

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

Ordem de Serviço	eTCM	Período de Abrangência	Período de Realização
2021/05956	002083/2022	Exercício de 2021	07.01.22 a 08.03.22
Área Auditada			
Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de Auditoria			
Pessoal – Avaliar a regularidade das contratações de servidores para exercício de cargos em comissão e contratos temporários			
Objetivo da Auditoria			
Verificar a regularidade dos atos de pessoal			
Equipe Técnica			
Adriana Regina Takahashi		RF 20.170	
Tatiane Monique Spieler		RF 20.264	

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Parâmetros vinculantes fixados pelo STF para legitimidade de criação de cargos em comissão

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Índice de ocupação dos cargos comissionados SGM – fev a dez de 2021
- Gráfico 2 Índice de ocupação dos cargos comissionados SMUL – fev a dez de 2021
- Gráfico 3 Comparativo de gastos mensais com remuneração bruta de comissionados - 2020 x 2021
- Gráfico 4 Nomeações e exonerações ao longo do ano de 2021
- Gráfico 5 Total de cargos em comissão e funções de confiança x cargos vagos
- Gráfico 6 Contratados temporários

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Quantidade de servidores ativos, por vínculo, na PMSP – situação em dezembro de 2021.
- Quadro 2 Comparativo de quantitativos e representatividade dos cargos em comissão, por unidade (2020 e 2021).
- Quadro 3 Gastos com folha bruta total e folha bruta de comissionados 2021, por unidade.
- Quadro 4 Quadro-resumo das entrevistas e conclusão.
- Quadro 5 Cargos efetivos e respectivas atribuições legais.
- Quadro 6 Cargos efetivos aos quais competem as atribuições legais exercidas por servidores comissionados entrevistados, cujas nomeações foram consideradas ilegítimas.
- Quadro 7 Atribuições legais dos servidores comissionados entrevistados.
- Quadro 8 Número de cargos comissionados total, livres e ocupados na PMSP em 31.12.21.
- Quadro 9 Unidades com mais de 50% de vagas ocupadas por servidores com cargos em comissão “puros” na PMSP – dez/2021.
- Quadro 10 Prontuários dos ocupantes de cargos em comissão.
- Quadro 11 Posição dos contratados por tempo determinado em 31.12.21.
- Quadro 12 Comparativo 2020 x 2021.
- Quadro 13 Relação de comunicados dos processos seletivos em SME – 2021.
- Quadro 14 Prontuários dos contratados por tempo determinado.
- Quadro 15 Processos em tramitação.

LISTA DE SIGLAS

AHM – Autarquia Hospitalar Municipal
AGPP - Assistente de Gestão de Políticas Públicas
APDO - Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional
APPGG - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental
CEI – Centro de Educação Infantil
CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CGM – Controladoria Geral do Município
COGEP - Coordenadoria de Gestão de Pessoas
CPF – Cadastro de Pessoa Física
DISP – Declaração de Ingresso para o Serviço Público
DM - Decreto Municipal
DOC - Diário Oficial da Cidade
DRE - Diretoria Regional de Educação
DRE-BT- Diretoria Regional de Educação Butantã
DRE-CL - Diretoria Regional de Educação Campo Limpo
DRE-FB- Diretoria Regional de Educação Freguesia Brasilândia
DRE-G - Diretoria Regional de Educação Guaianases
DRE-I - Diretoria Regional de Educação Ipiranga
DRE-MP - Diretoria Regional de Educação São Miguel Paulista
DRE-PJ - Diretoria Regional de Educação Pirituba Jaraguá
DRE-SA - Diretoria Regional de Educação Santo Amaro
DRE-SM - Diretoria Regional de Educação São Mateus
EMEBS - Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos
INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LC - Lei Complementar Federal
LF - Lei Federal
LM - Lei Municipal
LOM – Lei Orgânica do Município
NBASP – Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público
PAF – Plano Anual de Fiscalização

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

PMSP - Prefeitura do Município de São Paulo

PRODAM – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do município de São Paulo

QPEA - Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia

RF - Registro Funcional

RG – Registro Geral

SEGES – Secretaria Executiva de Gestão

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SEL - Secretaria Municipal de Licenciamento

SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências

SISPATRI – Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos

SGM - Secretaria de Governo Municipal

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SME - Secretaria Municipal de Educação

SMG - Secretaria Municipal de Gestão

SMRI - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SMSUB – Secretaria Municipal de Subprefeituras

SMTUR - Secretaria Municipal de Turismo

SMUL - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

STF – Supremo Tribunal Federal

SUB-IP – Subprefeitura Ipiranga

SUB-JA – Subprefeitura Jabaquara

SUB-PI – Subprefeitura Pinheiros

SVMA – Secretaria do Verde e Meio Ambiente

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

A presente auditoria programada, autuada sob número eTCM 002083/2022 e autorizada pela Ordem de Serviço 2021/05956, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022, tem como objeto a avaliação da regularidade das contratações de servidores para ocupação de cargos em comissão e de servidores para ocupação de cargos por tempo determinado, mediante contratos temporários, no ano de 2021.

Tem como objetivo verificar a legitimidade dessas contratações, avaliando sua compatibilidade com a legislação aplicável.

O trabalho foi realizado no período compreendido entre o dia 07.01.22 a 08.03.22 e abrangeu os procedimentos realizados e os documentos emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) durante o exercício de 2021.

Justifica-se a presente auditoria programada na competência legal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) para examinar a legalidade de atos de admissão de pessoal, insculpada no art. 48 da Lei Orgânica do Município.

No que diz respeito às contratações de servidores para exercício de cargos comissionados, constatou-se uma diminuição inexpressiva (0,62%) na ocupação desses cargos em 2021, ao passo que houve um aumento nominal de 15,49% das despesas com sua folha de pagamento bruta.

Constatou-se ainda que 96,96% dos cargos em comissão analisados pela equipe de auditoria são ilegítimos porque infringem a regra constitucional da exigência de concurso público e compreendem atividades que são competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses servidores. Não obstante, a falta de descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos comissionados na legislação municipal e a ausência de fixação de quantitativos máximos ou proporcionalidade, torna inconstitucionais e ilegais as nomeações, o exercício e a ocupação desses cargos.

Foi também constatada inconstitucionalidade por afronta aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público na constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP, mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos que exercem atribuições típicas de servidores efetivos.

Ficou ainda caracterizada a deficiência na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, tanto dos servidores comissionados, quanto dos contratados por tempo determinado, o que denota fragilidade do controle dos dados pessoais, falta de procedimentos e de padrões.

No que tange aos contratos por tempo determinado constatou-se ainda que não foram observados os procedimentos de contratação de pessoal da SME nos processos SEI para contratação por tempo determinado, em 2021, exigidos pelo DM nº 54.851/14 e que a amostra selecionada contempla a contratação de um professor por tempo determinado que desatende o disposto no parágrafo 2º do art. 3º da LM nº 10.793/89.

Diante da verificação de ocorrência das irregularidades acima citadas, a equipe de auditoria formulou as seguintes propostas de determinação à PMSP: imediata extinção dos cargos em comissão vagos que não cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, infringindo a regra constitucional do concurso público; a exoneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão que não cumprem os parâmetros constitucionais objetivos e subjetivos de legitimidade para exercício de função de chefia, direção ou assessoramento; a exoneração dos servidores comissionados no exercício de atividades com atribuições típicas de carreiras efetivas já existentes na estrutura organizacional da PMSP e sua substituição por servidores efetivos; a elaboração de um plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos, na impossibilidade de imediato cumprimento das determinações acima propostas; reiteração da determinação contida nos autos do eTCM 005538/2021 no sentido de que a PMSP supra as deficiências na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais tanto dos servidores ocupantes dos cargos em comissão, quanto dos contratados por tempo determinado.

Ademais, foram propostas recomendações no sentido reformar todo ordenamento municipal que trata da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais

de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos.

À Secretaria Municipal de Educação (SME) foi proposta recomendação para que torne mais ágil o trâmite para a realização dos concursos públicos que estão atualmente em andamento para os cargos de professor de educação infantil, ensino fundamental I, II e médio, de modo a evitar a solução temporária com a celebração de contratos temporários e buscar soluções definitivas à falta destes servidores.

Por fim, a equipe de auditoria recomendou o envio de cópia deste relatório à CGM e, especialmente, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 71, XI, da Constituição Federal e do art. 59 do Regimento Interno deste TCMSP, para apuração de indício de prática de ato de improbidade administrativa na nomeação de servidores em comissão para exercício de atividades típicas de carreiras efetivas em desvio de finalidade e averiguação da possibilidade de ajuizamento das ações de controle de constitucionalidade cabíveis para declaração de ilegitimidade dos cargos em comissão que integram a estrutura da PMSP, no caso de omissão dos responsáveis no cumprimento das determinações e recomendações.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1. Destinatários da auditoria.....	12
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	12
1.2.1. Cargos comissionados.....	13
1.2.2. Contratados por tempo determinado	13
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho.....	13
2. METODOLOGIA.....	13
2.1. Critérios adotados	13
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	14
2.3. Limitações do trabalho de auditoria.....	14
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	15
3.1. Cargos em comissão.....	15
3.1.1. Achado 01 - Diminuição inexpressiva na ocupação de cargos em comissão em 2021 ocasionada pela falta de implementação de medidas de racionalização administrativa exigidas pelo DM nº 60.038/20.....	15
3.1.2. Achado 02 - Aumento nominal de 15,49% de despesas com folha de pagamento bruta de cargos comissionados em 2021, em infringência ao art. 8º, caput e inciso V da LC nº 173/20.	20
3.1.3. Achado 03 - à regra constitucional do concurso público decorrente da criação de cargos em comissão ilegítimos	24
3.1.4. Achado 04 - Desvio de finalidade na nomeação de servidores comissionados e afronta aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público	36
3.1.5. Achado 05 - Inexistência de leis e decretos municipais que descrevem as atribuições de cargos em comissão	41
3.1.6. Achado 06 - Afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade na criação e ocupação de cargos em comissão.....	44
3.1.7. Achado 07 - Deficiências na composição, instrução e organização nos prontuários funcionais dos ocupantes de cargos em comissão	51

3.2. Contratos por tempo determinado.....	53
3.2.1. Achado 08 - Desrespeito às determinações constantes do art. 1º do DM nº 54.851/14.....	53
3.2.2. Achado 09 - Deficiências na composição, instrução e organização nos prontuários funcionais dos ocupantes de cargos por tempo determinado.	59
3.2.3. Achado 10 - Falta de celeridade nos trâmites dos concursos públicos	62
3.2.4. Achado 11 – Contratação do mesmo professor em desconformidade com o prazo determinado na LM nº 10.793/89.....	64
4. CONCLUSÃO	65
5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	67
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	67
6.1. Propostas de determinações.....	67
6.2. Propostas de recomendações.....	68

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria programada com o objetivo de verificar a regularidade dos atos de pessoal relacionados ao quadro de servidores ocupantes de cargos em comissão, bem como dos servidores contratados por tempo de serviço determinado, durante o exercício de 2021, no âmbito da PMSP.

A realização da presente auditoria programada justifica-se na sua previsão no PAF de 2021.

1.1. Destinatários da auditoria

O presente relatório de auditoria destina-se primeiramente aos relatores e à apreciação do colegiado do Tribunal. Além disso, os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre legalidade dos atos de pessoal e folha de pagamento da PMSP, são:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos, bem como pode servir de suporte a comissões que tratem de tema relacionado.
- Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.
- Sociedade: visando ao controle social, a prestação de contas, o atendimento às necessidades de informações e a tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

Por fim, este relatório subsidiará a elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (RAF), insumo essencial para instruir o julgamento, pelo Plenário do TCMSP, das contas de 2021 da PMSP.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

Devido aos distintos assuntos abordados no presente relatório, passa-se a visualizar o objeto, objetivo e escopo de auditoria por tema.

1.2.1. Cargos comissionados

A presente auditoria tem, dentre seus objetos, as contratações de servidores para exercício de cargos em comissão no exercício de 2021, sendo seu objetivo a verificação da regularidade desses atos de pessoal e a apuração de eventuais desvios de finalidade relacionados aos requisitos para sua criação, ocupação e exercício dos cargos comissionados.

O escopo do trabalho abrange o levantamento do número de contratações em 2021, os gastos envolvidos, a legitimidade das nomeações e exercício dos cargos a ser verificada mediante entrevista de servidores e, por amostragem, a verificação dos prontuários funcionais.

1.2.2. Contratados por tempo determinado

Em relação às contratações por tempo determinado, o objeto será os contratos firmados, bem como os processos administrativos que cuidaram da contratação temporária, tendo por objetivo final verificar a regularidade das contratações temporárias no município de São Paulo.

O escopo do trabalho abrange o levantamento dos processos seletivos para as contratações em caráter temporário, bem como análises quanto à regularidade das contratações e verificações, por amostragem, dos documentos contidos nos prontuários dos servidores contratados no ano de 2021.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Os exames foram conduzidos em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), sendo consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria Integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI, compreendendo a constatação com base nos testes efetuados, das evidências e dos registros, bem como da avaliação das práticas adotadas pelo órgão auditado.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados como critérios os seguintes normativos: Constituição Federal de 1988 (CF/88),

Lei Complementar Federal (LC) nº 173/20, Súmula Vinculante nº 13, Tema nº 1.010 STF, Lei Federal (LF) nº 13.709/18, LF nº 8.429/92, LF nº 4.717/65, LCs nº 7 e nº 8/70, LM nº 17.437/20, LM nº 17.224/19, LM nº 17.068/19, LM nº 16.974/18, LM nº 16.193/15, LM nº 16.119/15, LM nº 10.793/89, LM nº 8.989/79, Lei Orgânica do Município (LOM), Decreto Municipal (DM) nº 60.038/20, DM nº 59.685/20, DM nº 59.775/20, DM nº 29.291/20, DM nº 58.031/17, DM nº 54.851/14, DM nº 53.177/12, DM nº 41.285/01, DM nº 16.644/80, DM nº 59.432/20, DM nº 53.177/12, DM nº 50.898/09, Comunicados SME 1.308, 1.309 e 1.310.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Para coleta dos dados foram utilizados procedimentos de indagação por meio de requisições de documentos, entrevistas através do uso de formulários *online*, uso de dados existentes disponibilizados pela entidade auditada ou disponíveis nos portais da internet, consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC).

Os dados recebidos foram organizados, tabulados, separados e analisados, de forma que a equipe pudesse fundamentar sua opinião. Ainda, foram buscados dados para evidenciar os achados de auditoria, respondendo as questões abordadas na matriz de planejamento.

Na fase de planejamento as análises de dados iniciais foram aprofundadas, de forma a permitir a análise dos argumentos, afirmações e documentação encaminhada pelos responsáveis. Foram feitas também análises qualitativas, com base no julgamento profissional da equipe de auditoria, obtendo uma conclusão sobre o objeto da auditoria.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Foi possível observar algumas inconsistências nas planilhas encaminhadas pela Origem, especialmente no que diz respeito aos dados requisitados pela auditoria sobre aos servidores comissionados.

Em relação aos prontuários, a grande quantidade de documentos constantes em um único prontuário, bem como a forma de digitalização, anexação dos documentos e envio para o TCMSP variou entre os diversos órgãos da PMSP, acarretando em maior tempo despendido nas conferências pela falta de padronização.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Cargos em comissão

3.1.1. Achado 01 - Diminuição inexpressiva (0,62%) na ocupação de cargos em comissão em 2021 ocasionada pela falta de implementação de medidas de racionalização administrativa exigidas pelo DM nº 60.038/20.

A fim de verificar a diminuição/aumento do número de ocupantes de cargo em comissão na PMSP, no ano de 2021, especificando se houve alteração significativa em relação ao ano anterior, bem como qual percentual esses cargos representam no total de servidores da PMSP foi solicitado à Secretaria Executiva de Gestão (SEGES) e analisados os quantitativos totais de servidores, discriminados por vínculos jurídicos e por secretaria, no ano de 2021 e a listagem dos ocupantes de cargos em comissão, seus respectivos cargos e lotação, além dos dados constantes do eTCM 1728/2021, referente à auditoria programada de regularidade de atos de pessoal relacionados ao quadro de servidores ocupantes de cargos em comissão – 2019 e 2020.

Critério: DM nº 60.038/20.

