

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/02539

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Pessoal

2.2. Objetivo

Verificação a regularidade dos atos de pessoal.

2.3. Entidade fiscalizada

Prefeitura Municipal de São Paulo

2.4. Período da realização

06.01.2021 a 10.02.2021

2.5. Período de abrangência

2019 e 2020

2.6. Equipe técnica

Helena C. Sarchis Frossard Rodrigues RF nº 20.306

2.7. Procedimentos

- Verificação dos contratos por tempo de serviço determinado existente na PMSP nos exercícios de 2019 e 2020.
- Identificação dos órgãos que possuem contratos por tempo de serviço determinado.

- Análise por amostragem de alguns contratos por tempo de serviço determinado, bem como os respectivos aditivos, verificando a regularidade de eventuais prorrogações de contratos.
- Análise dos processos seletivos simplificados para a contratação por tempo determinado, verificando sua regularidade.
- Verificação e análise de prontuários, por amostragem, de servidores contratados por tempo de serviço determinado.

2.8. Siglas

AHM	-	Autarquia Hospitalar Municipal
CF	-	Constituição Federal
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
COGEP	-	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
CPF	-	Cadastro de Pessoa Física
CTPS	-	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DM	-	Decreto Municipal
DOC	-	Diário Oficial da Cidade
DPGC	-	Divisão de Planejamento e Gestão de Carreiras
DRE	-	Diretoria Regional de Educação
FGTS	-	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
HSPM	-	Hospital do Servidor Público Municipal
INSS	-	Instituto Nacional do Seguro Social
JOF		Junta Orçamentária Financeira
LC	-	Lei Complementar
LM	-	Lei Municipal
PA	-	Processo Administrativo
PASEP	-	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	-	Programa de Integração Social
PMSP	-	Prefeitura do Município de São Paulo
RF	-	Registro Funcional
SEI	-	Sistema Eletrônico de Informações
SME	-	Secretaria Municipal de Educação
SMG	-	Secretaria Municipal de Gestão
SMS	-	Secretaria Municipal de Saúde
TC	-	Processo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCMSP	-	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
-------	---	--

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de auditoria programada para verificar a legalidade dos contratos celebrados por tempo de serviço determinado.

Os contratos por tempo determinado têm sua previsão legal no art. 37, inciso IX da CF¹, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo exceção à regra que rege a Administração Pública – a realização de concurso público. A contratação por tempo determinado é precedida por processo seletivo simplificado, sujeito à ampla divulgação.

No âmbito do município de São Paulo, a LM nº 10.793/89 dispõe sobre a contratação por tempo determinado e no art. 2º prevê em seus incisos os casos em que elas podem ocorrer, quais sejam:

Art. 2º As contratações a que se refere o artigo 1º somente poderão ocorrer nos seguintes casos:

I - Calamidade pública;

II - Inundações, enchentes, incêndios, epidemias e surtos,

III - Campanhas de saúde pública;

IV - (Inciso declarado inconstitucional pela 2139944-27.2016.8.26.0000)

V - De emergência, quando caracterizada a urgência e inadiabilidade de atendimento da situação que possa comprometer a realização de eventos, ou ocasionar prejuízo a saúde: ou à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

VI - (Inciso declarado inconstitucional pela 2139944-27.2016.8.26.0000)

VII - necessidade inadiável de pessoal para o regular funcionamento das unidades de prestação de serviços essenciais,

¹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

notadamente unidades educacionais e de saúde, quando decorrente de fatos imprevisíveis ou, ainda que previsíveis, cujo momento de ocorrência não possa ser previamente conhecido pela Administração, e desde que essa necessidade não possa ser suprida pelo esforço extraordinário dos demais servidores lotados na mesma unidade e encarregados da mesma função ou por remanejamento de pessoal, observados os limites previstos no art. 3º desta lei; (Incluído pela Lei nº 16.899/2018)

VIII - necessidade de docente substituto para suprir a falta de professor efetivo em razão de licenças médicas e outros afastamentos que a lei considere como de efetivo exercício, desde que essa necessidade não possa ser suprida pelo esforço extraordinário dos demais servidores lotados na mesma unidade e encarregados da mesma função ou por remanejamento de pessoal, observados os limites previstos no art. 3º desta lei. (Incluído pela Lei nº 16.899/2018)

Parágrafo único. Nas hipóteses referidas no inciso VII do “caput” deste artigo, tratando-se de necessidade que apresente caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos. (Incluído pela Lei nº 16.899/2018). (grifos no original)

O escopo do presente trabalho abrange desde o levantamento dos processos seletivos para as contratações em caráter temporário, abrangendo análises quanto à regularidade de sua celebração, até a verificação, por amostragem, dos documentos contidos nos prontuários dos servidores contratados temporariamente em 2019 e 2020.

