

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO

Coordenadoria de Gestão de Pessoas

Rua Boa Vista, 280, 5º andar - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01014-908

Telefone: (11) 3396-7001

São Paulo, 20 de abril de 2021.

Ao**Tribunal de Contas do Município de São Paulo****Subsecretaria - Geral**

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 - São Paulo/SP - 04027-000 - (11) 5080-1000

A/C: Sra. Roseli de Moraes Chaves**Subsecretária Geral****Ofício nº 003/2021 - COGEP/2021/SG****ASSUNTO: Intimação 743-744/2021 - Processo Eletrônico TC/001728/2021 - Auditoria - Pessoal - Atos de Pessoal - Cargos em Comissão***Referência:* Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6013.2021/0002259-2.**Prezada Subsecretária Geral Roseli de Moraes Chaves,**

Em atenção ao processo eletrônico e intimação em epígrafe, o Departamento de Recursos Humanos, da Coordenadoria de Gestão de Pessoas, em conjunto com a Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional, ambos da Secretaria Executiva de Gestão, da Secretaria do Governo Municipal, encaminha o presente contendo os esclarecimentos pertinentes acerca das conclusões alcançadas:

4.1. Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão elevado, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público e da excepcionalidade de tais cargos, que deveriam se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento, em infringência ao art. 37, inciso V, da CF/88 e em violação à regra geral do concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da CF/88 (item 3.2);

Comentários:

A Administração Pública Municipal vem promovendo nos últimos anos esforços na redução dos cargos de provimento em comissão sem perder de vista a garantia da continuidade dos serviços públicos ofertados.

Seguindo determinação superior, os órgãos da Administração Direta foram reestruturados a partir de 2017 e parte de seus cargos de provimento em comissão destinados ao Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão - QE, de que trata o [Decreto nº 45.751, de 4 de março de 2005](#). Os ocupantes dos cargos disponibilizados ao QE foram exonerados na data da publicação dos respectivos decretos de reestruturação e vedados novos atos de nomeação para tais cargos.

Por meio do Decreto nº 59.808, de 01 de outubro de 2020, foram extintos 2.363 (dois mil, trezentos e sessenta e três) cargos de provimento em comissão que haviam sido destinados ao Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão.

Verifica-se que, ao todo, **2.759** (dois mil, setecentos e cinquenta e nove) cargos em comissão foram reduzidos no período que compreende dezembro/2016 a dezembro/2020, conforme **Anexo I**.

Ainda há que se ressaltar que a investidura de cargos em comissão não se restringe apenas a pessoas estranhas aos Quadros de Pessoal da PMSP, pelo contrário, grande parte destes cargos são para provimento exclusivo de servidores efetivos, muitas vezes vinculado a determinadas carreiras, quando o requisito de provimento assim o exigir, restando ainda a possibilidade de efetivos ocuparem cargos de livre provimento.

Como se verifica abaixo, 60% dos cargos em comissão são restritos a servidores efetivos e/ou de carreira, conforme **Anexo II**.

Por outro lado, ainda há que se destacar que todos os cargos desta natureza foram criados por dispositivos legais em respeito estrito às disposições do art. 37, inciso V, da CF/88, bem como ao o item c) da tese fixada pelo STF para o Tema 1.010 da sistemática da repercussão geral: **“o número de cargos comissionados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;”** (grifo e negrito nossos), sendo, portanto, inapropriado afirmar que o princípio da continuidade do serviço público esteja em risco, conforme **Anexo III**.

No que se refere às Secretarias em destaque para as quais o TCM alega terem elevado número de cargos, podemos afirmar que estas também tiveram acentuada redução na quantidade de cargos de provimento em comissão, conforme **Anexos IV e V**.

Nesta trilha, destacamos ainda que a Prefeitura do Município de São Paulo sempre busca estruturar e organizar as Secretarias com base nos recursos humanos disponíveis, com vistas à melhor consecução de suas atividades-fim.