Evidências: Em dezembro de 2021, a PMSP contava com 121.977 servidores ativos na administração direta, distribuídos, segundo informações da SEGES, de acordo com as relações jurídico-administrativas nos vínculos que seguem:

Quadro 1 - Quantidade de servidores ativos, por vínculo, na PMSP – situação em dezembro de 2021

Vínculo do servidor	Quantidade	Análise Vertical
Eletivo	1 ¹	0,00%
Admitidos	643	0,53%
Contratados por tempo determinado	3.041	2,49%
Cargos efetivos	112.872	92,54%
Cargos em comissão	5.355	4,39%
Requisitados	65	0,05%
Total	121.977	100%

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

¹ Diante do falecimento do Sr. Prefeito Municipal eleito, aos 16.05.2021, em dezembro de 2021 a PMSP contava com um único servidor ocupante de cargo eletivo.

Nota-se que o quantitativo de cargos em comissão representou 4,39% do total de cargos da PMSP ao final do ano de 2021, enquanto os cargos efetivos representavam o percentual de 92,54%.

Dentre o total de cargos ocupados, o quadro 2 trata do quantitativo e do percentual de servidores ocupantes de cargo em comissão em cada uma das unidades da PMSP. Vejamos:

Quadro 2 – Comparativo de quantitativos e representatividade dos cargos em comissão, por unidade (2020 e 2021)

Unidade	2020		2021	
73-SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - antiga Secretaria Municipal de Turismo (DM 60.038/2020)	31	91,18%	48	90,57%
26-SEC. MUNICIPAL DE JUSTICA	30	90,91%	11	84,62%
36-SEC. MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	40	80,00%	40	76,92%
30-SEC. MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	118	78,15%	106	76,26%
34-SEC. MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADAN	191	63,88%	192	64,00%
23-SEC. MUNICIPAL DE INOVACAO E TECNOLOGIA	134	67,34%	113	60,43%
12-SEC. MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS	327	54,87%	297	58,93%
20-SEC. MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES	30	50,00%	31	49,21%
11- SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL	326	69,07%	463	47,63%
22-SEC. MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OB	117	47,56%	117	47,56%
27-SEC. MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE	355	46,04%	348	46,40%
25-SEC. MUNICIPAL DE CULTURA	425	35,04%	424	36,39%
55-SUBPREFEITURA JABAQUARA	44	32,84%	38	33,33%
44-SUBPREFEITURA CASA VERDE/CACHOEIRINHA	36	33,96%	35	32,41%
60-SUBPREFEITURA PARELHEIROS	31	31,00%	30	32,26%
50-SUBPREFEITURA BUTANTA	34	25,95%	39	31,45%
19-SEC. MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	195	28,34%	203	30,76%
58-SUBPREFEITURA M'BOI MIRIM	30	26,55%	31	28,70%
72-SUBPREFEITURA SAPOPEMBA	33	30,56%	29	27,62%
14-SEC. MUNICIPAL DE HABITACAO	69	27,49%	70	26,42%
32-CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO	43	24,57%	44	25,29%
56-SUBPREFEITURA CIDADE ADEMAR	23	21,90%	24	24,74%
62-SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO	29	20,71%	30	24,59%
69-SUBPREFEITURA VILA PRUDENTE	27	21,95%	26	24,53%
24-SEC. MUNICIPAL DE ASSIST E DESENV SOCIAL	217	23,36%	220	23,94%
52-SUBPREFEITURA VILA MARIANA	32	20,65%	34	22,37%
53-SUBPREFEITURA IPIRANGA	27	17,65%	32	21,77%
59-SUBPREFEITURA CAPELA DO SOCORRO	24	18,60%	26	20,63%
29-SEC. MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO	81	13,24%	142	20,52%
41-SUBPREFEITURA PERUS/ANHANGUERA	21	17,36%	22	19,30%

51-SUBPREFEITURA PINHEIROS	32	19,39%	29	18,83%
66-SUBPREFEITURA ARICANDUVA/FORMOSA/CARRAO	38	22,22%	29	18,83%
54-SUBPREFEITURA SANTO AMARO	30	18,40%	26	18,71%
71-SUBPREFEITURA CIDADE TIRADENTES	23	17,56%	23	18,40%
47-SUBPREFEITURA VILA MARIA/VILA GUILHERME	27	17,31%	24	16,90%
57-SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO	26	15,29%	27	16,77%
48-SUBPREFEITURA LAPA	29	15,85%	28	16,47%
65-SUBPREFEITURA MOOCA	30	15,08%	30	16,13%
70-SUBPREFEITURA SAO MATEUS	26	14,29%	27	15,88%
46-SUBPREFEITURA JACANA/TREMEMBE	28	16,09%	24	15,79%
45-SUBPREFEITURA SANTANA/TUCURUVI	29	15,10%	27	14,92%
49-SUBPREFEITURA SE	42	14,89%	40	14,65%
67-SUBPREFEITURA ITAQUERA	23	10,65%	29	14,65%
42-SUBPREFEITURA PIRITUBA	18	10,84%	24	14,37%
61-SUBPREFEITURA PENHA	27	13,57%	25	13,59%
64-SUBPREFEITURA ITAIM PAULISTA	19	10,33%	21	11,60%
43-SUBPREFEITURA FREGUESIA DO O/BRASILANDIA	18	9,42%	20	10,99%
63-SUBPREFEITURA SAO MIGUEL	26	9,85%	28	10,85%
68-SUBPREFEITURA GUAIANASES	22	10,05%	23	10,85%
21-PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO	57	7,02%	65	8,24%
17-SEC. MUNICIPAL DA FAZENDA	74	6,99%	71	6,89%
38-SEC. MUNICIPAL DE SEGURANCA URBANA	137	2,18%	126	2,01%
18-SEC. MUNICIPAL DA SAUDE	222	1,43%	352	1,59%
16-SEC. MUNICIPAL DE EDUCACAO	1053	1,32%	972	1,22%
13-SEC. MUNICIPAL DE GESTAO	147	33,18%	Incorporada pela Secretaria de Governo Municipal (DM 60.038/2020)	
37-SEC. MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	65	41,67%	Incorporada pela Secretaria Municipal de Licenciamento (DM 60.038/2020)	
Total Geral	5.388	4,65%	5.355	4,39%

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Da análise comparativa entre dezembro de 2020 e 2021, verifica-se uma diminuição inexpressiva de 33 vagas no número de servidores ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Essas vagas representam apenas 0,62% do universo de cargos em comissão ocupados em dezembro de 2021 (5.355).

A diminuição é dita inexpressiva considerando, especialmente, a publicação do DM nº 60.038 de 31.12.20 que dispõe sobre a reorganização dos órgãos da administração municipal.

Dentre as principais alterações da estrutura organizacional, destaca-se a incorporação da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) pela Secretaria de Governo Municipal (SGM), a incorporação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) pela Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e a transferência da Coordenadoria de Relações Internacionais do Gabinete do Prefeito para a Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR), passando a denominar-se Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI).

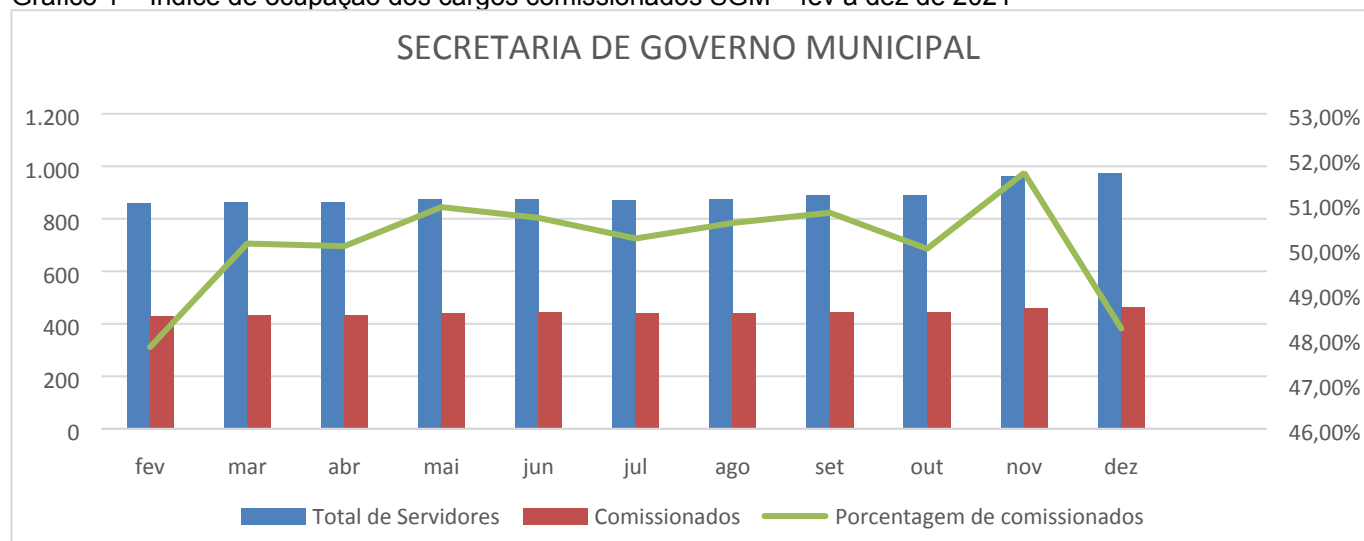
Ainda que à SGM e à SMUL tenham sido incorporados o pessoal e os cargos das extintas SMG e SMDU, (nos termos do art. 1º, § 1º² do DM nº 60.038/20), não há evidências de que foram adotadas medidas de racionalização das estruturas administrativas das Secretarias reorganizadas, no prazo de 30 dias contados da data de publicação do decreto, exigência insculpida em seu art. 8º³, inclusive no que atine aos cargos de provimento em comissão.

Tanto é assim que o índice de ocupação destes cargos, de fevereiro de 2021 (quando deveriam ser adotadas medidas de racionalização da estrutura administrativa) até dezembro de 2021, manteve-se sempre acima de 47% do número total de servidores do órgão, no caso da SGM e 17% no caso da SMUL.

² Art. 1º, § 1º Em decorrência do disposto no "caput" deste artigo, ficam incorporadas à SMUL e à SGM, respectivamente, as atribuições, unidades administrativas, colegiados, bens patrimoniais, serviços, contratos, acervos, pessoal, recursos orçamentários e cargos da SMDU e SG, respeitadas as demais disposições deste decreto.

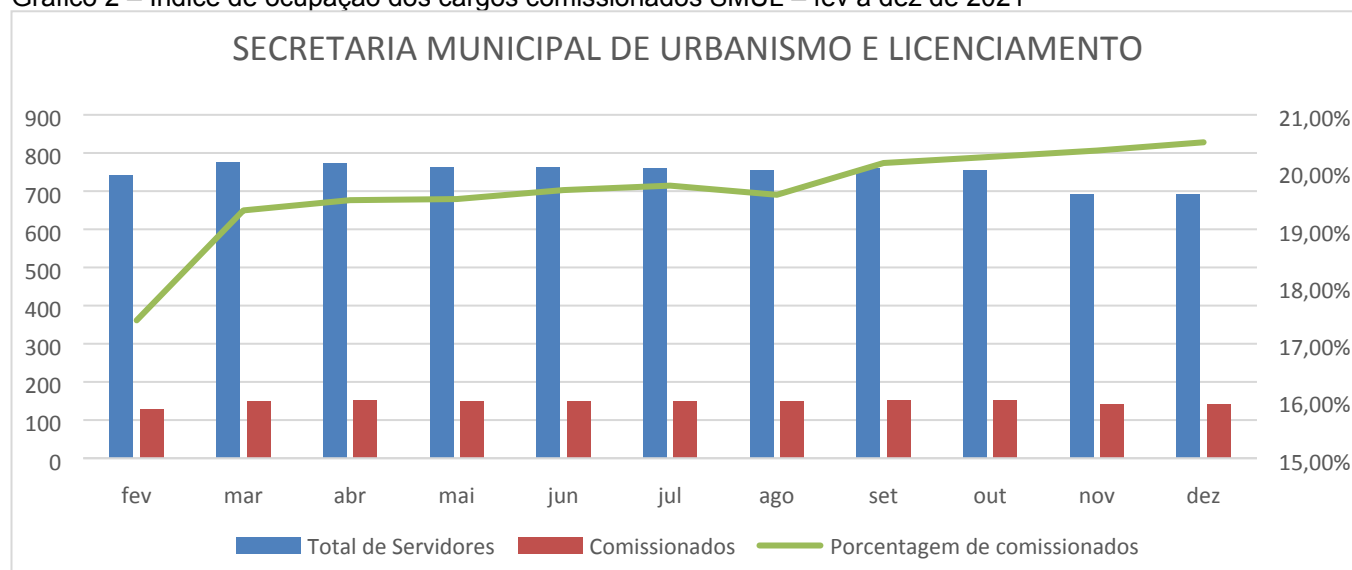
³ Art. 8º As Secretarias reorganizadas nos termos deste decreto deverão adotar as medidas necessárias para a adequação e racionalização de suas respectivas estruturas administrativas em 30 (trinta) dias contados da data de publicação deste decreto.

Gráfico 1 – Índice de ocupação dos cargos comissionados SGM – fev a dez de 2021



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Gráfico 2 – Índice de ocupação dos cargos comissionados SMUL – fev a dez de 2021



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Assim sendo, conclui-se que, embora exista uma diminuição na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021, trata-se de uma diminuição inexpressiva (0,62%), ocasionada, inclusive, pela falta de implementação das medidas de racionalização administrativa exigidas pelo DM nº 60.038/20, normativo que regulamenta a reorganização dos órgãos da administração municipal de 2021.

3.1.2. Achado 02 - Aumento nominal de 15,49% de despesas com folha de pagamento bruta de cargos comissionados em 2021, em infringência ao art. 8º, caput e inciso V da LC nº 173/20.

Para averiguar se houve aumento de despesas com a contratação de cargos comissionados em 2021 e verificar a representatividade dessas despesas em relação aos gastos com folha de pagamento de todos os servidores da Administração Direta foi feita a análise dos valores totais pagos em 2021, separados por vínculo e por secretaria, dos servidores públicos municipais.

Crítérios: art. 8º, caput e inciso V da LC nº 173/20.

