

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/03131

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Pessoal - Folha de Pagamento da PMSP.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade da folha de pagamento e sua conformidade com a legislação e normas vigentes.

2.3. Unidade Fiscalizada

Prefeitura do Município de São Paulo.

2.4. Período de Realização

10.08.20 a 30.01.21

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a Agosto de 2020.

2.6. Equipe Técnica

Adriana Regina Takahashi

RF nº 20.170

Andreza Faucon Colombini Faganelli

RF nº 20.145

2.7. Procedimentos

- Comparação do montante das despesas de pessoal empenhado, liquidado e pago e da evolução das despesas com pessoal em relação ao exercício anterior.
- Acesso às informações pessoais dos servidores para verificação da percepção de rubricas selecionadas por amostragem da folha de pagamento, verificação da pertinência ou não de seu recebimento por parte dos servidores.
- Utilização da base de dados da folha de pagamento para automatizar critérios em planilha para abranger a maior quantidade de informações e realizar testes para cabimento ou não do recebimento da rubrica e seu valor por parte do servidor.
- Verificação da aplicação de índice de correção previsto na Lei Municipal (LM) 13.303/02 aos vencimentos dos servidores do Executivo; cálculo dos reajustes acumulados ao longo dos últimos anos e comparação entre os reajustes acumulados ao longo dos anos com os índices de reajustes vigentes no mercado.
- Avaliação dos controles exercidos para a concessão de horas suplementares e a efetiva realização das horas suplementares, realização de diagnóstico para verificar quais as carreiras que mais realizam horas suplementares e se as justificativas para a realização de horas suplementares estão contempladas nas hipóteses da legislação de referência.
- Verificação amostral dos contracheques de servidores públicos de maiores remunerações para observação do limite remuneratório e se as justificativas para recebimento acima do teto constitucional estão de acordo com a legislação.

- Verificação amostral da obediência à vedação de acúmulo de férias superior a dois anos consecutivos e a legitimidade do motivo.
- Verificação amostral das remunerações efetivamente recebidas, comparando-as com o Portal da Transparência e Portal Dados Abertos, se há demonstração da composição da remuneração total percebida pelo servidor cedido considerando os órgãos em que atua e se há informação da cessão do servidor nos respectivos portais.
- Análise das práticas existentes quanto aos controles da Folha de Pagamento.
- Análise dos documentos e relatórios fornecidos pela Origem e entrevistas com os responsáveis.

2.8. Siglas

ADS	Adicional de Tempo de Serviço
AFTM	Auditor Fiscal Tributário Municipal
AGPP	Assistente de Gestão de Políticas Públicas
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
AUDI	Coordenadoria de Auditoria Geral
BR	Bonificação de Resultados
CF	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município
Cojur	Coordenadoria Jurídica
Deac	Diária Especial por Atividade Complementar
Decon	Departamento de Contadoria
DGF	Divisão de Gestão da Folha de Pagamento
DRH	Departamento de Recursos Humanos
Dicon	Divisão de Contabilidade
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FFI	Folha de Frequência Individual
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

GF	Gratificação de Função
GFF	Gratificação de Função Federativa
GFIP/FGTS	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GPF	Gratificação de Produtividade Fiscal
GPS	Guia de Previdência Social
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IR	Imposto de Renda
Jex	Jornada Especial Hora Aula Excedente
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
Lom	Lei Orgânica Municipal
PIBP	Programa de Integridade e Boas Práticas
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PREF	Prefeitura
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
QPA	Quadro de Analistas da Administração Pública Municipal
QPAT	Quadro do Pessoal da Administração Tributária
QPE	Quadro de Profissionais da Educação
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
RDPE	Regime Dedicação Profissional Exclusiva
RE	Recurso Extraordinário
RETP	Regime de Trabalho Policial
RF	Registro Funcional
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
Sefip	Sistema Empresa de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
Sei	Sistema Eletrônico de Informações
Seme	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFC	Subsecretaria de Fiscalização e Controle
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SG	Secretaria Municipal de Gestão
Sigpec	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências
Smads	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSUB	Secretaria Municipal de Subprefeituras
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças

SS	Secretaria da Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
Sugesp	Supervisão de Gestão de Pessoas
SUS	Sistema Único de Saúde
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TC	Tribunal de Contas
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
URH	Unidade de Recursos Humanos
VPNI	Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas
VRT	Valor de Referência Tributária

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo verificar a regularidade da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), que representou em 2020 aproximadamente 25,8% do orçamento do município.

O quadro de pessoal da PSMP em agosto de 2020 contava com aproximadamente 116 mil servidores ativos, distribuídos nos órgãos da Administração Direta e nas Subprefeituras.

A presente auditoria englobará desde dados da execução orçamentária e financeira, rubricas de pagamento nos contracheques, reajustes salariais, acesso à informação, limite remuneratório, acúmulo de férias até os controles exercidos.

3.2. Execução orçamentária e financeira

No período de janeiro a agosto de 2020 foram empenhados com pessoal e auxílios o montante de R\$ 8,8 bilhões e foram pagos R\$ 7,8 bilhões, o que representou 30,6% do total pago na PMSP.

Quadro 1 – Despesas de Pessoal PMSP – janeiro a agosto de 2020

Código	Conta despesa	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
--------	---------------	------------	-----------	-----------	------

31911300	Obrigações Patronais	2.502.232.292,80	2.498.981.148,49	1.499.321.490,81	1.499.208.702,74
31909600	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	5.878.052,49	1.368.473,31	800.282,22	755.842,59
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	10.382.965.723,56	5.837.225.735,74	5.834.087.511,33	5.833.956.476,05
33904600	Auxílio Alimentação	764.739.728,05	467.240.882,50	466.781.687,17	466.777.702,28
33904900	Auxílio Transporte	56.721.110,00	26.186.488,95	26.186.488,95	26.186.488,95
Total Despesas Pessoal		13.712.536.906,90	8.831.002.728,99	7.827.177.460,48	7.826.885.212,61
Outras Despesas		38.934.798.855,28	26.311.874.455,83	18.133.709.978,06	17.731.042.046,67
Total PMSP		52.647.335.762,18	35.142.877.184,82	25.960.887.438,54	25.557.927.259,28

Fonte: Ábaco.

Comparativamente ao exercício de 2019, verificou-se acréscimo de 0,5% nas despesas liquidadas de pessoal.

Quadro 2 – Evolução despesas de Pessoal Liquidadas 2020* X 2019*

Código	Conta despesa	Liquidado 2020	Liquidado 2019	%
31909400	Indenizações e Restituições Trabalhistas	0,00	100.000,00	-100,0
31901300	Obrigações Patronais	1.499.321.490,81	1.409.204.754,89	6,4
31909600	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	800.282,22	1.643.279,97	-51,3
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	5.834.087.511,33	5.870.585.678,15	-0,6
33904600	Auxílio Alimentação	466.781.687,17	474.155.338,11	-1,6
33904900	Auxílio Transporte	26.186.488,95	32.568.165,96	-19,6
Total Despesas Pessoal		7.827.177.460,48	7.788.257.217,08	0,5

*Meses de referência: janeiro a agosto

Fonte: Ábaco.

Em relação à folha de pagamento da PMSP com todas as rubricas constantes dos contracheques dos servidores, relacionamos no quadro a seguir aquelas que mais oneraram a folha de pagamento em 2020 (de janeiro a agosto) e sua respectiva participação percentual.

Ressalta-se que o quadro 3 apresenta a soma por rubrica dos valores brutos constantes dos contracheques dos servidores, sem os descontos cabíveis (Peças 4 a 11).

Quadro 3 – Rubricas folha de pagamento – 2020 (janeiro a agosto) – Valores brutos

Código	Descrição	Valor em R\$	Percentual
2	Padrão de Vencimento Efetivo	3.219.167.323,84	25,2
15	Padrão de vencimento salário aposentado	2.752.591.919,65	21,6
254	Subsídio Aposentado	899.898.866,94	7,0
252	Subsídio Efetivo	856.911.296,17	6,7
49	Sexta Parte	856.740.284,43	6,7
45	Adicional por tempo de serviço público 25 anos	509.064.145,41	4,0
198	Prêmio de Desempenho Educacional	339.533.327,97	2,7
143	Auxílio Refeição	267.329.488,55	2,1
46	Adicional por tempo de serviço público 30 anos	244.008.622,80	1,9
184	Vale Alimentação	198.629.025,66	1,6
44	Adicional por tempo de serviço público 20 anos	210.193.079,46	1,6
169	Adiantamento 13º Salário	191.654.094,79	1,5
283	Bonificação por Resultados (BR) Lei 17.224/19	172.842.832,16	1,4
36	Honorários Advocáticos - Quadriênio Procuradoria	149.478.098,72	1,2
167	Valor dos Proventos Média	131.369.309,14	1,0
733	VPNI Gratificação de Função - Lei 17.224/19	128.286.509,66	1,0
43	Adicional por tempo de serviço público 15 anos	127.283.260,23	1,0
166	Abono de Permanência	98.144.257,95	0,8
206	Gratificação de Atividade	84.884.341,88	0,7
32	Gratificação por Regime Especial de Trabalho Policial	88.340.599,07	0,7
277	Gratificação de Função Federativa	62.276.652,26	0,5
47	Adicional por tempo de serviço público 35 anos	68.125.177,38	0,5
112	Verba de Representação do QPA	59.022.635,53	0,5
148	Lei 13.400/02 - Art. 2	57.766.526,86	0,5
31	Produtividade Fiscal	64.783.570,86	0,5
168	Gratificação de Produtividade Fiscal - Meta Global	56.837.075,23	0,4
21	Alteração Relativa de Exercício	61.275.018,80	0,5
42	Adicional por tempo de serviço público 10 anos	61.091.975,38	0,5
63	1/3 de Férias	60.341.674,02	0,5
9	Gratificação de Difícil Acesso	50.691.235,32	0,4
145	Auxílio Transporte	40.717.100,12	0,3
126	Jex Incorporada	40.897.656,59	0,3
158	Diferença por Ação Judicial Lei 13.748/04	36.929.427,36	0,3
255	Subsídio Complementar	34.643.866,12	0,3
239	Ação Judicial Quinquênio	32.793.842,89	0,3
94	Débitos a regularizar	31.255.475,68	0,2
41	Adicional por tempo de serviço público 5 anos	29.870.273,13	0,2
77	Hora Extra	26.041.833,48	0,2
154	Verba de Locomoção	22.663.609,30	0,2
52	Gratificação por Serviço Noturno	25.027.329,20	0,2

234	Subsídio	22.046.764,47	0,2
271	Abono Lei 17.224/19	20.716.500,00	0,2
230	Abono Suplementar - Lei 15.774/13	20.105.580,95	0,2
251	Diária Especial por Atividade Complementar (Deac)	20.454.920,85	0,2
108	Hora Aula/Trab.Excedente - Jex/HTE	19.303.590,02	0,2
80	Décimo Terceiro Salário	17.821.079,11	0,1
69	Férias em Pecúnia	15.072.637,70	0,1
782	VPNI Gratificação de Gabinete – Lei 17.224/19	13.081.448,38	0,1
4	Padrão de Vencimento Adm e Contratado	13.747.888,45	0,1
202	Média Gratificação de Dificil Acesso	11.796.752,88	0,1
204	Média Gratificação por Serviço Noturno	10.775.399,69	0,1
273	Gratificação de Função - Leis 10430/88 - 17224/19	9.256.453,32	0,1
16	Pensão Normal	9.802.939,34	0,1
119	Hora Suplementar	7.612.081,96	0,1
784	VPNI adicional de função - Lei 17224/19	8.235.764,46	0,1
266	Grat. Risco Vida Saúde-Ad. Insal, Pericul, Penos-Ac Jud	8.097.741,49	0,1
219	Média Jornada de trabalho semanal	7.758.092,97	0,1
24	Auxílio Acidentário	7.922.019,24	0,1
256	Remuneração Cargo em Comissão	6.918.759,97	0,1
253	Subsídio Admitido e Contratado	6.838.205,63	0,1
113	Vantagem de Ordem Pessoal RDPE	6.478.618,26	0,1
	Demais Rubricas	58.376.072,76	0,5
	TOTAL	12.771.621.951,89	100,0

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações encaminhadas pela SG (Peças 4 a 11).

Verifica-se que cerca de 60% do total da folha de pagamento refere-se a rubricas padrão e subsídio dos efetivos e aposentados.

3.3. Remuneração dos servidores públicos municipais

A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) possui dois modelos básicos de remuneração: o modelo padrão de vencimentos acrescido dos adicionais por tempo de serviço (quinquênios e sexta parte) e das gratificações e o modelo Subsídio.

As carreiras que recebem a remuneração através do modelo padrão de vencimentos são: quadro do pessoal de nível básico, de nível médio, de agentes vistoristas, da administração tributária, dos profissionais da

educação, dos profissionais da guarda civil metropolitana e da procuradoria geral do município. Além de adicionais e gratificações, outras rubricas são eventualmente pagas de acordo com a previsão legal específica de cada carreira.