4.2. Dos servidores que compuseram a amostragem de ocupantes de cargos em comissão analisada neste trabalho, verificou-se que 90% deles não desempenham tarefas de chefia, direção e assessoramento, bem como não restou configurada a existência de relação de confiança específica entre o servidor e a autoridade nomeante, em infringência à tese de repercussão geral fixada para o Tema 1.010 da Repercussão Geral do STF (subitem 3.3.2);

Comentários:

Em que pese a regularidade dos cargos de provimento em comissão desta Municipalidade, é importante frisar que não há exatidão e clareza na jurisprudência e doutrina jurídica na definição das atividades características às funções correspondentes de chefia e assessoria.

Destacamos ainda que, independentemente da clareza que se tenha das atividades exclusivas para os cargos de provimento em comissão, é inerente ao funcionamento das organizações públicas a execução de atividades rotineiras pelos diversos ocupantes de cargos públicos, sendo parte das ações que visam alcançar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

O que distingue a execução dessas atividades por ocupantes de cargos em comissão é a necessidade que se impõe de vínculo de confiança com o superior hierárquico do servidor. Desse modo, compreendemos que tais atividades podem ser desempenhadas subsidiariamente sem comprometer o caráter de chefia, direção ou assessoramento do cargo em comissão.

O voto do ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal – STF, no acórdão prolatado, em 23 de agosto de 2019, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.174 – Sergipe, é cristalino ao reconhecer que o exercício de funções burocráticas não desnatura a característica do cargo em comissão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.174 SERGIPE

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE

INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO DE OFICIAL DE JUSTIÇA, OFICIAL DE SECRETARIA E AUXILIAR DE JUIZ.

[...]

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

[...]

5. Em relação ao cargo de Auxiliar de Juiz, contudo, não vislumbro nenhuma inconstitucionalidade na sua criação. Conforme informado pelo Estado de Sergipe (fls. 304 e ss.), trata-se de típica função de assessoramento, com a finalidade de auxiliar o exercício da atividade jurisdicional, por meio da elaboração de minutas de decisões e pesquisa de doutrina e de jurisprudência.

6. Diferentemente do que alegado pela Procuradoria-Geral da República, a circunstância de ser eventualmente ocupado por estudante de direito ou de exercer funções burocráticas não desnatura a característica de assessoramento da atividade. Isso porque, em primeiro lugar, penso que o art. 37, V, da Constituição não restringe as atividades de assessoramento aos cargos de nível superior e ou às funções estritamente técnico-científicas. O dispositivo exige apenas que o cargo em comissão tenha natureza de diretoria, chefia ou assessoramento, que pode exigir níveis educacionais diferenciados a depender do cargo, cabendo à lei de criação especificá-los caso a caso.

7. Em segundo lugar, é possível que cargos de assessoria tenham funções burocráticas associadas às atividades principais, sem qualquer prejuízo à sua natureza de assessoramento. Basta imaginar que todo trabalho, por mais complexo que seja, possui algum elemento burocrático. A título exemplificativo, a atividade jurisdicional engloba não só a elaboração de decisões, mas também a administração do gabinete, o gerenciamento de servidores, o arquivamento de processos e o conhecimento e utilização dos sistemas de informática do Tribunal. Em alguma medida, todas essas atribuições são burocráticas e, de modo algum, desnaturam as funções típicas de um juiz. O mesmo ocorre com atividades de assessoria que demandam, em algum nível, funções burocráticas.

8. Ademais, conforme já destacado acima, a jurisprudência desta Corte determina que os cargos em comissão sejam criados nas hipóteses em que se exija vínculo de confiança entre seus ocupantes e aqueles que os nomeiam. Como o cargo de Auxiliar de Juiz exige relação de confiança entre o ocupante do cargo e o juiz que o nomeia, encontra-se, portanto, em consonância com o art. 37, V, da Constituição.” (grifos nossos)

Como bem destaca o ministro Barroso em seu voto, as atividades rotineiras e administrativas como, por exemplo, elaborar planilhas, ofícios, controlar e tramitar processos, operar sistemas, planejar atividades e organizar documentos são inerentes ao funcionamento regular das organizações públicas. Ressalta-se que tais atividades, uma vez desempenhadas por ocupantes de cargos em comissão, exigem vínculo de confiança com o seu superior hierárquico. Assim, podem ser executadas por ocupantes de cargos em comissão, como também salientou o ministro Barroso.