Evidências: Conforme dados de planilhas encaminhados pela SEGES, em 2021, foram gastos R\$ 10.421.854.012,61 com a folha de pagamento de todos os servidores da PMSP (remuneração bruta), sendo que R\$ 256.189.584,93 representam os gastos de folha de pagamento de servidores comissionados, assim distribuídos nas unidades da Administração Direta:

Quadro 3 – Gastos com folha bruta total e folha bruta comissionados 2021 por unidade

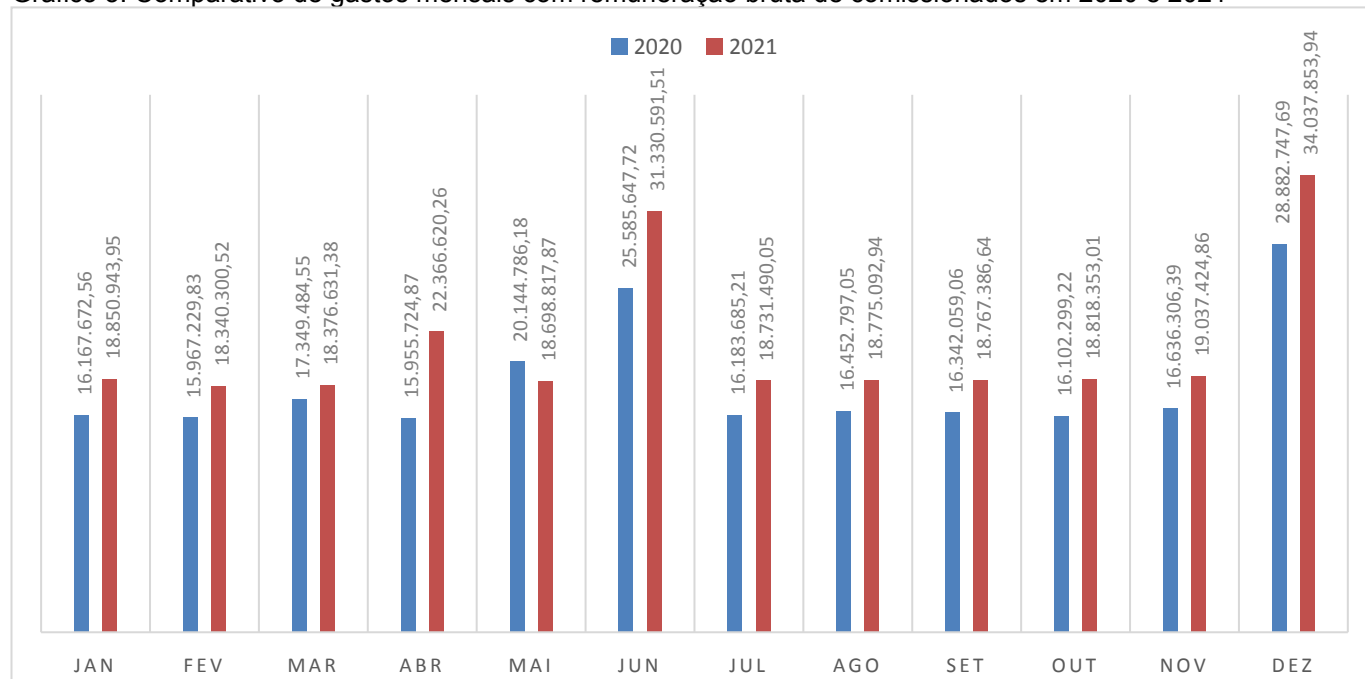
Unidade	Total	Com cargos comissionados	Percentual de gastos com comissionados
73-SECRETARIA MUNICIPAL DE RELACOES INTERNACIONAIS	R\$ 3.535.439,71	R\$ 2.748.357,70	77,74%
26-SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTICA	R\$ 1.865.079,64	R\$ 1.373.460,14	73,64%
30-SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	R\$ 8.645.301,58	R\$ 5.265.576,80	60,91%
36-SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	R\$ 4.274.159,69	R\$ 2.580.153,40	60,37%
34-SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	R\$ 16.638.256,32	R\$ 9.232.341,84	55,49%
23-SECRETARIA MUNICIPAL DE INOVACAO E TECNOLOGIA	R\$ 10.605.973,32	R\$ 5.209.808,89	49,12%
12-SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS	R\$ 31.702.865,14	R\$ 11.739.869,15	37,03%
20-SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO	R\$ 5.808.909,04	R\$ 2.052.013,27	35,33%
11-SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL	R\$ 73.553.434,47	R\$ 24.419.184,18	33,20%
60-SUBPREFEITURA PARELHEIROS	R\$ 6.349.155,62	R\$ 1.817.046,82	28,62%
44-SUBPREFEITURA CASA VERDE/CACHOEIRINHA	R\$ 7.080.238,94	R\$ 1.783.825,60	25,19%
27-SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE	R\$ 55.236.495,31	R\$ 13.243.608,18	23,98%
72-SUBPREFEITURA SAPOPEMBA	R\$ 7.264.070,88	R\$ 1.538.385,11	21,18%
55-SUBPREFEITURA JABAQUARA	R\$ 8.891.292,15	R\$ 1.876.153,25	21,10%
58-SUBPREFEITURA M'BOI MIRIM	R\$ 7.918.054,16	R\$ 1.595.699,21	20,15%

22-SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS	R\$ 24.184.818,14	R\$ 4.658.382,94	19,26%
62-SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO	R\$ 8.217.041,28	R\$ 1.576.271,98	19,18%
25-SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	R\$ 83.662.849,26	R\$ 15.815.839,14	18,90%
50-SUBPREFEITURA BUTANTA	R\$ 9.343.533,09	R\$ 1.724.786,13	18,46%
41-SUBPREFEITURA PERUS/ANHANGUERA	R\$ 8.266.575,00	R\$ 1.427.772,48	17,27%
19-SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	R\$ 49.543.935,85	R\$ 8.537.482,84	17,23%
71-SUBPREFEITURA CIDADE TIRADENTES	R\$ 8.424.809,97	R\$ 1.346.103,64	15,98%
56-SUBPREFEITURA CIDADE ADEMAR	R\$ 8.349.747,70	R\$ 1.310.873,08	15,70%
54-SUBPREFEITURA SANTO AMARO	R\$ 10.658.355,09	R\$ 1.613.600,88	15,14%
14-SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITACAO	R\$ 26.551.035,04	R\$ 3.935.601,33	14,82%
69-SUBPREFEITURA VILA PRUDENTE	R\$ 8.269.968,19	R\$ 1.217.497,80	14,72%
52-SUBPREFEITURA VILA MARIANA	R\$ 13.421.014,09	R\$ 1.791.879,94	13,35%
47-SUBPREFEITURA VILA MARIA/VILA GUILHERME	R\$ 10.532.317,08	R\$ 1.405.602,93	13,35%
70-SUBPREFEITURA SAO MATEUS	R\$ 12.280.619,47	R\$ 1.619.990,06	13,19%
59-SUBPREFEITURA CAPELA DO SOCORRO	R\$ 9.626.261,15	R\$ 1.258.945,04	13,08%
24-SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSIST E DESENV SOCIAL	R\$ 82.845.536,31	R\$ 9.883.701,90	11,93%
67-SUBPREFEITURA ITAQUERA	R\$ 13.093.121,98	R\$ 1.549.229,51	11,83%
48-SUBPREFEITURA LAPA	R\$ 12.415.257,48	R\$ 1.460.699,34	11,77%
66-SUBPREFEITURA ARICANDUVA/FORMOSA/CARRAO	R\$ 13.017.793,49	R\$ 1.521.749,25	11,69%
42-SUBPREFEITURA PIRITUBA/JARAGUA	R\$ 11.637.550,56	R\$ 1.355.641,94	11,65%
53-SUBPREFEITURA IPIRANGA	R\$ 12.841.035,28	R\$ 1.487.558,52	11,58%
61-SUBPREFEITURA PENHA	R\$ 11.686.708,84	R\$ 1.326.817,63	11,35%
51-SUBPREFEITURA PINHEIROS	R\$ 12.284.959,47	R\$ 1.386.155,28	11,28%
32-CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO	R\$ 24.594.715,82	R\$ 2.763.847,31	11,24%
46-SUBPREFEITURA JACANA/TREMEMBE	R\$ 11.381.316,73	R\$ 1.230.119,27	10,81%
57-SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO	R\$ 13.034.118,38	R\$ 1.400.321,27	10,74%
49-SUBPREFEITURA SE	R\$ 18.190.583,74	R\$ 1.932.875,90	10,63%
63-SUBPREFEITURA SAO MIGUEL	R\$ 14.993.597,24	R\$ 1.588.519,94	10,59%
65-SUBPREFEITURA MOOCA	R\$ 15.152.978,39	R\$ 1.534.812,91	10,13%
64-SUBPREFEITURA ITAIM PAULISTA	R\$ 11.958.375,32	R\$ 1.189.033,16	9,94%
45-SUBPREFEITURA SANTANA/TUCURUVI	R\$ 13.251.737,37	R\$ 1.260.529,06	9,51%
43-SUBPREFEITURA FREGUESIA DO O/BRASILANDIA	R\$ 12.609.358,76	R\$ 1.197.330,11	9,50%
68-SUBPREFEITURA GUAIANASES	R\$ 13.175.798,46	R\$ 1.157.660,05	8,79%
29-SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO	R\$ 79.117.587,37	R\$ 6.680.102,39	8,44%
38-SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANCA URBANA	R\$ 418.283.591,69	R\$ 5.646.247,40	1,35%
21-PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO	R\$ 163.356.948,05	R\$ 2.050.785,48	1,26%
17-SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	R\$ 249.576.204,05	R\$ 3.091.084,05	1,24%
18-SECRETARIA MUNICIPAL DA SAUDE	R\$ 1.729.757.049,16	R\$ 14.713.797,04	0,85%
16-SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	R\$ 6.922.896.482,30	R\$ 53.064.852,47	0,77%
TOTAL GERAL	R\$ 10.421.854.012,61	R\$ 256.189.584,93	2,46%

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Na verificação mês a mês, assim como em 2020, em 2021 houve um aumento justificado⁴ de gastos com remuneração dos cargos em comissão nos meses de junho e dezembro, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 3: Comparativo de gastos mensais com remuneração bruta de comissionados em 2020 e 2021



Fonte: eTCM 1728/2021 e SEGES.

Comparados os gastos totais da folha de pagamento bruta de cargos comissionados em 2020 (R\$ 221.770.440,33) com os gastos totais em 2021 (R\$ 256.131.506,93) verifica-se um incremento na ordem de R\$ 34.361.066,60, o que representa um acréscimo de 15,49%.

Esse aumento nominal das despesas com pessoal, em especial, da folha de pagamento de cargos comissionados na ordem de 15,49%, por si só, é suficiente para constatar a infringência ao art. 8º, caput e inciso V da Lei Complementar nº 173/2020⁵, que proíbe entes federativos afetados pela situação de calamidade pública decretada em razão da pandemia de Covid-19, de

⁴ Considera-se, para tanto, a justificativa apresentada pela Cogep, no eTCM 1728/2021, informando que “nos meses de maio e junho o aumento se deu em consequência do pagamento de Bonificação por Resultados. Tal bonificação foi instituída pela LM nº 17.224/2019, referindo-se ao prêmio pelo cumprimento das metas acordadas no Programa de Metas de 2019. Em relação ao mês de dezembro, o incremento de gastos se deu em razão do pagamento do décimo terceiro salário (gratificação natalina)”.
⁵ LC vigente até 31.12.2021.

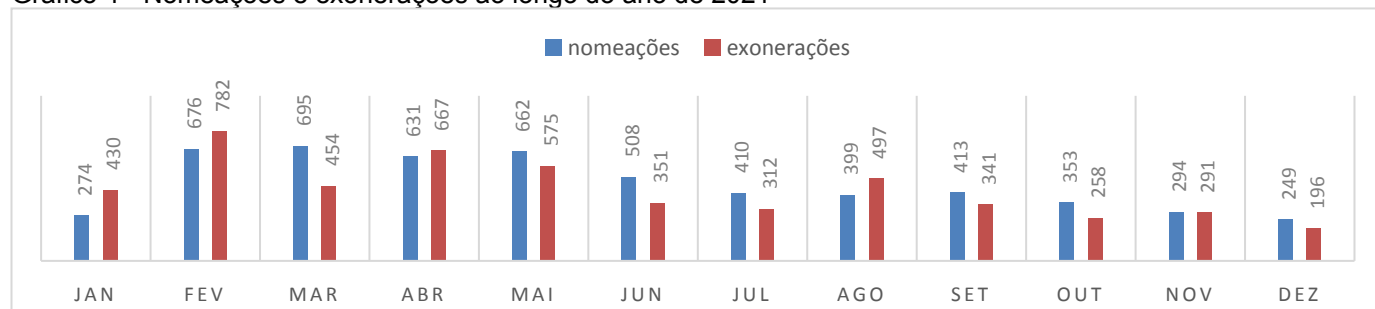
admitirem ou contratarem pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretassem aumento de despesa.

Não obstante, uma simples análise da relação de nomeados para exercício de cargos comissionados em 2021, apresentada pela SEGES, permite concluir que houve admissão de pessoal que não configura reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento.

Basta verificar na relação, a nomeação de 381 servidores para os cargos de Encarregado de Equipe, Encarregado de Equipe I, Encarregado de Equipe II, Encarregado de Serviços Gerais, Auxiliar de Gabinete, cargos esses que, pela própria nomenclatura, são incompatíveis com atribuições de chefia, direção ou assessoramento.

Ademais, corroborando a conclusão acerca do aumento das despesas de pessoal com folha de pagamento de cargos em comissão, conforme informado pela SEGES, em 2021, o número total de nomeações de comissionados (5.564) ultrapassou as exonerações (5.154).

Gráfico 4 - Nomeações e exonerações ao longo do ano de 2021

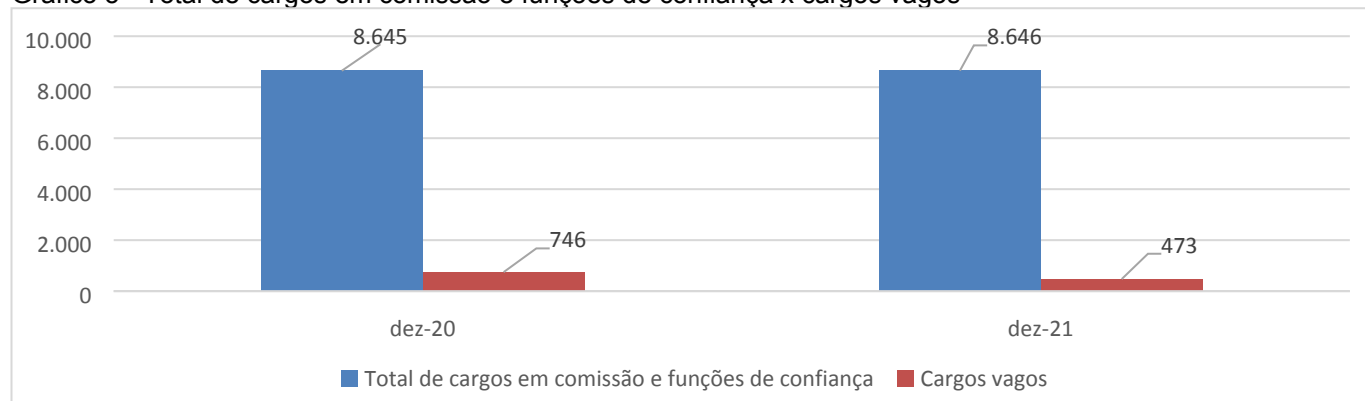


Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Como se pode observar no gráfico 4, foi no primeiro semestre de 2021, especialmente nos meses de fevereiro, março, abril e maio, em que ocorreu o maior número de exonerações e de nomeações. O mesmo gráfico aponta certo equilíbrio entre contratações e exonerações no segundo semestre.

A diferença positiva entre o número de nomeações e exonerações fez diminuir o índice de vacância de cargos em comissão e funções de confiança de 8,62% em dezembro de 2020 para 5,47% em dezembro de 2021, conforme representado, em números absolutos, no gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Total de cargos em comissão e funções de confiança x cargos vagos



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Desta feita, constata-se o aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento de cargos comissionados no exercício de 2021, em infringência ao art. 8º, caput e inciso V da LC nº 173/20.

3.1.3. Achado 03 – Infringência à regra constitucional do concurso público resultante da criação de cargos em comissão ilegítimos

A regra constitucional insculpida no art. 37, inciso II, da CF/88 para investidura em cargo ou emprego público é a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Excepcionalmente e, restrita às funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, inciso V), a CF/88 admite as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Considerando que as definições de chefia, direção e assessoramento não constam do texto constitucional, coube ao STF fixar os parâmetros para identificação destas funções, o que ocorreu de forma vinculante no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, em regime de Repercussão Geral (Tema nº 1.010).

Desse julgamento, destacamos a fixação do seguinte parâmetro objetivo: os cargos em comissão somente se justificam para as funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando às atividades burocráticas, técnicas ou operacionais (item “a” do Tema nº 1.010).

Esse parâmetro objetivo nada mais é do que a consolidação de entendimento pacífico do STF de que “atribuições meramente executivas ou operacionais não autorizam a criação de cargos em

comissão e funções de confiança, sob pena de à obrigatoriedade de concurso público, [...] ⁶ e de que “as habilidades, competências e aptidões associadas a cargos em comissão não podem atinar com o desempenho usual de tarefas burocráticas, rotineiras e operacionais permanentes” ⁷.

No mesmo sentido, a doutrina mais moderna destaca que os cargos em comissão são:

[...] legítimos quando exigem **habilidades estratégicas e analíticas incomum**, próprias de uma elite administrativa capaz de diagnosticar problemas, planejar programas, elaborar acordos, negociar com equipes e inovar em nível gerencial e estratégico. [...] quando assumem funções de liderança pública e assessoramento superior da administração e **exigem habilidades, aptidões e competências especiais** de seus exercentes. [...] ⁸ (grifamos)

Ou seja: não basta que cargos de chefia e direção comissionados sejam dotados de poder de comando ou capacidade decisória. Da mesma forma, o assessor comissionado não pode prestar um simples ou qualquer serviço de apoio ao superior hierárquico. Todos exigem capacidades diferenciadas e especializadas ligadas à administração superior, segundo políticas públicas, eleitas e priorizadas, pelo governo eleito ⁹. Os cargos de direção, chefia e assessoramento que atendem às atividades estatais (não governamentais), permanentes e rotineiras por natureza, não podem ser ocupados por comissionamento.

Além da exigência do parâmetro objetivo, a legitimidade dos cargos em comissão depende da presença do parâmetro subjetivo, qual seja, a relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado (item “b” do Tema nº 1.010).

