o DM no 57.575/2016 e com o § 1º do art.15 da Portaria SMDHC no 21/23 (subitem 3.2.1);

d) Adequar metodologia de pontuação estabelecida para os critérios de avaliação das propostas, estabelecendo parâmetros para aplicação das notas 1, 2, 3, e 4, a fim de permitir a avaliação das propostas apresentadas de forma objetiva, por estar em desacordo com o Inciso V do § 1º, art. 24º da LF no 13.019/14 e os Inciso XI do Art. 14 da Portaria SMDHC 21/23 (subitem 3.2.2);

e) Adequar itens previstos na estrutura mínima dos Centros de Referência e Cidadania da Mulher CRCM - Casa da Mulher, de forma a garantir medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos, por estar em desacordo com o Inciso X do § 1º do art. 24 da Lei Federal no 13.019/14 e com o Inciso VI do art. 14 da Portaria SMDHC no 21/23 (subitem 3.2.3);

f) Adequar minuta do Termo de Colaboração (Anexo VIII), com a inclusão de cláusulas necessárias e essenciais de acordo com a legislação, por estar em desacordo com o art. 42 da Lei Federal no 13.094/2014 (subitem 3.3.1).

#### 8.2. Proposta de Recomendação

8.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, previamente à continuidade do edital de chamamento, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

a) Definir a quantidade e periodicidade da realização das oficinas, bem como a carga horária dos oficinairos, com vistas a garantir a sua execução com efetividade, considerando que as oficinas são instrumentos que

buscam devolver à mulher vítima de violência sua dignidade e independência (subitem 3.2.5). (TCM-SP, 2023).

Sendo assim, em razão dos resultados da fiscalização feita pela Subsecretaria de Controle Externo, o Conselheiro Roberto Braguim emitiu, em 03 de abril de 2023, o Despacho suspensão *Ad Cautelam* do Chamamento Público no CPB/003/2023/SMDHC/CPM.

### **3.2. ANÁLISE DA SUSPENSÃO DO EDITAL**

Considerando as recomendações e determinações do TCM-SP, o objetivo deste trabalho é analisar seu exercício de função, buscando observar se, de acordo com suas atribuições legais e a visão da academia, houve uma desproporcionalidade em sua decisão.

Conforme mencionado anteriormente, os CRCMs, estabelecidos como parte da política municipal de enfrentamento à violência contra a mulher, oferecem atendimento especializado, orientação psicossocial e jurídica, além de atividades formativas que visam o empoderamento e a autonomia econômica das mulheres em situação de vulnerabilidade.

O modelo de gestão dos CRCMs por meio da terceirização foi adotado pela Prefeitura de São Paulo como estratégia para garantir maior capilaridade e especialização no atendimento. Esta escolha se alinha a uma tendência observada na administração pública contemporânea de estabelecer parcerias com o terceiro setor para a execução de políticas sociais, especialmente aquelas que demandam abordagens sensíveis e especializadas. A gestão via OSCs permite, em tese, maior flexibilidade operacional, contratação de equipes especializadas e adaptação às necessidades específicas de cada território, aspectos fundamentais para o enfrentamento da violência de gênero, que possui características multifacetadas e requer intervenções personalizadas.

Neste contexto, o Edital de Chamamento Público nº 003/2023/SMDHC/CPM representava não apenas um procedimento administrativo rotineiro, mas um instrumento para a continuidade, ampliação e padronização de uma política pública essencial para a proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade na cidade de São Paulo.

A análise do Processo nº TC/02050/2023 revela que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo fundamentou sua decisão de suspender o Edital de Chamamento Público nº 003/2023/SMDHC/CPM em um conjunto de argumentos técnicos que merecem exame detalhado.

Primeiramente, o TCM-SP apontou irregularidades formais no Edital, questionando aspectos como os prazos estabelecidos em desacordo com as legislações vigentes, adequação dos equipamentos quanto à acessibilidade e erros na numeração dos anexos. Estes argumentos se enquadram claramente no escopo tradicional de atuação do Tribunal, fundamentado no princípio da legalidade previsto no artigo 70 da Constituição Federal.

Por outro lado, a análise do TCM-SP não se limitou a aspectos formais e orçamentários. O Tribunal também questionou elementos substantivos do desenho da política pública, como a distribuição geográfica dos equipamentos, a adequação do modelo de atendimento proposto e a efetividade potencial das ações previstas no Edital. Ao fazê-lo, o TCM-SP adentrou em uma temática que tradicionalmente pertence à discricionariedade administrativa do Poder Executivo, responsável pela formulação e implementação de políticas públicas.

