

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

N ° 2020/05681

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Folha de Pagamentos e Atos de Pessoal

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade da folha de pagamento e dos atos de pessoal e suas conformidades com a legislação e normas vigentes.

2.3. Órgão/ Entidade fiscalizada

Autoridade Municipal de Limpeza Urbana

2.4. Período da Realização

15.02.2021 a 31.08.2021

2.5. Período de abrangência

31.12.2019 a 31.12.2020

2.6. Equipe técnica

Luiz Gustavo de Oliveira Vieira TC nº 20.253

Andreza Faucon Colombini Faganelli TC nº 20.145

2.7. Procedimentos

- Demonstrar e analisar o quadro de pessoal por vínculo jurídico, abrangendo a movimentação de pessoal;

- Apurar a despesa de pessoal no período examinado;
- Verificar a observância ao teto remuneratório constitucional;
- Verificar a regularidade dos cálculos da folha de pagamento e se os valores apurados foram devidamente empenhados e contabilizados;
- Examinar, por amostragem, a regularidade dos atos de admissão/demissão a qualquer título dos servidores da autarquia;
- Verificar a obediência à LM nº 15.939/13 (reserva legal de vagas e cargos para afrodescendentes);
- Verificar a obediência à LF nº 11.788/08 (contratação de estágio);
- Verificar a regularidade da cessão de empregados/servidores de/para outros órgãos/entidades;
- Análise da folha de pagamento relativo ao exercício de 2020;
- Verificação, por amostragem, de contracheques dos servidores da fundação;
- Verificação e testes dos controles exercidos nos atos de pessoal.

2.8. Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo em Recurso Extraordinário
Amlurb	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
Art.	Artigo
CE	Constituição Estadual
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cogess	Coordenação de Gestão de Saúde do Servidor
Comap	Conselho Municipal de Administração Pública
DAF	Diretoria Administrativa e Financeira
DISP	Declaração de Ingresso Para o Serviço Público
DIVULG.	Divulgação
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário do Judiciário eletrônico
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
DRH	Departamento de Recursos Humanos
EC	Emenda Constitucional

INC	Inciso
LM	Lei Municipal
LF	Lei Federal
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
NNA	Negros, Negras ou Afrodescendentes
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNE	Portadores de Necessidades Especiais
Public.	Publicação
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
RF	Registro Funcional
RH	Recursos Humanos
SC	Santa Catarina
SFC	Secretaria de Fiscalização e Controle
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
STF	Supremo Tribunal Federal

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de auditoria programada realizada na Amlurb (Autoridade Municipal de Limpeza Urbana) com o objetivo de verificar a legalidade dos atos relativos a pessoal: movimentação de pessoal, os atos de admissão e demissão a qualquer título, a situação dos empregados ou servidores cedidos, o respeito à regra do concurso público, o regular exercício dos cargos comissionados, o cumprimento das reservas legais de NNA e PNE (referentes a cargos e contratação de estágio) e folha de pagamento, relativos ao exercício de 2020.

A Amlurb é uma pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Municipal Indireta e submetida a regime autárquico. Sua principal incumbência se relaciona ao desenvolvimento do serviço de limpeza urbana no Município de São Paulo. A criação, funcionamento, atribuições e estrutura administrativa da autarquia estão previstos a partir do art. 193 da Lei Municipal (LM) nº 13.478/02. O regulamento da entidade é o anexo único ao Decreto Municipal (DM) nº 45.294/04.

Cabe ressaltar que a LM nº 17.433, de 29 de julho de 2020, prevê em seus artigos 32 e 33 a extinção da Amlurb e a redistribuição de seus cargos de pessoal para a Administração Pública Municipal Direta.

Em relação ao prazo de extinção, o art. 108 da mesma norma estipula o período de 180 dias, contados a partir da publicação da lei. Entretanto, por meio do art. 47 da LM nº 17.557, de 26 de maio de 2021, o prazo para a adoção das providências relativas à extinção da Amlurb foi prorrogado até 31 de dezembro de 2022.

3.2. Quadro de pessoal

O quadro de pessoal da Amlurb, inicialmente previsto no Anexo I da LM nº 13.478/02 e modificado pela LM nº 13.522/03, foi reformulado pelo Anexo XVIII da LM nº 17.433/20 quanto aos cargos de provimento em comissão de livre nomeação pelo Prefeito no que tange aos requisitos de provimento. A LM nº 17.433/20 também previu cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores públicos efetivos. Já os cargos de provimento efetivo da Amlurb foram reestruturados pelo Anexo VI da LM nº 16.119/15.

O quadro 1 contém os cargos previstos, os respectivos padrões remuneratórios e os quantitativos previstos, ocupados e vagos:

Quadro 1 – Quadro de Pessoal da Amlurb (cargos em comissão e efetivos) – Situação em 31.12.20

Cargos em comissão de livre provimento pelo Prefeito				
Cargo	Referência remuneratória	Quantidade prevista	Ocupados	Vagos
Presidente	PRE	1	1	0
Chefe de Gabinete	CHG	1	1	0
Assessor de Relações Institucionais	AS	1	1	0
Assessor Jurídico	AS	1	1	0
Assessor de Comunicação	AS	1	1	0
Diretor	DI	3	3	0
Gerente	GE	7	7	0
Coordenador de Programa I	CO-I	14	14	0
Coordenador de Programa II	CO-II	44	44	0
Coordenador de Programa III	CO-III	17	17	0
Coordenador de Programa IV	CO-IV	30	30	0
TOTAL		120	120	0
Cargos em comissão de livre provimento dentre servidores públicos				
Coordenador de Programa II	CO-II	10	9	1
Coordenador de Programa IV	CO-IV	5	2	3
TOTAL		15	11	4
Cargos efetivos				
Cargo	Referência remuneratória	Quantidade prevista	Ocupados	Vagos

Assistente de Gestão de Políticas Públicas	M1	68	2	66
Analista de Assistência e Desenvolvimento Social	Q1	4	0	4
Analista de Informação Cultura e Desporto	Q1	1	0	1
Analista de Ordenamento Territorial	Q1	18	8	10
Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional	Q1	12	0	12
Analista Fiscal de Serviços	Q1	73	12	61
TOTAL		176	22	154
TOTAL GERAL		311	153	158

Fonte: Tabelas A, B e C do Anexo XVIII da LM nº 17.433/20, tabela A do Anexo VI da LM nº 16.119/15 e planilha fornecida pelo RH/DAF.

Além dos servidores que integram o quadro próprio de pessoal, a Amlurb conta também com 20 (vinte) servidores requisitados e cedidos pela Administração Direta. Todos eles são oriundos da Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB.