Não se trata de relação de confiança qualquer, mas “devem pressupor vínculo de fidúcia especial com a autoridade política” ¹⁰, notadamente em razão de exercício de atividades

⁶ Precedentes STF: ADI 1.269, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 28/8/2018; ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 7/6/2011; ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 5/10/2007; ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 14/9/2007; ADI 2.427, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 10/11/2006; ADI 1.141, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 29/8/2003; ADI 2.364-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 14/12/2001.

⁷ Precedentes STF: RE 1.041.210 RG, Dias Toffoli, j. 27/9/2018, Pleno, DJE 22/5/2019, Tema 1.010; ADI 3145, Luiz Fux, Pleno, DJE-232 24-10-2019

⁸ Modesto, Paulo. Atual em:

<https://www.conjur.com.br/2021-mai-27/interesse-publico-reforma-administrativa-primeiros-passos-primeiras-sugestoes>

⁹ Conforme precedente do STF, “[...] **nem todas as chefias podem ser providas pela via do cargo em comissão, pois estes se destinam, apenas, ao preenchimento de vagas na administração superior do ente municipal, onde o comprometimento com as diretrizes políticas do Chefe do Executivo são efetivamente indispensáveis. As chefias secundárias, entretanto, porque submetidas às superiores, não demandam esta especial confiança**, podendo ser providas por servidores concursados, agraciados, em razão da maior responsabilidade a eles atribuída, com funções gratificadas (ARE 753415 AgR/RS nº 753.415, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 29.10.2013)

¹⁰ Precedentes STF: ADI 3145, Luiz Fux, Pleno, DJE-232 24-10-2019; AI 309399 AgR, Dias Toffoli, 1ª T, DJe 20-04-2012.

predominantemente políticas, tais como tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais.

Ressalte-se que, apesar de imprescindível, a presença do elemento subjetivo não basta, por si só, para legitimar o cargo em comissão.

Sem a presença do elemento objetivo (funções de direção, chefia e assessoramento, somente), a especial fidúcia é insuficiente para afastar a inconstitucionalidade.

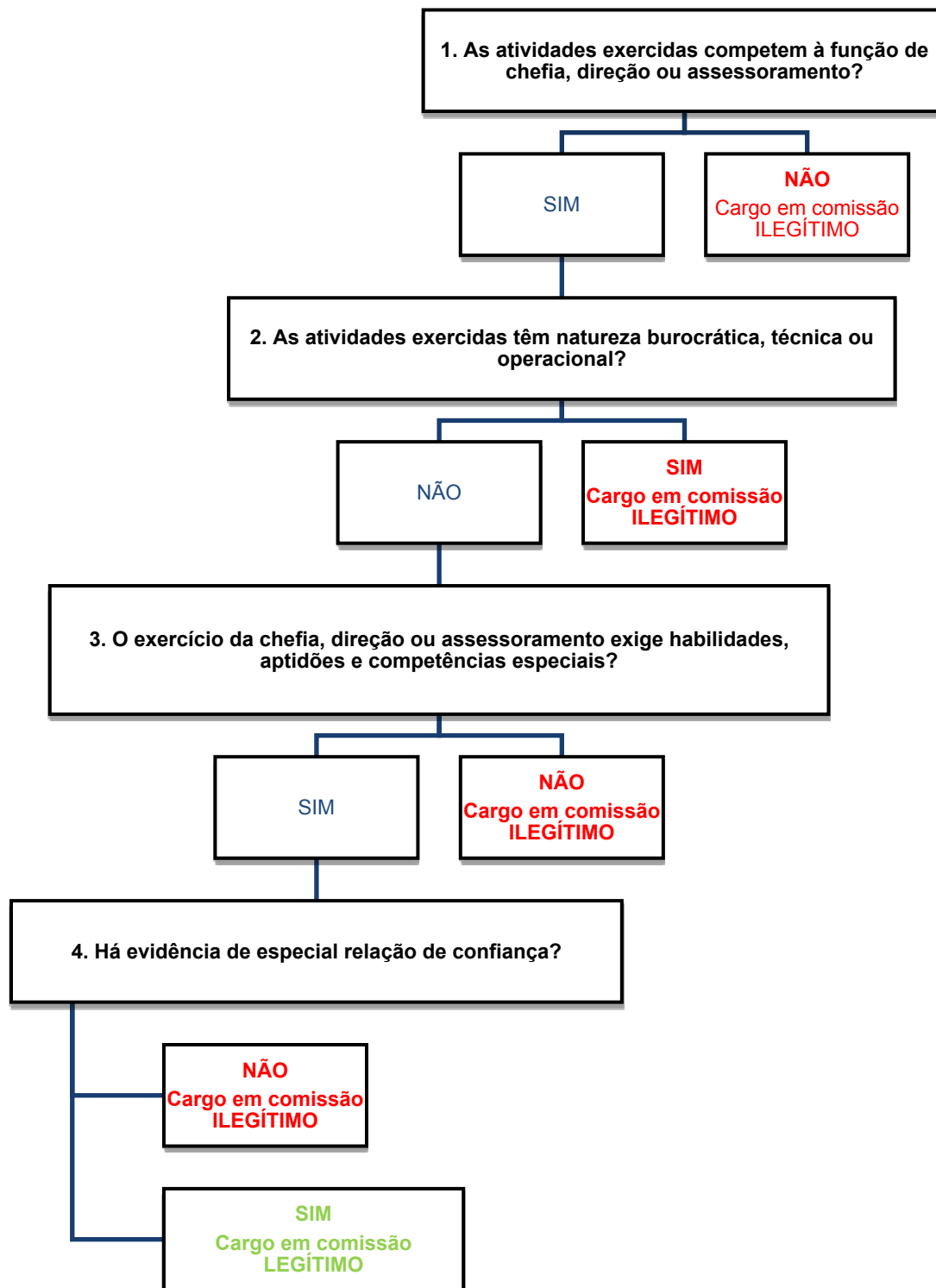
Crítérios: Art. 37, incisos II e V, da CF/88; itens “a” e “b” do Tema nº 1.010, que fixa os parâmetros objetivo e subjetivo de legitimidade de criação de cargos comissionados (julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, em regime de Repercussão Geral).

Evidências: A fim de verificar a adequação de cargos em comissão existentes na estrutura da PMSP (secretarias e subprefeituras) aos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema nº 1.010 e às regras constitucionais, a equipe de auditoria realizou uma entrevista, mediante encaminhamento de questionário, a 35 servidores ocupantes de cargos em comissão, todos contratados no decorrer do ano de 2021.

Estes servidores foram aleatoriamente escolhidos dentre os mais de cinco mil ocupantes de cargos em comissão mediante aplicação de metodologia de estatística inferencial. Dos servidores que integram o universo da amostra, responderam à entrevista 33 servidores, correspondendo a 94,28% do total.

O detalhamento das atividades cotidianas informadas pelos próprios entrevistados permitiu analisar a natureza das funções exercidas, bem como a legitimidade/ilegitimidade de tais funções serem atribuídas a cargos comissionados na estrutura orgânico-funcional da PMSP, submetendo as respostas aos quatro parâmetros vinculantes fixados pelo STF. Assim:

Figura 1 - Parâmetros vinculantes fixados pelo STF para legitimidade de criação de cargos em comissão



Fonte: Elaborado pela auditoria

Com base nas entrevistas e na aplicação dos filtros/parâmetros fixados pelo STF elaborou-se o seguinte quadro-resumo:

Quadro 4 – Quadro-resumo das entrevistas e conclusão

	Cargo Ref. Remun.	Funções e Tarefas cotidianas	FILTRO 1 As atividades exercidas competem à função de chefia, direção ou assessoramento?	FILTRO 2 As atividades exercidas têm natureza burocrática, técnica ou operacional?	FILTRO 3 O exercício da chefia, direção ou assessoramento exige habilidades, aptidões e competências especiais?	FILTRO 4 Há evidência de especial relação de confiança?	Conclusão
1	Assessor I DAS 09	Controle de entrada e saída dos veículos de demanda da Secretaria Municipal das Subprefeituras	NÃO	SIM - tarefas burocráticas	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
2	Coordenador V DAS 15	Planejar, Coordenar e Acompanhar a Execução das Atividades do Departamento. Finanças e Execução Orçamentária, Aquisição e Licitações, Administração em Geral, Gestão de Pessoas e Gestão Documental	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
3	Encarregado de Equipe II DAI 05	Recadastramento de Servidor, lançamento de férias, antecipação de 13º salário, leitura de Diário Oficial, recebimento e baixa de folhas de frequências, responder e-mails e atendimento telefônico e de balcão	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
4	Assessor Técnico II DAS 12	Fiscalização e atuação nos comércios em geral	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
5	Assessor Técnico DAS 11	Supervisão e Gestão de contratos firmados com a SMADS através de acompanhamento dos prazos dos contratos, providências para prorrogação de contratos, elaboração de minuta de contratos e termos aditivos, contato com as empresas contratadas, providência de subsídios para aplicação de penalidades	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública;	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
6	Supervisor Técnico II DAS 12	Supervisão da programação cultural regional; Atendimento ao município; Atendimento ao SEI; Visita técnica em áreas culturais; Representação do governo local	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
7	Encarregado de Equipe DAI 07	Verificar caixa SEI; digitalização de pareceres, manifestações, despachos; encaminhamento de e-mail; cuidado e atenção com a documentação que chega ao setor, seja online ou físico; arquivos dos documentos; atualização da legislação; digitação de emails, cotas, pareceres, minutas	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

8	Chefe de Unidade Regional DAI 08	Acompanhamento de contratos; Elaboração de termos de referência; Autuação e acompanhamento de processos administrativos; pesquisa de preços; instruções processuais e levantamento de demandas técnicas visando o funcionamento e a manutenção dos ambientes de trabalho.	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
9	Assessor Técnico I DAS11	Responsável pelos atos relacionados ao setor de Ingresso de COGET. Cargo em Comissão: Nomeação/Exoneração (Processos SEI para Pasta e Pref/Casa Civil COMAP). Cargos Efetivos: Ingresso de Concurso, Escolha de Vaga, Solicitação de Perícia Médica COGESS para nomeados e todos os tramites até iniciar o exercício e exoneração. Designações; Atualização de Quadro de Cargos. Controladoria - Declaração de Bens e Finalizadora - Sistema SISPATRI Débitos de servidores (Relacionados aos eventos do Ingresso). Opção previdência Complementar. Processo de Remoção. Remoção dentro/ fora da unidade. Movimentações para outras Secretarias Cessão para exercer cargo em comissão. Gratificação de Gabinete. Confecção de Crachá. Acúmulo de Cargos. Ficha Limpa Anual. RPPS-Difícil Acesso. Controle de Nomeados/exonerados.	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
10	Coordenador DAS 10	Acompanhamento de processos SEI; Fiscalização e Gestão de Contratos; Processos de Pagamento	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
11	Coordenador DAS 10	Análise e autuação de processos SEI e SIGRC-OGM para envio de demandas do município ao órgão, revisão de texto dos ofícios emitidos pela CGM, controle de respostas e reiteraões aos órgãos através do sistema SEI, solicitação de complementação de informação ao município quando necessário para subsidiar análise e processamento dos processos e sua respectiva conclusão	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

12	Assessor I DAS 09	Auxiliar no atendimento a parlamentares, bem como os auxiliares técnicos II e o coordenador nos tramites dos recursos destinados ao município de São Paulo; Elaboração de relatórios e tarefas de auxílio administrativo, como por exemplo acompanhar atendimentos aos senhores parlamentares.	NÃO	SIM - tarefas operacionais rotineiras	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
13	Assessor Administrativo II DAI 05	Tramitação de processos, envio de guias de preços públicos	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
14	Assessor I DAS 09	Instalação de Programas, drivers de impressoras e scanners, configuração de perfil dos usuários, reset de senhas de login dos usuários, instalação de computadores nas Unidades da Subprefeitura, abertura chamados, limpeza e manutenção dos computadores e suporte aos usuários	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
15	Assessor II DAS 10	Procedimentos de execução orçamentária nos sistemas SOF e SEI, tais como nota de liquidação, empenho, reservas, atualização monetária. Análises de contratos	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
16	Assessor Especial II DAS 15	Assessorar o subprefeito no contato com munícipes, associações, órgãos públicos e coordenar e controlar os Termos de Cooperação.	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
17	Encarregado de Equipe II DAI 05	Organização de documentos, processos, atendimento ao telefone	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
18	Assessor II DAS 10	Pesquisas cadastrais, atendimentos presenciais e remotos pertinentes a alistamento, dispensa e quitação de débitos cívico militar, baixa em sistema de cidadãos falecidos com idade até 45 anos, apoio na elaboração de textos e materiais acerca do serviço militar respeitando as diretrizes de gênero atuais aplicadas em âmbito federal	NÃO	SIM - tarefas operacionais	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
19	Assessor Técnico I DAI 05	Ponto focal das 32 subprefeituras em demandas rotineiras, levantamento de dados das subprefeituras, acompanhamento dos sistemas como o SGZ, SEI, Painel Zeladoria e Geosampa.	NÃO	SIM - tarefas operacionais	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

20	Coordenador V DAS 15	Gestão dos serviços de zeladoria, conservação e manutenção de logradouros públicos, rede de drenagem; Remoção e podas de árvores, áreas verdes (praças e canteiros centrais); limpeza pública em geral, incluindo córregos e rede de drenagem; fundamentação/Licitação/Fiscalização, Projetos e Obras; Gestão de Termos de Cooperação e Doação; Gestão de Pessoal (corpo funcional); Acompanhamento SEI's (encaminhamento/respostas)	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
21	Administrador de Parque II DAS 09	Chefiar tarefas das equipes de Manejo, Zeladoria e Vigilância, realizar as medições das empresas prestadoras de serviço e realizar atendimento de municípios.	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
22	Supervisor Técnico II DAS 12	Supervisionar, coordenar e acompanhar em conjunto com a Secretaria Municipal de Esportes, lazer e recreação, atividades esportivas para a população local bem como subsidiar eventos locais. Atendimento ao munícipe que deseja realizar eventos esportivos bem como corridas e etc, e também dar amparo aos CDC'S e Clubes Municipais da região.	NÃO	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
23	Administrador de Parque III DAS 10	Fiscalização de contratos (vigilância, zeladoria e manejo), administrar equipes e servidor, atendimento à municípios, elaboração de relatórios, responder e enviar e-mail, gerar e responder SEI, Administração do Conselho Gestor, contatos com Subprefeitura, Sabesp, Enel, Ilumine, Defesa Civil; manter as regras de funcionamento do parque, como garantir abertura de fechamento do parque dentro do horário, funcionamento do parque dentro das regras, fiscalização dos funcionários quanto frequência e desenvolvimento de suas atribuições, tarefas administrativas e envio da quantidade de frequentadores para administração.	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

