

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/03430

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Pessoal – Avaliar a regularidade da folha de pagamento – Exercício 2021.

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 (PMSP).

2.4. Período da realização

23.08.21 a 21.01.22.

2.5. Período de abrangência

Janeiro a dezembro de 2021.

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, evolução das despesas com pessoal em relação ao exercício anterior.
- Comparação das rubricas na folha de pagamento e elaboração de tabelas para verificar as rubricas de maior representatividade no total da folha de pagamento.
- Acesso aos dados funcionais dos servidores no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC) para verificação da percepção de rubricas selecionadas por amostragem da folha de pagamento, verificação da pertinência de seu recebimento por parte dos servidores.
- Utilização da base de dados da folha de pagamento para automatizar critérios em planilha visando abranger a maior quantidade de informações e realizar testes para cabimento ou não do recebimento da rubrica por parte do servidor.
- Avaliar os controles exercidos para a concessão de horas suplementares e sua efetiva realização, diagnosticar quais as carreiras que mais realizam horas suplementares, verificar como é feito o controle no pagamento das horas suplementares e se as justificativas para a realização de horas suplementares estão configuradas nas hipóteses da legislação de referência.
- Verificação amostral dos contracheques de servidores públicos de maiores remunerações para observação do limite remuneratório, bem como 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, realizando ainda comparação entre as remunerações informadas nos respectivos portais com as informações constantes do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC).

- Verificação amostral dos contracheques de servidores cedidos, 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.
- Efetuar a comparação entre a forma de publicação da remuneração dos servidores da PMSP e de outros estados e/ou cidades.
- Análise das práticas existentes quanto aos controles exercidos na Folha de Pagamento.

2.8. Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFTM	Auditor Fiscal Tributário Municipal
AGPP	Agente de Gestão de Políticas Públicas
CentroPop	Centro de Referência Especializado para População em situação de rua
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COGEP	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
COGET	Coordenação de Gestão do Trabalho
CPC	Código de Processo Civil
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
csv	<i>Comma-separated values</i> (valores separados por vírgulas)
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
DRH	Departamento de Recursos Humanos
FFI	Folha de Frequência Individual
GFF	Gratificação de Função Federativa
GPF	Gratificação de Produtividade Fiscal
GPS	Guia de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPREM	Instituto de Previdência Municipal
JEX	Jornada Especial de Horas-Aula Excedentes
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOM	Lei Orgânica do Município
MT	Mato Grosso
PAF	Plano Anual de Fiscalização

PGM	Procuradoria Geral do Município
PL	Projeto de Lei
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
RDE	Regime de Dedicação Exclusiva
RDPE	Regime de Dedicação Profissional Exclusiva
RE	Recurso Extraordinário
RETP	Regime Especial de Trabalho Policial
RH	Recursos Humanos
RF	Registro Funcional
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAS	Supervisão de Assistência Social
SEGES	Secretaria Executiva de Gestão
SEME	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SF	Secretaria da Fazenda Municipal
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIGPEC	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências
SINPEEM	Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo.
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
SUBG	Subprefeitura Guaianases
SUBIQ	Subprefeitura Itaquera
SUBLA	Subprefeitura Lapa
SUBMP	Subprefeitura São Miguel
SUBPE	Subprefeitura Penha
SUBSE	Subprefeitura Sé
SUBSM	Subprefeitura São Mateus
TC	Tribunal de Contas
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TEX	Hora Aula Trabalho Excedente
VPNI	Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada

3. RESULTADO

3.1. Introdução

A presente auditoria programada, autuada sob número eTCM 002081/2022 e autorizada pela Ordem de Serviço 2021/03430, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2021, tem

como objeto a verificação da legalidade da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Justifica-se este trabalho em razão da competência legal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) para realizar, nas unidades administrativas do Poder Executivo, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como apreciar, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta, nos termos do art. 48 da Lei Orgânica do Município.

3.2. Destinatário(s) da auditoria

Segundo a Intosai¹, ao planejar uma auditoria, o auditor deve considerar a forma, o conteúdo e os destinatários dos pareceres, conclusões e relatórios da auditoria.

Os relatórios de auditoria destinam-se primeiramente aos relatores e à apreciação dos colegiados do Tribunal.