3.2. Da quantidade de servidores contratados por tempo determinado

Em levantamento efetuado acerca dos servidores contratados por tempo determinado no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), comparando o período de 1 (um) ano, entre dezembro de 2019 e dezembro de 2020, verifica-se um aumento significativo de contratação na SME, conforme quadro 1:

Quadro 01 – Contratados por tempo determinado na PMSP

Órgão	Contratados por tempo determinado		Variação %
	31.12.2019	31.12.2020	
SME	1015	3377	232
SMS e AHM*	202	193	(4,5)

HSPM	56	28	(50)
TOTAL PMSP	1273	3598	182

Fonte: SME e SMS e HSPM (Peça 07, fls.1 e 5/9)

*A Autarquia Hospitalar Municipal foi extinta pela LM nº. 17.433/2020.

Nas justificativas acostadas nos processos administrativos, a SME alegou que as contratações visaram garantir docentes para regência das turmas, especialmente nas situações de impedimento do titular decorrentes de afastamentos por licenças médicas, e o atendimento das crianças e o desenvolvimento regular das atividades escolares, quando do término do período de suspensão do atendimento presencial em vista do DM nº 59.283, de 2020, que decretou situação de emergência no município de São Paulo, para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

Havia previsão de retorno presencial às aulas em setembro de 2020 – o que não ocorreu. Portanto, a falha no planejamento da PMSP na determinação do retorno das atividades presenciais em 2020 e posterior desistência dessa decisão acarretou a contratação antecipada de funcionários temporários na SME. Registra-se que o retorno presencial das atividades escolares está previsto para fevereiro de 2021.

3.3. Dos processos administrativos para as contratações temporárias

Para que a proposta de contratação temporária tenha prosseguimento, é necessário que os procedimentos elencados no art. 1º do DM nº 54.851/2014 sejam observados.

Art. 1º Os projetos de lei relativos a alteração da legislação de pessoal e a criação de novos cargos e empregos públicos, bem como as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal e outras demandas que impliquem acréscimo de despesa de pessoal somente serão submetidos à Chefia do Executivo depois de obedecidos, pela ordem, os seguintes procedimentos:

I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, instruída com:

a) justificativa pormenorizada do pedido, considerando a situação vigente e a proposta de alteração, que deverá estar vinculada à atuação estratégica ou prioritária ao funcionamento do órgão;

b) parecer de sua assessoria jurídica, opinando conclusivamente pela constitucionalidade e legalidade, quando se tratar de projeto de lei;

c) estimativa dos impactos orçamentários e financeiros, com as pertinentes informações, conforme modelo constante do Anexo I deste decreto;

d) Demonstrativo da Adequação Orçamentária, nos termos do artigo 2º, conforme modelo constante do Anexo II, ambos deste decreto;

e) declaração do Titular do órgão atestando que o aumento da despesa decorrente da solicitação formulada tem adequação com o respectivo orçamento definido na lei orçamentária anual ou que será previsto no projeto de lei orçamentária do ano seguinte, que tem compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias vigentes, bem como que atende aos demais requisitos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente nos seus artigos 16, 17 e 21, inciso I, conforme modelos constantes dos Anexos III e IV deste decreto;

II - conferência dos elementos previstos no inciso I do "caput" deste artigo e avaliação da adequação da solicitação à política municipal de recursos humanos pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - conferência dos impactos orçamentários e do Demonstrativo de Adequação Orçamentária elaborados pelo órgão interessado, bem como avaliação e parecer conclusivo quanto ao mérito da solicitação pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - análise da Coordenadoria Jurídica – COJUR, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, e ratificação do parecer conclusivo da Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP pela Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - adotadas as providências previstas nos incisos I a IV do "caput" deste artigo, remessa do expediente à Subsecretaria do Tesouro Municipal - SUTEM, da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, para avaliação e parecer quanto aos aspectos financeiros;

VI - submissão da proposta à Junta Orçamentário-Financeira - JOF, para avaliação e parecer conclusivo, com o posterior encaminhamento do expediente à Chefia do Executivo.

§ 1º Na hipótese da solicitação não estar instruída com os elementos discriminados no inciso I do "caput" deste artigo ou de não ser aprovada na avaliação de adequação à política municipal

de recursos humanos realizada pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, será ela rejeitada e o respectivo processo restituído ao órgão interessado. § 2º Se houver alterações na proposta original que acarretem impacto orçamentário maior do que o previsto inicialmente, deverá o processo ser devolvido ao órgão interessado para que se pronuncie novamente quanto à adequação orçamentária e, se necessário, para emissão de nova declaração por seu Titular. § 3º Caso julgue necessário, poderá a Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhar o processo a outras áreas técnicas antes de enviá-lo para a análise da Coordenadoria Jurídica - COJUR, da mesma Pasta. § 4º Os processos relativos a negociações salariais não se submetem ao disposto neste decreto.

