



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **JUSTIFICATIVA - PL 0561/2021**

O presente projeto de lei tem por finalidade criar o Estatuto da Administração Pública digital, promovendo a atualização dos mecanismos de governança do município, de modo a acompanhar as recentes alterações na legislação federal que disciplina o governo digital, a proteção de dados, a transparência e a eficiência da Administração, abrindo espaços legislativos a serem disciplinados pelos demais entes federativos.

Também nos antecipamos àquilo que pode ser feito, no plano infraconstitucional, no que se refere à regulamentação dos princípios da eficiência e da transparência. Neste último caso, foi revista a Lei federal n. 14.129, de 29 de março de 2021, e adaptada à realidade do Município. Também algumas diretrizes que servem de fundamento para o aumento da eficiência do serviço público foram incorporadas.

Andre Bello, em dissertação sobre o princípio da eficiência defendido na USP, com base na obra de Luiz Carlos Bresser-Pereira (Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, Brasília: ENAP, 2011, p. 20-21 e 25) demonstra:

Assim, vale destacar algumas das experiências internacionais. Uma das mais influentes e produtivas foi a reforma ocorrida na Grã-Bretanha, onde havia grande preocupação com a reorganização interna do serviço público e a instituição de controles gerenciais. A partir da eleição da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, em 1979, houve maior preocupação com a eficiência administrativa, criando-se a Efficiency Unit, um órgão responsável por avaliar as atividades da Administração e a efetividade do gasto público. Além disso, implantaram-se métodos de avaliação de desempenho e aperfeiçoou-se a organização administrativa com a sua descentralização, vinculando-se as unidades a mecanismos orçamentários, de acordo com critérios de centros de custo. Por fim, com o programa de Next Steps, de 1988, houve o advento das agências executivas, dando-se um enfoque à delegação e à celebração de contratos de gestão, o que permitiu o incremento do controle de resultados, da autonomia administrativa e da responsabilidade individual na prestação dos serviços públicos. Da mesma forma, foi concedida maior importância às organizações não governamentais, permitindo uma melhor descentralização e um regime de competição na prestação de serviços na área de saúde e educação.<sup>1</sup>

É esse espírito que anima o projeto em tela.

O artigo 1º introduz a propositura, delimitando seu âmbito material e destinatários. Aqui, houve a preocupação em prever entidades parceiras do poder público, as quais devem igualmente observar princípios da Administração Pública, quando manejem recursos públicos.

O artigo 2º define conceitos empregados pela lei, segundo o cotejo da melhor doutrina brasileira sobre o tema e seguindo, no que cabe, a Lei federal n. 14.129, de 29 de março de 2021.

Os artigos 3º a 43 adaptam ao Município de São Paulo as disposições sobre o governo digital previstas na Lei federal n. 14.129, de 29 de março de 2021.

O artigo 44 delimita o conteúdo do princípio da eficiência. A qualidade do serviço público aparece, como inciso I, dada sua importância para aferição da eficiência administrativa. Não basta, portanto, a economicidade e racionalização dos recursos públicos, se o resultado final for um serviço que não agrada ao usuário final. Por outro lado, a aferição de qualidade não pode se limitar à manifestação do usuário. Esta deve ocorrer e ser considerada, mas a

comparação técnica é essencial para uma análise equilibrada da eficiência. Há situações nas quais o serviço, a despeito de ter cumprido tudo o que tecnicamente está ao alcance da Administração, não agrada ao usuário final. Daí porque sua avaliação deve ser ponderada entre os aspectos técnico e político.