Além disso, os destinatários para os quais, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre legalidade dos atos de pessoal e folha de pagamento do PMSP, são:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos.
- Poder Executivo: visando o controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.
- Servidores públicos da PMSP: na condição de ocupantes de cargos públicos são remunerados pelos cofres públicos, mediante o cumprimento de suas atribuições e deveres,

¹ (ISSAI 300, 1.3)

desejam saber se os cálculos da folha de pagamento estão corretos, com pagamentos e descontos nos contracheques em conformidade com a legislação.

- Sociedade: visando o controle social.

Por fim, este relatório subsidiará a elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (RAF), insumo essencial para instruir o julgamento, pelo Plenário do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sobre as contas de 2021 da PMSP.

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

A Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) da Secretaria Executiva de Gestão (SEGES), vinculada à Secretaria de Governo Municipal (SGM) é responsável por coordenar e subsidiar a política municipal de gestão de pessoas da Administração Municipal Direta, Autarquias e Fundações, nos aspectos relativos a planejamento e dimensionamento de pessoal; incluindo a despesa de pessoal na execução da folha de pagamento.

Por sua vez, a COGEP é dividida em algumas áreas, das quais se destaca:

- Departamento de Recursos Humanos (DRH): responsável por propor normas e diretrizes de procedimentos relativos às bases cadastrais dos servidores públicos municipais; gerir os sistemas de informação relacionados à gestão de pessoas; coordenar as ações de gestão da remuneração e folha de pagamento dos servidores; gerir os eventos funcionais dos servidores; orientar os órgãos setoriais no que se refere às normas e ao uso dos sistemas de informação relacionados à gestão de pessoas; e coordenar a política de gestão de pessoas da Secretaria.
- Divisão de Gestão de Folha de Pagamento: responsável por promover a gestão da remuneração e da folha de pagamento dos servidores públicos municipais no âmbito da Administração Municipal Direta; coordenar o sistema de consignações; cadastrar e monitorar os descontos efetuados por força de lei, determinação judicial ou a favor da Administração Municipal Direta, Autárquica e Fundacional; gerir as informações da base de dados da folha de pagamento dos servidores da Administração Municipal Direta, com a finalidade de promover a transparência; elaborar relatórios e bases de dados para cumprimento de

obrigações trabalhistas, tributárias, orçamentárias e financeiras; promover mecanismos de análise de conformidade e aperfeiçoamento dos produtos da folha de pagamento, entre outras atribuições.

Salienta-se que a folha de pagamentos analisada no presente trabalho refere-se à Administração Direta, cujos dados estão centralizados no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC).

O quadro de pessoal dos servidores ativos em novembro de 2021 da PMSP contava com aproximadamente **123 mil** servidores, segundo levantamento realizado com base nos dados do Portal da Transparência², distribuídos nos órgãos da Administração Direta e nas Subprefeituras.

3.4. Remuneração dos servidores públicos municipais

A Prefeitura Municipal de São Paulo 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 vistantes, 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 de 1988 (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

² <https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/>, acesso em 01.12.21.

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 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.

3.5. Representatividade da folha de pagamento

Quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, no período de janeiro a dezembro de 2021, conforme os dados compilados do Sistema Ábaco/TCMSP, foram empenhados com pessoal e auxílios na PMSP o montante de R\$ 14,2 bilhões e foram pagos R\$ 13,3 bilhões nas contas de despesas descritas no quadro 1, o que representou 25,8% do total pago na PMSP.

Quadro 1 – Despesas de Pessoal PMSP – janeiro a dezembro de 2021

Código	Conta despesa	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
31901100	Vencimentos e vantagens fixas - Pessoal civil	10.817.300.101,63	10.690.395.153,92	9.976.916.606,69	9.976.891.131,90
31909600	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	3.355.569,75	1.069.905,07	899.630,00	887.706,72
31911300	Obrigações patronais	2.692.156.972,11	2.692.156.971,71	2.487.951.713,08	2.487.951.713,08
33904600	Auxílio alimentação	854.173.812,29	789.618.351,08	789.618.351,08	789.618.174,41
33904900	Auxílio transporte	61.818.281,00	37.856.860,06	37.856.860,06	37.856.860,06
31909400	Indenizações e restituições trabalhistas	1.152.037,21	570.265,87	570.265,87	570.265,87
Total Despesas Pessoal		14.429.956.773,99	14.211.667.507,71	13.293.813.426,78	13.293.775.852,04
Outras despesas		48.459.466.398,52	14.211.667.507,71	13.293.813.426,78	13.293.775.852,04
Total PMSP		62.889.423.172,51	57.960.174.753,74	51.724.899.824,65	51.482.396.074,47

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nos dados obtidos no sistema Ábaco, consultado em 17.02.22.