Já o subsídio trata-se de remuneração em parcela única, sem o acréscimo de qualquer gratificação ou adicional por tempo de serviço. É previsto no art. 39, § 4º da Constituição Federal (CF). Foi implementado na PMSP em 2014 e as rubricas compatíveis com o subsídio são definidas em leis específicas de cada uma das carreiras. Além da parcela única, o servidor pode receber também benefícios (auxílio transporte, auxílio refeição, vale alimentação, auxílio acidentário, etc.), direitos assegurados pela CF (13º salário, salário família, remuneração por serviço extraordinário, adicional de férias, etc.), verbas indenizatórias (ajuda de custo, diárias, etc.) e remuneração por cargos em comissão, funções de confiança e funções gratificadas.

As carreiras que são pagas nesse modelo são: quadro de analistas da administração pública municipal, dos profissionais da engenharia, arquitetura, agronomia e geologia, dos profissionais da gestão governamental e da saúde.

3.4. Contexto em 2020

O ano de 2020 ficou marcado pela pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11.03.20.

Devido ao grande impacto causado à humanidade, que exigiu ações no mundo todo, a pandemia refletiu também em ações do governo federal para seu enfrentamento. Nesse contexto, foi editada a Lei Complementar (LC) 173/20, em 27.05.20, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, e trouxe impactos diretos na folha de

pagamentos dos servidores públicos municipais. O artigo 8º da mencionada lei estabelece que:

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:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais

mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Tendo em vista as diversas disposições contidas no normativo federal, relativas à área de pessoal, serão analisados a seguir os incisos relacionados à folha de pagamento, para verificação de seu cumprimento pela PMSP.

3.4.1. Proibição concessão de vantagem e aumento (inc. I)

A LC 173/20 proíbe até 31.12.21 a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto se houver sentença judicial transitada em julgado ou determinação anterior à calamidade pública.

Ressalta-se que o item reajuste será tratado no item 3.6 deste relatório.

Frisa-se que a proibição da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores constante do inc. I do art. 8º da LC 173/20, encontra uma exceção: quando as vantagens decorrem de determinação legal anterior à calamidade pública.

Assim, os eventuais enquadramentos funcionais de servidores da PMSP decorrentes de lei anterior à LC 173/20 não estão proibidos.

Por conseguinte, a Secretaria Municipal de Gestão (SG) foi questionada acerca de procedimentos efetuados no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (Sigpec) para cumprimento do disposto na lei e, em resposta à requisição de documentos, informou que não há procedimento a ser efetuado no Sigpec, pois a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração depende de lei específica.

Ademais, em consultas a edições do Diário Oficial da Cidade (DOC) e verifica-se que a PMSP tem concedido evolução funcional a seus servidores quando adquiridas anteriormente à referida LC, cita-se a título de exemplo o DOC de 12.01.21, pág. 23, contendo a publicação da Coordenadoria de Gestão de Pessoas com a “Evolução Funcional do Magistério Municipal”, listando diversos servidores, cujos direitos foram adquiridos antes da entrada em vigor da LC 173/20 (Peça 12).

3.4.2. Proibição de alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa (inc. III)

A LC 173/20 proíbe até 31.12.21 alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

A SG em resposta às solicitações de informações acerca de eventual estruturação de carreira esclareceu não ter ocorrido em 2020.

3.4.3. Proibição da criação ou majoração de auxílios (inc. VI)

A LC 173/20 proíbe até 31.12.21 a criação e majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório.

Quanto aos procedimentos efetuados no Sigpec para cumprimento do disposto na lei, a SG, em resposta à requisição de documentos, informou que não há procedimento a ser efetuado no Sigpec. Esclareceu ainda que a atualização dos valores dos benefícios de auxílio refeição e vale alimentação, nos meses de junho e julho de 2020, nos termos das respectivas legislações de regência, não foi aplicada, sendo a questão submetida para análise e parecer da Coordenadoria Jurídica (COJUR/SG).

3.4.4. Proibição da contagem de tempo (inc. IX)

A LC 173/20 proíbe até 31.12.21 a contagem de tempo como período aquisitivo para concessão de quinquênios, sem prejuízo para o tempo de efetivo exercício e aposentadoria.

Nesse sentido, para o cumprimento da legislação e adequação necessária ao sistema Sigpec, a municipalidade publicou, no DOC de 11.06.20, o Comunicado 49/DEF/20 dirigido às Unidades de Recursos Humanos das Secretarias Municipais e Supervisões de Gestão de Pessoas das Prefeituras Regionais, comunicando, em relação ao art. 8º, inc. IX da LC 173/20, que “o cadastro no SIGPEC da concessão de Adicional de tempo de serviço está, suspenso com data de vencimento no período de 28/05/2020 a 31/12/2021” (Peça 13).

O comunicado informa ainda a criação no Sigpec do código de frequência “ADS – LC 173/20” e que esse período será utilizado para decrescer da contagem de tempo para fins de Adicional por Tempo de Serviço (ADS), tendo a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam) gerado automaticamente o cadastro para todos os servidores ativos na data de 28.05.20, devendo o evento de frequência ser cadastrado para os novos ingressos.

Foram consultadas algumas edições do DOC para averiguação da aplicação do referido comunicado, e, a título de exemplo, verifica-se que a publicação de 12.12.20, pág. 55, da “Relação de Adicionais por Tempo de Serviço nos termos do art. 112, da lei 8.989/79” da Diretoria Regional de Educação São Miguel, com 15 servidores e seus respectivos: Nome, Registro Funcional (RF), Quinquênio e Data (Peça 14). Verifica-se ainda, que as datas a partir das quais passaram a fazer jus são anteriores à edição da LC.

Em consulta ao Sigpec do servidor de RF 821.971.1-1, por exemplo, verifica-se o pagamento retroativo do quinquênio correspondente à data em que passou a fazer jus.

Desta forma, a PMSP tem concedido os adicionais de quinquênio aos servidores que cumpriram os requisitos necessários para sua aquisição antes da entrada da LC 173/20, tendo efetuado os ajustes para bloqueio da contagem, durante o período determinado pela referida lei.

3.5. Rubricas nos contracheques

Conforme o Manual de Procedimentos da Folha de Pagamento da PMSP, a rubrica é a denominação utilizada para o código de pagamento que identifica o propósito básico de um valor calculado. Outras características são também determinadas por esse código, entre elas a natureza (crédito, débito ou auxiliar).

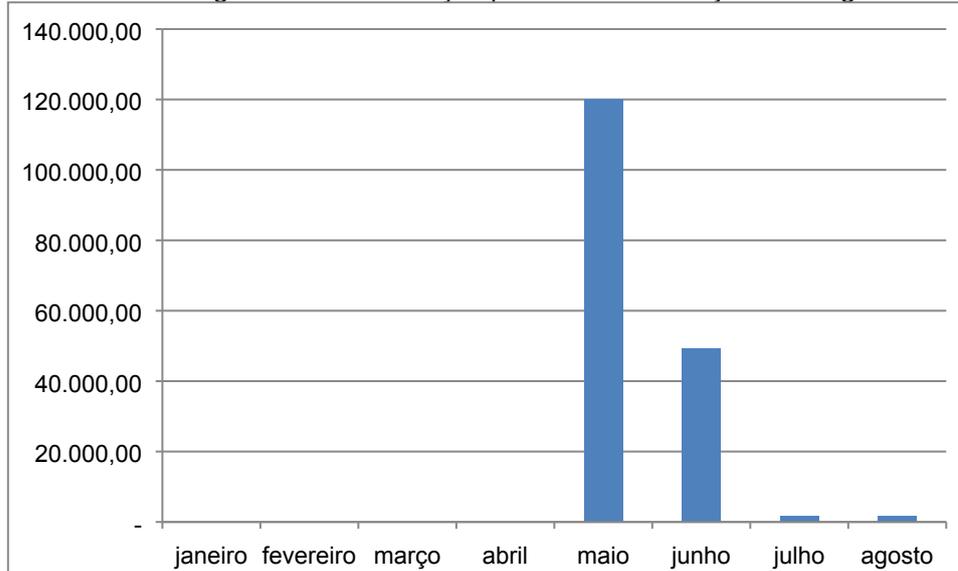
A seguir serão detalhados os procedimentos e formas de controle que ocorrem em algumas rubricas selecionadas da folha de pagamento da PMSP, sendo que os critérios levados em consideração para seleção da amostra se basearam nos valores apurados no quadro 3, bem como no julgamento profissional da equipe de auditoria.

3.5.1. Bonificação por Resultados (rubrica 283)

Em 31.10.19, foi promulgada a Lei Municipal (LM) 17.224/19 que instituiu a Bonificação por Resultados (BR), vinculada ao cumprimento do Programa de Metas previsto no art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a ser paga aos agentes públicos em exercício nos órgãos e unidades da Administração Direta, Autarquias e Fundações municipais.

Os valores despendidos com essa rubrica podem ser visualizados no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Total gasto com Bonificação por Resultados de janeiro a agosto de 2020



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nos arquivos "Totais por rubrica" encaminhado por SG (Peças 4 a 11).

O total despendido até agosto de 2020 com a rubrica Bonificação de Resultado foi de R\$ 172.842.832,16, sendo que os meses de maio e junho tiveram valores bastantes elevados devido ao Decreto Municipal (DM) 59.163 de 27.12.19, que regulamentou a lei, determinar no art. 11 o pagamento da BR do exercício de 2019 nos meses de maio e junho de 2020.

A BR deve ser paga na proporção direta do cumprimento das metas definidas para o órgão, ente ou unidade administrativa onde o agente público estiver desempenhando suas funções e o seu valor é calculado sobre até 20% do somatório da retribuição mensal do agente público no período de avaliação, multiplicado pelo índice agregado de cumprimento de metas e pelo índice de dias de efetivo exercício.

A BR não se aplica aos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal Tributário Municipal (AFTM) e aos agentes públicos que recebam as verbas vinculadas a metas de produtividade, quais sejam, Gratificação de Produtividade Fiscal, Prêmio de Desempenho Educacional, Prêmio de Desempenho em Segurança Urbana, e honorários advocatícios.

Após solicitação à SG do relatório consolidado de aferição do cumprimento de metas do Programa de Metas, homologado pela comissão intersecretarial, que serviu de base para o pagamento da BR em 2020, foi informado e disponibilizado o processo no Sistema Eletrônico de Informações (Sei) 6011.2020/0002169-0, cujo objeto é a homologação do resultado final na forma de Relatório Consolidado de Apuração do Cumprimento de Metas.

Em consulta ao referido processo, há diversas portarias, sendo a que homologa o resultado final, a Portaria conjunta SGM/SG/SF 15, de 21.05.20 (Peça 15). Referida portaria no seu art. 5º estabelece o pagamento da BR referente ao exercício de 2019, no mês de maio de 2020, para os agentes públicos da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads), Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) e Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSF) e no mês de junho de 2020 para os agentes públicos dos demais órgãos.

Após efetuar o cruzamento das bases de dados do Sigpec do mês de maio de 2020, foi possível constatar o pagamento da BR para 21.284 servidores. Os valores pagos variam de R\$ 74,49 até R\$ 27.434,48.

Para seleção da amostra, foi utilizada a ferramenta da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) de estatística inferencial e para essa população, com margem de erro de 15%, nível de confiança de 90%, o tamanho da amostra foi de 30 servidores.

Para verificação da correção dos cálculos da BR devida aos servidores da amostra, utilizou-se a seguinte equação:

Quadro 4 – Cálculo da BR

20% do somatório da retribuição mensal de 2019	X	Índice de efetivo exercício de 2019	X	Índice agregado de cumprimento de meta de 2019	X	Fator orçamentário estipulado pela comissão
--	---	-------------------------------------	---	--	---	---

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na LM 17.2247/19 e DM 59.163/19.

Contudo, não atingimos os valores pagos a título da referida bonificação, e, por conseguinte, solicitamos esclarecimentos acerca dos referidos cálculos efetuados para os RFs 6257381-1, 5316031-2, 5825296-2, 6904149-4, 7933461-1, 6489834-1, 5714206-3, 8112606-1, 7075120-3, 5925428-1, 6410154-1, 6455638-1, 5892732-2, 5442826-2, 6442587-1, 5113458-2, 5729351-1, 6478590-1, 5048729-1, 5221641-2, 7984481-1, 7268084-1, 5477387-3, 7846096-1, 6620078-3, 7843348-1, 6064736-4, 7899149-1, 6476040-1 e 7833067-1, representando 100% da amostra.

3.5.2. Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas (VPNI)

Com a publicação da LM 17.224/19 em 01.11.19, a Gratificação de Função (GF), a Função Gratificada, o Adicional de Função, a Gratificação de Gabinete e a Gratificação de Comando tiveram sua incorporação ou permanência extinta.