Já o parágrafo único do art. 2º da LM nº 10.793/89, dispõe que nas hipóteses referidas no inciso VII do “caput” do mesmo artigo, tratando-se de necessidade que apresente caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos.²

Outrossim, dispõe o art. 3º da LM nº 10.793/89:

[...]

Art. 3º - As contratações serão feitas pelo tempo estritamente necessário para atender às hipóteses elencadas no artigo anterior, observado o prazo máximo de 12 (doze) meses.(Redação dada pela Lei nº 13.261/2001)

§ 1º - É vedada a prorrogação de contrato, salvo se:

- a) houver obstáculo judicial para a realização de concurso;
- b) o prazo da contratação for inferior ao estipulado neste artigo, podendo a prorrogação ser efetuada até aquele limite.

² Art. 2º As contratações a que se refere o artigo 1º somente poderão ocorrer nos seguintes casos:

[...]

VII - necessidade inadiável de pessoal para o regular funcionamento das unidades de prestação de serviços essenciais, notadamente unidades educacionais e de saúde, quando decorrente de fatos imprevisíveis ou, ainda que previsíveis, cujo momento de ocorrência não possa ser previamente conhecido pela Administração, e desde que essa necessidade não possa ser suprida pelo esforço extraordinário dos demais servidores lotados na mesma unidade e encarregados da mesma função ou por remanejamento de pessoal, observados os limites previstos no art. 3º desta lei;(Incluído pela Lei nº 16.899/2018) (grifos no original)

[...]

Parágrafo único. Nas hipóteses referidas no inciso VII do “caput” deste artigo, tratando-se de necessidade que apresente caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos.(Incluído pela Lei nº 16.899/2018). (grifos no original)

- c) homologado o concurso público destinado ao provimento de cargos cujas funções estejam sendo exercidas por contratados nos termos desta lei, e publicada, no Diário Oficial da Cidade, a autorização para nomeação dos candidatos habilitados no referido certame, poderão, em caráter excepcional, ser prorrogados os contratos em vigor, ao seu término, por uma única vez, pelo prazo máximo de 6 (seis) meses, quando houver necessidade inadiável para o regular funcionamento da unidade onde os contratados se encontrem prestando serviços, desde que tal medida não acarrete o preterimento de candidatos aprovados no respectivo concurso ou qualquer outro prejuízo. (Incluído pela Lei nº 14.142/2006)
- d) necessária, a critério da Administração, no caso de contratação de professores, para assegurar a prestação do serviço até o encerramento do ano letivo. (Incluído pela Lei 17.437/2020) (grifos no original)

Finalmente o art. 4º da mesma lei, dispõe que “as contratações serão precedidas de processo, iniciado por proposta dos Secretários Municipais, e mediante, prévia autorização da Prefeita, ouvida a Secretaria Municipal da Administração, para eventuais esclarecimentos”.

Segundo a SMG, nos anos de 2019 e 2020, somente a SME e HSPM abriram processos seletivos para a contratação temporária. (peça 7, fl.11/12 e 16). Contudo, em relação ao HSPM constata-se que os processos relacionados pela SMG são apenas contratações emergenciais que não foram precedidas de seleção simplificada, conforme será detalhado no tópico 3.4.

A seguir passamos a analisar os processos administrativos que originaram as contratações temporárias vigentes em 31.12.2020, verificando a conformidade com os dispositivos normativos citados.

3.3.1. Secretaria Municipal de Educação

Em 2019 e 2020, foram abertos pela SME 7 (sete) processos administrativos (PA) objetivando a contratação temporária de docentes e/ou auxiliares técnicos de educação, conforme discriminado abaixo:

Quadro 2 - Processos Seletivos Simplificados SME – 2019 e 2020

Processo SEI	Despacho Autorizatório DOC	Objeto	Fundamento Legal
6016.2019/0057593-4	29.11.2019	Contratação por tempo determinado	Art. 2º, VII e VIII, da LM

		de 700 (setecentos) profissionais para exercer a função de Professor de Ensino Fundamental II e Médio	nº 10.793/89
6016.2019/0057609-4	29.11.2019	Contratação por tempo determinado de 300 (trezentos) profissionais para exercer a função de Professor de Ed. Infantil e Ensino Fundamental I.	Art. 2º, VIII, da LM nº 10.793/89
6016.2020/0013121-3	15.02.2020	Contratação por tempo determinado de 120 (cento e vinte) profissionais para exercer a função de Professor de Educação Infantil, considerados de efetivo exercício, para unidades educacionais das Diretorias Regional de Educação Campo Limpo e Capela do Socorro	Art. 2º, VIII, da LM nº 10.793, de 1989
6016.2020/0068733-5	14.08.2020	Contratação por tempo determinado de 1.650 (um mil, seiscentos e cinquenta) profissionais para exercer a função de Aux.Tec.Educação.	Art. 2º, VII, da LM nº 10.793, de 1989
6016.2020/0068671-1	14.08.2020	Contratação por tempo determinado de 441 (quatrocentos e quarenta e um) profissionais para exercer a função de Prof.Ed.Infantil.	Art. 2º, VIII, da LM nº 10.793, de 1989,
6016.2020/0068448-4	14.08.2020	Contratação por tempo determinado de 1.306 (um mil, trezentos e seis) profissionais para exercer a função de Prof.Ed.Infantil e Ens.Fund.I.	Art. 2º, VII e VIII, pelo artigo 7º da LM nº 10.793, de 1989.*
6016.2020/0068444-1	14.08.2020	Contratação por tempo determinado de 1.418 (um mil, quatrocentos e dezoito) profissionais para exercer a função de Prof.Ens.Fund.II e Médio	Art. 2º, incisos VII e VIII da LM nº 10.793, de 1989.*