O artigo 45 se preocupa em aplicar o princípio da eficiência de maneira negativa, ou seja, vedando medidas que, objetivamente, impliquem ineficiência. A primeira hipótese ali prevista cuida justamente da criação sem critérios de vantagens para servidores públicos relacionadas ao desempenho. Tem sido bastante comum na prática administrativa a criação de gratificações de desempenho, bônus de incentivo e benefícios afins desacompanhados de qualquer avaliação de desempenho efetiva e individual por parte da Administração, bem como de qualquer critério prévio ou metas institucionais, coletivas e individuais. O próprio Supremo Tribunal Federal editou Súmula a respeito, manifestando-se pela inconstitucionalidade de gratificações de desempenho desacompanhadas de processo individual de desempenho.<sup>2</sup> Também é fundamental que o controle do desempenho do órgão ou entidade e seus funcionários não fique a cargo de si próprio, quer pelo interesse que possui em assegurar o reconhecimento de seu desempenho, com notório conflito de interesses, quer por interferência política interna, quer, ainda, pela necessária contribuição e visão que apenas quem está distante do problema pode ter. Para tanto, cogita-se da participação de usuários do serviço público, bem como especialistas no tema para avaliação dos resultados obtidos pelo órgão ou entidade, bem como dos funcionários, evitando-se ou diminuindo-se clientelismos e favorecimentos pessoais entre colegas, chefias e correligionários partidários. Dada a necessidade de especificação de critérios e composição de eventual colegiado para tal fim, reconhecemos que o regulamento administrativo é meio idôneo para a densificação da norma proposta.

O artigo 46 indica medidas exemplificativas, não taxativas, que vão ao encontro da eficiência administrativa. O inciso I prevê a concessão de meios aos agentes públicos para a execução de suas atribuições correspondente às metas adotadas, uma vez que não se pode exigir dos agentes públicos o cumprimento de metas de eficiência sem lhes dar o suporte necessário para o desempenho de tal mister. Tal suporte compreende não apenas a infraestrutura e equipamentos apropriados para atingir a meta proposta, mas igualmente a capacitação técnica e intelectual, imprescindível tanto para aplicação de novas tecnologias, como para o mínimo de tendências globais para o setor de atuação.

No inciso II sugerimos a criação de uma ferramenta importantíssima para controle da eficiência administrativa, consistente no Índice de Eficiência do Serviço Público - IESP. A idéia de um índice é permitir o controle constante dos diversos níveis e setores da Administração Pública por parte da sociedade e dos órgãos de controle, o que constituirá indicador importante para a formulação de políticas públicas na área.

No mesmo sentido, o inciso seguinte propõe o estabelecimento de metas claras de desempenho para órgãos e entidades, dando preferência ao atendimento de setores com maior insatisfação por parte dos usuários e maior custo relativo, segundo pesquisas e estudos oficiais. Trata-se de forma de otimizar a eficiência, com o perdão do pleonasma, identificando áreas menos eficientes e permitindo medidas mais precisas para busca da horizontalização dos índices de eficiência. Como meio para tal fim é imprescindível a criação de estruturas de controle interno e adoção de sistemas de integridade no âmbito da administração direta e indireta, algo que encontra amparo não apenas na Constituição Federal, cuja norma é reproduzida pela Lei Orgânica, mas igualmente de legislação complementar, como a Lei Federal 13.303/2016, conhecida como a Lei de Responsabilidade das Estatais.

Na mesma linha da experiência britânica da década de 1980, é imprescindível a implantação de métodos de avaliação de desempenho e aperfeiçoamento da organização administrativa, com enfoque à delegação de competências e responsabilidade individual na prestação dos serviços públicos.<sup>3</sup> Para tanto, a presente lei propõe ainda a criação, por cada órgão ou entidade, de ranqueamento de desempenho dos servidores, segundo índices de assiduidade, produtividade, iniciativa, capacitação pessoal e satisfação de usuários internos ou externos. Para evitar o uso político e diminuir a interferência de resultados negativos ou positivos decorrentes de relações pessoais, o projeto se preocupa em vedar a consideração de avaliação exclusiva pelos superiores imediatos.

Tal ranqueamento pode servir para outras políticas no âmbito da Administração, como a igualmente proposta de política de incentivo de pessoal, pautada em plano de carreira por mérito e reserva dos cargos de direção e chefia. O projeto sugere, nesse item, uma divisão em percentuais iguais para servidores de carreira e demais cidadãos que comprovem experiência em gestão. Tais valores podem ser discutidos, não havendo um estudo que ampare essa proporcionalidade, senão um critério objetivo formalmente equânime. Da mesma forma, o prazo de 2 (dois) anos de experiência reflete um período mínimo, podendo igualmente ser alterado. Razoável ainda parece igualar o prazo de 3 (três) anos para cumprimento do estágio probatório, algo que poderia ser aplicado para servidores de carreira, os quais somente poderiam assumir cargos de chefia após o cumprimento do estágio probatório em seu cargo efetivo.