Àqueles servidores que se encontravam submetidos ao regime de incorporação ou permanência e, na data da publicação da lei, estavam no exercício de função gratificada, função de confiança, gratificação de função ou recebendo gratificação de gabinete, e que não tinham alcançado o tempo mínimo necessário à obtenção da respectiva incorporação ou permanência, ficou assegurada a percepção de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), de acordo com o tempo de recebimento da gratificação ou adicional e percentuais, na seguinte conformidade:

Quadro 5 – VPNI

Tempo	Percentual
De 1 ano até a véspera do implemento de 2 anos	20%
De 2 anos até a véspera do implemento de 3 anos	40%
De 3 anos até a véspera do implemento de 4 anos	60%
De 4 anos até a véspera do implemento de 5 anos	80%

Fonte: Elaborado pela auditoria.

As VPNIs alcançam os servidores ativos e os aposentados. As rubricas das VPNIs constantes do Sigpec são: 726 – VPNI Gratificação de comando; 733 – VPNI Gratificação de Função (GF); 768 – VPNI Função Gratificada; 782 – VPNI Gratificação de Gabinete e 784 – VPNI Adicional de Função.

Dada representatividade VPNI GF na folha de pagamentos da PMSP, conforme quadro 3, será feito detalhamento no tópico a seguir.

3.5.2.1. VPNI GF (rubrica 733)

Após solicitação à SG de informação acerca dos servidores que, a partir da publicação da lei, fizeram jus à incorporação proporcional da VPNI Gratificação de Função. Foi apresentada uma listagem de 675 servidores que a receberam em novembro de 2020 (Peça 16).

A fim de verificar a correção no pagamento desta rubrica, foi selecionada uma amostra, utilizando a ferramenta da SFC de estatística inferencial e para essa população, com margem de erro de 15%, nível de confiança de 90%, o tamanho da amostra foi de 29 servidores.

A lista encaminhada pela SG trouxe a informação do percentual de VPNI GF que o servidor estava recebendo. Foram extraídas do Sigpec as informações adicionais necessárias e efetuados os cálculos conforme o Manual de Rubricas da PMSP, página 30, verificando em qual grupo o servidor se insere e quais os percentuais sobre o Quadro dos Profissionais da Administração (QPA), dependendo do cargo em comissão. Nos

cálculos também foi considerada eventual incidência de ação judicial e seu respectivo percentual.

A checagem desses percentuais e os cálculos apurados na amostra alcançaram os mesmos valores pagos de VPNI GF em novembro de 2020 para 25 servidores.

No entanto, constata-se que 3 servidores (RFs 5816131-2, 6990428-1 e 6883109-2), apesar de constarem da lista recebida pela SG, não receberam no exercício de 2020 a rubrica 733 e, no caso do servidor de RF 8188599-1, consta o pagamento somente em janeiro de 2020. Verifica-se, portanto, divergências nas informações prestadas pela SG e nas informações constantes do Sigpec em relação a quatro servidores, representando 16% da amostra selecionada.

3.5.3. Gratificação de Função Federativa (rubrica 277)

A LM 17.224/19 instituiu, pela criação da Gratificação de Produtividade Fiscal (GPF), a Gratificação de Função Federativa (GFF), equivalente a 54,0741% do valor da parcela de contribuição individual da GPF aos membros da carreira de Auditor Fiscal Tributário Municipal (AFTM).

Segundo o art. 30 da referida lei, considera-se função federativa: a participação em comitês gestores e em grupos de trabalho com escopo na regulamentação da gestão de tributos; fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias de tributos; fiscalização ou arrecadação de tributos federais ou estaduais; gestão compartilhada do cadastro fiscal de pessoas jurídicas; especificação e homologação dos sistemas compartilhados de fiscalização; entre outras atividades.

A GFF é paga na mesma data de pagamento das demais parcelas remuneratórias e sobre ela incidem contribuição previdenciária e imposto de renda. Ela integra os proventos da inatividade, nos casos de

aposentadoria, disponibilidade ou pensão, observado o prazo mínimo de recebimento da Gratificação de Produtividade Fiscal. Não tem caráter indenizatório.

É calculada conforme previsão do art. 18-A da LM 8.645/77: $2,92 \times \text{Valor de Referência Tributária (VRT)} \times \text{Fator de Categoria GFF}$. E, caso o AFTM esteja em exercício de função de confiança haverá um aditivo, conforme quadro a seguir:

Quadro 6 – GFF em função de confiança

Aditivo (em percentual)	Referência
16,222	ATC-1
32,444	ATC-2 ou ATC-3
48,666	ATC-4

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na LM 8.645/77.

Diante desses dispositivos, as bases de dados do Sigpec de agosto de 2020 foram confrontadas, e, primeiramente identificou-se todos os AFTM que perceberam a GFF e a GPF.

Apurou-se que em agosto de 2020, 879 AFTM perceberam a GPF e a GFF. Utilizando a ferramenta da SFC de estatística inferencial e para essa população, com margem de erro de 15%, nível de confiança de 90%, o tamanho da amostra foi de 29 servidores.

Da comparação dos dispositivos legais e dos cálculos realizados por esta equipe na amostra selecionada, utilizando também dados do Sigpec, foi possível constatar a incoerência nos valores pagos de GFF a dois servidores em agosto de 2020, cujos RFs são 7263775-2 e 1342291-2, sendo um deles ativo e outro aposentado, em desacordo com a LM 17.224/19, correspondendo a 7% da amostra

3.5.3.1 AFTMs que não completaram 5 anos de recebimento da GFF

O art. 19-A da LM 17.224/19 dispõe que a GFF integra os proventos de inatividade, nos casos de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de

pensão, observado o prazo mínimo de recebimento da Gratificação de Produtividade Fiscal, pela média aritmética das 60 maiores quantidades de VRT percebidas a título de GFF durante todo o tempo na carreira até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão.

Nos casos de falecimento, disponibilidade, aposentadoria por invalidez ou compulsória, sem que o AFTM tenha completado 60 meses de percepção da parcela da GFF, será incorporada aos seus proventos ou à pensão a média aritmética simples de todas as gratificações percebidas até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, multiplicada pela proporção equivalente a 1/60 para cada mês de percepção realizada.

Para os AFTM que detenham mais de 5 anos de exercício do cargo, considera-se cumprido o interstício mínimo de percepção da GFF.

O processo Sei 6017.2020/0056112-4 trata da consulta à Coordenadoria Jurídica (COJUR) sobre a integração da GFF nos proventos da inatividade dos servidores da carreira de AFTM que detinham mais de 5 anos de exercício no cargo, na data que se iniciou a produção dos efeitos da LM 17.224/19, mas que não completaram os 60 meses de percepção da parcela da GFF, até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, nos termos do art. 19-A acrescido pelo art. 31 e 32 da referida lei.

O primeiro questionamento recai sobre qual dispositivo legal a GFF integra os proventos na instituição de pensão da servidora de RF 6875025-1, AFTM, nível II, categoria 2, padrão Quadro do Pessoal da Administração Tributária – QPAT-07, falecida na condição de servidor ativo em 25.02.20, com 20 anos, 10 meses e 26 dias de exercício no cargo e com 2 meses de percepção da GFF.

O segundo questionamento também solicita informações de qual dispositivo legal a GFF integra os proventos da inatividade da servidora de RF 6736521-1, AFTM, nível III, categoria 1, padrão QPAT-09, aposentada a partir de 15.12.20 nos termos do art. 40, parágrafo primeiro, inc. III, “b” da CF/88, com redação dada pelas Emenda Constitucional (EC) 20/98 e 41/03, aposentadoria voluntária por idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados pela média, com 25 anos, 6 meses e 22 dias de exercício no cargo e com 12 meses de percepção da GFF.

O parecer de SF/COJUR de 27.01.21 (Peça 17) conclui que:

(...) para fins de repercussão da GFF nos proventos e na pensão em estudo, deve ser levado em consideração o que dispõe o caput do art. 19-A, Lei Municipal nº 8.645, de 1977, diante o que determina o art. 32, II, Lei Municipal nº 17.224, de 2019.

3.5.3.2 Legalidade e Constitucionalidade do Decreto nº 59.270/20

A LM 17.224 de 31 de outubro de 2019, instituiu a Gratificação de Função Federativa – GFF, devida aos Auditores Fiscais Tributários do Município de São Paulo em virtude do desenvolvimento das atividades descritas no artigo 30 da referida lei, que alterou a redação do artigo 6ºA da Lei nº 14.133, de 24 de janeiro de 2006.

Tais atividades estão descritas no item 3.5.3 do presente relatório, assim como sua forma de cálculo e percentual do valor da parcela de contribuição individual da Gratificação de Produtividade Fiscal.

Aduz o § 3º do referido artigo 6ºA da LM 14.133/06, alterado pela LM 17.224/19:

§ 3º A função de que trata o caput deste artigo é reconhecida como exercida, de forma cumulativa e permanente, com as demais atribuições do cargo efetivo da carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, referentes à administração dos tributos de competência do Município, conforme autorizado pela Constituição Federal.

Outrossim, cumpre citar que, a LM 17.224/19 inseriu os artigos 18-A, 18-B, 18-C e 19-A na LM nº 8.645/77, que rege a GFF em questão.

E, de acordo com o at. 19-A, verifica-se que a GFF integra os proventos da inatividade, nos casos de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão.

Desse modo, não há que se falar de natureza indenizatória, visto que, considerando seu exercício permanente, bem como sua incorporação para fins de aposentadoria, resta claro que a GFF constitui gratificação com caráter remuneratório, e, que, conseqüentemente, deve compor a remuneração do servidor.

Nessa esteira, tem-se a remuneração dos Auditores Fiscais Tributários do Município de São Paulo composta de um vencimento básico de acordo com o cargo exercido e demais gratificações pecuniárias que a compõem, dentre elas, a GFF, em consonância com o artigo 37, X, da CF/88. E sobre essa base remuneratória há a incidência do redutor constitucional.

Todavia, diferentemente da LM 17.224/19, que instituiu a GFF e lhe deu o tratamento que compõe a base remuneratória, o decreto 59.270/20 trouxe caráter diverso à referida gratificação a partir do momento em que aplicou a ela, individualmente, o teto constitucional, conforme o art. 4º “Aplica-se individualmente à parcela prevista no artigo 25 da Lei 17.224, de 2019, o disposto no artigo 1º do Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011”.

Preliminarmente, faz-se necessário salientar que o decreto 59.270/20 regulamenta a requisição, pelo Procurador Geral do Município, de servidores públicos municipais para atuação, sem prejuízo de suas funções, como assistentes técnicos nas ações judiciais de competência da Procuradoria Geral do Município.

Contudo, seu artigo 4º traz a menção descabida à aplicação do teto constitucional de forma individual sobre a GFF.

Dessa forma, a inclusão do referido artigo constitui uma afronta ao princípio da moralidade e representa uma forma de burlar a limitação imposta pelo teto constitucional.

Agindo dessa forma o retrocitado decreto criou uma anomalia jurídica retirando a essência da GFF, que integra a remuneração dos Auditores Fiscais, tratando-a de forma diferenciada como remuneração pela função federativa exercida, quando a referida função faz parte das funções do mesmo cargo, contudo, com teto remuneratório individualizado.

Dessa forma o disposto no artigo 4º do DM 59.270/20 além de ser ilegal por dispor o contrário do preceituado na LM 17.224/19, também atinge reflexamente o preceituado pela Constituição Federal, vez que a gratificação em tela compõe a remuneração do servidor, não podendo ser excluída do teto remuneratório, disposto no artigo 37, XI da CF.

Assim, resta clara a ilegalidade e inconstitucionalidade indireta reflexa do artigo 4º do referido decreto, visto que, a LM nº 17.224/19 é constitucional, não obstante, o referido artigo do decreto 59.270/20 seja ilegal, e reflexamente desobedeça à CF.

3.5.4. Abono de Permanência (rubrica 166)

Segundo o Manual de Rubricas da PMSP, o abono de permanência é o reembolso do valor do desconto da contribuição previdenciária (RPPS) para os servidores que tenham implementado ou venham a implementar as condições para aposentadoria voluntária (integral ou proporcional) e que opte por permanecer em atividade.

No que tange aos procedimentos adotados na concessão de abono de permanência a SG informou que a competência para decidir sobre pedidos

de abono de permanência é dos Secretários Municipais e Subprefeitos, nos termos do artigo 1º do Decreto 42.718/08 e Decreto 46.860/05.

A concessão não é automática, sendo necessário solicitar junto à unidade de lotação através de requerimento padronizado, sendo concedida a partir da data do requerimento ou da implementação das condições para aposentadoria.

A rotina dos procedimentos para concessão do abono envolve consulta ao Sigpec, conferência de extratos e prontuários, deferimento pela autoridade competente, publicação e cadastro. Na aposentadoria o pagamento é cessado.

3.5.5. Salário esposa (rubrica 97)

Até a entrada em vigor da LM 17.457 de 09.09.20, o servidor ativo ou inativo tinha o direito de receber o salário-esposa, nos termos do artigo 121 da LM 8.989/79, desde que sua esposa ou companheira não exercesse atividade remunerada.