Portanto, somando-se os 153 (cento e cinquenta e três) servidores do quadro próprio da entidade aos 20 (vinte) servidores cedidos pela SMSUB, chega-se ao total de 173 agentes públicos em exercício (situação em 31.12.20).

Destaca-se que a relação cargos em comissão e cargos efetivos é superior a 5, ou seja, para cada servidor efetivo, há pelo menos 5 cargos em comissão ocupados, o que é teratológico.

3.2.1. Cargos efetivos

Sabe-se que, segundo o art. 37, inciso II, da CF/88, o concurso público é a regra geral para provimento de cargos na Administração Pública Direta e Indireta dos entes federativos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Cargos efetivos, portanto, devem ser providos por meio de concurso público.

3.2.1.1. Elevada vacância de cargos efetivos

É certo que as entidades e órgãos públicos devem possuir um quadro próprio de pessoal para viabilizar a execução das atribuições que lhe competem por lei. Dentre os agentes públicos encarregados para atuar em nome da Administração Pública, há funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais que devem ser preenchidas por servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo.

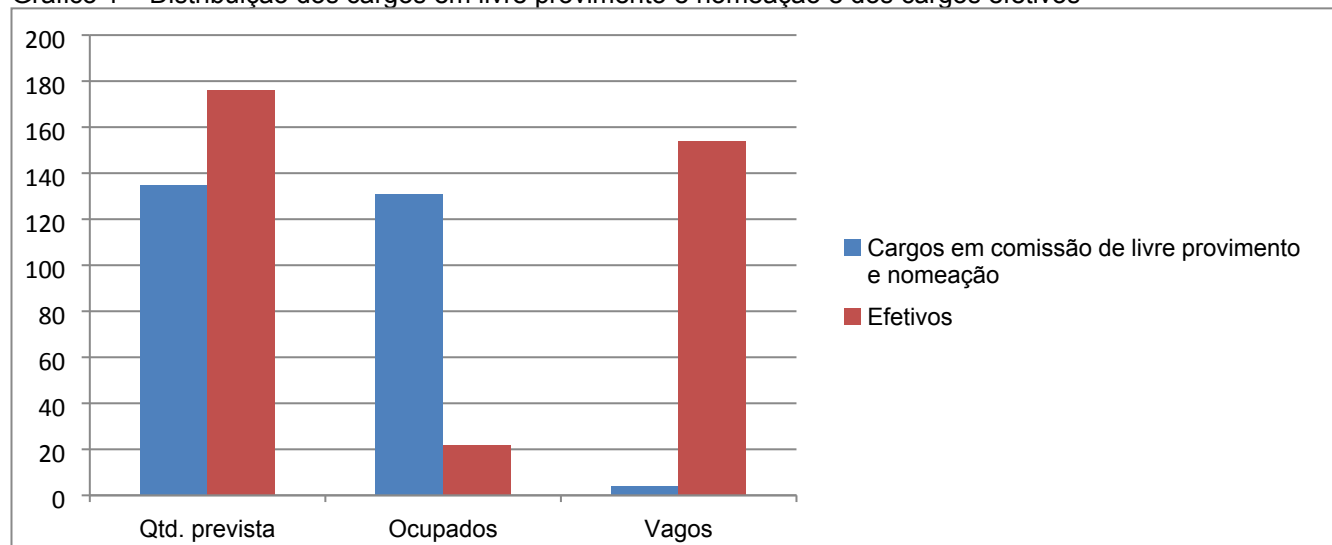
Por outro lado, as funções de chefia, direção e assessoramento podem ser exercidas por ocupantes de cargos em comissão, para os quais a legislação pode dispensar o provimento pela

via do concurso público. Boa parte desses agentes públicos, como se verá em tópico específico, não necessita ter vínculo definitivo com o serviço público.

No caso da Amlurb, o que se verifica é a prevalência de servidores ocupantes de cargos em comissão em relação aos servidores efetivos. Conforme evidenciado no quadro I, dos 135 (cento e trinta e cinco) cargos em comissão de livre provimento e nomeação, apenas 4 (quatro) não estão preenchidos, sendo que esse total de 4 cargos contempla apenas os servidores efetivos.

Por outro lado, há 154 (cento e cinquenta e quatro) cargos efetivos vagos dentre os 176 (cento e setenta e seis) previstos pelo Anexo VI da LM nº 16.119/15. Trata-se de uma vacância de 87,5%, o que demonstra uma grande disparidade entre os mencionados vínculos, conforme podemos visualizar no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Distribuição dos cargos em livre provimento e nomeação e dos cargos efetivos



Elaborado pela equipe técnica, com base nas informações da AMLURB

Salienta-se que os servidores ocupantes de cargos em comissão mencionados possuem um vínculo precário junto à entidade, uma vez que podem ser exonerados a qualquer tempo pela autoridade competente – o Prefeito Municipal, no caso. Os servidores efetivos, por sua vez, tendem a manter uma relação mais permanente em relação ao órgão público de vinculação, fortalecendo também a memória institucional, conforme o princípio da continuidade do serviço público.

Partindo-se do pressuposto de que as competências burocráticas, técnicas e operacionais da Amlurb devem ser desempenhadas por servidores efetivos, conclui-se que a elevada vacância de cargos efetivos na entidade compromete o princípio da continuidade do serviço público prestado pela entidade, notadamente em situações com eventuais trocas de gestão.

Contudo, em virtude da iminente extinção da entidade prevista na LM nº 17.433/20 não caberia a realização de novo concurso para preenchimento dos cargos efetivos.

3.2.1.2. Concurso público realizado em 2016

No DOC de 20.01.16, foi publicado edital de concurso público pela Amlurb a fim de realizar o preenchimento de 176 (cento e setenta e seis) cargos vagos na entidade. Esse quantitativo estava dividido na seguinte conformidade:

Quadro 2 – Vagas no concurso público de 2016

Cargo	Total de vagas no concurso	Vagas para pessoas com deficiência	Vagas para negros, negras e afrodescendentes
Assistente de Gestão de Políticas Públicas	68	3	14
Analista de Assistência e Desenvolvimento Social	4	0	1
Analista de Informações, Cultura e Desporto	1	0	0
Analista de Ordenamento Territorial	18	1	4
Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional	12	1	2
Analista Fiscal de Serviços	73	4	15

Fonte: Edital do concurso público de 2016.

O certame foi homologado no DOC de 25.06.16 e, conforme o item 16.5 do Edital, sua validade inicial seria de 2 (dois) anos a contar da data de homologação, com possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período.

Dessa forma, utilizando-se da possibilidade constitucional de prorrogar o prazo de vigência do concurso público, ele teria validade até junho de 2020. Contudo, o concurso promovido pela AMLURB expirou em 24.06.18 e não houve prorrogação.