24	Secretária Executiva Adjunta SAD	Responder ao Secretário-Adjunto e Chefe de Gabinete; Coordenar a execução e fazer cumprir as diretrizes emanadas pelo Gabinete do Secretário; Viabilizar a execução das políticas públicas pactuadas nos fóruns interfederativos; participar ativamente nas atividades das instâncias de controle e participação social no órgão central e territórios; Gestão Técnica da Rede de Urgência e Emergência; Gestão Técnica da Rede Hospitalar; Alinhamento do trabalho em Rede com a Secretaria de atenção Básica.	SIM	NÃO	SIM	SIM	Cargo em comissão LEGÍTIMO
25	Assessora Técnica I DAS 11	Presta auxílio ao Procurador do Município (Chefe da SEME/AJ) na análise de processos administrativos, na elaboração de minutas de pareceres técnicos-jurídicos, bem como na orientação jurídica dos demais setores da SEME.	SIM	NÃO	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
26	Diretor de Departamento Técnico DAS 14	Reconhecer e valorizar servidores(as) públicos inovadores(as); Sistematizar e disseminar práticas de inovação em governo; Fomentar e mobilizar redes de servidoras/es conectados à pauta de inovação; Dar direcionamento a projetos de acordo com a estratégia da SMIT e do (011).lab; Planejar equipes sob minha responsabilidade; Suportar metodologicamente os projetos da carteira sob minha responsabilidade; Supervisionar projetos e orientar lideranças de projetos em andamento; Administrar alocação de pessoas e recursos dos projetos sob minha responsabilidade	SIM	SIM - atividade técnica	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
27	Assessora Especial II DAS 14	I - elaborar estudos, análises e pareceres jurídicos que sirvam de base às decisões, determinações e despachos do Secretário; II - realizar as atividades de consultoria jurídica, promovendo a análise, orientação e parecer em consultas formuladas pelas unidades da SMPED, inclusive quanto a minutas de atos normativos e em processos de licitação e contratação; III - analisar e aprovar minutas de editais, contratos, convênios e parcerias em geral; IV - prestar informações para subsidiar a defesa da Prefeitura em juízo,	SIM	NÃO	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

		obtendo os elementos necessários das unidades da SMPED. Decreto nº 58.031/2017 art. 11.					
28	Assessor Técnico I DAS11	Suporte técnico na área de geologia, meio ambiente, para o gabinete da Subprefeitura, Departamento de Zeladoria Urbana e representando a SMSUB nos grupos de trabalho do plano preventivo chuvas de verão; Operação integrada defesa das águas; Acompanhamento da implantação do plano de ação climática; Elaboração do plano municipal de redução de riscos, geossítios, além do acompanhamento técnico do centro de controle e operação CCO - Telemonitoramento dos piscinões, polders e túneis. Acompanhamento permanente do Plano Preventivo Chuvas de Verão e do Centro de Controle e Operação - CCO Telemonitoramento. Atendimento de demandas do gabinete e outros setores feitas por Whatsapp. Uma espécie de consultor técnico do gabinete da secretaria	SIM	SIM - atividade técnica	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
29	Diretor de Divisão Técnica DAS 12	Gerenciar convênios e acordos de cooperação técnica firmados com entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais, responsáveis por atividades de segurança urbana e afins. Gerenciar programas e projetos de políticas públicas integradas de segurança urbana, coordenando a aplicação dos recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais disponibilizados para a sua execução. Planejar, identificar, prover oportunidades e acompanhar a situação dos profissionais envolvidos em	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

		intercâmbio profissional e cooperação técnica.					
30	Assessor I DAS 09	Responsável pelo Setor do Acervo de Cemitérios. Pesquisas e Atendimento Público presencial e via e-mail	NÃO	SIM - tarefas operacionais e de expediente	N/A	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
31	Chefe de Unidade Técnica I DAI 07	Responsável pelo setor de limpeza pública e áreas verdes, onde se realiza cortes de grama, podas e remoções de árvores, limpezas de bueiros e galerias, retiradas de entulhos, etc. Controle do Sistema SEI. Abertura e controle de processos. Fiscalização de todos os documentos dos contratos da unidade, para liquidação mensalmente. Atendimento à municipalidade toda a parte administrativa dos funcionários do setor. Interlocução com equipes e superiores das empresas contratadas (prestadoras de serviços) e outras demandas ligadas ao setor ou não	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO
32	Coordenador II DAS 12	Coordenar as supervisões de Esporte, Cultura e habitação. Representar a Subprefeitura nos Conselhos: Gestor de Habitação, Participativo, Conselhos de Segurança, de Saúde e de meio ambiente. Representar a Subprefeitura em comissões e reuniões solicitadas pelas Secretarias para implantação de Políticas Públicas. Atendimento aos Institutos, ONG e representantes de líderes Comunitários. Encaminhar demandas de Zeladoria feita por instituições e munícipes (solicitação de poda, IPTU, tapa buraco, limpeza pública, autorização para comércio de rua). Despachar com os supervisores da Supervisões de	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

		Habitação					
33	Coordenador V DAS 15	Coordenação da área administrativa da subprefeitura. Controle de licitações, compras e contratos, controle de pagamentos e controle da infraestrutura da subprefeitura	SIM	SIM - tarefas rotineiras da Administração Pública	NÃO	N/A	Cargo em comissão ILEGÍTIMO

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir das respostas dos servidores à entrevista

A partir das respostas dos 33 servidores que responderam à entrevista, inseridas no quadro 4, constata-se que:

- a) **51,51% (17 servidores) não desempenham atividades que competem às funções de chefia, direção ou assessoramento = CARGOS EM COMISSÃO ILEGÍTIMOS;**
- b) **39,39% (13 servidores) desempenham atividades que competem às funções de chefia, direção ou assessoramento, mas que são **atividades rotineiras da Administração Pública, típicas de servidores efetivos**. O exercício dessas funções de chefia, direção ou assessoramento **não exige quaisquer habilidades, aptidões e competências especiais** = CARGOS EM COMISSÃO ILEGÍTIMOS;**
- c) **6,06% (servidores 25 e 27) desempenham atividades típicas de assessor jurídico. Além do exercício desse assessoramento **não exigir habilidades, aptidões e competências especiais**, há decisão de efeito vinculante¹¹ do STF no sentido de que esses cargos**

¹¹ É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, **que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos**, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina. – A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, **impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo**, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver

devem ser desempenhados por servidores efetivos = CARGOS EM COMISSÃO ILEGÍTIMOS;

- d) 3,03% (1 servidor) desempenham atividades que competem às funções de chefia, direção ou assessoramento, que exigem habilidades, aptidões e competências especiais e que evidenciam relação de confiança com seus superiores hierárquicos = CARGO EM COMISSÃO LEGÍTIMO.**

Desta feita, conclui-se que, do total de 33 servidores que responderam à entrevista (94,28% da amostra selecionada), 96,96% (32 servidores) ocupam cargos em comissão ilegítimos, que infringem a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público, em afronta aos art. 37, incisos II e V da Constituição Federal e itens “a” e “b” do Tema nº 1.010, STF.

3.1.4. Achado 04 - Desvio de finalidade na nomeação de servidores comissionados e afronta aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público.

A fim de verificar a sobreposição de atividades exercidas pelos servidores comissionados integrantes da amostra descrita no apontamento 3.1.3 com atribuições destinadas, por lei, às carreiras efetivas integrantes da estrutura da PMSP foi procedida a análise comparativa de ambas.

Critérios: art. 2º, parágrafo único, “e” da LF nº 4.717/65; LM nº 16.119/15, Anexo II (redação dada pela LM nº 16.418/16); Art. 10 da LM nº 16.193/15; LM nº 17.224/19, Anexos VI, VII e VIII.

Evidências: Dentre as atividades informadas pelos servidores comissionados, foi possível identificar o desempenho das atribuições legais que competem aos cargos efetivos a seguir:

Quadro 5 – Cargos efetivos e respectivas atribuições legais

Cargos Efetivos	Atribuições Legais	Legislação de Referência
Agente de Apoio	Desenvolver atribuições compatíveis com a escolaridade exigida para o provimento do cargo efetivo, de acordo com o interesse da Administração, relacionadas às ações de Cozinha e Copa, Portaria, Zeladoria, Vigilância, Transporte, Manutenção de Automotores, Obras, Conservação e Construção de Áreas e Vias Públicas, Apoio Administrativo, Serviços Auxiliares em Primeiros Socorros e Serviços Gerais.	LM nº 17.224/19, Anexo VI
Analista de Informações, Cultura e Desporto	Educação Física, Esportes - planejar, desenvolver, coordenar, promover, implementar e avaliar programas políticos-pedagógicos nos equipamentos de esporte, lazer e educação da instituição, envolvendo atividades físicas, esportivas, educativas e de lazer para a comunidade em geral; - realizar treinamentos especializados, participar de equipes multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos, todos nas áreas de atividades físicas e do desporto; - desenvolver outras atividades afins; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais;	LM nº 16.119/15, Anexo II (redação dada pela LM nº 16.418/16)
Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional (APDO)	Administração - pesquisar, coordenar, planejar, organizar, controlar e assessorar as organizações no âmbito da administração municipal nas áreas de desenvolvimento institucional, gestão de pessoas, patrimônio, materiais, orçamento, financeira, tecnológica, entre outras; - realizar estudos e elaborar projetos específicos e pareceres técnicos relativos à área de atuação; - planejar, implantar e implementar programas e projetos específicos de racionalização, modernização e desenvolvimento dos processos de trabalho; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins.	LM nº 16.119/15, Anexo II (redação dada pela LM nº 16.418/16)
	Gestão Pública - implementar, coordenar e avaliar os projetos, ações e atividades decorrentes das políticas públicas; - participar da articulação de programas e parcerias estratégicas; - elaborar pareceres técnicos na área de atuação; - desenvolver outras atividades afins; - subsidiar e colaborar com a formulação de políticas públicas.	
	Ciências Contábeis - elaborar plano de contas, rotinas e normas técnicas de contabilidade, balancetes, balanços e demonstrações contábeis e financeiras de forma analítica e sintética; - definir a classificação de receitas e despesas; - orientar e supervisionar a escrituração dos atos e fatos contábeis; - proceder à incorporação e consolidação de balanços;	

	- realizar auditorias contábeis e nos processos de realização de despesas em todas as suas etapas; - apurar o valor patrimonial de participações, quotas, ações e convênios; - avaliar balanços do ponto de vista contábil, e acervos patrimoniais e verificar haveres e obrigações para quaisquer finalidades; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins.	
	Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) - planejar, supervisionar, coordenar e controlar os recursos de tecnologia da informação e comunicação relativos ao funcionamento da administração pública municipal; - especificar e apoiar a formulação e acompanhamento das políticas de planejamento relativas aos recursos de tecnologia da informação e comunicação; - executar análises para o desenvolvimento, implantação e suporte a sistemas de informação e soluções tecnológicas específicas; - especificar, supervisionar e acompanhar as atividades de desenvolvimento, manutenção, integração e monitoramento do desempenho dos sistemas de tecnologia da informação e comunicação; - gerenciar a disseminação, integração e controle de qualidade dos dados; - organizar, manter e auditar o armazenamento, administração e acesso às bases de dados; - desenvolver, implementar, executar e supervisionar atividades relacionadas aos processos de configuração, segurança, conectividade, serviços compartilhados e adequações da infraestrutura da informática; desenvolver outras atividades afins.	
Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG)	Implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo. As competências dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental envolverão, entre outras, as áreas de planejamento e orçamento governamentais, gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, gestão de recursos logísticos, gestão de recursos materiais, gestão do patrimônio, gestão de processos participativos, bem como a modernização da gestão e a racionalização de processos.	Art. 10 da LM nº 16.193/15
Assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP)	Desenvolver atribuições compatíveis com a escolaridade exigida para o provimento do cargo efetivo, de acordo com o interesse da Administração, relacionadas às ações sócio-educativa, gestão administrativa, atendimento, políticas públicas e gestão urbana.	LM nº 17.224/19, Anexo VII
Assistente de Suporte Técnico	Desenvolver atribuições compatíveis com a escolaridade exigida para o provimento do cargo efetivo, de acordo com o interesse da Administração, relacionadas às ações de suporte técnico e infraestrutura, suporte técnico à gestão pública e suporte técnico especializado.	LM nº 17.224/19, Anexo VIII

Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia (QPEA)	Geologia - realizar a coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação; - realizar levantamentos geológicos, geoquímicos e geofísicos; - realizar trabalhos topográficos e geodésicos; - elaborar planos, projetos, vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem; - caracterizar e medir parâmetros físicos, químicos e mecânicos de materiais geológicos; - pesquisar mapas geológicos, geotécnicos e topográficos; - prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial do Município e realizar perícias próprias da área de atuação, para fins judiciais e extra judiciais; - desenvolver outras atividades afins	LM nº 16.414/2016, Anexo II
---	--	-----------------------------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Confrontando-se as atividades cotidianas informadas pelos entrevistados (quadro 4) com as atribuições legais descritas na legislação municipal (quadro 5), elaborou-se o quadro 6, que indica a qual cargo efetivo competem, legalmente, as atividades desempenhadas pelos servidores comissionados:

Quadro 6 – Cargos efetivos aos quais competem as atribuições legais exercidas por servidores comissionados entrevistados, cujas nomeações foram consideradas ilegítimas

Servidor	Cargo - Referência Remuneratória	Cargos efetivos	Justificativa
1	Assessor I DAS 09	Agente de Apoio	Exerce atividades de apoio administrativo
2	Coordenador V DAS 15	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
3	Encarregado de Equipe II DAI 05	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão de pessoal
4	Assessor Técnico II DAS 12	Cargo privativo de servidor público efetivo	Exercício de poder de polícia
5	Assessor Técnico DAS 11	AGPP ou APDO Administração	Exerce atividades de gestão de contratos
6	Supervisor Técnico II DAS 12	AGPP ou Analista de Informações, Cultura e Desporto	Exerce atividades administrativas com alguma especificidade da área de Cultura, que poderia demandar conhecimento técnico
7	Encarregado de Equipe DAI 07	Agente de Apoio	Exerce atividades de apoio administrativo
8	Chefe de Unidade Regional DAI 08	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
9	Assessor Técnico I DAS 11	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão de pessoal
10	Coordenador DAS 10	AGPP e APDO Administração ou Ciências Contábeis	Exerce atividades de gestão de contratos
11	Coordenador DAS 10	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
12	Assessor I DAS 09	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa

13	Assessor Administrativo II DAI 05	Agente de Apoio	Exerce atividades de apoio administrativo
14	Assessor I DAS 09	Assistente de Suporte Técnico	Exerce atividades de suporte e manutenção em TI
15	Assessor II DAS 10	APDO Ciências Contábeis	Exerce atividades relacionadas a processos de pagamento
16	Assessor Especial II DAS 15	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
17	Encarregado de Equipe II DAI 05	Agente de Apoio	Exerce atividades de apoio administrativo
18	Assessor II DAS 10	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa e atendimento
19	Assessor Técnico I DAI 05	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
20	Coordenador V DAS 15	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
21	Administrador de Parque II DAS 09	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
22	Supervisor Técnico II DAS 12	AGPP ou Analista de Informações, Cultura e Desporto	Exerce função administrativa com alguma especificidade da área de Esportes, que poderia demandar conhecimento técnico
23	Administrador de Parque III DAS 10	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
25	Assessora Técnica I DAS 11	Cargo efetivo com formação jurídica (procurador ou titular de outro cargo efetivo com formação em Direito)	Exerce atividades de assessoria jurídica
26	Diretora de Departamento Técnico DAS 14	APDO Tecnologia da Informação e Comunicação	Chefia uma unidade técnica, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
27	Assessora Especial II DAS 14	Cargo efetivo com formação jurídica (procurador ou titular de outro cargo efetivo com formação em Direito)	Emite pareceres jurídicos e presta consultoria jurídica e atua de forma auxiliar em processos judiciais
28	Assessor Técnico I DAS11	Geólogo (QPEA)	Trata de assuntos técnicos característicos da área de Geologia
29	Diretor de Divisão Técnica DAS 12	AGPP ou APDO Gestão Pública	Exerce atividades de gestão ligadas à segurança pública
30	Assessor I DAS 09	AGPP	Exerce atividades burocráticas e de atendimento
31	Chefe de Unidade Técnica I DAI 07	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
32	Coordenador II DAS 12	APPGG ou APDO Gestão Pública	Exerce atividades ligadas à avaliação e implementação de políticas públicas na subprefeitura em que trabalha
33	Coordenador V DAS 15	AGPP ou APDO Administração	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança

Fonte: elaborado pela auditoria tendo por base as informações do quadro 4 e 5.

Obs.: O quadro foi elaborado com a mesma referência numérica atribuída no quadro 4. Assim, o servidor 24 não foi inserido, pois foi considerado legítimo.

A análise dos quadros 4, 5 e 6 deixa claro que, dos 33 servidores comissionados que responderam à entrevista, 96,96% (32 servidores) desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e até no exercício de poder de polícia, competências típicas de carreiras efetivas, e, como tal, por ocupantes de cargos efetivos devem ser exercidas.

Considerando que as atividades acima não se adequam aos parâmetros constitucionais de cargos de assessoramento, direção e chefia de livre nomeação e exoneração, conclui-se pela ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses 32 servidores, nos termos previstos no art. 2º, parágrafo único, “e” da LF nº 4.717/65¹².

Além disso, constata-se afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública, previsto no caput do art. 37 da CF/88 e da continuidade do serviço público, tendo em vista que a investidura de servidores com vínculo instável e sazonal, como comissionados, em cargos que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, afeta a “memória da Administração”, ao promover a constante alteração do quadro de pessoal na PMSP e a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades.

3.1.5. Achado 05 - Inexistência de leis e decretos municipais que descrevem as atribuições de cargos em comissão.

Com intuito de verificar se a legislação municipal descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições dos cargos em comissão na própria lei que os institui, conforme tese vinculante do STF fixada no Tema nº 1.010, procedeu-se a análise da legislação indicada abaixo.