Para sua concessão, era necessário até agosto de 2020 que o servidor fizesse o requerimento e instrísse com documentos comprobatórios, como certidão de casamento para a esposa, prova de vida em comum para companheira, declaração firmada em conjunto com o marido / companheiro de que a esposa não exerce atividade remunerada.

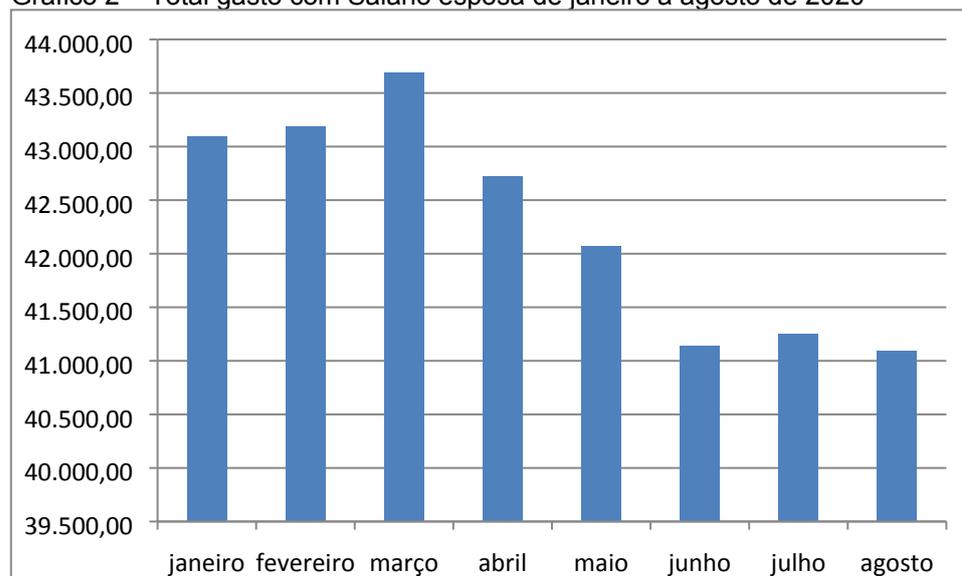
Cabia ao beneficiário comunicar, dentro de 15 dias contados do evento, qualquer fato ou ato que determinasse a supressão do pagamento do benefício, especialmente quando ocorresse o início de atividade remunerada, a morte, ou a separação, em qualquer hipótese, da esposa / companheira.

Em relação ao apontado em auditoria anterior, constante do Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 2019 (TC/005344/2020), que evidenciou a

existência de 72 servidores solteiros, viúvos, separados, divorciados e desquitados que receberam salário esposa em dezembro de 2019, a SG informou que o pagamento indevido decorreu de cadastro no Sigpec pela unidade na tela de dependentes e que o cadastro seria corrigido no mês de maio de 2020. A SG informou, ainda que foram efetuados os ressarcimentos necessários.

Desta forma, a fim de verificar se ainda há incongruência no recebimento do salário esposa e se os acertos no Sigpec foram efetuados, foram verificados primeiramente o montante despendido com a rubrica 97 de janeiro a agosto de 2020, que totalizou R\$ 338.259.57.

Gráfico 2 – Total gasto com Salário esposa de janeiro a agosto de 2020



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações encaminhadas pela SG.

Confrontadas as bases de dados do Sigpec do recebimento da rubrica 97 – salário esposa com os dados cadastrais do servidor na competência de agosto de 2020 e apuramos o que segue:

Quadro 7 – Salário esposa no Sigpec – Agosto de 2020

Situação	Quantidade de servidores
Viúvos	9
Solteiros	2
Separados judicialmente	1

Divorciados	5
Total	17

Fonte: Elaborado pela auditoria.

Do quadro acima, verifica-se que na folha de pagamento referente a agosto de 2020, há 17 servidores em condição de viúvos, solteiros, separados judicialmente e divorciados, percebendo o salário esposa.

Em 09.09.20, com a edição da LM 17.457, houve a extinção do salário esposa. A SG esclareceu ainda que a partir da edição da LM não há mais pagamento de salário esposa na PMSP.

Em virtude do informado pela Origem, foi efetuada por amostragem a conferência dos contracheques dos servidores na situação de viúvos e solteiros em setembro de 2020 e constatou-se que não há mais o pagamento de salário esposa.

3.5.6. Auxílio refeição (rubrica 143)

A LM 12.858/99 instituiu o Auxílio refeição em pecúnia, destinado ao custeio das despesas realizadas com alimentação pelos servidores municipais ocupantes de cargo ou função, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituído o Auxílio-Refeição em pecúnia, cujo valor será de R\$ 6,00 (seis reais) por dia útil trabalhado, destinado ao custeio das despesas realizadas com alimentação pelos servidores municipais ocupantes de cargo ou função que se encontrarem nas seguintes condições:

I - submetidos à jornada de trabalho igual ou superior a 30 (trinta) horas semanais; ou (Redação dada pela Lei nº 13.598/2003)

II - em regime de acúmulo lícito de cargos, empregos e funções públicas, quando o duplo vínculo for exclusivamente com a Prefeitura do Município de São Paulo e houver totalização de jornada de trabalho igual ou superior a 30 (trinta) horas semanais; ou (Redação dada pela Lei nº 13.598/2003)

III - em exercício de cargos de provimento em comissão, com jornada de trabalho igual ou superior a 30 (trinta) horas semanais; (Redação dada pela Lei nº 13.598/2003)

IV - incluídos no Regime de Dedicção Profissional Exclusiva - RDPE, instituído pela Lei nº 8.215, de 7 de março de 1975, e legislação subsequente.

§ 1º - Independentemente da jornada de trabalho a que estejam sujeitos, aos servidores submetidos ao regime de plantão de 12 (doze) horas ou mais, será devido o valor integral do Auxílio-Refeição para cada período de 06 (seis) horas prestadas ininterruptamente. (Redação dada pela Lei nº 13.652/2003)

§ 2º - O valor do Auxílio-Refeição estipulado no “caput” deste artigo deverá ser atualizado anualmente de acordo com o índice apurado pela FIPE (Vide Lei nº 16.899/2018) (...)

Art. 2º O auxílio de que trata esta lei será concedido aos professores da Rede Municipal de Ensino, quando sujeitos a:

I - Jornada Especial Integral - JEI; ou
II - Jornada Especial Ampliada - JEA; ou
III - 2 (duas) Jornadas Básicas - JB, em regime de acúmulo lícito de cargos, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação; ou

IV - 1 (uma) Jornada Básica - JB, acrescida de Jornada Especial de Hora-Aula Excedente - JEX ou Jornada Especial de Hora-Trabalho Excedente - TEX, desde que não tenham caráter eventual e a somatória corresponda, no mínimo, à Jornada Especial Ampliada - JEA. Parágrafo Único. O professor em regime de acúmulo lícito de cargos receberá o Auxílio-Refeição por apenas um dos cargos.

Art. 3º Fica vedado o pagamento do Auxílio-Refeição aos servidores que se encontrarem afastados a qualquer título, inclusive em virtude de férias, casamento, luto, licenças em geral ou se ausentarem do serviço, ainda que as faltas sejam abonadas ou justificadas, bem como aos que trabalhem em Unidades que mantenham estrutura administrativa especialmente destinada ao fornecimento de refeições gratuitas aos servidores.

Quanto ao valor pago para o servidor na rubrica auxílio refeição, consultamos o Sigpec, a título de exemplo o RF 8579377-2, e verifica-se que o valor total pago nessa rubrica foi de R\$ 412,23 em setembro de 2020, o que corresponde a R\$ 19,63 por dia (R\$ 412,23 / 21 dias úteis).

A legislação encontrada atualizando o valor do auxílio refeição consiste na LM 16.899/18 que o atualizou para R\$ 18,46. Aplicando-se o reajuste, nos

termos do parágrafo 2º do art. 1º da LM 12.858/99, encontra-se o valor para 2019 de R\$ 19,63 (R\$ 18,46 X 6,38% - índice de preços ao consumidor acumulado - IPC/Fipe de junho de 2017 a maio de 2019).

No entanto, segundo o site da PMSP¹ o valor atual é de R\$ 17,30, informação de 15.07.20. Apesar do valor constante do site, os valores pagos pela PMSP são de R\$ 19,63, conforme mencionado no parágrafo anterior.

Assim, a informação constante do site da PMSP acerca do benefício auxílio refeição não corresponde ao valor atualmente pago aos servidores, em desacordo com o DM 53.623/12, que estabelece que o acesso à informação compreende a informação atualizada².

Verifica-se também que o reajuste de junho de 2019 a maio de 2020 também não foi efetuado pela PMSP, em razão da edição da LC 173/20, conforme item 3.4.3.

O valor total da folha de pagamento de janeiro até agosto de 2020 com a rubrica 143 – Auxílio refeição foi de R\$ 267.329.488,55.

Confrontadas as bases de dados do Sigpec da rubrica 143 com os dados da jornada do servidor, bem como quantidade de vínculos na competência de agosto de 2020 e foi apurado o que segue:

Quadro 8 – Auxílio refeição no Sigpec

Jornada	Quantidade de servidores
20 horas	185
24 horas	328
Total	513

Fonte: Elaborado pela auditoria.

¹ [BENEFÍCIOS | Secretaria Municipal de Gestão | Prefeitura da Cidade de São Paulo](#)

² Art.5º - O acesso à informação previsto neste decreto compreende, entre outro, os direitos de obter:

IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

Desta forma, o cruzamento dos dados efetuado por esta auditoria evidenciou a existência de 513 servidores com único vínculo municipal com jornadas inferiores a 30 horas semanais percebendo auxílio refeição, em infringência à LM 12.858/99, demonstrando fragilidades no controle exercido pelas unidades de recursos humanos e no cadastro das informações no Sigpec.

3.5.7. Horas suplementares (rubrica 119)

As horas suplementares são gratificações concedidas aos servidores que prestaram serviços além da jornada de trabalho normal, mediante prévia convocação.

Elas foram previstas no art. 138 da LM 11.511/94, que dispôs um limite máximo de horas mensais, podendo ser ampliada em até 20% ou reduzida por ato do prefeito. Diversos decretos foram publicados relacionados às horas suplementares, alterando o limite de horas e permitindo a transferência de horas entre os órgãos.

Destacamos o DM 34.781/94 que regulamenta a forma de convocação do servidor. Referido decreto dispõe que o servidor somente pode iniciar a prestação das horas suplementares após a publicação do despacho de autorização do titular da pasta, bem como que é vedado o pagamento retroativo, à exceção da convocação de emergência. Também, de acordo com o decreto, devem ser atendidas as seguintes condições: existência de recursos, utilização de formulário próprio, justificativa circunstanciada e período de convocação.

Estabelece, ainda, que não podem ser convocados para prestação de horas suplementares servidores que percebam: Gratificação de gabinete, inclusive as permanentes; gratificação de raio X e substâncias radioativas;

gratificação relativa ao regime de dedicação profissional exclusiva (RDPE); gratificação relativa ao regime de trabalho policial (RETP); gratificação de produtividade fiscal; jornadas especiais e qualquer outra vantagem que remunere o trabalho além da jornada normal do servidor.

De acordo com o Manual de Rubricas de Pagamento, Desconto e Consignação³, seu pagamento é compatível com servidores titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível operacional, básico, nível médio, nível superior, lotados na Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads), cargos em comissão cujo provimento não exija formação de nível superior e cargos em comissão lotados na SMS e Smads.

É vedado, portanto, a percepção de horas suplementares a titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível superior e cargos em comissão cujo provimento exija nível superior, à exceção descrita no parágrafo anterior.