De qualquer forma, o fato é que não houve a nomeação de nenhum candidato durante o período de validade do concurso visando a equacionar o déficit de pessoal existente, nem mesmo daqueles que foram aprovados dentro do número de vagas previsto em edital. Essa conduta contraria o entendimento do STF (Supremo Tribunal Federal) acerca do assunto.

Ao apreciar o RE nº 598.099 (Rel. Min. Gilmar Mendes, publicado em 18.12.12), o STF fixou a seguinte tese para o tema de repercussão geral nº 161: “O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação”.

Ainda segundo o STF, somente em situações excepcionais a Administração Pública pode deixar de nomear o candidato aprovado dentro do número de vagas. Tais circunstâncias devem ser supervenientes e posteriores à publicação do edital, devem retratar circunstâncias extraordinárias e imprevisíveis, bem como devem representar gravidade e impossibilidade de cumprir as regras do edital.

Durante o período de validade do certame, anterior à pandemia do novo coronavírus, não há indicativos de que a Amlurb ou o Município tenham enfrentado alguma situação que leve à caracterização excepcional mencionada pelo STF e que poderia eventualmente justificar a não convocação de servidores aprovados em concurso.

Destaca-se ainda que, para a realização do referido concurso, houve prévio estudo orçamentário com base na quantidade de vagas ofertadas e gastos decorrentes de todo o procedimento concorrencial.

Entretanto, não foram efetuadas nomeações dentro do prazo de validade daquele concurso, deixando a Amlurb de atender às Determinações que constam nos Relatórios Anuais de Fiscalização deste Tribunal de Contas referentes às Contas da autarquia dos exercícios de 2014 e 2015 (subitens 6.1 e 6.4)”

Vale pontuar que Relatórios Anuais de Fiscalização anteriores deste Tribunal já deixaram consignado a não convocação de servidores aprovados no concurso público de 2016, a exemplo dos TCs 4233/2018, 8811/2019 e 6835/2020. Além disso, conforme apontado nos processos de 2018 e 2019 a Amlurb não ofereceu justificativas plausíveis sobre a não convocação, visto que apenas discorreu sobre a formalização dos servidores lotados na LIMPURB e cedidos à Autarquia.

Salienta-se que o Relatório TC/006835/2020 em suas fls. 09/10 (Peça 30), mencionou que, tendo em vista a ausência das nomeações dentro do prazo de validade do concurso realizado em comento, a Amlurb deixou de atender às:

“determinações e recomendações que constam nos Relatórios Anuais de Fiscalização deste Tribunal de Contas referentes às Contas da autarquia dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018”.

Destaca-se ainda que, segundo informações prestadas pelo DAF (Diretoria Administrativa e Financeira) da Amlurb, os poucos servidores efetivos nomeados em razão do concurso público de 2016 e que se encontravam em exercício em dezembro de 2020 na autarquia (22 servidores, conforme quadro 1) tiveram suas posses determinadas por mandados de segurança. De todo modo, trata-se de provimentos jurisdicionais precários e ainda não transitados em julgado, razão pela qual a autarquia não pode contar em definitivo com esses agentes públicos.

Em virtude do atual cenário, é imperioso enfatizar o dever de nomeação ao qual a Autarquia está vinculada no que tange aos cargos constantes no edital, conforme entendimento do STF a seguir:

Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas (RE 598.099, relator ministro Gilmar Mendes, P, j. 10-8-2011, DJE 189 de 3-10-2011, Tema 161, grifos nossos).

Desse modo, verifica-se que a Amlurb se omitiu a proceder à nomeação dos candidatos aprovados em concurso, desrespeitando a jurisprudência sedimentada do STF no que tange ao dever imposto ao poder público de nomeação dos aprovados no período de validade do certame quanto ao número específico de vagas constantes do edital.

Destaca-se ainda, que a ausência de nomeação conduz à falta de efetividade do preceito licitante. Além disso, a realização do concurso envolve grande dispêndio de recursos públicos.

Dessa forma, sob pena de desperdício de dinheiro, não é aceitável que se dê abertura a um certame sem o preenchimento das vagas existentes.

Por fim, diante do exposto, considerando o caráter exemplificativo do rol de condutas que se enquadram no cometimento de atos de improbidade, é possível enquadrar a presente situação no o art. 11¹ da Lei de Improbidade Administrativa - LIA, visto que atentou contra os princípios da Administração Pública e causou prejuízo ao erário.

3.2.2. Cargos em comissão

Conforme se verifica no quadro 1, a Amlurb tem previsto em seu quadro de pessoal o total de 135 (cento e trinta e cinco) cargos em comissão, 15 deles destinados a servidores efetivos. Em dezembro de 2020, apenas os cargos em comissão destinados aos servidores efetivos não estavam completos. Assim, 131 (cento e trinta e um) desses cargos estavam preenchidos, com uma vacância de 3% (três por cento).

O artigo 37, inciso II, da CF/88 determinou a regra de investidura em cargo ou emprego público por aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressaltando “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”. No inciso V do mesmo artigo, foi restringida a destinação desses cargos “às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Diante da já evidenciada escassez de servidores efetivos, é possível inferir que nem todos os servidores em comissão desempenham funções de direção, chefia e assessoramento. Afinal, há que se ter servidores dedicados à atividade fim da entidade, até para que sejam atingidas as missões institucionais da Amlurb.

¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

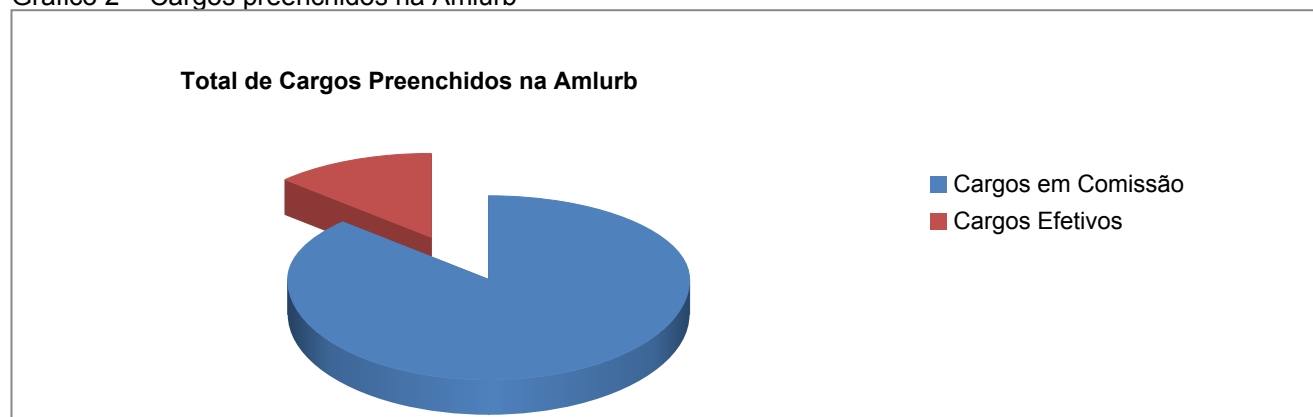
Além disso, os cargos de livre provimento e nomeação não se prestam ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, e sua existência deve ser necessária à administração, sem burlar o princípio do concurso.