Particularmente perceptível foi a avaliação feita pelo TCM-SP sobre a eficiência do modelo proposto, sugerindo alterações na estrutura de atendimento e questionando as escolhas metodológicas da Secretaria. Este tipo de análise supera o critério de legalidade estrita e avança sobre o mérito administrativo, aproximando-se mais de uma auditoria de desempenho do que de um monitoramento e avaliação padrão de um processo de acompanhamento.

Quanto à temporalidade da intervenção, observa-se que o TCM-SP realizou um controle prévio, suspendendo o Edital antes mesmo de sua finalização. Esta abordagem, embora possa prevenir potenciais irregularidades, também impacta diretamente o cronograma de implementação da política pública e pode gerar discontinuidades no atendimento ao público-alvo.

Sendo assim, a decisão de suspensão do Edital representou uma série de riscos à execução da política pública e, conseqüentemente, ao combate à violência contra a mulher. Em primeiro lugar, quando a Corte de Contas emite uma decisão

neste sentido, todo o trabalho do órgão volta-se para a resolução deste problema, e, considerando o baixo número de servidores, arrisca a continuidade de outros processos importantes para a defesa dos Direitos Humanos da Cidade. Além disso, todo o cronograma de execução do Edital poderia ter sido afetado, representando um risco na continuidade das políticas.

Considerando ainda que o Edital em questão previa não só a inauguração de novos equipamentos, mas também a gestão de equipamentos já em funcionamento, a suspensão do Edital poderia ter levado à uma interrupção no atendimento das mulheres já acolhidas, aumentando o risco de revitimização.

Por fim, é importante observar a sensibilidade da temática do Edital. Segundo a SMDHC, em 2023, foram registrados 56.232 atendimentos de janeiro a outubro, sendo que o CRCM Maria de Lourdes Rodrigues, no Capão Redondo, também objeto deste Edital, fez o segundo maior número de atendimentos: 4.755 (G1, 2024). Esse tipo de análise é necessária para entendermos que uma decisão de um órgão de controle que incide diretamente na suspensão da execução de uma política pode gerar resultados sensíveis para uma população. Obviamente, é papel dos TCs verificar a legalidade e legitimidade das ações da Administração Pública, entretanto, quando medidas desproporcionais são tomadas, em especial quando não há credibilidade nas decisões discricionárias dos gestores públicos que possuem a expertise para tais deliberações, abre-se espaço para criação de maiores números de vulnerabilidade.

Por sua vez, ao confrontarmos a decisão do TCM-SP com o marco legal que define suas atribuições, identificamos pontos de tensão significativos. O artigo 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O mesmo artigo especifica que esta fiscalização observará os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade.

Notadamente, o princípio da eficiência, incluído no artigo 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, não consta explicitamente entre os critérios

de fiscalização atribuídos aos Tribunais de Contas no artigo 70, ainda que os seja vinculante, uma vez que diz respeito à todos os órgãos do Poder Público.

Fato é que a Emenda Constitucional nº 109/2021, conforme mencionado anteriormente, acrescentou no parágrafo 16 do artigo 37, que os órgãos públicos “devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. Porém, é importante considerar que a falta da regulamentação da citada Emenda Constitucional interfere diretamente na formalização das atribuições possivelmente adquiridas do TCM-SP em relação às suas avaliações da execução das políticas.

Além disso, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Orgânica do TCM-SP delimitam suas competências de forma similar ao texto constitucional, sem expandir explicitamente seu escopo de atuação para incluir a avaliação da execução das políticas públicas. Por sua vez, o Planejamento Estratégico 2020-2023, aprovado pela Resolução TCM-SP nº 11/2021 e prorrogado até dezembro de 2024 pela Resolução TCM-SP nº 11/2023, traz a análise das políticas públicas somente nestes objetivos e iniciativas:

Objetivo 6: Estimular a inovação com foco na eficiência e efetividade.

(...)

Iniciativa 6.3 Prospectar, identificar e potencializar boas práticas e inovações em gestão pública e em políticas públicas, sobretudo no uso de tecnologia.

(...)

Objetivo 11: Aperfeiçoar o sistema de fiscalização.

(...)

Iniciativa 11.7 Fortalecer as auditorias operacionais no sentido de avaliação de políticas públicas.

(...)

Objetivo 15: Contribuir para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública.

Iniciativa 15.1 Ampliar e aperfeiçoar a avaliação de desempenho da Administração Pública e das políticas públicas.