O quadro a seguir demonstra a quantidade e os valores despendidos na rubrica 119 – Horas suplementares de janeiro a agosto de 2020, por órgão:

Quadro 9 – Horas suplementares – janeiro a agosto de 2020

Secretaria / Subprefeitura	Total Geral	Percentual
Secretaria Municipal da Saúde (SMS)	1.951.541,21	25,6%
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads)	1.861.652,49	24,5%
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (Seme)	282.718,01	3,7%
Subprefeitura São Miguel	208.471,87	2,7%
Subprefeitura Itaquera	190.879,18	2,5%
Subprefeitura Sé	175.084,59	2,3%
Subprefeitura Guaianases	167.721,63	2,2%
Subprefeitura Freguesia Ó / Brasilândia	163.852,77	2,2%
Subprefeitura Lapa	146.045,74	1,9%

3

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_rubricas_folha2017_1487682058.pdf

Subprefeitura Campo Limpo	143.832,63	1,9%
Subprefeitura Itaim Paulista	142.340,83	1,9%
Subprefeitura Santana / Tucuruvi	133.288,85	1,8%
Subprefeitura Penha	132.400,52	1,7%
Subprefeitura Pinheiros	122.207,71	1,6%
Subprefeitura Mooca	119.696,49	1,6%
Subprefeitura Vila Prudente	118.192,08	1,6%
Subprefeitura Santo Amaro	110.952,69	1,5%
Subprefeitura Pirituba	108.170,00	1,4%
Subprefeitura Capela do Socorro	105.679,39	1,4%
Subprefeitura Jaçanã / Tremembé	99.628,07	1,3%
Subprefeitura Vila Maria / Vila Guilherme	92.435,33	1,2%
Subprefeitura São Mateus	91.044,90	1,2%
Subprefeitura Cidade Ademar	84.808,97	1,1%
Subprefeitura Aricanduva / Formosa / Carrão	83.609,52	1,1%
Subprefeitura M'Boi Mirim	82.521,54	1,1%
Subprefeitura Ipiranga	82.331,97	1,1%
Subprefeitura Cidade Tiradentes	81.176,70	1,1%
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	68.615,35	0,9%
Subprefeitura Sapopemba	65.719,48	0,9%
Subprefeitura Vila Mariana	64.040,67	0,8%
Subprefeitura Perus / Anhanguera	63.711,85	0,8%
Subprefeitura Jabaquara	60.352,40	0,8%
Subprefeitura Parelheiros	56.486,21	0,7%
Secretaria Municipal das Subprefeituras	50.004,55	0,7%
Subprefeitura Casa Verde / Cachoeirinha	43.822,09	0,6%
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	16.826,16	0,2%
Subprefeitura Butantã	15.986,60	0,2%
Secretaria Municipal Direitos Humanos e Cidadania	10.245,36	0,1%
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	9.981,68	0,1%
Secretaria Municipal de Gestão	3.394,18	0,0%
Secretaria Municipal de Segurança Urbana	595,18	0,0%
Controladoria Geral do Município	11,37	0,0%
Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico	2,07	0,0%
Secretaria Municipal de Licenciamento	0,71	0,0%
Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente	0,21	0,0%
Secretaria Municipal de Habitação	0,16	0,0%
Total Geral	7.612.081,96	100,0%

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na planilha encaminhada pela SG. (Peça 18).

Verifica-se que foram pagos de janeiro a agosto de 2020 mais de 7,6 milhões com horas suplementares. Os órgãos que mais realizaram foram a SMS, Smads, Seme e as Subprefeituras.

Em virtude da auditoria de folha de pagamento do exercício de 2019 ter abordado os órgãos SMS, Smads e Subprefeituras (TC002277/2020), nesta auditoria serão verificados os controles exercidos pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (Seme), referentes às horas suplementares realizadas de janeiro a agosto, com o objetivo de identificar se os processos de concessão estavam formalizados em documentos hábeis e se os procedimentos de controles foram adotados.

3.5.7.1 Horas suplementares na Seme

A Seme informou que as convocações para prestação de horas suplementares são previamente solicitadas e justificadas quanto a sua necessidade pela chefia imediata do servidor, havendo a autorização do titular da pasta ou autoridade competente. Essa convocação é publicada no DOC e cadastrada no sistema.

O formulário usado pela Seme é a Planilha de Convocações para Prestação de Horas Suplementares, no qual constam as justificativas.

Quanto ao controle da efetiva prestação da convocação, a chefia imediata do servidor verifica através da folha de frequência individual (FFI) e encaminha ao setor de recursos humanos o resumo de frequência, com todas as ocorrências, tais como faltas, férias, abonos, licença médica, não cumprimento de horas suplementares, ou qualquer evento que tenha efeitos na remuneração do servidor.

A Seme encaminhou a Informação Seme/CAF/DGP nº 30216102 contendo a relação dos convocados para o 3º trimestre de 2020 (Peça 19). Foram convocados 83 servidores, cujos cargos são: Agente de apoio, Assistente

de Gestão de Políticas Públicas (AGPP), Assessor Técnico e Assessor, totalizando 2.486 horas. As justificativas apresentadas recaem sobre a necessidade de atendimento e continuidade dos serviços prestados. A Diretora da Divisão de Pessoas ratifica que todos os servidores convocados estão aptos a atender à convocação e que está prevista no planejamento orçamentário da Seme.

Na planilha de Horas Suplementares que foi encaminhada (Peça 20), verifica-se que ao menos 70 servidores foram convocados de janeiro a setembro para realização de horas suplementares, ou seja, a cada 3 meses é publicada nova convocação, contendo os mesmos servidores, não havendo o caráter de excepcionalidade previsto no DM 32.327/92, mas sim, convocações regulares e constantes.

Tendo em vista que muitas das atribuições da Seme estão relacionadas com a abertura dos parques, causa estranheza o número da elevada demanda para convocação de horas suplementares, visto que muitos parques paulistanos foram fechados durante vários períodos, após a Covid-19 ganhar status de pandemia.

Ressaltamos que, em virtude da pandemia do Coronavírus, foi editada a Portaria SG 24 em 18.03.20 que dispôs as orientações gerais do regime de teletrabalho. Em seu art. 9º determina a incompatibilidade do regime de teletrabalho com o deferimento de horas suplementares.

Nesse sentido, diante das convocações realizadas pela Seme, foram solicitadas informações adicionais, e, por conseguinte, a Seme esclareceu ter dado ciência às chefias imediatas quanto ao impedimento, e que, se por um lapso, a unidade tenha convocado um servidor que estava em regime de teletrabalho, orientaram para não incluir no despacho do Secretário, não publicando o nome desse servidor na convocação.

Por fim, esclareceu que quando um servidor convocado ingressa no regime de teletrabalho, as horas suplementares são cessadas e em casos de não cumprimento das horas suplementares, estas são estornadas através de lançamento específico realizado pelo setor de frequência, com base nos resumos de frequência apresentados pelas unidades.

O fato de as horas suplementares serem pagas antes de sua efetiva realização pelo total de horas da convocação, sendo a conferência e checagem feitas após o pagamento, está em desacordo com o art. 7º do DM 34.781/94, que determina que a remuneração relativa às horas suplementares de trabalho será devida quando efetivamente prestadas.

Do exposto, depreende-se que a convocação pelo prazo de 3 meses exige muitos controles minuciosos pelo setor de recursos humanos e folha de pagamento, pois o preenchimento de folhas de frequência e assinaturas manuais tornam os controles mais frágeis e suscetíveis a erros. Além disso, gera diversos lançamentos posteriores para a correção nos contracheques dos servidores. Soma-se a isso a necessidade de verificação daqueles servidores convocados que estão em situação ou não de teletrabalho, quando ingressou ao regime, por exemplo.

Além disso, as horas suplementares estão sendo distribuídas aos servidores de forma regular e constante, podendo ensejar que estejam servindo de complementação salarial, principalmente considerando que as categorias que as recebem são as de menor remuneração.

Por fim, as justificativas para prestação das horas suplementares indicam claramente a falta de pessoal nos órgãos da PMSP.

3.6. Reajuste salarial

A Constituição Federal (CF) em seu art. 37, inc. X, assegura a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices na

remuneração dos servidores públicos e no subsídio do prefeito, por meio de lei específica.

Nesse sentido foi editada a LM 13.303/02 que dispõe sobre a revisão geral anual, e estabeleceu em seu art. 1º que a remuneração dos servidores públicos municipais será revista anualmente, sempre a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterà o percentual de revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores.

Conforme art. 2º da lei em comento:

Art. 2º Os vencimentos dos servidores públicos municipais serão reajustados, a partir do dia 1º de março, 1º de julho e 1º de novembro de cada ano, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, da Universidade de São Paulo, apurada entre o mês do reajustamento e os 4 (quatro) meses anteriores.

§ 1º - Para a aplicação da variação do IPC- FIPE, serão consideradas a média das despesas de pessoal e respectivos encargos e a média das receitas correntes, ambas relativas aos 4 (quatro) meses anteriores ao mês do reajustamento.

§ 2º - Se da aplicação da variação do IPC- FIPE à média das despesas de pessoal e respectivos encargos, na forma do parágrafo anterior, resultar valor superior ao limite de 40% (quarenta por cento) da média das receitas correntes, o reajustamento restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite.

§ 3º - Por proposta da Secretaria de Gestão Pública, o Executivo divulgará, mediante decreto a ser publicado até o dia 20 (vinte) do mês do reajuste, os valores dos padrões de vencimento do funcionalismo municipal, reajustados de acordo com o "caput" deste artigo, bem como o quadro demonstrativo constante do Anexo Único, integrante desta lei.

§ 4º - Não sendo possível conceder o reajuste, o teor do decreto a que se refere o parágrafo anterior limitar-se-á ao quadro demonstrativo ali previsto.

3.6.1. Reajuste geral

Apesar do disposto no item 3.6, o que de fato tem ocorrido na PMSP é que desde 2008, as revisões remuneratórias anuais ocorrem com a aplicação de um índice geral de 0,01% a todo o funcionalismo do Executivo municipal, índice muito distante da inflação do período, conforme se observa:

Quadro 10 – Reajustes concedidos pela PMSP X índice Fipe

Ano	Legislação	Data Base	Percentual Reajuste (%)	Índice IPC Fipe Acumulado (%)
2008	14.711/08	01.05.08	0,01	4,51
2009	15.364/11	01.05.09	0,01	6,05
2010	15.364/11	01.05.10	0,01	5,05
2011	15.774/13	01.05.11	0,01	6,39
2011	15.774/13	01.11.11	0,82	
2012	15.774/13	01.05.12	0,01	4,15
2013	15.774/13	01.05.13	0,18	5,37
2014	16.418/16	01.05.14	0,01	5,20
2015	16.418/16	01.05.15	0,01	7,21
2016	17.224/19	01.05.16	0,01	10,03
2017	17.224/19	01.05.17	0,01	3,71
2018	17.224/19	01.05.18	0,01	1,29
2019	17.224/19	01.05.19	0,01	4,99
2020	-	-	-	2,61

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas referidas leis e índice www.fipe.org.br.

Ressalta-se que em 2020, em decorrência da pandemia do Coronavírus, foi editada a Lei Complementar 173/20, em 27.05.20, que em seu art. 8º determinou a proibição aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31.12.21 da concessão de reajustes aos servidores públicos.

Calculamos a seguir os percentuais de reajuste e Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC/Fipe) acumulados:

Quadro 11 – Reajustes concedidos pela PMSP - Acumulado

Ano	Data Base	Reajuste acumulado (%)	Inflação acumulada (IPC/Fipe)
2008	01.05.08	0,01	4,51
2009	01.05.09	0,02	10,83
2010	01.05.10	0,03	16,43
2011	01.05.11	0,04	23,87
2011	01.11.11	0,86	

2012	01.05.12	0,87	29,01
2013	01.05.13	1,05	35,94
2014	01.05.14	1,06	43,01
2015	01.05.15	1,07	53,32
2016	01.05.16	1,08	68,70
2017	01.05.17	1,09	74,95
2018	01.05.18	1,10	77,21
2019	01.05.19	1,11	86,05
2020	01.05.20	1,11	90,91

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas referidas leis e índice www.fipe.org.br.

Do quadro 11, percebe-se a defasagem existente entre o reajuste geral concedido desde 2008 e o valor acumulado do índice do IPC/Fipe, demonstrando claramente que o Executivo municipal não tem aplicado nas revisões gerais anuais o indexador adotado pela legislação.

Em termos numéricos, a análise do quadro permite concluir que o percentual de reajuste acumulado entre 2008 a 2020 é de 1,11%, frente a uma inflação acumulada de 90,91% no período. A título de exemplo, um servidor que ganhasse R\$ 1.000,00 em 2008, estaria recebendo em 2020 com os reajustes da PMSP o montante de R\$ 1.011,13. Esses mesmos R\$ 1.000,00 em 2008, aplicando-se o indexador IPC/Fipe, resultaria em um salário de R\$ 1.909,10 em 2020. Conclui-se, portanto, que as perdas salariais dos servidores municipais ultrapassam 47%.

3.6.2. Reajuste no Quadro dos Profissionais de Educação

Ao longo dos anos têm ocorrido reestruturações em algumas carreiras, entre as quais a do quadro dos profissionais de educação (QPE), onde foram contemplados aumentos remuneratórios significativos, conforme se observa o quadro a seguir:

Quadro 12 – Reajustes concedidos para o QPE X índice IPC/Fipe

Ano	Lei Municipal	Data Base	Reajuste (%)	Índice IPC Fipe Acumulado (%)
2008	14.711/08	01.05.08	0,01	4,51
	14.708/08	01.05.08	20,00	
2009	15.364/11	01.05.09	0,01	6,05

	14.709/08	01.05.09	8,75	
2010	15.364/11	01.05.10	0,01	5,05
	14.709/08	01.05.10	8,75	
2011	15.774/13	01.05.11	0,01	6,39
	15.215/10	01.05.11	10,19	
	15.774/13	01.11.11	0,82	
2012	15.774/13	01.05.12	0,01	4,15
	15.215/10	01.05.12	10,19	
2013	15.774/13	01.05.13	0,18	5,37
	15.215/13	01.05.13	10,19	
2014	15.490/11	01.05.14	13,43	5,2
2015	16.008/15	01.05.15	5,54	7,21
2016	16.008/15	01.05.16	3,74	10,03
	16.008/15	01.11.16	5,39	
2017	16.275/15	01.05.17	5,00	3,71
2018	16.275/15	01.05.18	4,7619	1,29
2019	16.711/17	01.01.19	1,8381	4,99
	16.711/17	01.11.19	1,8381	
2020	17.224/19	01.05.20	1,00	2,61
	17.224/19	01.09.20	1,00	
	17.224/19	01.12.20	1,00	

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas referidas leis e índice www.fipe.org.br.