É bom frisar que há 20 (vinte) servidores efetivos de outros órgãos públicos requisitados e cedidos à Amlurb que não ocupam cargos em comissão. Esses, somados aos 22 (vinte e dois) servidores efetivos existentes em dezembro de 2020, representam um total de 42 (quarenta e dois) agentes públicos responsáveis pelo desempenho das atividades finalísticas da autarquia.

Importante ressaltar que a cessão de servidores públicos é uma modalidade de afastamento temporário de servidor público, titular de cargo efetivo, para o exercício de atividades em outro órgão ou entidade, da mesma esfera de governo ou de esfera distinta, não devendo ser realizada para suprir o déficit pessoal no tocante aos cargos efetivos.

Nesse contexto, se considerarmos os 131 (cento e trinta e um) servidores ocupantes de cargos em comissão e os 22 (vinte e dois) servidores efetivos, verifica-se que o número de servidores em comissão representa aproximadamente 595% do total de servidores efetivos.

Gráfico 2 – Cargos preenchidos na Amlurb



Elaborado pela equipe técnica, com base nas informações da AMLURB

Trata-se de proporção que não se mostra razoável diante da regra geral de provimento de cargos públicos pela via do concurso público.

Sob esse prisma, é inegável o desrespeito aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa, conforme entendimento do STF a seguir:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.** III - Agravo improvido. (STF. RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-047, grifos nossos).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes.

2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas.

3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.

4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes.

5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.

6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes.

7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei.

8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.

9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950.

(STF. ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030, grifos nossos).

Nesse diapasão, ainda que todos os cargos efetivos e em comissão estivessem preenchidos, ainda assim estaríamos diante de uma desproporcionalidade entre eles, visto que teríamos um total de 176 cargos efetivos e 135 cargos em comissão, ou seja, no contexto de 311 cargos, há uma relação de 56% cargos efetivos para 44% cargos em comissão. A relação de chefia e assessoramento seria realizada na proporcionalidade de 1 (um) cargo em comissão para no máximo 1 (um) e, em pouquíssimos casos, 2(dois) servidores efetivos com atribuições técnicas e finalísticas da entidade pública.

Outrossim, o cargo em comissão deve ser criado por lei em condições e percentual mínimo, sendo esse relacionado à criação de cargos efetivos, em respeito aos princípios da proporcionalidade e da moralidade. Quando se fala em percentual mínimo, não se fala em 44% do total de servidores de uma entidade.

Denota-se que o excesso de cargos em comissão compromete, ainda, a própria continuidade do serviço público, uma vez que a natureza da relação existente entre o comissionado e a administração é transitória e precária, podendo o servidor ser exonerado a qualquer tempo, sem necessidade de processo administrativo.

Além disso, conforme já explicitado, os cargos em comissão são exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

Por sua vez, os requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão foi submetida ao regime de repercussão geral (Tema nº 1.010 – Leading Case RE nº. 1.041.210), com a fixação da seguinte tese, estando pendente o julgamento de mérito:

Tema 1010 - Decisão pela existência de repercussão geral, com reafirmação de jurisprudência. Título: Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão. Tese fixada:

a) A criação de cargos em comissão somente **se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;**

b) tal criação deve pressupor a **necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;**

c) o número de cargos comissionados criados 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**; e d) as **atribuições** dos cargos em comissão devem estar **descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.** (RE 1.041.210, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento finalizado no Plenário Virtual em 27.09.2018, grifos nossos).

Em decorrência do explicitado, resta claro que o número de cargos em comissão contraria a excepcionalidade do instituto e evidencia o desvio de finalidade, decorrente do preenchimento de vagas que deveriam ser destinadas a servidores efetivos.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito às atribuições dos cargos em comissão. O STF consolidou a interpretação de que a lei responsável por criar tais cargos deve incluir suas atribuições. Ilustra-se esse entendimento com os excertos a seguir:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. **É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração. Caráter de direção, chefia e assessoramento.** Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 656.666-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 5.3.2012, grifos nossos).

Como alegado pelo Recorrente, **‘a ausência de previsão das atribuições dos servidores impede que o real objetivo dos cargos seja compreendido. Não se sabe se tais vagas poderiam ser preenchidas pela livre nomeação ou se trata de manobra para burlar a regra geral de provimento por concurso público’.** ... 8. Ao manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República afirmou: ‘a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal marca-se pela especial cautela ao lidar com leis que criam cargos comissionados, atenta à necessidade de se prevenir deliberações legislativas que desvirtuem a primazia da regra do concurso público (...), [motivo pelo qual] **a descrição das atribuições dos cargos comissionados pela própria lei é imprescindível para a aferição da**

sua legitimidade (RE 707.202-SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, 02-12-2014, DJe 11-12-2014, grifos nossos).

Infere-se dos julgados acima que os cargos em comissão previstos em lei sem as respectivas atribuições ou cujas atribuições não se prestem para chefia, direção e assessoramento, de acordo com termos anteriormente expostos, não são aptos para nomeação e exercício, sob pena de violação do artigo 37, II e V, da Constituição Federal. Acerca disso, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem competência para julgar a regularidade do exercício dos referidos cargos, considerando a constitucionalidade das suas leis de criação.

Convém salientar que a irregularidade quanto à natureza do provimento dos cargos em comissão previstos nas LMs nº 13.478/2002 e 13.522/2003, substituídas pela atual LM nº 17.433/20, permanece, não havendo alteração substancial, visto que, apesar de suas nomenclaturas, os referidos cargos não têm em sua essência atribuições de chefia, direção ou assessoramento.