Assim, cabe lembrar que o processo que gerou a suspensão do Edital foi um processo de Acompanhamento, que é uma verificação sistemática das atividades dos órgãos, possibilitando a correção de aspectos legais do objeto analisado

anteriormente à execução do gasto, e não necessariamente na análise das escolhas técnicas feitas pelo Poder Executivo.

No entanto, é importante reconhecer que existe uma tendência de expansão do papel dos órgãos de controle, impulsionada tanto por demandas sociais por maior *accountability* quanto por interpretações mais abrangentes do texto constitucional. Esta tendência encontra respaldo em parte da doutrina jurídica, como vimos na revisão bibliográfica, mas não está isenta de controvérsias.

Neste sentido, a decisão de suspender o Edital parece confirmar a tendência apontada por Coelho (2010) sobre a mudança de paradigma no controle externo, que estaria transitando de uma verificação meramente formal para uma avaliação orientada a resultados.

O caso também exemplifica, em certa medida, a "jurisdição especial" defendida por Chadid (2014), na qual os Tribunais de Contas não se limitariam a verificar a conformidade legal dos atos administrativos, mas adentrariam aspectos da discricionariedade administrativa para avaliar se as escolhas dos gestores foram pautadas pelos princípios da administração pública, incluindo a eficiência.

Particularmente relevante é a análise de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) sobre as tensões entre forças de mudança e resistência no desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas. O caso em estudo evidencia claramente esta tensão: por um lado, observamos forças de mudança impulsionando uma atuação mais proativa e abrangente do TCM-SP, alinhada com demandas por maior eficiência e efetividade das políticas públicas; por outro, identificamos resistências baseadas na tradicional separação de poderes e na delimitação constitucional das competências dos órgãos de controle.

Esta tensão se manifesta concretamente na forma como o TCM-SP fundamentou sua decisão, mesclando argumentos tradicionais de legalidade e economicidade com avaliações sobre a eficiência e efetividade do modelo proposto pela SMDHC. Tal abordagem sugere um órgão em transição, buscando expandir seu papel sem, contudo, abandonar completamente os limites de sua competência tradicional.

Por fim, considerando os argumentos apresentados por Lima (2023), é possível pensar alternativas para a atuação dos TCs não só como órgãos de controle da atuação do Poder Executivo, mas também como órgãos que podem atuar de maneira colaborativa com eles. Ou seja, significa dizer que os Tribunais podem assumir uma postura de construir em conjunto as suas avaliações das políticas, ouvindo também as motivações dos gestores públicos, podendo assim evitar medidas mais severas como a interrupção de instrumentos que garantem a execução de políticas públicas.

## **CONCLUSÃO**

Retomando a hipótese inicial deste trabalho, a análise do caso da suspensão do Edital de Chamamento Público nº 003/2023/SMDHC/CPM pelo TCM-SP oferece evidências que corroboram a ideia de que o TCM-SP pode ter esbarrado os limites da discricionariedade do Poder Executivo, trazendo riscos para execução da política pública.

A atuação do TCM-SP no caso estudado extrapolou os limites tradicionais do controle de legalidade e economicidade, adentrando aspectos do mérito administrativo e da discricionariedade do gestor público. Ao questionar não apenas a conformidade legal do Edital, mas também a eficiência do modelo proposto e suas escolhas metodológicas, o Tribunal assumiu um papel que se aproxima mais de um formulador ou avaliador de políticas públicas do que de um órgão de controle externo no sentido estrito.

Este descompasso entre a prática institucional e o marco legal não é exclusivo do TCM-SP, mas reflete uma tendência mais ampla de expansão do papel dos órgãos de controle no Brasil, impulsionada tanto por interpretações mais abrangentes do texto constitucional quanto por demandas sociais por maior *accountability* e eficiência na gestão pública.

Se este descompasso representa uma evolução positiva ou uma distorção do papel dos Tribunais de Contas é uma questão complexa que admite múltiplas perspectivas. Por um lado, a atuação mais proativa dos órgãos de controle pode contribuir para a melhoria da qualidade das políticas públicas, prevenindo desperdícios e promovendo práticas mais eficientes. Por outro, intervenções

excessivas podem comprometer a autonomia do Poder Executivo, criar obstáculos à implementação de políticas inovadoras e gerar custos sociais significativos, especialmente quando afetam serviços essenciais para populações vulneráveis.