Fonte: SMG (Peça 7, fls.11/12) e SEI (Peça 7, fls. 17/128)

*Embora no despacho autorizatório o fundamento legal tenha constado apenas o inciso VIII, do artigo 2º, verifica-se que consta na justificativa para solicitação de contratação temporária a condição constante no inciso VII.

Constam nos autos dos processos supracitados a justificativa da necessidade de contratação temporária, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e o demonstrativo de adequação orçamentária, em conformidade com o inciso I, alíneas *a*, *c* e *d* do art. 1º do DM nº 54.851/2014.

Contudo, somente nos PA referentes ao ano de 2019 (SEI nº 6016.2019/0057593-4 e 6016.2019/0057609-4) há observância de todas as exigências elencadas no art. 1º do DM nº 54.851/2014. Desta forma, não foram juntados aos autos dos 5 (cinco) PA de 2020 as determinações constantes nos incisos I, “e”, II, III, IV, V e VI do art. 1º do referido diploma normativo (peça 7, fls.17/128).

Ademais, o parágrafo único do art. 2º da LM nº 10.793/89, dispõe que nas hipóteses referidas no inciso VII do “caput” do mesmo artigo, tratando-se de

necessidade que apresente caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos.

Compulsando os autos, verifica-se que nos processos administrativos 6016.2019/0057593-4, 6016.2020/0068733-5, 6016.2020/0068448-4 e 6016.2020/0068444-1 constavam na justificativa que as contratações dos temporários estavam motivadas pela ocorrência dos casos previstos nos incisos VII e VIII, do art. 2º da LM nº 10.793/89.

Na hipótese referida no inciso VII, tratando-se de necessidade que apresente caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos. (Parágrafo único do art. 2º da LM nº 10.793/89)

Desta forma, foram levantados os concursos públicos vigentes, bem como os processos em tramitação para a contratação dos servidores efetivos.

Segundo a SME (peça 7, fls. 130/132), há dois concursos públicos homologados na pasta.

O processo 2014-0.353.026-9 trata do concurso público de professor de educação infantil, homologado em 15.04.16 com prorrogação publicada em DOC de 23.11.17 e DOC de 13.08.20, com vigência até 14.10.21. Foram nomeados 4580 candidatos. Houve a desistência de 365 candidatos. A última nomeação ocorreu em 20.03.20. No dia 29.01.21 foi publicado no DOC a autorização para nomeação de mais 325 candidatos.

Além disso, foi homologado no dia 14.08.20 o concurso público para provimento de cargos vagos de Auxiliar Técnico de Educação, Edital nº 03/2019, publicado no DOC de 28.05.19, retificado no DOC de 01.06.19 e de 26.06.19 (processo SEI nº 6016.2017/0041152-0).

A PMSP deve envidar esforços para que os candidatos aprovados nestes certames sejam nomeados em substituição aos contratados, para que a regra do concurso público seja observada.

Também estão tramitando através dos processos administrativos listados abaixo concurso para Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Médio. Os dois processos encontram-se atualmente no SEGES/COJUR.

- 6016.2019/0053380-8: Solicita autorização para abertura de Concurso Público de Ingresso para provimento de 1.270 cargos vagos de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I.

- 6016.2018/0074047-0: Solicita autorização para abertura de Concurso Público de Ingresso para provimento de 1.980 cargos vagos de Professor de Ensino Fundamental II e Médio. O processo encontra-se na SEGES/COJUR.

Desta forma, há observância do parágrafo único do art. 2º da LM nº 10.793/89 nas contratações motivadas em razão do previsto no inciso, VII, do mesmo artigo e diploma legal.

3.3.1.1 Dos processos seletivos da SME

As contratações por tempo de serviço determinado são precedidas de processo seletivo simplificado, procedimento mais simples e mais célere, em virtude do atendimento da necessidade de excepcional interesse público

O processo simplificado deve ser justo e imparcial, ter ampla divulgação e conter o período de inscrição, as condições para inscrição e o local de inscrição, a quantidade de vagas, as datas nas quais será realizado o processo, os requisitos que devem ser atendidos pelos candidatos, a classificação, a banca examinadora, os recursos e o local onde as atividades serão desempenhadas.

