



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 039714986

EMENTA N. 12.262

Tipificação de serviços prestados por SMDHC. Providência que não equivale à reestruturação organizacional, a ser efetuada pelo Prefeito, com base no art. 84, VI, "a", da Constituição da República, ou pelo Secretário da Pasta, com base na delegação estabelecida pelo Decreto n. 47.543/06. Não havendo necessidade de reestruturação organizacional, a disciplina da atuação das unidades administrativas envolvidas, por meio da integração e padronização de serviços, pode ser feita por portaria, fundamentada na competência do Secretário (art. 87, II, da Constituição da República).

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

ASSUNTO: Tipificação da Rede de Atendimento de Direitos Humanos

Informação n. 204/2021 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

Trata o presente de proposta de tipificação da Rede de Atendimento de Direitos Humanos, advinda da Coordenadoria de Planejamento e Informação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que apresentou, para tanto, minuta de portaria (doc. 027002489) e correspondente justificativa (doc. 026421620).

No curso das discussões no âmbito da Secretaria, sobrevieram manifestações da Assessoria Jurídica da Pasta, segundo as quais: a) a portaria proposta não poderia dar respaldo jurídico ao funcionamento da referida rede, pois apenas o Chefe do Poder Executivo poderia dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública; b) por isso, uma portaria somente poderia tratar dos órgãos cuja existência estivesse amparada em lei, repetindo as atribuições previstas em lei ou decreto; c) eventual alteração de atribuições deveria ser precedida de alteração de decreto, não podendo a portaria criar órgãos, setores ou serviços dentro do organograma da pasta, exceto em caso de expressa delegação de competência. Observou a Assessoria, ademais, que o Serviço de Apoio a Familiares e Pessoas Desaparecidas não estaria previsto em lei ou decreto, mas haveria uma Divisão responsável pela localização de desaparecidos, de modo que o serviço já estaria regulamentado. No entanto, para outros serviços não foi identificada a previsão legal ou regulamentar, não havendo tampouco decreto a respeito de suas atribuições. Não havendo notícia de delegação da competência,

seria necessário decreto que delegasse ao titular da Pasta a competência para a tipificação dos serviços, especialmente em relação àqueles que não encontram amparo legal ou regulamentar. No caso do Centro de Referência da Diversidade (CRD) e dos Serviços de Inclusão Social e Produtiva para População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis, o Decreto n. 59.927/20, em seu art. 4º, II, teria delegado expressamente a SMDHC a tipificação de tais serviços (doc. 037521491 e 038045573).

Divergindo em parte de tais conclusões, SMDHC-CPI propôs manifestação da PGM (doc. 038585222), o que foi acolhido pelo Gabinete da Pasta (doc. 038676580).

É o breve relato do processado.

Com o devido respeito ao entendimento contrário, não parece possível acompanhar integralmente as conclusões de SMDHC-AJ.

Não há dúvida de que é reservada à Chefia do Executivo a competência para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, "a", da Constituição da República). Em âmbito paulistano, aliás, essa competência foi delegada, em parte e de modo condicionado à observância de certas exigências procedimentais, por meio do Decreto n. 47.543/06.

Por meio do exercício dessa competência, o Poder Executivo pode efetuar a reorganização administrativa, mediante o remanejamento de órgãos municipais. Daí que o Decreto n. 46.543/06, ao efetuar a delegação de tal competência, alude expressamente à alteração da *estrutura organizacional*, em que são previstas as atribuições das respectivas *unidades* e as competências das *autoridades*, bem como as tabelas de cargos e funções (art. 2º, I).

No entanto, nem sempre há uma equivalência plena entre órgãos e serviços. Os serviços, como prestações fruíveis pelo administrado, nem sempre estão associados à necessidade de criação de uma estrutura organizacional. Muitas vezes novos serviços são criados e acrescidos ao rol de serviços já existentes, sendo prestados por unidades administrativas também anteriormente instituídas. Para isso, basta que o serviço esteja dentro da esfera temática de atribuições da unidade administrativa.

De igual modo, os equipamentos sociais não necessariamente precisam ser instalados mediante a criação de um novo órgão público. Evidentemente, existem aqueles equipamentos que, pelo seu porte, demandam a instituição de uma estrutura organizacional própria que os suporte. No entanto, é possível conceber a existência de instalações fisicamente independentes que estejam sob a órbita de um órgão municipal que ali não esteja instalado.

Nem sempre é fácil distinguir equipamentos, serviços e órgãos. Muitas vezes, ao efetuar uma reorganização administrativa, com base no art. 84, VI, "a", da Constituição da República, o Poder Executivo alude a serviços ou equipamentos. No entanto, formalmente, o objeto da reorganização administrativa são os órgãos, de modo que sua transferência implica o repasse dos serviços por eles executados. De outra parte, quando um serviço ou equipamento corresponde exatamente a um órgão administrativo, o órgão é que se transfere, levando consigo o serviço e o equipamento.