Comparativamente ao exercício de 2020, verificou-se acréscimo de 5,7% nas despesas liquidadas de pessoal. Nota-se ainda um decréscimo significativo na conta de despesa “Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado”, que diminuiu 37,7% em relação ao ano de 2020, conforme quadro 2.

Quadro 2 – Evolução despesas de Pessoal Liquidadas 2021 X 2020 – janeiro a dezembro

Código	Conta despesa	Liquidado 2021	Liquidado 2020	%
31909400	Indenizações e restituições trabalhistas	570.265,87	0,00	-
31911300	Obrigações patronais	2.487.951.713,08	2.389.815.379,12	4,1
31909600	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	899.630,00	1.444.029,14	-37,7
31901100	Vencimentos e vantagens fixas - Pessoal civil	9.976.916.606,69	9.428.498.104,51	5,8
33904600	Auxílio alimentação	789.618.351,08	717.870.757,53	10,0
33904900	Auxílio transporte	37.856.860,06	35.216.929,32	7,5
Total Despesas Pessoal		13.293.813.426,78	12.572.845.199,62	5,7

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nos dados obtidos no sistema Ábaco, consultado em 17.02.22.

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 2021 (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 considerar as rubricas de descontos.

Quadro 3 – Rubricas folha de pagamento – 2021 (janeiro a agosto) – Valores brutos

Código	Descrição	Valor em R\$	Percentual
2	Padrão de vencimento/salário	3.296.715.067,91	24,5%
15	Padrão vencimento/salário aposentado	2.855.311.087,95	21,2%
252	Subsídio efetivo	1.042.352.163,50	7,7%
254	Subsídio aposentado	956.471.332,20	7,1%
49	Sexta parte	871.230.845,74	6,5%
45	Adicional 5º quinquênio	517.052.734,11	3,8%
198	Prêmio desempenho educacional	326.402.001,38	2,4%
143	Auxílio refeição	302.905.487,11	2,2%
46	Adicional 6º quinquênio	247.591.500,52	1,8%
184	Vale alimentação	224.278.166,08	1,7%
44	Adicional 4º quinquênio	216.387.360,94	1,6%
283	Bonificação por resultados	199.102.336,75	1,5%
169	Adiantamento 13º salário	151.800.617,88	1,1%
36	Honorários advocatícios	149.501.069,74	1,1%
167	Valor dos proventos - média	149.219.219,56	1,1%
43	Adicional 3º quinquênio	131.636.290,47	1,0%
166	Abono de permanência	110.040.724,54	0,8%
4	Padrão salario admitido/contratado	107.393.351,88	0,8%
733	VPNI gratificação função	101.390.397,07	0,8%
206	Gratificação atividade	91.051.611,87	0,7%

32	Gratificação regime especial trabalho policial	90.245.608,08	0,7%
63	1/3 férias	79.037.139,69	0,6%
31	Produtividade fiscal	70.857.373,19	0,5%
47	Adicional 7º quinquênio	68.913.394,36	0,5%
42	Adicional 2º quinquênio	63.935.802,75	0,5%
112	Verba representação - 11.511	59.188.985,48	0,4%
148	Lei nº 13.400/02 - art. 2º	57.027.801,10	0,4%
168	Gratificação produtividade fiscal meta global	56.741.242,99	0,4%
277	Gratificação de função federativa	55.283.999,08	0,4%
9	Gratificação difícil acesso	54.472.433,27	0,4%
21	Diferença por exercício outro cargo	52.708.390,68	0,4%
145	Auxílio transporte	43.490.881,97	0,3%
126	Hora aula excedente - JEX incorporada	42.513.144,99	0,3%
	Outros	635.936.638,49	4,7%
	TOTAL	13.478.186.203,32	100,0%

Fonte: Elaborado pela equipe técnica, com base nas informações encaminhadas pela SEGES "TOTAIS DE RUBRICAS JANEIRO A AGOSTO – 2021".