No uso de sua capacidade normativa e de autoadministração, a Prefeitura de São Paulo instituiu normas próprias que trataram da criação de cargos de provimento em comissão destinados, exclusivamente, ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento na proporção adequada a sua estrutura organizacional, sem perder de vista a obrigação de atender aos princípios impostos pela CF/88.

As atribuições conferidas a estes cargos pela Lei nº 16.974, de 23/08/2018 e alterações introduzidas pela Lei 17.068, de 19/02/2019, denotam que tais atividades afastam as de natureza predominantemente burocrática, técnica, operacional e profissional, atividades estas desempenhadas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo após prévia aprovação em concurso público.

Nesse sentido, tais competências atribuídas aos ocupantes dos cargos de provimento em comissão denotam a relação de confiança necessária e em que impera o comprometimento aos planos e metas políticos governamentais estabelecidos, quer seja por meio da coordenação, supervisão ou chefia de equipes ou enquanto assessoramento, onde o foco principal é o fiel cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Superior Administração.

Nesta trilha, por se tratar de cargos de livre nomeação e exoneração, entendemos ser imprescindível a existência do vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o desempenho da atividade de direção, chefia ou assessoramento e comungamos com o item “b” da tese fixada pelo STF para o Tema 1.010 da sistemática da repercussão geral: **“b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado”** (grifos nosso).

Em todos os 22 casos analisados por esse Tribunal, as nomeações dos servidores só foram oficializadas no Diário Oficial da Cidade após a indicação, por meio de ofício, dos respectivos Secretário Municipais, configurando assim o necessário vínculo de confiança com o nomeado, futuro servidor.

4.3. As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva, aspecto que contraria a jurisprudência do STF (Tema 1.010 da Repercussão Geral) e afronta o art. 37, inciso V, da CF/88. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos (subitem 3.3.3);

Comentários:

As atribuições dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura do Município de São Paulo estão definidas no Anexo II da Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, conforme alteração promovida pela Lei Municipal nº 17.068, de 19 de fevereiro de 2019.

“Art. 37. Os cargos de provimento em comissão constantes do Anexo II desta lei, na qual se discriminam os símbolos/referências e quantidades, ficam com as suas competências estabelecidas na conformidade da coluna “Competências”, mantidas as denominações e os requisitos para provimento nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. O Executivo poderá por meio de decreto detalhar as competências dos cargos de provimento em comissão de que trata o ‘caput’ deste artigo, bem como renomeá-los, desde que contemplada pelo menos uma das respectivas competências previstas no Anexo II desta lei. (Redação dada pela [Lei nº 17.068/2019](#))” (grifos nosso)

As referidas atribuições vinculam-se ao símbolo/referência dos cargos, prevendo correspondência entre nível de responsabilidade e nível de remuneração, a despeito de variação de denominação específica em cada órgão. As atribuições mencionadas também preveem o exercício de atividades exclusivamente de chefia ou assessoria, a depender da denominação e lotação do cargo em questão, afastando o desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, conforme **Anexo VI**.

A Lei 16.974/2018 prevê, ainda, que poderão ser objeto de alteração por decreto o detalhamento das competências dos cargos de provimento em comissão, desde que sejam observadas a legislação vigente e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

As competências determinadas no citado diploma legal são atribuições gerais, porém descritas de forma clara e objetiva, respeitando a natureza dos cargos em comissão cuja finalidade não se afasta das atividades inerentes aos postos de chefia, direção e assessoramento atreladas aos níveis de complexidade das atividades e, principalmente, não causa confusão com as atribuições específicas dos cargos efetivos.

Assim, é correto afirmar que os cargos de provimento em comissão estão perfeitamente alinhados aos preceitos do art. 37, inciso V, da CF/88 e da tese fixada pelo STF para o Tema 1.010 da sistemática da repercussão geral: **“d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”** (grifos nosso).

Sempre bom ressaltar que esta municipalidade não está inovando no tratamento desta matéria, tendo outros exemplos por inspiração conforme ilustrado abaixo:

“LEI Nº 16.419, DE 1º DE ABRIL DE 2016

(Projeto de Lei nº 176/15, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo)

Acresce e altera dispositivos da [Lei nº 13.877](#), de 23 de julho de 2004, e dá outras providências.