Tal ranqueamento não serviria para o chamado primeiro escalão do governo, vale dizer, para os secretários do município e para os dirigentes máximos das entidades, cuja escolha possui igualmente um componente político. Para equilibrar o peso do critério político, contudo, também se sugere, como feito na Nova Zelândia a partir de 1984, a adoção de regime jurídico diferenciado para os secretários, dirigentes de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, com contratos de prazo fixo, pagamento por desempenho e avaliações periódicas.

Finalmente, outro passo rumo à busca por mais eficiência reside na descentralização na prestação de serviços públicos, mediante delegação e contratos de gestão com órgãos ou entidades. A descentralização, acompanhada de um ambiente de concorrência, incentivos às boas práticas e iniciativas, com a devida fiscalização, pode proporcionar otimização dos resultados. Parte significativa dos serviços de saúde e educação já é feita mediante delegação a organizações sociais, por meio de contratos de gestão. Eventuais falhas nesse sistema não justificam o abandono do modelo, mas apenas sua correção, pois a diminuição de entraves burocráticos e a existência de metas de desempenho que caracterizam esse modelo aconselham sua adoção sempre que possível. Desvios podem e devem ser corrigidos com fiscalização e aperfeiçoamento da legislação.

O artigo 47 prevê a Nota Social, inserindo-se na perspectiva de fomento à eficiência na medida em que prevê a informação ao usuário do serviço público do valor custeado com a prestação do serviço público. Tal medida tem por finalidade trazer o cidadão para o debate dos gastos públicos, tornando-o não apenas agente passivo, mas agente consciente e transformador, munindo-o com informações necessárias sobre a utilização dos gastos públicos advindos com a receita de impostos com os quais contribui.

O artigo 48 visa a dar cumprimento ao artigo 22 da Lei 13.460/2017, prevendo a criação do Conselho de Usuários dos Serviços Públicos. São indicadas algumas diretrizes que têm por finalidade garantir a isenção e o equilíbrio desse órgão, bem como a participação não remunerada, evitando o desvirtuamento de sua finalidade consultiva e acreditando que o tipo de participação mais consentânea com sua natureza seja a voluntária. Não há que se falar em ofensa à reserva de iniciativa privativa, pois o projeto apenas prevê o envio de proposta pelo Executivo, no uso de sua competência, apenas criando balizas que se amoldam à presente lei quadro.

Finalmente, para dar o exemplo em casa, propomos uma espécie de sandbox no legislativo, criando uma experiência de avaliação do serviço legislativo pelos cidadãos.

---

<sup>1</sup> Alves, André Guilherme Bello Teixeira. A eficiência da Administração como preceito fundamental; André Guilherme Bello Teixeira Alves; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2020. 193 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020), p. 40.

<sup>2</sup> Súmula Vinculante 20. A Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA, instituída pela Lei 10.404/2002, deve ser deferida aos inativos nos valores correspondentes a 37,5 (trinta e sete vírgula cinco) pontos no período de fevereiro a maio de 2002 e, nos termos do artigo 5º, parágrafo único, da Lei 10.404/2002, no período de junho de 2002 até a conclusão dos efeitos do último ciclo de avaliação a que se refere o artigo 1º da Medida Provisória 198/2004, a partir da qual passa a ser de 60 (sessenta) pontos.

O tema de Repercussão Geral foi o 983:

I - O termo inicial do pagamento diferenciado das gratificações de desempenho entre servidores ativos e inativos é o da data da homologação do resultado das avaliações, após a conclusão do primeiro ciclo;

II - A redução, após a homologação do resultado das avaliações, do valor da gratificação de desempenho paga aos inativos e pensionistas não configura ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

<sup>3</sup> Alves, André Guilherme Bello Teixeira. A eficiência da Administração como preceito fundamental; André Guilherme Bello Teixeira Alves; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2020. 193 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020), p. 40.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/08/2021, p. 85

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).