Quadro 3 – Relação dos Comunicados de Processos Seletivos SME 2019/2020

Processo SEI	Objeto	Comunicado	Publicação	Período de
--------------	--------	------------	------------	------------

			DOC	Inscrições
6016.2019/0057593-4	Contratação por tempo determinado de 700 (setecentos) profissionais para exercer a função de Professor de Ensino Fundamental II e Médio	861 de 28.11.2019	29.11.2019	De 03 a 13.12.2019
6016.2019/0057609-4	Contratação por tempo determinado de 300 (trezentos) profissionais para exercer a função de Professor de Ed.Infantil e Ensino Fundamental I.	862 de 28.11.2019	29.11.2019	De 03 a 13.12.2019
6016.2020/0013121-3	Contratação por tempo determinado de 120 (cento e vinte) profissionais para exercer a função de Professor de Educação Infantil, considerados de efetivo exercício, para unidades educacionais das Diretorias Regional de Educação Campo Limpo e Capela do Socorro	169 de 17/02/2020	18.02.2020	De 19 a 21.02.2020
6016.2020/0068733-5	Contratação por tempo determinado de 1.650 (um mil, seiscentos e cinquenta) profissionais para exercer a função de Aux.Tec.Educação.	357 de 07/8/2020	08.08.2020	De 08 a 10.08.2020
6016.2020/0068671-1	Contratação por tempo determinado de 441 (quatrocentos e quarenta e um) profissionais para exercer a função de Prof.Ed.Infantil.	354 de 07/8/2020	08.08.2020	De 08 a 10.08.2020
6016.2020/0068448-4	Contratação por tempo determinado de 1.306 (um mil, trezentos e seis) profissionais para exercer a função de Prof.Ed.Infantil e Ens.Fund.I.	355 de 07/8/2020	08.08.2020	De 08 a 10.08.2020
6016.2020/0068444-1	Contratação por tempo determinado de 1.418 (um mil, quatrocentos e dezoito) profissionais para exercer a função de Prof.Ens.Fund.II e Médio	356 de 07/8/2020	08.08.2020	De 08 a 10.08.2020

Fonte: SME (peça 7, fls. 135/151)

Destaca-se, inicialmente, o prazo para inscrição dos processos seletivos ocorridos em 2020. O comunicado 169 de 17.02.20 foi publicado no DOC no dia 18.02.20 e o período de inscrição foi de 19 a 21.02.20. Já os Comunicados 354, 355, 356 e 357 de 07.08.20 foram publicados no DOC no dia 08.08.20, com inscrição de 08 a 10.08.20. Esses curtos espaços de tempo para inscrição dos candidatos se mostram insuficientes, infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência.

Nos processos ocorridos em 2020, houve restrição de participação em razão da pandemia de coronavírus. Foram impedidos de se inscreverem:

- a) gestantes e lactantes;
- b) maiores de 60 (sessenta) anos;
- c) portadores de qualquer doença ou outra condição de risco de desenvolvimento de sintomas mais graves decorrentes da infecção pelo coronavírus, nos termos definidos pelas autoridades de saúde e sanitária;
- d) deficientes que estejam no grupo de risco, nos termos definidos pelas autoridades de saúde e sanitária.

A restrição se mostra pertinente, visto tratar-se de público de risco. Outrossim, também estão conformes as exigências específicas de formação, conforme discriminado abaixo.

Nas contratações para os cargos de Professor de Ensino Fundamental I, II e Professor de Educação Infantil para formalizar a contratação, o candidato deveria (peça 7, fls. 136;138;140;143;145;147;149151):

- a) comprovar ser brasileiro;
- b) ter idade mínima de 18 anos completos;
- c) apresentar diploma registrado da habilitação, acompanhado do respectivo histórico escolar;
- d) comprovar estar quite com as obrigações militares (no caso do sexo masculino);
- e) estar em dia com as obrigações eleitorais;
- f) ter boa conduta;
- g) gozar de boa saúde física e mental e não ser portador de deficiência incompatível com a função a ser exercida, conforme dispõe o artigo 11 da LM nº 8.989/79 e
- h) apresentar o documento comprobatório original do tempo de experiência.

Salientamos que para o cargo de Professor de Ensino Fundamental II e Médio foi exigida comprovação da formação específica para a função, através de:

- a) Diploma registrado da habilitação específica para a função/disciplina, devidamente apostilada, ou certificado de conclusão do Programa Especial de Formação Pedagógica, realizado nos termos da Resolução CNE nº 02 de 26.06.97 ou Resolução nº 02 de 01.07.2015, que deverá estar acompanhado do diploma de curso superior utilizado como pré-requisito para sua obtenção e dos respectivos históricos escolares;

b) Registro no Conselho Regional de Educação Física/CREF, no caso do candidato à regência de aulas de Educação Física. (peça 7, fl. 140)

O interessado em se inscrever para atuar, também, nas Escolas Municipais de Educação Bilingue para Surdos - EMEBS deverá anexar Certificado de especialização e/ou habilitação específica em Educação da Deficiência da Audiocomunicação obtida em nível superior, em cursos de graduação ou pós graduação “lato sensu” de, no mínimo, 360 (trezentas e sessenta) horas.