Critérios: item “d” do Tema nº 1.010, que fixa os parâmetros de legitimidade de criação de cargos comissionados (julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, em regime de Repercussão Geral); art. 8º da LM nº 8.989/79; LM nº 17.068/19, Anexo I; LM nº 16.974/18, Anexo I.

¹² Art. 2º (...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Evidências: No ordenamento jurídico municipal, as atribuições dos cargos em comissão da PMSP estão previstas no Anexo I da LM nº 17.068/19.

Referida legislação, sem menção sequer à nomenclatura, apenas à referência remuneratória, descreve, de forma abstrata, as atribuições legais dos cargos dos servidores comissionados que participaram da entrevista, relacionadas no quadro 4.

Com base nessas referências remuneratórias, o Anexo I da LM nº 17.068/19 estabelece as seguintes atribuições:

Quadro 7 – Atribuições legais dos servidores comissionados entrevistados

Referência remuneratória	Competências
SAD	Monitorar planos, projetos e programas desenvolvidos no órgão e assessorar, no âmbito de seu órgão, o seu superior imediato
DAS-15	Elaborar diretrizes, gerir e monitorar programas e chefiar equipes atribuídos à sua unidade, para atribuições de maior porte, ou assessorar seu superior imediato em assuntos estratégicos de natureza política, técnica e gerencial de complexidade intermediária, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAS-14	Coordenar e acompanhar os projetos e chefiar equipes atribuídos à sua unidade, para atribuições de porte intermediário, ou assessorar seu superior imediato em assuntos estratégicos de natureza política e técnica de menor complexidade, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAS-12	Supervisionar as ações e chefiar equipes atribuídas à sua unidade, para atribuições de maior porte, ou assessorar seu superior imediato em assuntos táticos de natureza técnica de complexidade intermediária, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAS-11	Dirigir a execução das atividades e chefiar equipes atribuídas à sua unidade, para atribuições de porte intermediário, ou assessorar seu superior imediato em assuntos táticos de natureza técnica de menor complexidade, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAS-10	Administrar as tarefas e chefiar equipes atribuídas à sua unidade, para atribuições de menor porte, ou assessorar seu superior imediato em assuntos operacionais de natureza técnica e administrativa de maior complexidade, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAS-9	Organizar os trabalhos e chefiar equipes atribuídos à sua unidade, para atribuições técnicas e administrativas de pequeno porte, ou assessorar seu superior imediato em assuntos operacionais de natureza técnica e administrativa de complexidade intermediária, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAI-8	Chefiar equipamentos, de maior porte, expressamente definidos em decreto ou lei ou assessorar seu superior imediato em assuntos operacionais de natureza administrativa de maior complexidade, de acordo com as atribuições de sua unidade
DAI-7	Chefiar equipamentos, de porte intermediário, expressamente definidos em decreto ou lei ou assessorar seu superior imediato em assuntos operacionais de natureza administrativa de complexidade intermediária
DAI-5	Chefiar as atividades administrativas dos equipamentos, de menor porte, expressamente definidos em decreto ou lei ou assessorar seu superior imediato em assuntos operacionais de serviços de apoio de maior complexidade

Fonte: Anexo I da LM nº 17.068/19.

O quadro 7 traz atribuições de cargos baseadas em conceitos genéricos, sem qualquer detalhamento das atividades a serem desempenhadas. Além disso, há somente classificação de atividades de acordo com seu maior, intermediário ou menor grau de complexidade.

A falta de detalhamento de atividades traz distorções funcionais importantes ao regramento dos cargos em comissão. Basta dizer que, com base nas atribuições descritas no quadro 9, as atribuições legais do servidor 29 - Diretor de Divisão Técnica, do servidor 6 - Supervisor Técnico II, do servidor 32 - Coordenador II e do servidor 4 - Assessor Técnico II (todos relacionados no quadro 6), por exemplo, são exatamente as mesmas¹³, já que seus cargos estão inseridos na mesma base de referência remuneratória (DAS 12), apesar da natureza e grau de hierarquia diversos.

Uma lei de criação de cargos em comissão que dispõe, genericamente, sobre atribuições sem sequer diferenciar graus hierárquicos, apenas enquadrando-os em categorias remuneratórias diferenciadas com base no grau de complexidade de atividades não é uma lei que descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições desses cargos, exigência que lhe garante constitucionalidade sob aspecto formal.

Tampouco atende aos requisitos formais estabelecidos no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (LM nº 8.989/79), que exige a definição das atribuições dos cargos em lei municipal ou decreto¹⁴.

A prática recorrente da municipalidade é a previsão do número de vagas, referência remuneratória, requisitos de provimento e lotação nos anexos dos vários decretos¹⁵ que regulamentam a (re)estruturação orgânica de Secretarias Municipais e que descrevem atribuições das unidades internas desses órgãos. Não há qualquer alusão às atribuições específicas dos cargos de provimento em comissão nestes normativos.

Desta feita, considerando que o Anexo I da LM nº 17.068/19, que cria cargos em comissão averiguados na amostra, não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não há decretos municipais que as definam, conclui-se que são inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício dos cargos comissionados listados no quadro 6, por afronta à tese vinculante fixada pelo STF no Tema nº 1.010, item “d” e ao art. 8º da LM nº 8.989/1979, respectivamente.

Supervisionar as ações e chefiar equipes atribuídas à sua unidade, para atribuições de maior porte, ou assessorar seu superior imediato em assuntos táticos de natureza técnica de complexidade intermediária, de acordo com as atribuições de sua unidade

¹⁴ Art. 8º. As atribuições dos cargos serão definidas em lei ou em decreto.

¹⁵ A exemplo dos DM nº 58.031/2017, nº 59.775/2020, nº 59.685/2020

3.1.6. Achado 06 - Afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade na criação e ocupação de cargos em comissão.

Com intuito de averiguar se o número de cargos comissionados criados na estrutura da PMSP guarda proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos na Administração Direta, conforme tese vinculante do STF fixada no Tema nº 1.010, procedeu-se a análise de informações encaminhadas pela SEGES.

Crítérios: item “c” do Tema nº 1.010, que fixa os parâmetros de legitimidade de criação de cargos comissionados (julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, em regime de Repercussão Geral)

Evidências: Segundo a SEGES, em 31.12.21, existiam na estrutura da PMSP 8.646 cargos em comissão (computados também aqueles destinados à ocupação por servidores efetivos). Esses 8.646 cargos em comissão são resultado de uma série de alterações legislativas anteriores, abaixo resumidas::

- Art. 30, parágrafo único, Anexo I e Anexo II da LM nº 16.974/18: 10.507 cargos em comissão;
- LM nº 17.068/19: 10.142 cargos em comissão (Anexo I) + 355 cargos destinados à extinção na vacância aprovados no Substitutivo nº 04 do PL nº 495/15¹⁶ + 22 cargos também destinados à extinção na vacância não computados na LM nº 17.068/2019, conforme Nota Técnica nº 001/2019 - COGED¹⁷: 10.519 cargos em comissão;
- Art. 124, Anexo I do DM nº 59.685/20: transfere da Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e da Autarquia Municipal de Serviços Auxiliares de Saúde para a SMS 561 cargos em comissão;

¹⁶ Aprovado pela Câmara de Vereadores aos 13.02.2019, depois da LM nº 17.068/2019.

¹⁷ Nota Técnica que tem por objetivo explicitar a diferença numérica entre o quantitativo de cargos de provimento em comissão da Administração Pública Municipal Direta – APMD entre a Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, última legislação que tratou da organização da APMD em sua integralidade, e o Substitutivo nº 4 ao Projeto de Lei nº 495/2015, apresentado e aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo em 13 de fevereiro de 2019 pelo Sr. Vereador Fábio Riva, Líder de Governo na casa

- Art. 125, Anexo II do DM nº 59.685/20: transfere da AHM para o Quadro Específico de Cargos de provimento em comissão 10 cargos;
- Art. 126, Anexo III do DM nº 59.685/20: extingue 36 cargos de provimento em comissão, sendo 32 cargos da SMS e 4 da AHM.
- Anexo IV e Anexo V do DM nº 59.775/20: transfere da SMSUB 46 cargos de provimento em comissão para a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e extingue 5 cargos de provimento em comissão da SMSUB;

Desses 8.646 cargos em comissão, em 31.12.21, 8.173 estavam ocupados com a seguinte distribuição por unidade:

Quadro 8 – Número de cargos comissionados total, livres e ocupados na PMSP em 31.12.21

Unidade	Situação da vaga	Total Geral
CASA CIVIL	Livre	7
	Ocupada	40
	Total	47
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	Livre	1
	Ocupada	85
	Total	86
GABINETE DO PREFEITO	Livre	29
	Ocupada	113
	Total	142
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	Livre	6
	Ocupada	147
	Total	153
SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL	Livre	21
	Ocupada	449
	Total	470
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	Livre	1
	Ocupada	202
	Total	203
SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	Livre	2
	Ocupada	42
	Total	44
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAUDE	Livre	135
	Ocupada	1523
	Total	1658

SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS	Livre	17
	Ocupada	365
	Total	382
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	Livre	10
	Ocupada	193
	Total	203
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Livre	21
	Ocupada	323
	Total	344
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	Livre	7
	Ocupada	545
	Total	552
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO TRABALHO E TURISMO	Livre	18
	Ocupada	118
	Total	136
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	Livre	61
	Ocupada	664
	Total	725
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	Livre	5
	Ocupada	260
	Total	265
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITACAO	Livre	18
	Ocupada	105
	Total	123
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS	Livre	8
	Ocupada	147
	Total	155
SECRETARIA MUNICIPAL DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	Livre	14
	Ocupada	135
	Total	149
SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA	Livre	1
	Ocupada	11
	Total	12
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO	Livre	6
	Ocupada	37
	Total	43
SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	Livre	1
	Ocupada	48
	Total	49
SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA	Livre	8
	Ocupada	154

	Total	162
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO	Livre	29
	Ocupada	258
	Total	287
SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE	Livre	11
	Ocupada	396
	Total	407
SUBPREFEITURA ARICANDUVA/FORMOSA/CARRAO	Livre	2
	Ocupada	53
	Total	55
SUBPREFEITURA BUTANTÃ	Livre	2
	Ocupada	53
	Total	55
SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO	Ocupada	53
	Total	53
SUBPREFEITURA CAPELA DO SOCORRO	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA CASA VERDE/CACHOEIRINHA	Livre	5
	Ocupada	50
	Total	55
SUBPREFEITURA CIDADE ADEMAR	Ocupada	54
	Total	54
SUBPREFEITURA CIDADE TIRADENTES	Livre	1
	Ocupada	69
	Total	70
SUBPREFEITURA ERMELINO MATARAZZO	Livre	1
	Ocupada	54
	Total	55
SUBPREFEITURA FREGUESIA/BRASILANDIA	Ocupada	58
	Total	58
SUBPREFEITURA GUAIANASES	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA IPIRANGA	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA ITAIM PAULISTA	Livre	1
	Ocupada	54
	Total	55
SUBPREFEITURA ITAQUERA	Livre	4
	Ocupada	51
	Total	55
SUBPREFEITURA JABAQUARA	Livre	1

	Ocupada	56
	Total	57
SUBPREFEITURA JACANA/TREMEMBE	Livre	3
	Ocupada	51
	Total	54
SUBPREFEITURA LAPA	Livre	1
	Ocupada	54
	Total	55
SUBPREFEITURA M BOI MIRIM	Ocupada	69
	Total	69
SUBPREFEITURA MOOCA	Livre	1
	Ocupada	56
	Total	57
SUBPREFEITURA PARELHEIROS	Livre	4
	Ocupada	64
	Total	68
SUBPREFEITURA PENHA	Livre	1
	Ocupada	53
	Total	54
SUBPREFEITURA PERUS/ANHANGUERA	Ocupada	53
	Total	53
SUBPREFEITURA PINHEIROS	Livre	2
	Ocupada	53
	Total	55
SUBPREFEITURA PIRITUBA/JARAGUÁ	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA SANTANA/TUCURUVI	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA SANTO AMARO	Livre	1
	Ocupada	55
	Total	56
SUBPREFEITURA SAO MATEUS	Ocupada	55
	Total	55
SUBPREFEITURA SAO MIGUEL PAULISTA	Livre	1
	Ocupada	54
	Total	55
SUBPREFEITURA DE SAPOEMBA	Livre	1
	Ocupada	58
	Total	59
SUBPREFEITURA SE	Ocupada	99
	Total	99

SUBPREFEITURA VILA MARIA/ VILA GUILHERME	Livre	1
	Ocupada	53
	Total	54
SUBPREFEITURA VILA MARIANA	Livre	1
	Ocupada	55
	Total	56
SUBPREFEITURA DE VILA PRUDENTE	Livre	2
	Ocupada	51
	Total	53
Total Geral		8.646
Total de vagas ocupadas		8.173

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações fornecidas pela SEGES.

Verifique-se que, embora exista a distribuição do número de vagas desses cargos por unidade da PMSP, não há, no ordenamento jurídico municipal, qualquer disposição acerca de quantitativos máximos ou proporcionalidade de ocupação desses cargos.

Tanto é assim, que a disparidade dessa proporção de unidade para unidade é profunda. Enquanto na SME, na SMS e na SMSU, por exemplo, o índice percentual de comissionados representava 1,22%, 1,59% e 2,01% do total de servidores, respectivamente, nas outras unidades esse percentual é muito maior, chegando a mais de 90%.

Utilizando os dados informados no quadro 8 e quadro 2 verifica-se que em dezembro de 2021, havia na PMSP sete unidades com mais de 50% de cargos comissionados:

Quadro 9 - Unidades com mais de 50% de vagas ocupadas por servidores com cargos em comissão “puros” na PMSP – dezembro de 2021

Unidade	Total de servidores	Cargos comissionados “puros” (não ocupados por efetivos, admitidos ou requisitados)	Percentual de cargos comissionados X total de servidores do órgão
73-SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - antiga Secretaria Municipal de Turismo (DM 60.038/20)	53	48	90,57%
26- SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTICA	13	11	84,62%
36- SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	52	40	76,92%
30- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	139	106	76,26%
34- SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	300	192	64,00%
23- SECRETARIA MUNICIPAL DE INOVACAO E TECNOLOGIA	187	113	60,43%
12- SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS	504	297	58,93%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações fornecidas pela SEGES

Ressalte-se que, via de regra, a comparação puramente numérica entre servidores comissionados e efetivos não é determinante para concluir pela regularidade ou irregularidade, sendo que o vetor norteador para tanto, são os parâmetros constitucionais de criação dos cargos em comissão.

Porém, no caso em apreço, onde ao menos sete secretarias que integram a Administração Direta da PMSP contam com mais da metade de sua estrutura de servidores comissionados, há comprovação do descumprimento desses parâmetros constitucionais.

Isso porque a ocupação de cargos em comissão em mais da metade das vagas da estrutura do órgão evidencia que, a) sequer há subordinados suficientes para justificar cargos de chefia ou direção ou b) os cargos de assessoria são tantos que não atendem às habilidades especiais que exigem e independem de relação de confiança, tornando-se funções técnico-operacionais ou burocráticas.

Assim sendo, da constatação de que a legislação municipal não dispõe sobre quantitativos máximos ou proporcionalidade de ocupação de cargos comissionados e de que há unidades na PMSP em que o número de servidores ocupantes de cargos comissionados ultrapassa o número de servidores efetivos, resta nítida a irregularidade da criação e ocupação dos cargos em

comissão, por afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade e ao item “c” do Tema nº 1.010, STF.

3.1.7. Achado 07 - Deficiências na composição, instrução e organização nos prontuários funcionais dos ocupantes de cargos em comissão.

Com intuito de verificar sua regularidade, foram selecionados 37 prontuários de um total de 2.224 servidores ocupantes de cargos em comissão (excluídos os servidores efetivos e admitidos em exercício de cargos comissionados), o que representou 1,66%, utilizando-se de amostragem não estatística, dos ocupantes de cargos em 2021.