Ainda que o Edital tenha prosperado posteriormente<sup>8</sup>, a decisão do TCM-SP, embora fundamentada em preocupações legítimas, não parece ter considerado adequadamente os custos sociais de sua intervenção, nem respeitado os limites da discricionariedade administrativa em um campo que demanda conhecimento especializado e sensibilidade às questões de gênero.

Este caso ilustra, portanto, não apenas a expansão do papel dos Tribunais de Contas para além de suas atribuições legais tradicionais, mas também os riscos e desafios que esta expansão apresenta para a implementação de políticas públicas em áreas sensíveis e urgentes como o enfrentamento à violência contra a mulher.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA. Francisco Carlos Ribeiro. **O controle de atos de gestão e seus fundamentos básicos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 30, n. 80, p. 17-50, abr/jun 1999. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1144/1200>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2024.

ALMEIDA, Giulia Loffreda de. **Violência de gênero durante a pandemia de covid-19: uma análise do Anuário Brasileiro de Segurança Pública e das Políticas Públicas adotadas no Município de São Paulo**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:

---

<sup>8</sup> Juntamente à emissão do Despacho suspensão *Ad Cautelam* do Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM, o TCM-SP concedeu o prazo de 5 (cinco) dias úteis à SMDHC para manifestação. A SMDHC justificou, então, todos os apontamentos feitos pelo TCM-SP. Após análise, a Corte de Contas manteve todas as determinações e recomendações que havia feito, para autorizar a retomada do Edital, com condicionantes. Após justificar suas escolhas administrativas e corrigir os erros formais presentes, a SMDHC republicou o Edital e seu Estudo Técnico Preliminar, com posterior prosseguimento do certame.

<<https://repositorio.usp.br/directbitstream/7b5da37a-e581-47fe-891f-ca374f5156cf/DM%20Tese%20de%20L%C3%A1urea%20-%20Giulia%20Loffreda%20de%20Almeida.pdf>>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 de novembro de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 40, 42, 48, 93, 101, 134, 163, 165, 167, 168, 169, 195, 198 e 204 da Constituição Federal e o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e de leis complementares; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm)>. Acesso em: 12 de maio de 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.966-A, de 28 de outubro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. 1890. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d00966-a.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.htm)>. Acesso em 23 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). 2014. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em 28 de abril de 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. ENAP, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>>. Acesso em 28 de abril de 2025.

CHADID, Ronaldo. Os tribunais de contas e a eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Pública**. Porto Alegre, v. 7, n. 42, p. 20-45, jan./fev. 2014.

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do TCE/MG**. Belo Horizonte, v. 75, n. 2., p. 66-76, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/pagina/issue/view/2010-28-n2/2010-28-n2>>. Acesso em 12 de maio de 2025.

COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17704/3/CONTROLE%20DE%20LEGITIMIDADE%20DO%20GASTO%20P%  
c3%9aBLICO%20PELOS%20TRIBUNAIS%20DE%20CONTAS%20NO%20BRASIL%20-%20MESTRADO%20-%20DISSERTA%  
c3%87%c3%83O.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17704/3/CONTROLE%20DE%20LEGITIMIDADE%20DO%20GASTO%20P%c3%9aBLICO%20PELOS%20TRIBUNAIS%20DE%20CONTAS%20NO%20BRASIL%20-%20MESTRADO%20-%20DISSERTA%c3%87%c3%83O.pdf)>. Acesso em: 09 de dezembro de 2024.

COSTALDELLO, Angela. Tribunais de Contas no Brasil. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-2/tribunais-de-contas-no-brasil>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2024.

FARIA, Júlio Herman. **O princípio da motivação dos atos administrativos: regra meramente formal ou pressuposto substancial de validade dos atos?**. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 133-145, abr./jun. 2008. Disponível em: <<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/510/494>>. Acesso em 30 de maio de 2025.

G1 SP. **Cidade de SP registra mais de 56 mil atendimentos a mulheres vítimas de violência em 2023.** G1, São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/01/03/cidade-de-sp-registra-mais-d-e-56-mil-atendimentos-a-mulheres-vitimas-de-violencia-em-2023.ghtml>>. Acesso em: 28 de maio de 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução.** In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. ISBN 978-65-5518-596-6. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2025.

LEVI, L. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política.** 12.ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2004, v.1, p. 475-486. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod\\_resource/content/1/BOBBIO\\_%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO_%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf)>. Acesso em 23 de novembro de 2024.

LOPES, L. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.** ENAP, 2019. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3845?mode=full>>. Acesso em 28 de abril de 2025.