No que se refere ao cargo de Professor de Educação Infantil e Fundamental I a exigência singular consistia possuir até a data da formalização do contrato o documento comprobatório da formação específica para a função, comprovada através da apresentação de diploma registrado da habilitação para o Magistério correspondente ao ensino médio; ou Licenciatura Plena em Pedagogia; ou Curso Normal Superior.

O tempo de docência no magistério municipal de São Paulo, no magistério particular ou público estadual, federal ou de outro município gerou pontos nas três contratações supra, quando da classificação dos aprovados no processo seletivo.

3.3.1.2 Da análise dos prontuários - SME

Objetivando a análise da regularidade das contratações e prorrogações e também dos processos e formulários relacionados aos contratos, foram selecionados aleatoriamente e verificados prontuários dos contratados nos anos de 2019 e 2020 no âmbito da SME.

Analisamos os prontuários de 9 das 13 DRE, (Capela do Socorro, Freguesia/Brasilândia, Guaianases, Ipiranga, Butantã, Penha, Pirituba/Jaraguá, São Mateus, São Miguel). Selecionamos, por amostragem, 10% do total de servidores contratados por tempo determinado em cada uma dessas DRE's, o que corresponde a 155 prontuários.

O resultado da análise encontra-se na Peça 6. Foram encontradas diversas irregularidades, tais como ausências de: foto, comprovante de quitação eleitoral, atestado de saúde ocupacional, antecedentes criminais, PIS/PASEP e declaração de inelegibilidade.

3.4 Hospital do Servidor Público Municipal

De acordo com a SMG os processos seletivos para contratação de temporários ocorridos em 2019 e 2020 pelo HSPM são os listados abaixo.

Quadro 4 – Processos administrativos de contratação – HSPM 2019

SEI	Cargo	Nome	Data da contratação
6210.2018/0008626-0	Analista de Saúde	Maria De Lourdes Zacari Brito	22.01.19
6210.2018/0006606-4	Analista de Saúde	Roberta Avelino De Moraes	26.02.19
6210.2019/0003368-0	Analista de Saúde	Aline Dias Pinheiro Florencio Monteiro	01.04.19
6210.2019/0002591-2	Analista de Saúde	Mariana Sousa Teixeira Nunes	12.04.19
6210.2019/0002600-5	Analista de Saúde	Raissa Oquendo Paranagua Da Paz	10.04.19
6210.2019/0002584-0	Analista de Saúde	Marcio Rufino Barbosa Junior	12.04.19
6210.2018/0000427-1	Analista de Saúde	Tatiana Caldeira Pontes*	10.04.19

Fonte: SMG (Peça 7, fl.16)

* Contratada através de processo seletivo simplificado publicado no DOC de 07.02.2018

Contudo, segundo informações da HSPM, não houve a publicação de nenhum Processo Seletivo Simplificado nos anos de 2019 e 2020.

Compulsando os autos do quadro acima, constata-se que não se tratam de processos administrativos às vistas de realizar um processo seletivo de contratação pública por tempo determinado, mas sim o procedimento individual de contratação de Analista de Saúde Médico.

Nos referidos processos, a contratação inicia-se através de memorando solicitando à contratação emergencial de pessoal, sucedida de manifestação favorável da Diretoria do Departamento Técnico de Atenção à Saúde e posterior deferimento pelo Superintendente da Autarquia. A captação do médico se dá através de indicação. Na admissão os documentos solicitados são os requisitados em processos seletivos de anos anteriores.

A situação verificada evidencia que há patente violação dos princípios da impessoalidade e moralidade nas contratações de analista de saúde médico em 2019.

Registra-se que nos processos 6210.2018/0008626-0 e 6210.2018/0006606-4 houve também solicitação de reserva à Gerência Contábil-Financeira e a juntada do Contrato de prestação por serviço determinado.

Em 2020, o HSPM não firmou novos contratos por tempo determinado.

3.4.1 Prorrogação indevida dos contratos temporários no HSPM

Conforme demonstrado no quadro abaixo, o HSPM não observou o prazo máximo de 12 meses determinado no “caput” do art. 3º da LM n.º 10.793/89 e não foram evidenciadas as possibilidades de prorrogações constantes do art. 3º, § 1º e alíneas. Desta forma, constata-se o desrespeito à transitoriedade, excepcionalidade, temporariedade e urgência.