Ressalta-se que a LM 17.224/19 em seu art. 15 determinou reajuste nas escalas de padrões de vencimentos do QPE em 3,03%, em três parcelas iguais de 1%, sendo a primeira parcela em 01.05.20, a segunda em 01.09.20 e a terceira em 01.12.20.

Nos termos da LC 173/20 (Programa Federativo de enfrentamento ao Coronavírus), embora a concessão de reajuste esteja proibida até 31.12.21, a mesma lei previu a exceção quando o reajuste seja derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

Por sua vez, o reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública se deu com a publicação do decreto legislativo 06/20 em 20.03.20 com vigência até 31.12.20. O município de São Paulo já havia declarado situação emergencial por meio do DM 59.283/20 em 16.03.20.

Desta forma, a concessão do reajuste da LM 17.224/19 não feriu a lei complementar, uma vez que sua publicação ocorreu em 31.10.19, portanto, anterior à sua vigência.

Calculamos a seguir os percentuais de reajuste e o IPC/Fipe acumulados no período:

Quadro 13 – Reajustes concedidos para QPE - Acumulado

Ano	Data Base	Reajuste acumulado (%)	Inflação acumulada (IPC/Fipe)
2008	01.05.08	0,01	4,51
	01.05.08	20,01	
2009	01.05.09	20,02	10,83
	01.05.09	30,53	
2010	01.05.10	30,54	16,43
	01.05.10	41,96	
2011	01.05.11	41,98	23,87
	01.05.11	56,44	
	01.11.11	57,73	
2012	01.05.12	57,74	29,01
	01.05.12	73,82	
2013	01.05.13	74,13	35,94
	01.05.13	91,87	
2014	01.05.14	117,64	43,01
2015	01.05.15	129,7	53,32
2016	01.05.16	138,29	68,7
	01.11.16	151,13	
2017	01.05.17	163,69	74,95
2018	01.05.18	176,25	77,21
2019	01.01.19	181,32	86,05
	01.11.19	186,49	
2020	01.05.20	189,36	90,91
	01.09.20	192,25	
	01.12.20	195,17	

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas referidas leis e índice www.fipe.org.br.

Em termos numéricos, a análise do quadro permite concluir que o percentual de reajuste acumulado do QPE entre 2008 a 2020 é de 195,17%, frente a uma inflação acumulada de 90,91% no período. A título de exemplo, um servidor que ganhasse R\$ 1.000,00 em 2008, estaria recebendo em 2020 com os reajustes da PMSP e do quadro de profissionais de educação o montante de R\$ 2.951,75. Esses mesmos R\$ 1.000,00 em 2008, aplicando-se o indexador IPC/Fipe, resultaria em um salário de R\$ 1.909,10 em 2020. Conclui-se, portanto, que houve ganho real de 54,61% para o QPE.

3.6.3. Conclusão do reajuste salarial

Diante do exposto nos itens 3.6.1 e 3.6.2, conclui-se que para o quadro geral de funcionalismo da prefeitura não contemplados por leis específicas de revalorização salarial, tem-se como consequência a não preservação do poder de compra e a perda salarial real com a correção por índices extremamente baixos que não guardam correlação com os índices inflacionários.

Essa grande desvalorização monetária está em desacordo com a Lei Orgânica do Município (LOM), em desrespeito ao art. 89 e 92, que preconiza ser função do Município prestar um serviço público eficiente e eficaz, com servidores justamente remunerados e profissionalmente valorizados, além da remuneração dos servidores públicos ser estabelecida com vistas a garantir o atendimento de suas necessidades básicas de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Soma-se a isso a elevação das alíquotas de contribuição previdenciária de 11% para 14% com o advento da LM 17.020/18.

Portanto, a falta de reajuste adequado não permite a recomposição das perdas salariais dos servidores, em ofensa ao art. 37, X da CF/88, bem como ao art. 2º da LM 13.303/02 que dispõe sobre a revisão geral anual.

Constata-se ainda ofensa ao princípio constitucional da isonomia, previsto na CF como um dos direitos fundamentais dos cidadãos, nesse caso específico, dos servidores da PMSP que não fazem parte do quadro dos profissionais da educação, pois recebem o “aumento” de 0,01%, diferente do QPE que sofreu reajuste acima do índice oficial.

Além do QPE, tem-se também o quadro dos Auditores Fiscais Tributários Municipais que passaram a receber, a partir da publicação da LM 17.224/19, a Gratificação de Função Federativa, conforme mencionado no item 3.5.3.

O Executivo deve, portanto, promover ações de planejamento orçamentário, tendo em vista, manter o poder de compra dos seus servidores e cumprir de forma efetiva o comando constitucional, frequentemente, violado nas suas políticas remuneratórias.

Recomenda-se, portanto, que seja dada ciência ao Prefeito do recorrente descumprimento da obrigação do ente Municipal em relação ao preceito constitucional da revisão remuneratória, e seu impacto no poder aquisitivo dos servidores do quadro geral do funcionalismo da prefeitura não contemplados por leis específicas de revalorização salarial, bem como, das perdas salariais e da falta de reajuste para esses servidores, que estão submetidos à política do reajuste de 0,01%, que infringe diversos normativos, além de não manter o poder de compra.

Ressalta-se a aprovação, em 24.12.20, da LM 17.543/20 que aumentou o subsídio mensal, fixando o valor de: R\$ 35.462,00 para o Prefeito; R\$ 31.915,80 para o Vice Prefeito; e R\$ 30.142,70 para os Secretários Municipais. Em virtude da LC 173/20, a referida lei municipal entrará em

vigor em 01.01.22 e impactará a folha de pagamento da PMSF dos servidores que já recebem acima do teto, mas tem limitado seu salário ao atual limite remuneratório.

3.7. Recolhimento dos Tributos

Em relação ao recolhimento da Guia de Previdência Social (GPS) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foram consultadas as guias de competência de agosto de 2020 pagas no vencimento de 18.09.20 e 12.11.20, respectivamente, nos valores de R\$ 3.789.394,94 e R\$ 663.299,10 (Peças 21 e 22) em nome da Secretaria Municipal da Fazenda (SF).

Ressalta-se que a GPS de vencimento 12.11.20, cujo valor apurado de INSS é de R\$ 559.038,44 constou uma multa e juros no valor de R\$ 104.260,66.

Quanto ao recolhimento da cota patronal do Iprem, o setor de Encargos Gerais do Município de SG informou que o pagamento é efetuado a partir de relatórios gerados pela Prodam e encaminhados pelo DRH/DGF/SG, que por sua vez, atesta os valores através de ofício, sendo o do mês de agosto o ofício 171/2020/SGF-2, e que a comprovação de quitação é feita pela própria nota de liquidação e pagamento.

Foram emitidas as seguintes notas de liquidação e empenho (Peças 23 a 28):

Quadro 14 – Notas de Liquidação e Pagamento

Número	Data	Histórico	Valor Bruto	Valor Líquido	Data Pagamento
184.958	08.09.20	Contribuição patronal ao INSS – agosto de 2020	3.826.255,15	3.789.394,94	18.09.20
230.683	09.11.20	Contribuição patronal ao INSS – complemento dos meses de julho e agosto de 2020	588.094,60	587.647,96	12.11.20
230.727	09.11.20	Acréscimos legais sobre complemento INSS (patronal e servidor) de	149.278,10	149.278,10	12.11.20

		julho e agosto de 2020			
174.476	26.08.20	Contribuição Patronal ao Iprem agosto de 2020	130.165.653,46	130.165.653,46	31.08.20
174.483	26.08.20	Contribuição Patronal ao Iprem agosto de 2020	19.988.846,98	19.988.846,98	31.08.20
174.487	26.08.20	Contribuição Patronal ao Iprem agosto de 2020	34.046.036,24	34.046.036,24	31.08.20

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações constantes do Sei 6013.2020/0005877-3.

A nota de liquidação e pagamento 230.727 no valor de R\$ 149.278,10, segundo informações constantes do processo Sei 6013.2020/0005877-3, contém o valor de R\$ 104.260,66, referente à multa e mais acréscimos legais da cota patronal de julho e agosto e acréscimos legais da contribuição previdenciária do servidor dos meses de julho e agosto.

Por meio do Ofício 179/2020-DGF-2 à SF/Decon/Dicon, a SG encaminhou os valores descontados na folha de pagamento sob a rubrica 6016 (contribuição previdenciária do mês corrente) para os devidos tratamentos quanto aos recolhimentos e demais rotinas decorrentes (Peça 29).

Neste ofício informa ao Departamento de Contadoria (Decon) que o valor da parcela relativa às consignações correntes dos servidores inscritos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é de R\$ 1.517.422,01. Por sua vez, SF/Sutem/Decon/Dicon informa que o valor retido da rubrica 6016 na folha de agosto de 2020 é de R\$ 1.527.255,62, apontando diferença de recolhimento no valor de R\$ 9.833,61, e reitera a importância da regularização entre os valores retidos e recolhidos de meses anteriores.

Pelo Ofício 233/2020-DGF-2 (Peça 30) dirigido à SF/Sutem/Decon há informação da SG que o Sistema Empresa de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (Sefip) tem como premissa a prática normal de cálculo de pagamento de RGPS, trabalhando no regime de caixa onde as inclusões de novos inícios de exercícios, créditos e débitos nos pagamentos motivados por licenças e gratificações e os desligamentos são cadastrados no próprio mês a que se refere o pagamento, não sendo preparado para recálculos. Enquanto na

prática, na PMSP é feito o cadastramento num mês, referente à competência de meses anteriores, havendo distorção entre o que foi dispendido e o informado a título de patronal, bem como entre o recolhimento efetivo descontado do servidor e o recolhimento informado ao INSS.

Do relatado, percebe-se que os valores apurados na GPS são divergentes dos apurados na folha de pagamento. Tal disparidade ocorre devido à guia calcular apenas a contribuição previdenciária do mês em referência, e não apurar valores referentes aos meses anteriores. Diferentemente, a folha de pagamento desconta muitas vezes dos servidores regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sob a rubrica 6016, não só a contribuição do mês de referência, podendo ocorrer também o desconto proveniente dos pagamentos de rubricas de meses anteriores.

Conforme objeto de apontamento em auditoria anterior na contabilização da folha de pagamento (TC 12258/2020), tais diferenças relatadas nesse subitem referem-se a descontos efetuados nos holerites dos servidores a título de INSS sem que houvesse o seu recolhimento, em infringência ao artigo 168-A do Código Penal.

Ressalta-se que as diferenças ora apontadas não contemplam o recolhimento parte empresa que também deveria ser feito, contrariando o disposto no artigo 337-A do Código Penal.

Diante da situação relatada, do pagamento de multas e das infringências à legislação, conclui-se que devem ser apuradas e esclarecidas as diferenças, que os recolhimentos devidos sejam efetuados e que as Secretarias envolvidas demonstrem a correção definitiva das distorções referentes aos recálculos dos meses anteriores do INSS na folha de pagamento.

Por fim, recomenda-se o envio de ofício ao Ministério Público com as informações acerca das irregularidades apuradas no presente trabalho no que tange aos descontos efetuados nos holerites dos servidores a título de INSS sem o respectivo recolhimento, bem como a ausência do recolhimento dos valores que cabem à Administração Pública, diante dos indícios da ocorrência de possíveis crimes previdenciários.

3.8. Acúmulo de férias

O servidor público municipal adquire o direito às férias após o decurso do primeiro ano de exercício na PMSP, e para os exercícios subsequentes como procedimento padrão, as férias são autorizadas a partir do primeiro dia útil, uma vez que a legislação não menciona a obrigatoriedade de transcurso de novo ano para gozo das férias do próximo exercício.

O Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (LM 8.989/79) estabelece nos artigos 132 e 137 o regramento das férias e, especialmente no art. 135 proíbe o acúmulo de férias, salvo por indeclinável necessidade de serviço ou motivo justo comprovado, pelo máximo de 2 anos consecutivos.

O DM 50.687/09 que regulamenta os artigos 134 e 135 do Estatuto do Servidor estabelece no art. 12 que os períodos de férias dos servidores públicos acumulados, relativos aos exercícios de 2008 e anteriores, bem como aqueles que, somados, sejam superiores a 60 dias, independentemente do exercício a que se referirem, deverão ser regularizados, impreterivelmente, até 31.12.12. Esse prazo foi prorrogado, sendo que o DM 55.824/14 alterou-o para 31.12.16.

Cabe às unidades de recursos humanos das Secretarias Municipais comunicar ao chefe de gabinete, ao diretor de departamento ou autoridade equiparada, conforme o caso, o não cumprimento das disposições do referido decreto pela chefia da unidade.