Critérios: A ausência de documentação exigida nos prontuários acarreta infringências à legislação:

- falta de laudo médico de aptidão para o trabalho viola o artigo 11, inciso VI, da LM nº 8.989/79 e o art. 10 do DM nº 41.285/01;
- falta de comprovante de PIS/PASEP, compromete o controle acerca da inscrição no programa, que não pode ter duplicidade, em respeito aos artigos 7º e 5º, respectivamente, das LCs nº 7 e nº 8/70 – por estabelecerem contas individuais vinculadas ao nome de cada empregado ou servidor;
- falta de comprovante da última eleição ou quitação eleitoral infringe o art. 11, inciso III, da LM nº 8.989/79;
- falta de comprovante de endereço residencial, prejudica a localização do servidor e a respectiva comunicação oficial resultante do seu vínculo com o município e o controle de legalidade correlato ao DM nº 16.644/80;
- ausência de foto 3x4 prejudica a identificação dos servidores de acordo com este critério de padronização eleito;
- falta da declaração de bens e valores descumprem o disposto no DM nº 59.432/20 e o art. 13, caput e parágrafos, da LF nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa);

- falta da declaração “Ficha Limpa” descumpra o disposto nos parágrafos 1º e 2º, inciso I, do art. 3º do DM nº 53.177/12;
- falta da declaração de inexistência de vínculos familiares infringe o que dispõe a Súmula Vinculante nº 13 e o DM nº 50.898/09.

Evidências: O quadro a seguir sintetiza as inconformidades encontradas na análise dos prontuários.

Quadro 10 – Prontuários dos ocupantes de cargos em comissão

Registro Funcional	Unidade	Início exercício	Constatação
8831238-1	SMSUB	17.03.21	Ausência de informações sobre o PIS/PASEP, laudo médico, comprovante de endereço, diploma.
8582254-3	SUB-PI	06.05.21	Ausência de laudo médico.
7938233-5	SVMA	15.10.21	Ausência de foto.
7475551-2	SMDHC	06.07.21	Ausência de foto.
8081271-4	SUB-JA	09.12.21	Ausência de diploma.
5093287-5	SUB-JA	08.07.21	Ausência de diploma.
8913331-1	CGM	17.11.21	Ausência de título de eleitor e comprovante de quitação.
6297803-3	SUB-PI	29.04.21	Ausência de PIS/PASEP e foto 3X4.
8878650-2	SUB-IP	03.08.21	Ausência de laudo médico e diploma.
5818966-6	SMSU	01.02.22	Ausência de RG, CPF, PIS/PASEP, laudo médico, título de eleitor e quitação eleitoral, comprovante de endereço, diploma, foto 3X4, declaração de não acúmulo.
5882346-4	SMC	01.03.21	Ausência de comprovante de endereço e foto 3X4.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos processos SEI nº 6012.2022/0003288-8, 6050.2022/0000980-8, 6027.2022/0000767-2, 6074.2022/0000581-1, 6042.2022/0000137-4, 6050.2022/0000980-8, 6025.2022/0001918-1 e documentos recebidos por e-mail.

Quanto à aprovação pelo Conselho Municipal de Administração Pública (COMAP), nem todos os prontuários houve junção deste documento. No entanto, diante da não obrigatoriedade desta documentação no processo, uma vez que, conforme dispõe o art. 6º do DM nº 50.514/09, compete ao COMAP manifestar-se “nos casos de nomeação para cargos e funções de confiança da Administração Direta que lhe venham a ser submetidos”, considerou-se não haver infringência pela sua ausência.

Com relação à declaração de família e declaração de bens, em alguns prontuários constou o ateste da chefia de que teve acesso ao documento e/ou declaração de ciência do dever de prestar a declaração e em outros não constou a informação nem a declaração. No entanto, considerando que esses documentos são cadastrados eletronicamente, a auditoria considerou

essas situações regulares.

A declaração de família é cadastrada no endereço eletrônico: <http://www.declaracaofamilia.iprem.prefeitura.sp.gov.br/Login>, já a declaração de bens, diante das exigências previstas na LF nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e no DM nº 59.432/20, a CGM, em parceria com a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), criou o Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos – SISPATRI - <https://controladoriageralbens.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/login.aspx>.

Conforme o quadro 10, foram encontradas irregularidades nos prontuários dos contratados. Desta forma, reitera-se o apontado no eTCM 005538/2021 para que a SEGES providencie a divulgação de diretrizes claras e o treinamento dos responsáveis nas unidades acerca da documentação necessária para cada ingresso, de forma que haja padronização no arquivamento dos documentos pessoais. Também recomenda-se a criação de controles internos efetivos para a checagem da regularidade dos prontuários, mitigando os problemas encontrados.

Ademais, frisa-se que a Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18, atualizada pela LF nº 13.853/19) também se aplica às pessoas jurídicas de direito público, impondo a estas o dever de zelar pelas informações pessoais em sua custódia. Nesse sentido, a tratativa das informações que constam nos prontuários deve ser objeto de maior cautela, algo que pode ser incrementado a partir da padronização de procedimentos.

3.2. Contratos por tempo determinado

3.2.1. Achado 08 - Desrespeito às determinações constantes do art. 1º do DM nº 54.851/14.

No município de São Paulo, a Lei Municipal (LM) nº 10.793/89 rege os casos em que as contratações por tempo determinado podem ocorrer¹⁸.

18 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)

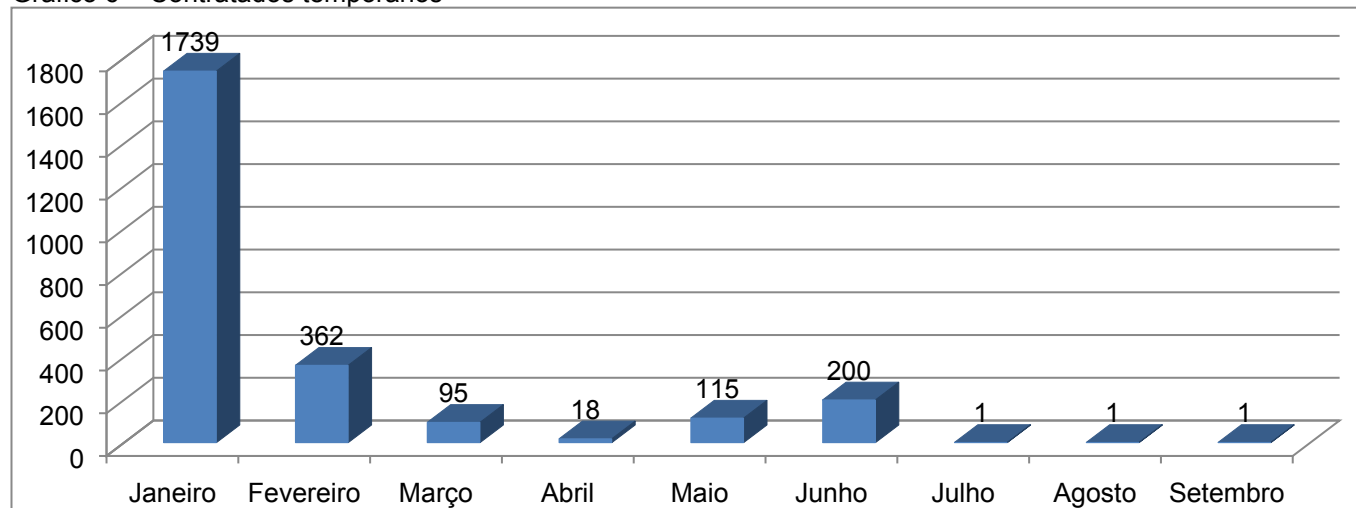
V - De emergência, quando caracterizada a urgência e inadiabilidade de atendimento da situação que possa comprometer a realização de eventos, ou ocasionar prejuízo a saúde: ou à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

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, notadamente unidades educacionais e de saúde, quando decorrente de fatos imprevisíveis ou, ainda que previsíveis, cujo momento de ocorrência não possa ser

Ao longo do exercício de 2021 foram contratados temporariamente 2.532 servidores na PMSP, e o mês de janeiro foi o mais representativo, com 68,68% das contratações ocorridas.

Gráfico 6 – Contratados temporários



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Em 31.12.21 a posição do total de contratados temporariamente era de 4.001 servidores em dois órgãos, Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e Secretaria Municipal de Educação (SME), sendo praticamente a totalidade de servidores na SME.

Quadro 11 – Posição em 31.12.21 dos Contratados por tempo determinado

Órgão	Quantidade
SMS	01
SME	4.000
TOTAL	4.001

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Comparativamente ao exercício anterior, tem-se:

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](#))

Quadro 12 – Comparativo 2020 X 2021

Órgão	31.12.20	31.12.21	Variação %
SME	3.377	4.000	18,45
SMS e AHM ¹⁹	193	1	-99,48
HSPM	28	0	-100,00
TOTAL	3.598	4.001	11,20

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela SEGES.

Do quadro, verifica-se que na SME o incremento foi de 18,45% no total de servidores contratados por tempo determinado, enquanto nos demais órgãos e entidades houve redução quase que na sua totalidade.

Nas justificativas acostadas aos processos administrativos, a SME menciona:

- a previsão de vagas a serem providas nos módulos das unidades educacionais, considerando a organização das unidades para o ano de 2022;
- a existência de professores com abono de permanência em condições de requerer a aposentadoria;
- a estimativa de vacâncias, considerando os três últimos anos, decorrentes de aposentadoria, exoneração/demissão, acesso e falecimento;
- a previsão de encerramento de contratos por tempo determinado anteriores;
- a média mensal de servidores afastados por licenças médicas;
- a necessidade de garantir o cumprimento mínimo de 200 dias e 800 horas de efetivo trabalho educacional;
- a necessidade de contar com o quadro docente provido de forma a garantir o regular desenvolvimento das atividades escolares e o atendimento dos alunos matriculados nas unidades educacionais da rede municipal de ensino;

¹⁹ A Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) foi extinta pela Lei Municipal (LM) nº 17.433/20.

- a quantidade de cargos criados e vagos de Professor de Educação Infantil, insuficiente para o provimento das vagas existentes nos módulos dos Centros de Educação Infantil (CEIs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs).

As contratações por tempo de serviço determinado são precedidas de processo seletivo simplificado, que consiste em um procedimento mais célere, em razão do atendimento da necessidade de excepcional interesse público.

O processo seletivo simplificado deve ser amplamente divulgado, conter o período, condições e local de inscrição, quantidade de vagas, datas em que serão realizados os processos seletivos, requisitos dos candidatos, classificação, entre outros requisitos.

A SME no exercício de 2021 publicou três comunicados para a contratação temporária de docentes, cujos processos administrativos são descritos no quadro a seguir:

Quadro 13 – Relação dos Comunicados dos processos seletivos em SME - 2021

Comunicado	Processo SEI	Despacho	Objeto	Fundamento Legal
1308	6016.2021/0103833-2	23.11.21	Contratação, pelo prazo de 12 meses, de 1.560 profissionais para o exercício da função de Professor de Educação Infantil.	Sendo: - 1.068 nos termos do inciso VII e; - 492 nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei nº 10.793/89.
1309	6016.2021/0103818-9	23.11.21	Contratação, pelo prazo de 12 meses, de 2.244 profissionais para o exercício da função de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I.	Sendo: - 1.270 nos termos do inciso VII e; - 974 nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei nº 10.793/89.
1310	6016.2021/0103848-0	23.11.21	Contratação, pelo prazo de 12 meses, de 3.085 profissionais para o exercício da função de Professor de Ensino Fundamental II e Médio.	Sendo: - 1.980 nos termos do inciso VII e; - 1.105 nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei nº 10.793/89.

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas publicações do DOC de 24.11.21 e SEI nºs 6016.2021/0103833-2, 6016.2021/0103818-9 e 6016.2021/0103848-0.

Em todos os comunicados o período de inscrição foi de 29.11.21 a 08.12.21 e o prazo para contratação era de 12 meses.

Parte das contratações tinha como fundamento legal o inciso VII do art. 2º da LM nº 10.793/89 e parte o inciso VIII do referido artigo do mesmo diploma legal.

Referidos comunicados, tendo em vista a LC nº 173/20 (que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, e no art. 8º, inciso IV²⁰ excepciona as contratações temporárias para atender necessidade temporária de excepcional interesse público), bem como a situação de emergência no município de São Paulo, declarada por meio do DM nº 59.283/20, determinaram restrição de participação a:

- gestantes e lactantes;
- maiores de 60 anos;
- 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;
- deficientes que estejam no grupo de risco, nos termos definidos pelas autoridades de saúde e sanitária.

Considerando que se tratam de grupos de risco, as restrições impostas se mostram pertinentes.

Para checagem quanto à formalização dos processos administrativos para as contratações temporárias foi verificado o atendimento ao DM nº 54.851/14.

Crítérios: art. 1º²¹ do DM nº 54.851/14.

²⁰ 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;

²¹ 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

Evidências: No processo SEI 6016.2021/0103818-9 foi verificado que o pedido de autorização para contratação de profissionais para exercer a função de Professor de Educação Infantil e Professor de Ensino Fundamental I mencionava 2.832 profissionais (doc. SEI 053160323). Os documentos anexados em seguida ao referido SEI, como estimativa de impacto orçamentário (doc. SEI 053620543) e parecer da Assessoria Jurídica da SME (doc. SEI 053822101), também mencionavam o número de 2.832 profissionais. No entanto, o documento “Encaminhamento SME/COGEP/GAB 054432467” solicitou autorização para contratação de 2.244 profissionais para exercer a função de Professor de Educação Infantil e Ensino fundamental I.

A Assessoria Jurídica em novo parecer (doc. SEI 054878445) não se manifestou sobre o conteúdo das justificativas apresentadas pela área técnica nem analisou os aspectos de natureza técnica ou administrativa. Os autos seguiram para atualização dos cálculos, considerando os novos quantitativos informados pela COGEP, tendo sido juntados o cronograma de ingresso (doc. SEI 055104010), estimativa de impacto sobre a folha (doc. SEI 055182278) e projeção das despesas de pessoal e auxílios (doc. SEI 055182925), considerando o novo quantitativo. Em seguida foram anexados aos autos o Despacho do Secretário autorizando a contratação e publicações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (doc. SEI 055219767).

Sendo as contratações temporárias medidas excepcionais, que implicam em aumento de despesa de pessoal, os requisitos do DM nº 54.851/14 devem ser cumpridos.

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 Secretaria 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.

Conclui-se quanto ao processo SEI 6016.2021/0103818-9 que não há informações detalhadas acerca da alteração do quantitativo, além da ausência nos autos da documentação exigida nos incisos I “e”, II, III, IV, V e VI do art. 1º do DM nº 54.851/14.

Nos demais processos SEI 6016.2021/0103833-2 e 6016.2021/0103848-0 também foi constatada ausência nos autos da documentação exigida nos incisos I “e”, II, III, IV, V e VI do art. 1º do DM nº 54.851/14.

3.2.2. Achado 09 - Deficiências na composição, instrução e organização nos prontuários funcionais dos ocupantes de cargos por tempo determinado.

Conforme os comunicados para a contratação por tempo determinado, para os cargos de Professor de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio os candidatos deveriam no ato da formalização da contratação:

- comprovar ser brasileiro;
- ter idade mínima de 18 anos completos;
- apresentar diploma registrado da habilitação, acompanhado do respectivo histórico escolar;
- comprovar estar quite com as obrigações militares (no caso do sexo masculino);
- estar em dia com as obrigações eleitorais;
- ter boa conduta;
- 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;
- apresentar o documento comprobatório original do tempo de experiência.

Para o cargo de Professor de Ensino Fundamental I também havia exigência de: a) Diploma registrado da habilitação para o Magistério, correspondente ao Ensino Médio ou Licenciatura Plena em Pedagogia ou Curso Normal Superior; e b) 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 horas, se interessado em se inscrever para atuar, também, nas Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS).

Para o cargo de Professor de Ensino Fundamental II e Médio também havia exigência de: a) possuir Diploma registrado da habilitação específica para a função/disciplina ou certificado de conclusão do Programa Especial de Formação Pedagógica; b) contar com Registro no Conselho Regional de Educação Física, no caso do candidato à regência de aulas de Educação Física; c) possuir Certificado de especialização e/ou habilitação específica em Educação da Deficiência da Audiocomunicação, no caso de EMEBS.

No intuito de verificar a regularidade das contratações temporárias, bem como dos processos e formulários relacionados aos contratos firmados, foram selecionados 35 prontuários, do total de 2.532 servidores contratados por tempo determinado, o que representou 1,4%, utilizando-se de amostragem não estatística, dos contratos firmados no exercício de 2021.

Como as contratações temporárias ocorreram no âmbito da SME, foram verificados os prontuários de servidores lotados nas seguintes Diretorias Regionais de Educação (DRE): São Miguel Paulista (DRE-MP), Santo Amaro (DRE-SA), Ipiranga (DRE-IP), Guaianazes (DRE-G), Pirituba Jaraguá (DRE-PJ), Butantã (DRE-BT), Campo Limpo (DRE-CL), São Mateus (DRE-SM) e Freguesia Brasilândia (DRE-FB).