Quadro 5 - Contratos por prazo determinado por ano da primeira contratação

Órgão	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HSPM	2	0	3	4	9	5	3

Fonte: HSPM (peça 7, fl. 152)

3.5 Irregularidades dos contratados temporários da AHM

Inicialmente, registra-se que a AHM foi extinta pela LM no. 17.433/2020³, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta que

³ Art. 45. Fica extinta, no prazo previsto no art. 108 desta Lei, a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM, criada pela Lei nº 13.271, de 4 de janeiro de 2002, com a denominação assim atribuída pelo art. 1º, caput, da Lei nº 14.669, de 14 de janeiro de 2008.

§ 1º O prazo mencionado no caput deste artigo permite a operacionalização da referida extinção, sendo que, a depender do interesse público e da necessidade da Administração, o Executivo poderá, mediante decreto, declará-la definitivamente extinta antes de findo o prazo estabelecido.

§ 2º O Executivo disporá, mediante decreto, sobre a transferência gradual da estrutura, bens patrimoniais, pessoal, cargos, serviços, contratos, acervo e recursos orçamentários da Autarquia Hospitalar Municipal – AHM

§ 3º Os equipamentos e serviços de saúde da Autarquia Hospitalar Municipal, extinta na conformidade do caput deste artigo, serão absorvidos pela Secretaria Municipal da Saúde.

está regulamentado pelo DM nº 59.685/2020). A PMSP sucedeu a AHM em todos os seus direitos, créditos e obrigações decorrentes de lei. Os cargos de provimento efetivo e funções admitidas do Quadro da AHM, previstos na legislação vigente, serão redistribuídos para os correspondentes Quadros de Pessoal da Administração Direta e seus titulares atuarão na SMS.

O TC 6772/2018, auditoria extraplano que tratou dos contratos por tempo de serviço determinados existentes na PMSP nos exercícios de 2017 e 2018, concluiu que:

“A AHM não rescinde e não prorroga os contratos de seus médicos desde 2014 (ano da última contratação), e dos demais cargos desde 2013. Portanto, os contratados já excederam o prazo máximo determinado pela legislação para este regime de trabalho e estão sem documento contratual que suporte sua atividade.”

A irregularidade apontada pela Auditoria persistiu nos anos posteriores, conforme comprovam a listagem dos profissionais que continuam atuando nas unidades hospitalares de forma precária até 31.12.2020 (peça 7, fls. 5/8).

Segundo a SMS, esses profissionais foram mantidos em exercício por extrema necessidade de serviços. Reconhece, contudo, que a situação está em desacordo com os preceitos legais. Alega que a administração adotou providências para atender a legislação - seguindo a orientação do Ministério Público - ao autorizar a deflagração dos concursos públicos.

Art. 46. A Prefeitura do Município de São Paulo sucederá a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM em todos os seus direitos, créditos e obrigações decorrentes de lei, contrato ou ato administrativo, bem como demais obrigações pecuniárias, inclusive nas respectivas receitas, que deverão ser recolhidas ao Erário Municipal.

Art. 47. Os cargos de provimento efetivo e funções admitidas do Quadro da Autarquia Hospitalar Municipal – AHM, previstos na legislação vigente, serão redistribuídos para os correspondentes Quadros de Pessoal da Administração Direta e seus titulares atuarão na Secretaria Municipal da Saúde.

§ 1º Os ocupantes dos cargos e funções referidas no caput deste artigo poderão, nos termos da legislação de regência, ser aproveitados para o desempenho de quaisquer das atribuições previstas para os respectivos cargos ou funções, desde que comprovada habilitação específica, quando for o caso.

§ 2º Os servidores efetivos ou admitidos ocupantes dos cargos e funções a que se refere este artigo conservarão o mesmo padrão e todos os direitos adquiridos no cargo ou função, como adicional por tempo de serviço, sexta-parte, vantagens pecuniárias incorporadas ou permanentes e vantagens pessoais.

Aduz, ainda, que:

(...) a área técnica, vem formalizando parcerias com organizações sociais objetivando a contratação de profissionais que pudessem contemplar os hospitais com o número de recursos humanos favoráveis à continuidade de seus serviços não comprometendo, desta forma, o atendimento dos pacientes, sobremaneira nesta época de enfrentamento da pandemia. (Peça 7, fl.2)

Segundo informações da SMS, a “AHM realizou concursos públicos, que se encontram em vigência até 02/2022, e iniciou, pelo SEI nº 6110.2019/000.8106-1, solicitação de autorização de nomeação dos candidatos aprovados nos certames”.

Outrossim, informa que:

O expediente está retornando à SMS, recepcionado pela Gestão, todavia carecendo ainda de entendimento jurídico uníssono quanto a possibilidade de nomeação frente às disposições contidas na Lei Federal Complementar nº 173/2020, em especial as do art. 8Q e seus incisos que trata de questões referentes à deflagração de concursos públicos, nomeações e demais atos administrativos que envolvam recursos financeiros em função da pandemia ocasionada pelo Coronavírus.