Logo, com a manutenção da presente situação até final de 2022, persiste o desrespeito ao acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 2064901-79.2019.8.26.0000, manejada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo com o objetivo de declaração de inconstitucionalidade dos cargos comissionados criados pelas Leis nºs 13.478/2002 e 13.522/2003, do Município de São Paulo, em virtude da ausência da descrição legal das respectivas atribuições dos cargos em comissão, para aferição do núcleo de competências, poderes, deveres, direitos e circunstâncias de investidura, violando-se o princípio da reserva legal e dos parâmetros estabelecidos no Tema nº 1010 de Repercussão Geral do STF. Abaixo está reproduzida a ementa da citada ação direta de inconstitucionalidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Expressões: 'Assistente Técnico I e II', 'Assistente Jurídico', 'Assistente Administrativo', 'Assistente Administrativo', 'Presidente', 'Coordenador I, II e III', 'Chefe de Gabinete', 'Assessor Jurídico', 'Assessor de Comunicação', 'Assessor de Relações Institucionais', 'Diretor' e 'Gerente', constantes nas Leis 13.478/2002 e 13.522/2003, que criaram a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), autarquia do Município de São Paulo - Alegação de inconstitucionalidade pela ausência de especificação das atribuições no corpo da lei e compatíveis com atividades de assessoramento, chefia e direção, vulnerando preceitos da Constituição Bandeirante - CARGOS COMMISSIONADOS - Exigência na Constituição Federal, com reprodução obrigatória nos Estados e Municípios, da criação de cargos para

assessoramento, chefia, ou direção somente para o exercício de atribuições de alta complexidade ou de efetiva supervisão, sob pena de mera dissimulação para afastar a exigência de concurso público de provas e título, bem como desvio do princípio da eficiência protagonizado pela EC-19 /1998 que deu ensejo à reorganização administrativa nos órgãos do Poder Público. Determinação ainda do Supremo Tribunal Federal ao atribuir repercussão geral no RE-1041210/SP (Tema 1010) para exigência de justificativa para a criação de cargos comissionados, com clareza na necessidade da relação de confiança e com a garantia de reserva mínima para provimento por servidor de carreira. Constatação nas leis impugnadas que à exceção do cargo de Presidente, todos os outros impugnados não preencheram os requisitos constitucionais, neles também incluído o de Oficial de Gabinete que não constou da inicial. Inexistência ainda de previsão nas referidas Leis do percentual mínimo de provimento por servidor de carreira na forma do estabelecido no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal. Inconstitucionalidade patente na forma dos preceitos dos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual, Regulamentação do percentual mínimo determinado no inciso V do artigo 115 da CE que deve respeitar a quantidade mínima de 1(um) cargo comissionado preenchido por servidor de carreira, vedada a criação artificial de outros cargos para o deslocamento da nomeação para outro de estrutura hierárquica inferior ou de contratação via CLT, ficando anotada essa advertência. CARGOS JURÍDICOS – Atividades de advocacia pública, inclusive, de assessoria e consultoria, e respectivas chefias/diretorias, que devem ser reservadas para profissionais de carreira, submetidos ao crivo do concurso público. Cargos comissionados puros de Assistente e Assessor Jurídico previstos no Anexo IV da Lei 13.478/02 que afrontam os artigos 98, 99, 100 e 144 da Constituição Bandeira - MODULAÇÃO Aplicação da diretriz do artigo 27 da Lei 9.868/99 para conceder prazo de 120 dias para a Prefeitura do Município de São Paulo reorganizar a estrutura de cargos comissionados da AMLURB por meio de edição de Lei específica, sem restituição dos vencimentos - Ação julgada parcialmente procedente, com modulação e observação.

Tendo em vista a inconstitucionalidade dos cargos em comissão na Amlurb e a prorrogação da efetivação da extinção da referida autarquia para 31.12.22 (LM nº 17.557/21), nos termos do art. 59 do mesmo Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 03/2002 - TCM), deve ser feita remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo para avaliar a situação atual dos cargos em comissão providos na Amlurb, tendo em vista o descumprimento do acórdão supramencionado, bem como para o ajuizamento das ações cabíveis e apuração de eventual ato de improbidade administrativa, conforme LF nº 8.429/92.

3.3. Do Ingresso na Amlurb

3.3.1. Dos cargos efetivos

A nomeação para cargo de provimento efetivo é realizada mediante prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos e constitui a regra constitucional, pois além de evitar favorecimentos, garante o cumprimento dos princípios atinentes à Administração da moralidade e da impessoalidade.

Conforme citado no **subitem 3.2.1.2**, em virtude de cumprimento de liminar em mandado de segurança foram nomeados 22 (vinte e dois) servidores ativos, com vínculo efetivo em caráter provisório, sendo que 21² deles tiveram nomeação e posse entre janeiro/20 e dezembro/20, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Cargos Efetivos nomeados em 2020

RF	CARGO	NOMEAÇÃO
8798940	Analista Fiscal de Serviços	19.02.20
8801410	Analista Fiscal de Serviços	09.03.20
8801240	Analista Fiscal de Serviços	09.03.20
8801355	Analista Fiscal de Serviços	09.03.20
8801304	Analista Fiscal de Serviços	09.03.20
8801444	Analista Fiscal de Serviços	10.03.20
8801428	Analista Fiscal de Serviços	10.03.20
8802394	Analista Fiscal de Serviços	12.03.20
7822197	Analista Fiscal de Serviços	22.04.20
8810931	Analista Fiscal de Serviços	01.06.20
8814767	Analista Fiscal de Serviços	10.08.20
8801258	Analista de Ordenamento Territorial	09.03.20
8801321	Analista de Ordenamento Territorial	09.03.20
6167519	Analista de Ordenamento Territorial	16.03.20
8804249	Analista de Ordenamento Territorial	30.03.20
8810109	Analista de Ordenamento Territorial	30.04.20
8814473	Analista de Ordenamento Territorial	28.07.20
8801215	Assistente de Gestão de Políticas Públicas	09.03.20
8803846	Assistente de Gestão de Políticas Públicas	23.03.20

² O servidor de RF 858.183.5 foi nomeado para o cargo de Analista Fiscal de Serviços em 18.03.19.

8803200	Profissional Eng. Arq. Agronomia, Geologia Nivel I*	18.03.20
8804265	Profissional Eng. Arq. Agronomia, Geologia Nivel *	30.03.20

Fonte: Relação das nomeações e exonerações em 2020 (Peça 1)

* É analista de ordenamento territorial

Considerando amostragem aleatória por meio da Planilha de Estatística Inferencial elaborada por SFC, três prontuários foram analisados: RF 880.124.0, RF 880.142.8 e RF 880.424.9.

Para o exame da legalidade dos atos de admissão foi realizada conferência, nos prontuários, da presença dos seguintes documentos: preenchimento da Declaração de Ingresso Para o Serviço Público – DISP, Termo de Posse, Comunicação de Início de Exercício, laudo médico de aptidão de COGESS ou a publicação do seu resultado, declaração de que não acumula cargos ou de acumulação em conformidade com o artigo 37, XVI, da CF/88, declaração nos termos do artigo 3º do DM nº 53.177/2012 (Ficha-Limpa), Formulário de informação de vínculos familiares de acordo com o ANEXO I do DM nº 50.898 de 2.10.09, cópias da cédula de identidade (com verificação da nacionalidade e maioridade civil), do comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, do Título de Eleitor, do comprovante de votação ou justificativa, do comprovante de endereço residencial, do certificado de reservista ou de dispensa, do diploma de acordo com a escolaridade exigida pelo cargo.