Diante do regramento, foram efetuadas solicitações à SG acerca de quantidade de férias que os ocupantes de cargo efetivo possuíam acumuladas em 31.08.20, bem como as férias agendadas. Os dados enviados em planilhas (Peça 31), foram devidamente compilados, e apurou-se a existência de 599 servidores com acúmulo superior a 60 dias de férias.

Quadro 15 – Acúmulo de Férias

Quantidade de dias	Quantidade de servidores
De 61 a 90	389
Acima de 90	210
Total	599

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na planilha encaminhada pela SG.

Desse total, constatou-se, com as informações prestadas e levantamentos efetuados pela auditoria, que 45 servidores estão com as suas férias já agendadas para gozo no corrente exercício, e, portanto, se efetivadas, não representariam acúmulo ilegal de férias.

No entanto, verificou-se que 554 servidores possuíam acúmulo superior a 2 períodos, sem agendamento de férias ou com agendamento insuficiente para descaracterizar essa situação, representando afronta ao art. 135 da LM 8.989/79.

Foram identificados ainda, 26 servidores com férias acumuladas superiores a 200 dias, sendo o servidor com maior quantidade de férias acumuladas com 430 dias, equivalentes a 14 anos sem usufruir de férias.

O acúmulo de férias por mais de dois períodos pode comprometer a saúde física e psíquica do servidor, além de ferir o princípio da razoabilidade e eficiência, pois a submissão do servidor por anos, sem desfrutar das férias, pode acarretar em afastamento em virtude de tratamentos prolongados de saúde por questões físicas ou mentais, comprometendo a atividades administrativas do órgão.

Além disso, há o impacto financeiro relevante no planejamento financeiro e orçamentário da PMSP, com o pagamento de férias em pecúnia aos servidores.

Dado o levantamento efetuado pela auditoria, e consequentes questionamentos, a SG mencionou as legislações relativas, informando que cabe às chefias imediatas, às chefias das unidades de recursos humanos e à chefia de gabinete de cada Secretaria Municipal, Subprefeitura e Diretorias Regionais de Educação zelar pelo efetivo cumprimento.

A Controladoria Geral do Município (CGM) também foi consultada no intuito de verificar se há controles realizados pelo órgão quanto ao cumprimento dessa legislação específica, contudo, a informação obtida é de que não há controles específicos, ficando a cargo apenas das próprias unidades de recursos humanos. Assim, a CGM controla somente o acúmulo de férias de seus próprios servidores.

3.9. Acesso à informação

A Lei Federal (LF) 12.527/11 que dispõe sobre o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas foi regulamentada no município de São Paulo pelo DM 53.623/12, estabelecendo procedimentos e providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação.

Referido decreto, bem como o DM 54.779/14, determinam o dever de divulgação, dos órgãos e entidades municipais, no Portal da transparência na internet das informações sobre remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, incluídos eventuais auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, de forma individualizada.

A PMSP mantém em seu Portal da transparência⁴ a opção de pesquisa denominada “Funcionalismo Municipal”. Nela, é possível fazer a pesquisa individual através do nome do servidor ou fazer o download único de dados. Na consulta individual identifica-se que são dispostos o nome, órgão, situação, cargo e remuneração mensal.

Outra opção é fazer o download único dos dados em que é apresentada uma planilha chamada “Relatório de Servidores da Prefeitura do Município de São Paulo”, contendo os seguintes campos: nome completo, situação, cargo base, cargo em comissão, remuneração do mês, demais elementos da remuneração, remuneração bruta, unidade, endereço do órgão e jornada.

Nos detalhes de consulta, há explicação do que é a remuneração do mês, que compreende todos os itens que compõem a remuneração do servidor dentro do mês referente ao pagamento, sujeitos ao teto remuneratório, tais como: padrão mensal do servidor, adicional por tempo de serviço, adicional de função, verba de representação, hora suplementar, verba honorária, produtividade fiscal, dentre outros.

Também informa o que são os demais elementos da remuneração e outras verbas não inclusas no teto salarial, sendo:

(a) As parcelas que não se somam a remuneração do mês para fins do teto remuneratório, mas que individualmente não podem excedê-lo, tais como adiantamento de férias, terço de férias e décimo terceiro, horas extras (art. 5º, Decreto nº 52.192/11);

⁴ <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/Paginas/BuscaServidores.aspx>

(b) Todas as rubricas de caráter indenizatório, eventual ou temporário, excluídas da incidência do teto, tais como: ajuda de custo, abono de permanência, auxílio acidentário, auxílio transporte, auxílio refeição; gratificação de gabinete, vale alimentação, indenizações em geral, dentre outras (art. 6º, Decreto nº 52.192/11);

(c) Diferenças de vantagens de ordem pessoal integradas à remuneração do servidor até 31.12.03, cuja percepção é assegurada pelo princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos até que sejam absorvidas, paulatinamente, nos subsequentes aumentos do valor do teto (art. 8º, Decreto nº 52.192/11);

(d) Pagamentos de meses anteriores que não se somam a remuneração do mês para fins de teto remuneratório, mas que são consideradas no respectivo mês de competência, tais como ajustes de frequência; atrasados de qualquer natureza, cadastros de meses anteriores, antecipação do 13º salário, dentre outros.

Informa ainda que na remuneração total bruta não há a incidência de descontos e nos casos em que no mês corrente é realizada a apuração de valores relativos ao pagamento de retroativos e pagamentos de meses anteriores, o valor da remuneração bruta atinge patamares elevados, que são sucedidos por elevados descontos.

Em consulta ao site em 10.11.20 e início de dezembro de 2020 verificou-se que os dados que constavam do sítio eletrônico referiam-se ao mês de setembro de 2020, o que demonstra a necessidade de melhoria na periodicidade de atualização das informações no Portal.

Além disso, em consulta à planilha de remuneração do funcionalismo, mês de referência setembro de 2020, identificamos 1.141 servidores com remuneração bruta entre R\$ 40.000 até R\$ 628.000,00, portanto, a apresentação somente do valor bruto, sem o líquido gera remunerações

em patamares elevados, sem a demonstração dos devidos descontos. Tal fato, para um cidadão que acessa o site pode gerar interpretações errôneas sobre os salários do funcionalismo público, podendo ensejar o descumprimento do determinado no art. 4º, inc. II da LM 17.273/20⁵.

Cita-se como exemplo o servidor de RF 5753309-1, que tem como remuneração bruta no portal o total de R\$ 628.298,99. Os descontos do servidor nesse mês, conforme consulta ao Sigpec foram de R\$ 563.702,85 sendo a remuneração líquida de R\$ 64.596,14.

A título de comparação, o Portal da transparência da prefeitura de Curitiba demonstra os vencimentos, vantagens pessoais e gratificações, bem como os descontos efetuados, demonstrando o valor líquido percebido pelo servidor.⁶

Verifica-se também casos em que nenhuma remuneração é informada no Portal da Transparência, a exemplo do servidor de RF 5294801-1, cujos dados de remuneração em setembro de 2020 aparecem zerados, e o contracheque extraído do Sigpec demonstra remuneração no referido mês, o que pode indicar que o servidor se enquadra em alguma hipótese de exceção, no entanto, não há informação disso na planilha.

Além disso, destaca-se que o referido portal não contém informações acerca de servidores que se encontram ou não em exercício no Executivo municipal, caso dos servidores cedidos da PMSP que prestam serviços em

⁵ Art. 4º Consideram-se requisitos absolutamente indispensáveis à regular observância do princípio da transparência:

(...)

II – a disponibilização das informações de forma inteligível, apropriável pelo cidadão e sistematizada, devendo ser empreendidos todos os esforços voltados à facilitação da sua compreensão pelo cidadão comum;

⁶ <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/funcionarios.aspx>

outros órgãos municipais, estaduais ou federais, o que inviabiliza o efetivo controle social sobre o total remuneratório nesses casos.

A título de exemplo, os servidores da PSMP que estão cedidos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), recebem dois contracheques do Tesouro Municipal, porém não é possível correlacionar com os dados dispostos no Portal da Transparência o controle da remuneração total percebida por esse agente público, bem como a real lotação do servidor. O órgão informado na planilha refere-se ao órgão de Origem, sem nenhuma menção da cessão.

É importante que a divulgação dos demais elementos de remuneração ocorra com maior detalhamento, pelo fato de ser um rol abrangente de espécies remuneratórias em relação a todos os servidores, diminuindo as interpretações errôneas pelos cidadãos e que seja dada a devida transparência nos sites da PSMP nos casos de servidores cedidos a outros órgãos públicos, visando ampliar a transparência na divulgação e maior controle social dos recursos públicos.

Salienta-se, ainda, que há a opção de consulta da base de dados do funcionalismo por meio do Portal Dados Abertos⁷, sendo permitida a consulta de uma série histórica de todos os funcionários ativos.

Em consulta ao site no dia 11.11.20 é possível baixar as bases de dados desde janeiro de 2017 até setembro de 2020. Há maior detalhamento que no Portal da Transparência, com os seguintes campos na planilha: registro, vínculo, nome, cargo básico, referência, segmento, grupo, subgrupo, escolaridade, cargo em comissão, início do exercício, relação jurídica, órgão, setor, sexo, raça e deficiência.

⁷ <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/remuneracao-servidores-prefeitura-de-sao-paulo>

Quanto aos cedidos, por exemplo, ao TCMSP, verifica-se que, igualmente ao Portal da Transparência, a informação constante do órgão refere-se ao de origem do servidor, sem nenhuma menção da sua cessão.

3.10. Limite remuneratório

A fixação dos limites máximos de remuneração para os agentes públicos tem previsão no art. 37, inc. XI da CF/88. Esse artigo faz menção ao limite máximo de percepção dos subsídios dos agentes públicos, aplicando-se como limite, nos municípios, o subsídio do Prefeito, que correspondia no exercício de 2020 a R\$ 24.175,55.

A Emenda Constitucional do Estado de São Paulo nº 46, de 08.06.18, que alterou o teto dos servidores estaduais, deixando de se basear no vencimento do governador para ser equivalente ao fixado a Desembargadores de Justiça, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2116917-44.2018.8.26.0000, com efeitos *ex tunc*, julgada em 31.10.18.

Em 08.06.18, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo foi publicada a Instrução Normativa nº 01/18/PREF que estabeleceu que mesmo com a promulgação de emenda constitucional que alterou o teto dos servidores estaduais, o limite remuneratório dos servidores públicos municipais no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional permaneceria sendo disciplinado pelo DM 52.192, de 18.03.11.

Ocorre que, ainda que o teto instituído pela EC 41/03 fosse autoaplicável, no âmbito do município de São Paulo, a referida Emenda não foi aplicada de imediato.

Apenas em 2011, com a edição do DM 52.192/11 houve de fato a regulamentação da aplicação do teto constitucional com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03 e Emenda Constitucional nº 47/05.

Por sua vez, referido decreto impôs como limite remuneratório dos servidores municipais ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos detentores de mandato integrantes de conselhos e outros órgãos colegiados e demais agentes políticos, bem como dos proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, o subsídio do Prefeito.

A exceção a esse limite remuneratório ocorre aos integrantes da carreira de Procurador do Município, cujo limite é o subsídio mensal de Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo.

De acordo com o art. 6º do DM 52.192/11, ficam excluídas da incidência do teto remuneratório as verbas de caráter indenizatório previstas em lei (ajuda de custo, auxílio acidentário, auxílio doença, auxílio refeição, auxílio transporte, gratificação de gabinete, férias em pecúnia, indenização salário maternidade regido pelo RGPS, vale alimentação e outras parcelas indenizatórias previstas em lei) e as de caráter eventual ou temporário (abono de permanência).

Ainda, segundo o decreto, não podem exceder o valor do teto, embora não somem entre si, nem com a remuneração do mês em que ocorrer o pagamento: adiantamento de férias, décimo terceiro salário, um terço de férias e trabalho extraordinário de servidores.

Ressalta-se, também, que a EC 41/03 determinou que tanto os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela

decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

O tema 257 em que há repercussão no Supremo Tribunal Federal (STF) é a inclusão das vantagens pessoais no teto remuneratório após a EC 41/03 (Recurso Extraordinário – RE 606.358), cuja tese é que se computam para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, inc. XI da CF, também os valores percebidos anteriormente à vigência da EC 41/03 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa fé até o dia 18.11.15.

Destaca-se ainda, que o STF decidiu, no julgamento do RE 675.978, com repercussão geral reconhecida, em 15.04.15, que o teto constitucional deve ser aplicado sobre valor bruto da remuneração de servidor, sem os descontos do Imposto de Renda (IR) e da contribuição previdenciária.

Por fim, no que tange aos Procuradores Municipais, o STF no julgamento do RE 663.696, apreciou o tema 510 de repercussão geral, fixando a tese de que a expressão “Procuradores”, contida no final do inc. XI do art. 37 da CF, compreende os Procuradores Municipais, estando, portanto, submetidos ao teto de 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF.