Caso o entendimento seja favorável e os recursos financeiros estejam presentes, tomaremos as providências necessárias objetivando obter a autorização para nomeação. (Peça 7, fl.2)

É necessário destacar que a LC nº 173/2020 – que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) – não veda a contratação para reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios e tampouco as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da CF (art.8º, IV LC nº 173/2020)⁴. Outrossim, a proibição de

⁴ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou

contratação de pessoal não se aplica a medidas de combate à calamidade pública (art. 8º, §1º LC nº 173/20⁵) Assim, a SMS – havendo disponibilidade orçamentária – deverá nomear os candidatos remanescentes dos concursos públicos.

Em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, os contratos de prestação de serviço por tempo determinado relacionados na lista constante na peça 7, fls.5/8 devem ser considerados nulos. Recomenda-se, ainda, apuração de responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas, nos termos da lei, segundo o parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988.

3.6. Responsável pela área auditada

UNIDADE	NOME	CARGO	RF/CPF
SMS	Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal de Saúde	Vide peça 08
SME	Bruno Caetano Raimundo	Ex Secretário Municipal de Educação	Vide peça 08
SME	Fernando Padula Novaes	Secretário Municipal de Educação	Vide peça 08
AHM	Magali Vicente Proença	Ex Superintendente AHM	Vide peça 08
HSPM	Elizabete Michelete	Superintendente HSPM	Vide peça 08

vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
(...)

⁵ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
(...)

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

4. CONCLUSÃO

Diante das diligências e análises efetuadas para verificação da regularidade dos contratos por tempo determinado firmados pela PMSP para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conclui-se que:

4.1. A falha no planejamento da PMSP na determinação do retorno das atividades escolares de forma presencial em 2020 e posterior desistência dessa decisão acarretou a contratação antecipada de funcionários temporários na SME (item 3.2);

4.2. Não foram observados nos 5 (cinco) PA de 2020 para contratação por tempo determinado de pessoal na SME as determinações constantes nos incisos I, II, III, IV, V e VI do art. 1º do DM nº 54.851/2014 (item 3.3.1);

4.3. Os Comunicados de Processo Simplificado de Contratação por tempo determinado da SME nº 354, 355, 356 e 357 de 07.08.20 foram publicados no DOC no dia 08.08.20, com inscrição de 08 a 10.08.20. Esses curtos espaços de tempo para inscrição dos candidatos se mostram insuficientes, infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade, e prejudicando a ampla concorrência (item 3.3.1.1);

4.4 Foram encontradas diversas irregularidades nos prontuários dos contratados temporários da SME, tais como falta de foto, quitação eleitoral, Atestado de Saúde Ocupacional, antecedentes criminais, PIS/PASEP e Declaração de Inelegibilidade (item 3.3.1.2);

4.5 As contratações emergenciais da HSPM do ano de 2019 não foram precedidas de processo seletivo público. Os profissionais são contratados diretamente por indicação, violando os princípios da impessoalidade e moralidade (item 3.4);

4.6. O HSPM não observou o prazo máximo de 12 meses determinado no “caput” do art. 3º da LM n.º 10.793/89 e não foram evidenciadas as possibilidades de

prorrogações constantes do art. 3º, § 1º e alíneas. Desta forma, constata-se o desrespeito à transitoriedade, excepcionalidade, temporariedade e urgência (item 3.4.1);

4.7. A extinta AHM não rescindiu e não prorrogou os contratos de seus médicos desde 2014 (ano da última contratação), e dos demais cargos desde 2013. Portanto, os contratados já excederam o prazo máximo determinado pela legislação para este regime de trabalho e estão sem documento contratual que suporte sua atividade (item 3.5);

4.8. A LC nº 173/2020 não veda a contratação para reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios e tampouco as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da CF de 1988 (art.8º, IV LC nº 173/2020)⁶. Outrossim, a proibição de contratação de pessoal não se aplica a medidas de combate à calamidade pública (art. 8º, §1º LC nº 173/20⁷). Assim, a SMS – havendo disponibilidade orçamentária – deverá nomear os candidatos remanescentes dos concursos públicos (item 3.5);

4.9. Em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais

⁶ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

(...)

⁷ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

legalmente previstos, os contratos de prestação de serviço por tempo determinado devem ser considerados nulos. Recomenda-se, ainda, apuração de responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas, nos termos da lei, segundo o parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988. (item 3.5);

Em 08.02.21

HELENA CAMPOS SARCHIS FROSSARD RODRIGUES
Agente de Fiscalização

DANIELLA RIBEIRO DO VALLE SARTI
Supervisora da Unidade Técnica de Aposentadoria e Pensões

De acordo, em

RAFAEL ALEXANDRE CAVALCANTI DA SILVA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle III

RP.: APV