Art. 3º Ficam criados e incluídas no Anexo I, Tabela A, da [Lei nº 13.877, de 23 de julho de 2004](#), 03 (três) cargos de Chefe de Unidade Técnica, QTCC-04, de livre provimento pelo Conselheiro Presidente, preferentemente dentre servidores do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, exigido diploma de nível superior e experiência mínima de 3 (três) anos na área de Tecnologia da Informação, para atuarem no Núcleo de Tecnologia da Informação nas áreas de Desenvolvimento de Sistemas, com comprovação de 1 (um) ano de experiência em Desenvolvimento de Softwares e Gestão de Projetos (PMI) ou equivalente; de Administração de Redes e Banco de Dados, com comprovação de 1 (um) ano de experiência em Gestão de Estruturas de Redes e Gestão de Projetos (PMI) ou equivalente; e de Suporte ao Usuário com comprovação de conhecimento de Help Desk, cabeamento estruturado e gerenciamento de projetos de TI (ITIL) ou equivalente.

Parágrafo único. Os cargos ora criados ficam incluídos no Anexo IV, Tabela B, na correspondência com a FG-4, e no Anexo VIII, ambos da [Lei Municipal nº 13.877/04](#), com as atribuições gerais de planejar, organizar e chefiar as áreas constantes do caput e de prestar assessoria ao Chefe do Núcleo de Tecnologia da Informação, e atribuições específicas a serem definidas em resolução.” (grifos nossos)

4.4. Foi verificado que as tarefas cotidianas desempenhadas por 90% dos servidores da amostra correspondem a atribuições de cargos efetivos já existentes nos quadros de pessoal da PMSP, aspecto que indica desvio de finalidade no exercício dos cargos em comissão e que pode ensejar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LF nº 8.429/92), notadamente com base em seu art. 11, inciso I (subitem 3.3.4);

Comentários:

Conforme indicado no comentário ao item 4.2, o desempenho de alguma atividade acessória de natureza burocrática não compromete o caráter de direção, chefia ou assessoramento de cargos de provimento em comissão. Nessa esteira, a Coordenadoria Jurídica desta Secretaria Executiva de Gestão (SEGES/COJUR), à época SG/COJUR, no bojo de processo com questionamentos semelhantes de nº SEI 6013.2020/0004286-9, via Informação SEGES/COJUR/ATAJ-G Nº 041581272, ratificou o entendimento de que o exercício de atividade subsidiária de natureza burocrática não implica em desvio de finalidade do cargo comissionado:

“Depreende-se da leitura do Anexo I da Lei Municipal nº 17.068/2019, que alterou o Anexo II da Lei Municipal nº 16.974/2018, que a norma prevê, de forma clara e objetiva, o feixe de atribuições de ocupantes de cargo de direção, chefia e assessoramento no âmbito da municipalidade, sem abstrações ou indefinições quanto às atividades previstas. Inobstante, isso não significa que todos os servidores enquadrados nas diversas referências aos cargos previstos na norma exerçam funções idênticas, sem qualquer especificidade técnica ou vinculação com o órgão de lotação, ou não precisem realizar, de forma rotineira ou eventual para a consecução de seus afazeres, determinada atividade potencialmente burocrática.” (grifos nossos)

4.5. Há deficiência na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito às informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários (subitem 3.3.5).

Comentários:

O manual elaborado e disponibilizado todas as Unidades de Custódia de Prontuários pela Divisão de Eventos Funcionais contém todas as orientações para a guarda física dos prontuários, armazenamento e preservação dos documentos anexados, bem como constantemente reforça os procedimentos técnicos operacionais e administrativos.

O procedimento quanto à segurança do manuseio e armazenamento dos documentos com os dados pessoais dos servidores é constantemente reforçado às Unidades, especialmente no sentido de mantê-los em local trancado com servidores autorizados para a tramitação e manuseio dos mesmos em observância às legislações em vigor.