3.10.1. Servidores que recebem acima do Limite Remuneratório

A informação contida no Portal da Transparência apresenta um número alto de servidores que em primeira análise estariam recebendo acima do teto, mas em consulta ao Sigpec é possível perceber que a informação não procede, o que torna a informação do portal não confiável para essa finalidade, conforme abordado no item 3.9.

Foram efetuados questionamentos à SG acerca de quantos servidores recebem acima do teto e a informação obtida se refere ao total de sete servidores, em agosto de 2020, por ação judicial, sendo um deles da carreira de Auditor Fiscal Tributário e o restante de Procuradores Municipais (Peça 32).

Quadro 16 – Servidores com vencimentos acima do teto em agosto de 2020 - SG

RF	Cargo	Contracheque Bruto em R\$	Contracheque Líquido em R\$
1030396-1	Procurador	41.713,56	27.878,62
1173936-1	Procurador	39.640,09	26.757,38
1175262-1	Procurador	36.608,14	24.789,53
1362224	Procurador	39.455,65	26.512,82
5681138	AFTM	42.369,02	27.871,78
6196365	Procurador	37.842,25	24.108,34
7324553	Procurador	37.251,59	24.627,46

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na planilha encaminhada pela SG (Peça 32) e informações obtidas no Sigpec.

A SG também informou o RF 3007553-1 como servidor com ação judicial para receber acima do teto salarial. Em consulta ao contracheque do mês de agosto de 2020, verifica-se que sua remuneração bruta é de R\$ 6.223,79 e trata-se de servidor aposentado da Smads.

Questionada acerca das ações que respaldaram o recebimento acima do limite remuneratório a PGM encaminhou planilha contendo a relação de servidores com os respectivos períodos de suspensão do corte remuneratório em 2020, bem como os que ainda permanecem sem a incidência do teto, com os respectivos números das ações judiciais (Peça 33). Elaboramos a planilha a seguir somente com os servidores acima do teto em agosto de 2020.

Quadro 17 – Servidores com vencimentos acima do teto em agosto de 2020

RF	Data inicial	Data final	Corte atual?	Autos
1030396-1	01.08.12	13.10.20	Falecido	0725821-55.1990.8.26.0053
1173936-1	01.08.12	-	Não	0420400-89.1992.8.26.0053
1175262-1	01.08.12	-	Não	0411074-37.1994.8.26.0053
1362224-1	01.08.12	-	Não	0133774-89.2008.8.26.0053
6196365-1	01.08.12	-	Não	0133775-74.2008.8.26.0053
7324553-1	01.08.12	-	Não	0026430-25.2003.8.26.0053

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na planilha encaminhada pela PGM (Peça 33).

3.11. Dos controles

A PMSP regulamentou o Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP), com a edição do DM 59.496 de 08.06.20, que consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência, aos órgãos e entidades da Administração.

Conforme a Portaria 117/2020/CGM de 14.08.20, os órgãos e entidades da Administração Direta devem aderir ao PIBP, assinando o Termo de Compromisso até 28.08.20.

A metodologia para elaboração, implantação e monitoramento do PIBP incluem a adesão ao programa, designação da equipe, levantamento inicial sobre a estrutura da unidade, mapeamento, análise e melhoria de processos, análise e plano de ação para tratamento de riscos de integridade, aprovação do PIBP, implementação e monitoramento contínuo.

Tendo em vista a edição do referido decreto, aSG foi questionada sobre a existência de unidades setoriais de controle interno. No entanto, respondeu que as unidades estão sendo criadas de acordo com as reestruturações de cada órgão.

Em consulta a edições do DOC, consta a publicação da Portaria 50/SG2020 em 08.10.20 designando o servidor de RF 754.610.6 responsável pelo controle interno da SG. Após questionamentos sobre as ações que a SG vem tomando para implementar o PIBP, a Secretaria esclareceu não ter sido incluída na primeira fase do PIBP. Ademais, SG passou a ser Secretaria Executiva de Gestão, incorporada pela Secretaria de Governo, conforme o DM 60.038 de 31.12.20. Nesse sentido, estão

aguardando deliberações futuras para a continuidade e implantação do Programa de Integridade.

Em relação aos controles avaliativos, a Controladoria Geral do Município (CGM) criada pela LM 15764/13 é o órgão da Administração Direta criado para promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da administração indireta, sendo o órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Corregedorias e do Sistema de Ouvidorias no município, tendo autonomia técnica, administrativa e orçamentária, dada pela Lei nº 16.974/18.

Em contato com integrantes da Coordenadoria de Auditoria Geral da CGM, questionou-se acerca de eventual auditoria realizada com foco na folha de pagamento da PMSP no exercício de 2020. A informação obtida refere-se à realização de um trabalho de auditoria (Ordem de Serviço nº 036/2020/CGM-AUDI) que teve como objetivo identificar o fluxo do processo de pagamentos aos agentes públicos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, bem como a análise dos controles atuais referentes à folha de pagamentos e da transparência das informações.

A CGM informou que a auditoria teve um caráter mais operacional, não tendo sido feitas quaisquer análises amostrais de conformidade ou contábil para identificação de dissonâncias em valores pagos e eventual pertinência do recebimento pelo servidor público.

Os pontos de atenção identificados pela CGM para análise e manifestação da SG foram: Ausência de sistema centralizado de dados e informações relacionados à remuneração dos agentes públicos; fragilidades e irregularidades na “Transparência Ativa” da remuneração dos servidores e empregados públicos; e fragilidades no controle interno da SG quanto à gestão da folha de pagamento.

Diante de todo o exposto, verifica-se que ainda não existem efetivamente práticas internas de controle identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, de segregação de funções, de mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos.

Porém com a criação do Programa de Integridade e Boas Práticas e a futura adesão da SG, caberá o acompanhamento no próximo exercício das medidas planejadas e implementadas, visando o controle, exatidão e fidedignidade dos dados da folha de pagamentos da PMSP.

3.12. Responsáveis

Responsável	Cargo	RF
Erick de Moura Sotero	Diretor de Departamento Técnico	805.682.0
Marcelo Pierantozzi Gonçalves	Diretor da Divisão de Contabilidade - Dicon	770.083.1

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais e da verificação realizada *in loco*, conclui-se que:

- 4.1. Não restam claros os cálculos que referendaram os pagamentos a título de Bonificação de Resultados dos Registros Funcionais constantes da amostra selecionada, devendo a SG prover esclarecimentos. **(item 3.5.1).**
- 4.2. Há divergências nas informações prestadas pela SG frente às informações constantes do Sigpec no que tange à rubrica 733 - VPNI GF em relação a quatro servidores, representando 16% da amostra selecionada. **(item 3.5.2.1).**
- 4.3. Os cálculos efetuados pela auditoria demonstraram incoerência nos valores pagos de Gratificação de Função Federativa a dois servidores em agosto de 2020, correspondendo a 7% da amostra, em desacordo com a LM 17.224/19. **(item 3.5.3).**

- 4.4.** O disposto no artigo 4º do DM 59.270/20, além de ser ilegal por dispor o contrário ao preceituado na LM 17.224/19, também atinge reflexamente o preceituado na CF, visto que a Gratificação de Função Federativa precisa compor a remuneração do servidor, e sobre esse montante deve ser calculado o teto remuneratório. **(item 3.5.3.2).**
- 4.5.** A informação constante do site da PMSP acerca do benefício auxílio refeição não corresponde ao valor atualmente pago aos servidores, em desacordo com o DM 53.623/12, que estabelece que o acesso à informação compreende a informação atualizada. **(item 3.5.6).**
- 4.6.** O cruzamento dos dados efetuado pela auditoria evidenciou a existência de 513 servidores com único vínculo municipal com jornadas inferiores a 30 horas semanais percebendo auxílio refeição, o que demonstra fragilidades no controle exercido pelas unidades de recursos humanos e no cadastro das informações no Sigpec. **(item 3.5.6).**
- 4.7.** O pagamento das horas suplementares anterior à sua efetiva prestação, pelo total de horas convocadas, sendo realizada a conferência e checagem das horas efetivamente trabalhadas nos meses subsequentes, está em desacordo com o art. 7º do DM 34.781/94. **(item 3.5.7.1).**
- 4.8.** Os controles de frequência da prestação das horas suplementares são realizados de forma manual e a convocação é realizada pelo prazo de três meses, exigindo controles minuciosos pelos setores de recursos humanos e folha de pagamento, sujeitos a erros e diversos lançamentos posteriores nos contracheques para sua correção. **(item 3.5.7.1).**
- 4.9.** As horas suplementares são distribuídas entre os servidores de forma regular e constante, podendo ensejar que estejam servindo de complementação salarial, principalmente considerando que as categorias que as recebem são as de menor remuneração. **(item**

3.5.7.1).

- 4.10.** Falta de reajuste adequado que não permite a recomposição das perdas salariais dos servidores, nem a preservação do poder de compra, em ofensa ao art. 37, X da CF/88, art. 2º LM 13.303/02 e artigos 89 e 92 da LOM. **(item 3.6.3).**
- 4.11.** Ofensa ao Princípio Constitucional da Isonomia no funcionalismo municipal, dado que os servidores que não fazem parte do Quadro de Profissionais da Educação receberam o “aumento” de 0,01%, diferentemente do QPE que recebeu reajuste acima do índice oficial. **(item 3.6.3).**
- 4.12.** Ausência de recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal, em infringência aos artigos 168-A e 337-A do Código Penal. **(item 3.7).**
- 4.13.** Há 554 servidores com acúmulo de férias superior a dois períodos, sem agendamento de férias ou com agendamento insuficiente para descaracterizar essa situação, representando afronta ao art. 135 da LM 8.989/79. **(item 3.8).**
- 4.14.** Foram identificados 26 servidores com férias acumuladas superiores a 200 dias, sendo o servidor com maior quantidade de férias acumuladas com 430 dias, equivalentes a 14 anos sem usufruir de férias, podendo haver comprometimento da saúde física e psíquica do servidor, em desrespeito ao princípio da razoabilidade e eficiência, além do possível impacto financeiro relevante com o pagamento de férias em pecúnia. **(item 3.8).**
- 4.15.** Informações incompletas e casos em que nenhuma remuneração é informada no site Portal da Transparência, podendo gerar interpretações errôneas sobre os salários do funcionalismo público e ensejar o descumprimento do determinado no art. 4º, inc. II da LM 17.273/20. **(item 3.9).**
- 4.16.** O Portal da Transparência não contém informações acerca de servidores que se encontram ou não em exercício no Executivo

municipal, caso dos servidores cedidos da PMSP que prestam serviços em outros órgãos municipais, estaduais ou federais, o que inviabiliza o efetivo controle social sobre o total remuneratório nesses casos, já que, nestes órgãos, pode haver complementação salarial. **(item 3.9).**

- 4.17.** Não há práticas de controle interno efetivas identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, segregação de funções, mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos, porém com a criação do Programa de Integridade e Boas Práticas e a futura adesão da SG, caberá o acompanhamento no próximo exercício das medidas planejadas e implementadas, visando o controle, exatidão e fidedignidade dos dados da folha de pagamentos da PMSP. **(item 3.11).**

Recomenda-se ainda:

- 4.18.** Que seja dada ciência ao Prefeito do recorrente descumprimento da obrigação do ente Municipal em relação ao preceito constitucional da revisão remuneratória, e seu impacto no poder aquisitivo dos servidores do quadro geral do funcionalismo da prefeitura não contemplados por leis específicas de revalorização salarial, bem como, das perdas salariais e da falta de reajuste para esses servidores, que estão submetidos à política do reajuste de 0,01%, que infringe diversos normativos, além de não manter o poder de compra. **(item 3.6.3).**
- 4.19.** Que sejam apuradas e esclarecidas as diferenças na Guia de Previdência Social, bem como que os recolhimentos devidos sejam efetuados e que as Secretarias envolvidas demonstrem a correção definitiva das distorções referentes aos recálculos dos meses anteriores na folha de pagamento. **(item 3.7).**
- 4.20.** O envio de ofício ao Ministério Público com as informações acerca das irregularidades apuradas no presente trabalho no que tange aos

descontos efetuados nos holerites dos servidores a título de INSS sem o respectivo recolhimento, bem como a ausência do recolhimento dos valores que cabem à Administração Pública, diante dos indícios de possíveis crimes previdenciários. **(Item 3.7)**

- 4.21.** Que nos sites Portal da Transparência e Portal Dados Abertos haja a divulgação dos demais elementos de remuneração com maior detalhamento, pelo fato de serem um rol abrangente de espécies remuneratórias em relação a todos os servidores, diminuindo as interpretações errôneas pelos cidadãos e que seja dada a devida transparência nos casos de servidores cedidos a outros órgãos públicos, visando ampliar a transparência na divulgação e maior controle social dos recursos públicos. **(item 3.9).**

Em 09.02.21

**ADRIANA REGINA
TAKAHASHI**
Agente de Fiscalização

**ANDREZA FAUCON COLOMBINI
FAGANELLI**
Agente de Fiscalização

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

De acordo, em

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