LOUREIRO, Roberto Debacco. **A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas**. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 525-536. ISBN 978-65-5518-596-6. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2025.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000400002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJjmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt>>. Acesso em: 12 de maio de 2025.

MACIEL, Matheus. **MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAL DE CONTAS: uma análise da trajetória dos órgãos de controle sob a ótica da cultura do medo no Direito Administrativo**. São Paulo: FLACSO Sede Brasil, 2023. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10469/19475>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

NORMAS de Auditoria Governamental. **Instituto Rui Barbosa**. Tocantins: IRB, 2011. Disponível em: <<https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/Normas%20de%20Auditoria%20Governamental-NAGs%20-%20miolo.pdf>>. Acesso em: 01 de maio de 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo**. Revista EMERJ Online, Rio de Janeiro, v. 11 n. 42, p. 130 - 141, 2008. Disponível em:

<[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista42/Revista42\\_130.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf)> Acesso em: 15 de abril de 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **A Secretaria**. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2025. Disponível em: <[https://capital.sp.gov.br/web/direitos\\_humanos/w/a\\_secretaria/148581](https://capital.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/a_secretaria/148581)>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Execução Orçamentária**. Secretaria Municipal da Fazenda, 2024. Disponível em: <<https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em 23 de novembro de 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 53.685, de 1 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. 2013. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53685-de-01-de-janeiro-de-2013>>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como modifica dispositivos dos Decretos nº 57.557, de 21 de dezembro de 2016, e nº 56.884, de 21 de março de 2016. 2018. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58079-de-24-de-janeiro-de-2018>>. Acesso em 28 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 58.123, de 8 de março de 2018**. Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e

Cidadania, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos do Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018. 2018 Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58123-de-8-de-marco-de-2018>\>. Acesso em 28 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1990. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>>. Acesso em 23 de novembro de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.667, de 14 de janeiro de 2008**. Cria a Secretaria Municipal de Participação e Parceria - SMPP, bem como dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14667-de-14-de-janeiro-de-2008/consolidado#>>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. 2013. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 17.253, de 26 de dezembro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020. 2019. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17253-de-26-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2024. 2023. Disponível

em:

<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18063-de-28-de-dezembro-de-2023>>

Acesso em: 30 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 021/SMDHC/2023**. Estabelece normas de gestão de parcerias com Organizações da Sociedade Civil sob a forma de Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação. 2023. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-21-de-9-de-fevereiro-de-2023>>. Acesso em 28 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Programa de Metas 2021-2024: Versão Final Participativa**. Secretaria Executiva de Planejamento e Projetos Estratégicos, 2021. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivo\\_s/pdm-versao-final-participativa.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivo_s/pdm-versao-final-participativa.pdf)>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Município**. Resolução nº 03/02, de 3 de julho de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=23543>>. Acesso em: 28 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Município**. Resolução nº 6, de 22 de novembro de 2000. Dispõe sobre procedimentos de fiscalização do Tribunal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-tribunal-de-contas-do-municipio-6-de-23-de-novembro-de-2000>>. Acesso em 28 de abril de 2025..

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Município**. Resolução nº 14, de 4 de maio de 2022. Altera o Artigo 13 da Resolução nº 06/2000 e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-tribunal-de-contas-do-municipio-tcm-14-de-4-de-maio-de-2022>>. Acesso em: 28 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Município.** Resolução nº 11, de 07 de julho de 2021. Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo para o período 2020-2023 (PE 2020-2023). Portal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=144669>>. Acesso em: 28 de maio de 2025.

SÃO PAULO PARA TODOS E PARA CADA UM. **A política de direitos humanos na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 2016. 99 p. Disponível em: <[https://issuu.com/smdhc/docs/saopauloparatodoseparacadaum\\_web](https://issuu.com/smdhc/docs/saopauloparatodoseparacadaum_web)>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In: Políticas Públicas, coletânea - volume 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <[160425\\_coletanea\\_pp\\_v1.pdf](160425_coletanea_pp_v1.pdf) ([enap.gov.br](http://enap.gov.br))>. Acesso em: 09 de dezembro de 2024.

VILHENA, Ângela Renault de et al. **Os controles interno, externo e direto da administração pública.** Belo Horizonte: Escola do Legislativo, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2008. 36 p. (Coleção Passo a Passo). Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/58>>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2010 (4ª. Ed.). Disponível em: <[http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/74304716/3-YIN-planejamento\\_metodologia.pdf](http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/74304716/3-YIN-planejamento_metodologia.pdf)>. Acesso em 23 de novembro de 2024.