Foi observado, também, se as cópias citadas estavam autenticadas por cartório ou pelo responsável pela posse.

Os critérios eleitos para a análise de conformidade tiveram como fundamento a LM nº 8.989/79 e a publicação pela Prefeitura da compilação “Posse e Início de Exercício em Cargo Efetivo – Manual de Normas e Procedimentos”, elaborada e revisada (em outubro de 2017) pela Equipe Técnica DRH/Divisão de Eventos Funcionais³.

Após a devida análise, não foram verificadas irregularidades substanciais em relação a amostra. No entanto, cabe recomendar que os prontuários sejam sempre instruídos com a foto

3

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_de_ingresso_efetivo_-_atualizado_outubro_de_2017_1514905768.pdf>.

3x4 (método de identificação dos servidores conforme exigência do item 15.3.8 do edital que deu origem às contratações), bem como que os documentos sejam entregues em cópias reprográficas frente e verso acompanhadas dos originais para serem “vistas” no ato da posse ou em cópias reprográficas autenticadas conforme item 15.6 do Edital.

3.3.2. Dos cargos em comissão

Os cargos em comissão, que envolvem atribuições de direção, de chefia e de assessoramento são de livre nomeação e exoneração e devem satisfazer os requisitos fixados em lei ou regulamento.

Dessa forma, os cargos em comissão com posse entre janeiro/20 e dezembro/20, cujos critérios de nomeação constam da LM nº 8989/79 e da legislação pertinente ao provimento do referido cargo, ou seja, LM nº 17.433/20, estão elencados no quadro a seguir:

Quadro 4 – Cargos em Comissão nomeados em 2020

RF	CARGO	NOMEAÇÃO
8589861	Coordenador de Programa II	05.03.20
8281483	Coordenador de Programa II	21.08.20
8554803	Coordenador de Programa II	21.08.20
6777091	Coordenador de Programa II	24.08.20
5731895	Coordenador de Programa II	25.08.20
8830738	Coordenador de Programa II	16.09.20
8830657	Coordenador de Programa III	17.09.20
8831491	Coordenador de Programa II	13.10.20
8831599	Coordenador de Programa III	15.10.20
8831726	Coordenador de Programa IV	15.10.20
8831785	Coordenador de Programa IV	15.10.20
8533521	Coordenador de Programa II	03.12.20
8833630	Coordenador de Programa IV	03.12.20

Fonte: Relação das nomeações e exonerações em 2020 (Peça 1)

Considerando amostragem aleatória, por meio da Planilha de Estatística Inferencial elaborada por SFC, os prontuários analisados pertencem aos RFs 573.189.5, 883.149.1 e 828.148.3.

A documentação analisada é semelhante a dos cargos efetivos, contudo o Laudo Médico firmando a capacidade laborativa para o desempenho do cargo de livre provimento em comissão, nos termos do § 1º do artigo 97 do DM nº 58.228/2018, não é elaborado por Cogess.

Além disso, é necessário o preenchimento da declaração de inexistência de vínculos familiares – Súmula Vinculante nº 13 do STF, DMs nº 50.514/09 e 50.898/09 (no ato da posse), e a proposta para nomeação deve ser feita através de Ofício, e encaminhada ao Comap. Por fim, o documento escolar deve estar de acordo com a exigência prevista para o provimento do cargo em comissão.

Os critérios eleitos para a análise de conformidade tiveram como fundamento a LM nº 8.989/79, a LM nº 17.433/20 e a publicação pela Prefeitura da compilação “Manual de Procedimentos Ingresso Cargos em Comissão”, elaborada e revisada (em fevereiro de 2019) pela Equipe Técnica DRH/Divisão de Eventos Funcionais⁴.

Desse modo, após análise dos prontuários verificamos as seguintes irregularidades:

a) RF 883.149.1:

- A data da posse não constou da DISP;
- Ausência da declaração de inexistência de vínculos familiares – Súmula Vinculante nº 13 do STF, Decretos Municipais nº 50.514/09 e 50.898/09 (no ato da posse);
- Ausência da data de publicação de aprovação de COMAP.

b) 828.148.3

- Não consta Comprovante de PIS/ PASEP;
- Ausência da declaração de inexistência de vínculos familiares – Súmula Vinculante nº 13 do STF, Decretos Municipais nº 50.514/09 e 50.898/09 (no ato da posse);
- Ausência de Diploma ou Certificado de Conclusão de Curso Superior ou Documento Escolar de Conclusão de Curso, expedido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC;
- Ausência de declaração de que não acumula cargos - incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal;
- Ausência da data de publicação de aprovação da COMAP.

Ressalta-se que, após questionamento, a Amlurb providenciou a documentação faltante e todas as irregularidades foram devidamente supridas. Contudo, restou claro que a ausência da

⁴<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_de_procedimentos_de_cargo_e_m_comisso_fevereiro_2019_1550003691.pdf>.

documentação exigida resulta da falta de procedimentos e controles que permitam que os prontuários estejam arquivados com os documentos necessários.

3.4. Estagiários

O quadro abaixo retrata a situação dos estagiários em relação à reserva legal para afrodescendentes:

Quadro 5 – Estagiários em 31.12.20

ESTAGIÁRIOS			
RAÇA	QUANTIDADE	MASCULINO	FEMININO
BRANCA	8	5	3
AMARELA	1		1
INDÍGENA	1		1
PARDA	7	3	4
PRETA	0		
TOTAL	17	8	9

Fonte: Elaborado com base nas informações fornecidas pela Amlurb (Peça 2).

Constata-se que 41,17% das vagas de estágio preenchidas em 31.12.20 eram destinadas a afrodescendentes (7 no total de 17), não havendo violação ao disposto na LM nº 15.939/13 e no DM nº 57.557/16.

3.5. Reserva para PNE

Não existem portadores de necessidades especiais no quadro de cargos em comissão da Amlurb. Por se tratar de autarquia, vinculada à SMSUB, a ela não se aplica o art. 93 da LF nº 8.213/91⁵.