Os documentos analisados foram: Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), comprovante de endereço residindo no município de São Paulo ou autorização para residir fora, certificado de reservista ou de alistamento militar constando a dispensa (para candidatos com idade inferior a 46 anos, do sexo masculino), diploma ou certificado de conclusão de curso superior ou documento escolar de conclusão de curso, declaração de não acúmulo de cargos, declaração de ficha limpa, antecedentes criminais e motivo de dispensa no caso de ex-servidor da esfera federal, estadual e municipal.

Critérios: DM nº 16.644/80, inciso XVI e XVII do art. 37 da CF/88, art. 1º, 2º e 3º do DM nº 59.432/20 e artigo 13 da LF nº 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230/21, Art. 89, §§ 1º e 2º da Lei

Orgânica do Município (LOM) e parágrafos 1º e 2º, inciso I, do artigo 3º do DM nº 53.177/12, comunicados dos processos simplificados de contratação por tempo determinado da SME nºs 1.308, 1.309 e 1.310.

Evidências: O quadro a seguir sintetiza as inconformidades encontradas na análise dos prontuários.

Quadro 14 – Prontuários dos contratados por tempo determinado

Registro Funcional (RF)	DRE	Início exercício	Constatação
8882941-1	DRE-CL	17.05.21	Sem informações acerca do motivo da dispensa do cargo estadual.
8883068-1	DRE-CL	13.05.21	Não constou declaração de não acúmulo.
8851361-1	DRE-G	15.01.21	Não constou assinatura na declaração de não acúmulo.
8854041-1	DRE-G	15.01.21	Não constou comprovante de endereço.
8847088-1	DRE-CL	11.01.21	Não constou laudo médico.
8842043-1	DRE-PJ	07.01.21	Assinou a declaração de que não acumula cargos na Declaração de Ingresso para o Serviço Público (DISP), porém acumula.
8843449-1	DRE-PJ	07.01.21	Apresentou comprovante de votação de 2014.
8848203-1	DRE-G	07.01.21	Declaração de não acúmulo sem assinatura.
8253226-2	DRE-PJ	05.01.21	Embora o documento “comunicado de início de exercício” tenha informado a data de início de exercício 05.01.20, houve equívoco no ano, pois se trata de 2021. Foto 3X4 ilegível.
8839468-1	DRE-FB	04.01.21	Foram apresentadas apenas RG, CPF e diploma.
8841594-1	DRE-SM	04.01.21	Não constou laudo médico, nem informações acerca do exame médico pré admissional no Termo de Posse.

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nos processos SEI nº 6016.2022/0006148-0, 6016.2022/0006749-7, 6016.2022/0006004-2, 6016.2022/0006245-2, 6016.2022/0006558-3, 6016.2022/0006797-7, 6016.2022/0006849-3, 6016.2022/0007414-0, 6016.2022/0006614-8, 6016.2022/0006744-6, 6016.2022/0007048-0, 6016.2022/0007994-0, 6016.2022/0013359-7, 6016.2022/0012883-6, 6016.2022/0013169-1, 6016.2022/0012270-6, 6016.2022/0013011-3, 6016.2022/0012648-5, 6016.2022/0012521-7, 6016.2022/0012740-6, 6016.2022/0012427-0.

Com relação à comprovação de endereço residencial em nome do nomeado, cabe esclarecer que esta auditoria considerou como regular aqueles casos em que o servidor apresentou comprovante em nome do genitor, dos avós ou do cônjuge, quando devidamente comprovado o vínculo.

Com relação à declaração de bens, cabem as mesmas considerações do item 3.1.7 deste relatório.

Conforme o quadro 14 foram encontradas irregularidades nos prontuários dos contratados temporários da amostra selecionada, tais como: ausência de declaração de não acúmulo de cargos, ausência de atestado de antecedentes criminais, falta de informações acerca do motivo

de dispensa, ausência de comprovante de endereço, falta de laudo médico, falta de comprovante de votação da última eleição, falta de PIS/PASEP, título de eleitor, quitação militar, declaração de ficha limpa.

3.2.3. Achado 10 - Falta de celeridade nos trâmites dos concursos públicos.

A LM nº 10.793/89 determina que no caso de contratação por tempo determinado decorrente de necessidade inadiável de pessoal para o regular funcionamento da unidade educacional (inciso VII²²), por se tratar de necessidade que apresenta caráter permanente, a contratação somente será celebrada se estiver em trâmite processo para a realização de concurso público ou para a criação de cargos.

Nos processos SEI informados no quadro 14, parte do quantitativo solicitado para contratação temporária era motivado pela ocorrência do inciso em questão, quais sejam: 1.068 de Professor de Educação Infantil, 1.270 de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I, e 1.980 de Professor de Ensino Fundamental II e Médio.

Dessa forma, a equipe de auditoria buscou informação acerca dos concursos públicos vigentes, bem como os processos em tramitação para contratação de servidores efetivos.

Segundo informações da COGEP/SME o concurso para Professor de Educação Infantil foi prorrogado da seguinte forma:

a) art. 33 da LM nº 17.437/20 – prorroga por mais 1 ano e 6 meses os prazos de validade de todos os concursos públicos realizados pelo município de São Paulo, relacionados à rede municipal de educação, com vencimento de 01.03.20 a 31.12.20, em virtude do período de enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus em São Paulo.

O prazo de validade do concurso para provimento de cargos de Professor de Educação Infantil era até 14.04.20. E, de acordo com o referido dispositivo, foi prorrogado até 14.10.21.

²² 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](#))

b) art. 22 da LM nº 17.675/21 – prorroga até 31.12.21 o prazo de validade dos concursos públicos.

Quanto aos processos em tramitação, têm-se:

Quadro 15 – Processos em tramitação

Processo SEI	Objeto	Quantidade de cargos	Data da Publicação
6016.2019/0053380-8	Autorização para abertura de Concurso Público de ingresso para provimento de vagas de Professor de Educação Infantil e Ensino fundamental I	1.270	19.11.21
6016.2018/0074047-0	Autorização para abertura de concurso público de ingresso para provimento de cargos vagos de Professor de Ensino Fundamental II e Médio	1.980	19.11.21

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações dos respectivos processos.

Além dos referidos processos, o processo SEI nº 6016.2019/0057202-1 tratou da criação no Quadro do Magistério Municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação (QPE), Projeto de Lei nº 659/21, de 1.068 cargos de Professor de Educação Infantil, decorrente de transformação de 1.179 cargos de professor de ensino fundamental II e médio (doc. SEI 052562297). Referido processo culminou na publicação da LM nº 17.720, publicada no DOC em 03.12.21 (doc. SEI 055833987).

Tendo em vista vigência da LC nº 173/20, que proíbe a criação de cargo que implique aumento de despesa até 31.12.21, verifica-se, compulsando os autos, manifestação (doc. SEI 048680245) da Coordenadoria de Planejamento e Orçamento (COPLAN) no sentido de não haver impacto em aumento de despesas a criação de 1.068 cargos de professor de Educação infantil, diante da transformação de 1.179 cargos vagos de Professor de Ensino Fundamental II e Médio.

Desta forma, verifica-se que o quantitativo de cargos temporários fundamentado no inciso VII do art. 2º da LM nº 10.793/89 não excede o número de vagas solicitadas para preenchimento via concurso público e para a criação de cargos.

Critérios: art. 2º da LM nº 10.793/89, com redação acrescida pela LM nº 16.899/18, e caput do art. 37 da CF/88.

Evidências: Considerando o concurso público a forma adequada de reposição de pessoal nos quadros da Administração Pública, foram solicitadas informações acerca dos mesmos. Segundo informações da Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) da SME, os respectivos concursos (quadro 15) autorizados encontravam-se até o fechamento deste relatório em fase inicial, ou seja, em elaboração e análise do termo de referência. E ainda, segundo documento constante do SEI 6016.2021/0103818-9 (doc. SEI 054432467) “(...) após a concessão da autorização para abertura do concurso supra, faz-se necessário cerca de 10/12 meses para sua realização, considerando as etapas a serem cumpridas (...)”.

Atentando para as datas iniciais de tramitação, o processo SEI 6016.2019/0053380-8 foi inaugurado em 27.08.19 e o processo SEI 6016.2018/0074047-0 em 03.12.18, sendo a data do despacho autorizando a abertura dos concursos públicos em 19.11.21 para ambos, verifica-se um grande lapso de tempo.

Considerando ainda as várias etapas que envolvem a realização de um concurso público após sua autorização, tais como: constituição de comissão de concurso, escolha da banca examinadora, produção do edital, publicação do edital, abertura das inscrições, provas, resultados, homologação, convocação e nomeação, leva-se a concluir que a solução definitiva ainda demandará tempo considerável.

Recomenda-se, portanto, que a SME realize concursos públicos com a periodicidade necessária para solucionar a recorrente falta de professores de forma definitiva, evitando contratações temporárias, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, caput da CF/88.

3.2.4. Achado 11 – Contratação do mesmo professor em desconformidade com o prazo determinado na LM nº 10.793/89.

A LM nº 10.793/89 prevê a vedação à contratação da mesma pessoa, ainda que para serviços diferentes, pelo prazo de 2 anos a contar do término do contrato. Em relação aos professores, o referido prazo é de 1 ano.

Segundo a SME o prazo de um ano foi respeitado e os controles foram exercidos pelas respectivas Diretorias Regionais de Educação, mediante consulta ao SIGPEC, quando da

convocação dos inscritos para eventual contratação, respeitada a ordem de classificação.

Critérios: parágrafo 2º do art. 3º da LM nº 10.793/89.

Evidências: Da amostra selecionada para verificação dos prontuários, constante do item 3.2.2, foi constatado que o servidor contratado por tempo determinado de RF 8254036-3, cujo cargo é de professor de ensino fundamental II e médio havia sido contratado no vínculo 2 em 14.08.20 e desligado em 01.02.22. No vínculo 3, referente a atual contratação, o início do exercício foi em 11.01.21.

Desta forma, não foi respeitado o prazo de um ano a contar do término do contrato, em desrespeito ao parágrafo 2º do art. 3º da LM nº 10.793/89.

4. CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se no âmbito desta Auditoria Programada que:

- 4.1.** Houve uma diminuição inexpressiva (0,62%) na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021 ocasionada pela falta de implementação das medidas de racionalização administrativa exigidas pelo DM nº 60.038/20 (subitem 3.1.1);
- 4.2.** Houve aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento de cargos comissionados no exercício de 2021, em infringência ao art. 8º, caput e inciso V da LC nº 173/20 (subitem 3.1.2);
- 4.3.** 96,96% (32 servidores) do total de 33 servidores que responderam à entrevista realizada pela equipe de auditoria ocupam cargos em comissão ilegítimos, que infringem a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público, infringência ao art. 37, incisos II e V da Constituição Federal e itens “a” e “b” do Tema nº 1.010, STF (subitem 3.1.3);
- 4.4.** 96,96% (32 servidores) do total de 33 servidores que responderam à entrevista realizada pela equipe de auditoria desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e exercício de poder de polícia, competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de

desvio de finalidade na nomeação desses servidores, descrito no art. 2º, parágrafo único, “e” da LF nº 4.717/65 (subitem 3.1.4);

- 4.5.** A constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, afeta a “memória da Administração” e promove perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, em afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública, previsto no caput do art. 37 da CF/88 e da continuidade do serviço público (subitem 3.1.4);
- 4.6.** São inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício de todos os cargos comissionados averiguados na amostra, uma vez que o Anexo I da LM nº 17.068/19 não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não existem decretos municipais que as definam, em infringência ao item “d” do Tema nº 1.010, STF e ao art. 8º da LM nº 8.989/79, respectivamente (subitem 3.1.5);
- 4.7.** Há irregularidade na criação e ocupação dos cargos em comissão sem fixação de quantitativos máximos ou regras de proporcionalidade pela legislação municipal, permitindo a existência de unidades na PMSP em que o número de servidores comissionados ultrapasse o número de servidores efetivos, em afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade e ao item “d” do Tema nº 1.010, STF (subitem 3.1.6);
- 4.8.** Há irregularidades na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais dos servidores contratados para exercer cargos comissionados, tais como ausência de RG, CPF, PIS/PASEP, laudo médico, título de eleitor e quitação eleitoral, comprovante de endereço, diploma, foto 3X4, declaração de não acúmulo. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito às informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários (subitem 3.1.7);
- 4.9.** Não foram observados os procedimentos de contratação definidos nos incisos “e”, II, III, IV, V e VI do art. 1º do DM nº 54.851/14 nos processos SEI para contratação por tempo

determinado de pessoal na SME em 2021 (subitem 3.2.1).

4.10. Há irregularidades nos prontuários dos contratados por tempo determinado da SME, tais como: ausência de declaração de não acúmulo de cargos, ausência de atestado de antecedentes criminais, falta de informações acerca do motivo de dispensa, ausência de comprovante de endereço, falta de laudo médico, falta de comprovante de votação da última eleição, falta de PIS/PASEP, título de eleitor, quitação militar, declaração de ficha limpa (subitem 3.2.2);

4.11. Foi constatada na amostra selecionada a contratação de um professor por tempo determinado em desacordo com o parágrafo 2º do art. 3º da LM nº 10.793/89 (subitem 3.2.4).

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Para a responsabilização do gestor exige-se a presença simultânea de três pressupostos: ato ilícito, conduta dolosa ou culposa e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Na elaboração deste trabalho foi possível identificar a existência dos atos ilícitos consignados nas conclusões 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7 e 4.10.

Porém, diante da impossibilidade de ampliação do escopo da auditoria e considerando a multiplicidade de agentes envolvidos na realização destes atos, não foi possível identificar a responsabilidade por cada qual deles.

Assim sendo, entende-se necessário seja oficiado o Senhor Prefeito Municipal para a tomada das providências pertinentes a essa identificação, nos termos dispostos no artigo 122 do Regimento Interno deste TCMSP.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

6.1.1. Seja determinada à PMSP a imediata extinção dos cargos em comissão vagos que não

cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, infringindo a regra constitucional do concurso público (subitem 3.1.3);

- 6.1.2.** Seja determinada à PMSP a exoneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão que não cumprem os parâmetros constitucionais objetivos e subjetivos de legitimidade, fixados pelo STF em tese vinculante para exercício de função de chefia, direção ou assessoramento (subitem 3.1.3);
- 6.1.3.** Seja determinada à PMSP a exoneração dos servidores comissionados no exercício de atividades com atribuições típicas de carreiras efetivas já existentes na estrutura organizacional da PMSP e sua substituição por servidores efetivos (subitem 3.1.4);
- 6.1.4.** Na impossibilidade de imediato cumprimento das determinações propostas nos itens 6.1.2 e 6.1.3, seja determinada a elaboração de um plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos (subitens 3.1.3 e 3.1.4);
- 6.1.5.** Seja reiterada a determinação contida nos autos do eTCM 005538/2021 no sentido de que a PMSP reveja os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais tanto dos servidores ocupantes dos cargos em comissão, quanto dos contratados por tempo determinado (subitens 3.1.7 e 3.2.1).

6.2. Propostas de recomendações

- 6.2.1.** Recomenda-se a revisão e a reforma de todo o ordenamento municipal que trate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos (subitens 3.1.3, 3.1.5 e 3.1.6);
- 6.2.2.** Recomenda-se que a SME realize concursos públicos com a periodicidade necessária

para solucionar a recorrente falta de professores de forma definitiva, evitando contratações temporárias, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, caput da CF/88 (subitem 3.2.3).

Por fim, recomenda-se o envio de cópia deste relatório à CGM e, especialmente, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 71, XI²³, da CF/88 e do art. 59²⁴ do Regimento Interno deste TCMSP a fim de que:

- a) Seja apurado indício de prática de ato de improbidade administrativa na nomeação de servidores em comissão para exercício de atividades típicas de carreiras efetivas em desvio de finalidade;
- b) Seja averiguada a possibilidade de ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade cabíveis para declaração de ilegitimidade dos cargos em comissão que integram a estrutura da PMSP, no caso de omissão dos responsáveis no cumprimento das determinações e recomendações.

Em 08.03.22

ADRIANA REGINA TAKAHASHI
Agente de Fiscalização

TATIANE MONIQUE SPIELER
Agente de Fiscalização

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

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

²³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

²⁴ Art. 59 - No caso de terem sido apuradas irregularidades graves, o Tribunal representará ao Ministério Público, ao Prefeito ou à Câmara Municipal de São Paulo, conforme o caso.