No caso em exame, é de se presumir que os serviços atualmente prestados por SMDHC e os equipamentos administrados pela Pasta possam ser imputados a um de seus órgãos ou unidades. Essa imputação não teria de estar lastreada necessariamente da referência expressa efetuada por uma lei ou por um decreto, podendo decorrer da própria temática atinente às competências da pasta, do que é possível extrair sua legitimidade para o atendimento de determinadas necessidades da população.

Caso o serviço ou equipamento esteja ainda vinculado a órgão ou unidade integrante de outra Secretaria, isso deverá ser regularizado por decreto, por meio da transferência desse órgão a SMDHC. De outra parte, se houver interesse em alterar o organograma da Secretaria, em vista, por exemplo, da necessidade de padronização da prestação de serviços decorrente da iniciativa de tipificação, poderá

ser considerado o encaminhamento da proposta de decreto correspondente, ou, se o caso, de uma portaria editada segundo os termos estabelecidos pelo Decreto n. 46.543/06.

No entanto, para que tão somente se arrole em uma portaria, para fins de integração e padronização, os serviços que já são prestados pela Secretaria e que já são imputáveis a seus órgãos ou entidades, não há necessidade de um decreto específico. Com efeito, o sistema constitucional prevê a expedição de instruções, no âmbito dos Ministérios, para execução de leis, decretos e regulamentos (art. 87, II), competência que deve ser reconhecida, por paralelismo, aos Secretários Municipais.

Nessa linha, parece fora de dúvida a possibilidade de que, por meio da portaria, segundo um conceito bastante difundido, a chefia de um determinado órgão discipline suas atividades, especialmente no que diz respeito à atuação dos funcionários^[1]. Nesse sentido, nada obstará que SMDHC arrolasse de modo sistematizado os serviços que já vêm sendo prestados pela Pasta, independentemente de uma delegação específica de competência para tal finalidade. Vale notar, a propósito, que iniciativas semelhantes têm sido realizadas no âmbito da própria Procuradoria Geral do Município, seja com a fixação de procedimentos específicos atinentes a certas rotinas burocráticas, seja em relação à constituição de núcleos especializados no âmbito de unidades específicas.

É claro que uma portaria não poderia constituir o fundamento jurídico para a prestação do serviço, especialmente porque o Secretário, ao editar um ato normativo desses, não pode atribuir competências para a própria Pasta cuja chefia ocupa. Por essa razão, parece necessário um ajuste no texto da portaria proposta. Não obstante, podem ser declarados, sistematizados e disciplinados os serviços que já são prestados pela Secretaria, sem prejuízo de uma avaliação quanto a se isso realmente tem ocorrido com base nas competências atribuídas à Pasta.

Caso algum serviço ou equipamento administrado por SMDHC esteja vinculado a órgão integrante de outra Secretaria, ou caso não se compatibilize com as competências reconhecidas à Pasta, será o caso de propor a edição de um decreto que regularize essa impropriedade. Nada obsta, por outro lado, que se considere a possibilidade de uma reestruturação organizacional de SMDHC, o que poderá ser objeto de proposta de decreto ou portaria, nos termos do Decreto n. 46.543/06, conforme as modificações eventualmente pretendidas. De todo modo, estando todos os serviços vinculados aos órgãos e competências da Pasta, a tipificação pretendida não parece depender em si da edição de decreto, podendo ocorrer por meio de portaria, sem que isso implique violação alguma à estrutura constitucional de competências ou usurpação de atribuição reservada à Chefia do Executivo.

Assim sendo, caso acolhido o entendimento aqui sustentado, sugere o retorno do presente a SMDHC, para o devido prosseguimento.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC

OAB/SP 175.186

PGM

[1] Cf. Cretella Júnior, José. *Valor jurídico da portaria*. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 117, p. 453; Masagão, Mario. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed. São Paulo: RT, 1977, p. 159; Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo, vol. I – Introdução*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 551.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 22/02/2021, às 14:06, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 22/02/2021, às 14:08, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **039714986** e o código CRC **393F51E5**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 039716233

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

ASSUNTO: Tipificação da Rede de Atendimento de Direitos Humanos

Cont. da Informação n. 204/2021 – PGM.AJC

PGM

Senhora Procuradora Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que poderão ser objeto de tipificação, por portaria expedida por SMDHC, os serviços que já estejam regularmente imputados às unidades da Pasta, sem prejuízo da avaliação quanto a uma possível reestruturação organizacional, segundo as normas aplicáveis.

TIAGO ROSSI

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 195.910

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 22/02/2021, às 16:43, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **039716233** e o código CRC **42367299**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 039716530

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

ASSUNTO: Tipificação da Rede de Atendimento de Direitos Humanos

Cont. da Informação n. 204/2021 – PGM.AJC

SMDHC

Senhor Chefe de Gabinete

Com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que endosso, no sentido de que, independentemente de delegação por decreto, é juridicamente viável a expedição de portaria para a tipificação de serviços prestados por essa Pasta, sem prejuízo da verificação de alguma desconformidade no tocante a sua vinculação aos órgãos da Pasta ou de uma eventual reestruturação organizacional, caso conveniente e oportuna, a ser processada de acordo com as normas aplicáveis à matéria.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 169.314

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 23/02/2021, às 12:41, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **039716530** e o código CRC **36A342E6**.