Todavia, no que tange aos 22 (vinte e dois) servidores efetivos, cuja posse e exercício se deu via liminar em mandado de segurança, há 2 (dois) servidores portadores de necessidades

⁵ Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados.....2%;
II - de 201 a 500.....3%;
III - de 501 a 1.000.....4%;
IV - de 1.001 em diante.5%

especiais, 1 (um) Analista Fiscal de Serviços e 1 (um) Analista de Ordenamento Territorial (Peça 1), atendendo ao percentual mínimo de 5% previsto no art. 3º da LM nº 13.398/02.

3.6. Reservas para NNA

A LM nº 15.939/13, no art. 1º, e o DM nº 57.557/16, no art. 2º, obrigam todos os órgãos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura de São Paulo a observar na nomeação de cargos em comissão o limite mínimo de 20% (vinte por cento) para negros, negras ou afrodescendentes (NNA).

A definição de negros, negras ou afrodescendentes está no art. 1º, § 1º, da LM nº 15.939/13, transcrito a seguir:

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se negros, negras ou afrodescendentes as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou seja, será considerada a autodeclaração.

O art. 23 do DM nº 57.557/16 determinou, com fundamento no poder regulamentar (art. 84, IV, da CF/88) do Prefeito, o prazo de readequação até 31.12.17 para toda Administração Direta e Indireta, mas esse foi prorrogado para 31.12.18 pelo DM nº 57.986/17 (art. 2º).

A Amlurb, como pessoa jurídica da Administração Indireta, está obrigada a cumprir essa reserva legal, razão pela qual foi requisitada divisão de empregados públicos por raça na data de 31.12.20 e apurada a proporção de NNA entre os ocupantes de cargos em comissão.

Os servidores foram separados em função dos níveis dos cargos de direção e assessoramento, com fundamento no art. 4º, caput e §1º, do DM nº 57.557/16⁶.

Destaca-se que só há 1 (um) cargo de Presidente, de Chefe de Gabinete, de Assessor de Comunicações, de Assessor de Relações Institucionais e de Assessor Jurídico. Desse modo,

⁶ Art. 4º O limite mínimo de 20% (vinte por cento) previsto na Lei nº 15.939, de 2013, e no artigo 2º deste decreto deve ser observado, no âmbito da Administração Direta, em cada Secretaria Municipal ou órgão equivalente, aplicando-se para o total de cada nível de cargos de direção e assessoramento de nível superior (DAS), bem assim para o total de cada nível de cargos de direção e assessoramento de nível intermediário (DAI).

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também à Administração Indireta.

por não haver o número mínimo de 3 (três) cargos, a reserva de cargos públicos é dispensada, com fundamento na aplicação, por analogia, do art. 8º, §1º, do DM nº 57.557/16⁷.

Contudo, no tange aos demais cargos da autarquia, foram obtidas as seguintes informações:

Quadro 6 – Quantitativo de servidores em comissão de acordo com a raça

Nível	Descrição da Raça	Número de servidores	Porcentagem	Qtd. NNA	% NNA
Diretor	Amarela	0	0,0	0	0,0
	Branca	3	100,0		
	Parda	0	0,0		
	Preta	0	0,0		
Gerente	Amarela	0	0,0	2	28,6
	Branca	5	71,4		
	Parda	1	14,3		
	Preta	1	14,3		
Coordenador de Programa I	Amarela	0	0,0	2	14,3
	Branca	12	85,7		
	Parda	2	14,3		
	Preta	0	0,0		
Coordenador de Programa II	Amarela	1	1,9	12	22,7
	Branca	40	75,5		
	Parda	10	18,9		
	Preta	2	3,8		
Coordenador de Programa III	Amarela	1	5,9	4	23,5
	Branca	12	70,6		
	Parda	3	17,6		
	Preta	1	5,9		
Coordenador de Programa IV	Amarela	1	3,1	12	37,5
	Branca	19	59,4		
	Parda	9	28,1		
	Preta	3	9,4		

Fonte: Amlurb.

⁷ “§ 1º A reserva apenas será efetivada quando a quantidade de vagas oferecidas em concursos for igual ou superior a 3 (três), salvo se houver, no edital do certame, previsão de formação de cadastro reserva de candidatos aprovados, hipótese em que sempre caberá a disponibilização de vagas nos termos da Lei nº 15.939, de 2013.”

Depreende-se das informações elencadas no quadro que não foi atingido o limite mínimo de 20% (vinte por cento) nos seguintes cargos:

- a) Diretor – 0,00% (zero por cento) de empregados NNA; e
- b) Coordenador de Programa I –14,3% de empregados NNA.

Ante o exposto, o provimento dos cargos de Diretor e Coordenador de Programa I viola o art. 1º da LM nº 15.939/13, regulamentado pelo art. 2º do DM nº 57.557/16, em razão de não terem obedecido à reserva legal mínima de 20% (vinte por cento) para NNA.

3.7. Execução orçamentária e financeira

No período de janeiro a dezembro de 2020 foram empenhados com pessoal e auxílios o montante de R\$ 9,1 milhões e foram pagos R\$ 8,9 bilhões, o que representou 9,7% do total de despesas na Amlurb.

Quadro 7 – Despesas de Pessoal PMSP – janeiro a dezembro de 2020

Código	Conta despesa	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	6.437.495,79	6.285.302,10	6.272.042,58	6.272.042,58
31901600	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	461.356,61	461.356,61	461.356,61	461.356,61
31911300	Obrigações Patronais	377.194,80	360.914,92	360.914,92	360.914,92
31901300	Obrigações Patronais	1.103.669,62	1.042.216,11	1.042.216,11	948.433,70
33904900	Auxílio-Transporte	155.636,00	65.206,37	65.206,37	65.206,37
33904600	Auxílio-Alimentação	945.599,20	848.490,23	848.490,23	848.490,23
Total Gastos com Pessoal		9.480.952,02	9.063.486,34	9.050.226,82	8.956.444,41
Outras Despesas		1.048.496.072,28	1.017.465.746,69	918.060.683,60	917.734.402,12
Total Amlurb		1.057.977.024,30	1.026.529.233,03	927.110.910,42	926.690.846,53

Fonte: Ábaco

Comparativamente ao exercício de 2019, verificou-se acréscimo de 40,5% nas despesas liquidadas de pessoal.

Quadro 8 – Evolução despesas de Pessoal Liquidadas 2019 X 2020

Código	Conta despesa	Liquidado 2019	Liquidado 2020	Δ %
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	4.810.304,76	6.272.042,58	30,4

31901600	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	0	461.356,61	100,0
31911300	Obrigações Patronais	975.360,77	360.914,92	-63,0
31901300	Obrigações Patronais	20.999,88	1.042.216,11	4863,0
33904900	Auxílio-Transporte	48.062,27	65.206,37	35,7
33904600	Auxílio-Alimentação	587.476,26	848.490,23	44,4
Total de Gastos com Pessoal		6.442.203,94	9.050.226,82	40,5

Fonte: Ábaco.