Recomendações:

4.6. Recomenda-se o aperfeiçoamento dos controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município;

Comentários:

No âmbito da Prefeitura, a **Secretaria Executiva de Gestão – SEGES da SGM** é responsável por traçar diretrizes a serem observadas pelas Secretarias em suas propostas de modelagem institucional, pela coordenação do alinhamento técnico da modelagem, além da pesquisa e formulação de propostas de estruturação dos órgãos municipais, prezando sempre por implantar estruturas ágeis, flexíveis, eficientes e eficazes.

Assim, a **Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional – COGEDI**, unidade responsável por este processo, tem por princípio propor alternativas organizacionais que aperfeiçoem a ação pública e eliminem superposição, conflito e fragmentação de atribuições.

A Coordenadoria elabora os atos legais de criação e reorganização de órgãos da Administração Pública Municipal, em conjunto com os mesmos, bem como os que se referem à criação, extinção ou alteração de **cargos em comissão**.

Nessa esteira, a COGEDI, a título de promover maior transparência nos processos de reestruturação dos órgãos, vem adotando desde 2016 medidas que visem a diminuição dos níveis hierárquicos para até, no máximo, o 4º nível (posição das unidades na estrutura dos órgãos), na inclusão do número da vaga dos cargos em comissão nos anexos de cargos integrantes dos atos normativos, na sinalização da importância quanto a se observar as normativas que tratam das atribuições dos cargos em comissão e no controle de redução desses cargos.

Faz-se necessário mencionar que esta Coordenadoria vem promovendo cursos no sentido de fortalecer e disseminar os conhecimentos inerentes a modelagem organizacional, onde são abarcadas temáticas de desenvolvimento institucional, atingindo um total de 160 (cento e sessenta) servidores concluintes.

A Lei 16.974/2018 também regula nesse sentido:

“Art. 36. O decreto que definir a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta deverá contemplar:

I - a estrutura organizacional e as respectivas atribuições das unidades subordinadas;

II - as atribuições, a composição e a estrutura dos colegiados, quando couber;

III - as referências de remuneração e os requisitos para provimento dos cargos de provimento em comissão, funções de confiança e funções gratificadas, previstos em lei, e suas respectivas denominações e lotações.

Parágrafo único. Para a consecução do disposto no “caput” deste artigo, poderão ser objeto de alteração por decreto, desde que observadas a legislação vigente e a continuidade da prestação dos serviços públicos:

I - a criação, a transferência entre órgãos da Administração Pública Municipal Direta, a renomeação, a alteração e a supressão de unidades e colegiados;

II - a transferência entre órgãos da Administração Pública Municipal Direta, a renomeação e a alteração de lotação e detalhamento das competências dos cargos de provimento em comissão, funções de confiança e funções gratificadas.”

Desta forma, podemos afirmar que as iniciativas adotadas por esta COGEDI se alinham às recomendações sugeridas pelo TCM.

4.7. Recomenda-se à SGM que providencie a divulgação de diretrizes claras e o treinamento dos responsáveis nas unidades acerca da documentação necessária para cada ingresso, de forma que haja padronização no arquivamento dos documentos pessoais. Também se recomenda a criação de controles internos efetivos para a checagem da regularidade dos prontuários, mitigando os problemas encontrados na checagem das pastas. O processo de gestão documental da área de recursos humanos deve ser aprimorado.

Comentários:

A Divisão de Eventos Funcionais da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Executiva de Gestão constantemente fornece capacitação técnica para as Unidades que possuem a custódia de prontuários dos servidores e orienta sobre a documentação necessária para cada ingresso, bem como a forma correta do arquivamento dos documentos no prontuário do servidor. Cientes da recomendação, a área responsável providenciará os reforços pertinentes.

Por último, esclarecemos que este ofício está acompanhado dos anexos I a VI.

Em oportuno, renovamos os protestos de estima e consideração.



Documento assinado eletronicamente por **Erick de Moura Sotero, Diretor(a) de Departamento**, em 20/04/2021, às 10:03, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Regina Moralez, Coordenador(a)**, em 20/04/2021, às 10:04, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Martim Tassinari Aguiar, Coordenador(a) V**, em 20/04/2021, às 10:33, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **042580300** e o código CRC **EC22401C**.