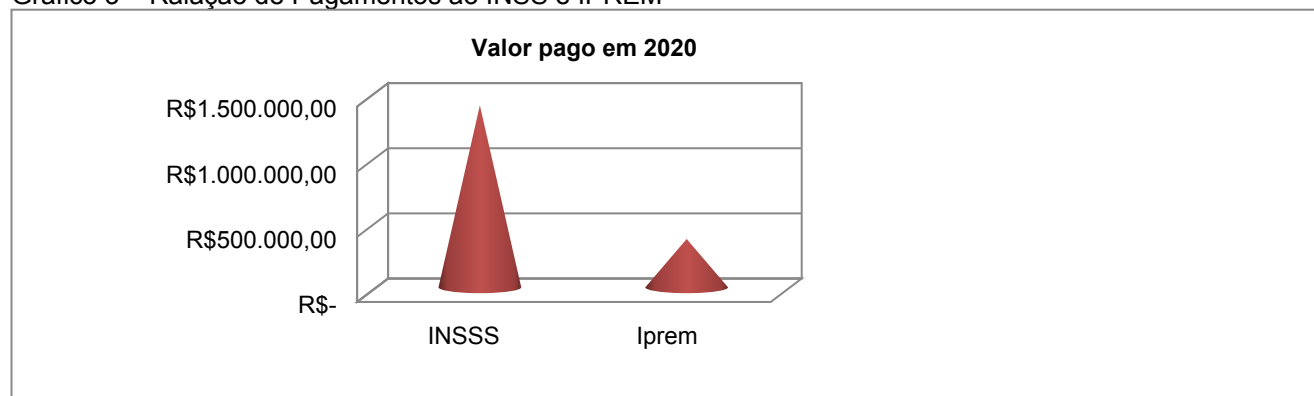
Em relação à folha de pagamento da Amlurb em dezembro de 2020 no quadro 9, verificamos que o total de gastos com pessoal corresponde a R\$ 1,4 milhões, e os gastos com cargos efetivos, incluindo os servidores cedidos, corresponde a 22% desse total. Os outros 78% correspondem aos gastos com cargos em comissão.

Quadro 9 – Comparativo de despesas entre cargos efetivos e cargos em comissão em dez/20

Vínculo	Vencimentos	Encargos	Benefícios	Total
Efetivos	R\$ 228.073,26	R\$ 62.839,82	R\$ 22.827,73	R\$ 313.740,81
Em comissão	R\$ 825.948,53	R\$ 174.050,11	R\$ 102.098,13	R\$ 1.102.096,77
Total	R\$ 1.054.021,79	R\$ 236.889,93	R\$ 124.925,86	R\$ 1.415.837,58

Ressalta-se que o gráfico 3 apresenta os pagamentos dos valores pagos em 2020 a título de INSS e Iprem, salientando que assim como os cargos em comissão, os cargos efetivos do quadro de pessoal da Amlurb contribuem até o teto do RGPS. Todavia, a contribuição dos servidores cedidos efetivos (ainda que exercendo cargos em comissão) é direcionada ao Iprem.

Gráfico 3 – Ralação de Pagamentos ao INSS e IPREM



Elaborado pela equipe técnica, com base na Peça 4, enviada pela AMLURB

Dessa forma, verificamos que os pagamentos ao Iprem em 2020 consistem em R\$ 371.125,00, enquanto que os pagamentos ao INSS resultaram R\$ 1.397.167,96. Tal diferença se refere ao elevado número de cargos em comissão na referida entidade.

3.8. Responsáveis

Responsável	Cargo
Roberto Serroni Perosa	Presidente Amlurb
Antônio Fernando Toledo Melara	Diretor Administrativo e Financeiro

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais, conclui-se que:

4.1. Partindo-se do pressuposto de que as competências burocráticas, técnicas e operacionais da Amlurb devem ser desempenhadas por servidores efetivos, conclui-se que a elevada vacância de cargos efetivos na entidade pode comprometer o princípio da continuidade do serviço público prestado pela entidade, notadamente em situações com eventuais trocas de gestão. (item 3.2.1.1)

4.2. A Amlurb se omitiu a proceder à nomeação dos candidatos aprovados em concurso, desrespeitando a jurisprudência sedimentada do STF no que tange ao dever imposto ao poder público de nomeação dos aprovados no período de validade do certame com relação ao número específico de vagas constantes do edital. (item 3.2.1.2)

4.3. Em vista da omissão da administração pública e o desperdício dos recursos públicos para a realização de certame sem preenchimento das vagas existentes, e considerando o caráter exemplificativo do rol de condutas que se enquadram no cometimento de atos de improbidade é possível enquadrar a presente situação no art. 11⁸ da Lei de Improbidade Administrativa - LIA, visto que atentou contra os princípios da Administração Pública e causou prejuízo ao erário.

⁸ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

4.4. Tendo em vista a inconstitucionalidade dos cargos em comissão na Amlurb e a prorrogação da efetivação da extinção da referida autarquia para 31.12.22 (LM nº 17.557/21), nos termos do art. 59 do mesmo Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 03/2002 - TCM), deve ser feita remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para avaliação da situação atual dos cargos em comissão providos na AMLURB, em vista do descumprimento do acórdão da ADI 2064901-79.2019.8.26.0000, bem como ajuizamento das ações cabíveis e apuração de eventual ato de improbidade administrativa, conforme LF nº 8.429/1992. (item 3.2.2)

4.5. Há falhas nos procedimentos e controles que permitam que os prontuários dos servidores estejam arquivados com os documentos necessários. (item 3.3.2)

4.6. O provimento dos cargos de Diretor e Coordenador de Programa I viola o art. 1º da LM nº 15.939/13, regulamentado pelo art. 2º do DM nº 57.557/16, em razão de não terem obedecido à reserva legal mínima de 20% (vinte por cento) para NNA. (item 3.6)

Recomenda-se ainda:

4.7. Que os prontuários sejam sempre instruídos com a foto 3x4 (método de identificação dos servidores conforme exigência do item 15.3.8 do edital), bem como que os documentos sejam entregues em cópias reprográficas frente e verso, acompanhadas dos originais para serem vistas no ato da posse ou em cópias reprográficas autenticadas conforme item 15.6 do Edital.

Em 17.08.2021.

**ANDREZA FAUCON COLOMBINI
FAGANELLI**
Agente de Fiscalização

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Agente de Fiscalização

LUCIANO TEIXEIRA

Supervisor da Unidade Técnica de Aposentadoria e Pensões - Substituto

De acordo, em

SAMARA XAVIER GOMES

Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle III - Substituta

RP: STMN