Verifica-se que cerca de 60,5% do total da folha de pagamento refere-se a rubricas padrão de vencimento dos efetivos e aposentados (45,6%) e subsídio dos efetivos e aposentados (14,8%). Em seguida as rubricas em destaque pela relevância são: sexta parte (6,5%), adicional 5º quinquênio – 25 anos (3,8%) e prêmio de desempenho educacional (2,4%).

3.6. Proibições decorrentes da Lei Complementar nº 173/20

A Lei Complementar (LC) nº 173/20 editada em 27.05.21 que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus abordou itens que refletiram na folha de pagamentos da PMSP, tais como: a) proibição de concessão de vantagem e aumento (inc. I art. 8º da referida LC); b) proibição de alteração na estrutura de carreira que implique em aumento de despesa (inc. III); c) proibição da criação ou majoração de auxílios (inc. VI); d) proibição da contagem de tempo (inc. IX).

Verificamos que não houve reestruturações de carreiras em 2021, e também não houve reajuste salarial decretado em 2021, tendo somente ocorrido progressões de carreiras, uma vez que as essas vantagens decorriam de determinação legal anterior à calamidade pública, exceção contida na LC nº 173/20.

Houve ainda a suspensão de cadastro no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC) da concessão de adicional de tempo de serviço, com período de 28.05.20 a 31.12.21, conforme determinava a referida lei.

Diante do exposto, a PMSP tem concedido os adicionais de quinquênio aos servidores que cumpriram os requisitos necessários para sua aquisição antes da entrada em vigor da LC nº 173/20, tendo efetuado os ajustes para bloqueio da contagem de tempo no sistema, durante o período determinado pela referida lei.

3.7. Achados de auditoria

3.7.1. Fragilidades e deficiências nas informações das remunerações dos servidores nos portais da internet

O Portal da Transparência de São Paulo³ dispõe na aba “Funcionalismo” os dados sobre os funcionários da Prefeitura, extraídos do SIGPEC e tem como referência o mês anterior ao corrente.

É possível extrair no portal da transparência as planilhas com os dados da folha de pagamento dos órgãos da Administração Direta, porém quando se seleciona o órgão “Todos” não é possível efetuar o *download* único de dados nos formatos existentes: csv⁴, xlsx e pdf, pois há exigência da seleção por órgão, vide figura 1.

³ <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/>

⁴ Arquivo de texto com formato específico para possibilitar o salvamento de dados em formato estruturado.

Figura 1 – Captura da tela do Portal da Transparência

Funcionalismo – Portal da Transparência

https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/

transparencia.prefeitura.sp.gov.br diz
Por favor selecione o Órgão

OK

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

PRECISO DE AJUDA

Nome

Situação

ATIVOS

Orgão

Todos

Cargo

Selecionar

Remuneração

Valor

Maior que

PESQUISAR

Agentes Públicos

Fonte: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/>, acesso em 07.01.22.

A consulta efetiva aos dados só ocorre ao selecionar cada órgão, não havendo um total compilado com todos os órgãos em formato de planilha, dificultando análise e comparações de volume grande de dados.

No referido portal, consta a informação de que “para consultar o histórico de remuneração do Funcionalismo da Administração Direta Municipal de São Paulo e realizar o *download* dos dados em formato aberto, acesse o Portal de Dados Abertos”.

Em consulta ao Portal Dados Abertos⁵, este apresenta o histórico de remuneração dos servidores ativos da PMSP. Além disso, o referido sítio eletrônico, em 23.09.21, possibilitava baixar as planilhas eletrônicas com a remuneração do funcionalismo de janeiro de 2017 a agosto de 2021.

Em ambos os portais, as informações constantes incluem o nome completo, cargo base, cargo em comissão, remuneração do mês, demais elementos da remuneração, remuneração bruta,

⁵ http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/remuneracao-servidores-prefeitura-de-sao-paulo

unidade, tipo de logradouro, logradouro, número, complemento e jornada.

No quadro a seguir demonstram-se as 10 remunerações brutas mais elevadas em agosto de 2021 constantes dos referidos portais:

Quadro 4 – As 10 remunerações brutas de maior valor constante do Portal Dados Abertos – agosto de 2021

Registro Funcional ¹	Cargo Base	Remuneração	Demais elementos da remuneração	Remuneração Bruta
6000908	Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental Cat. 3	23.156,05	563.877,69	587.033,74
5154499	Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental Cat. 3	21.374,95	505.097,45	526.472,40
6570127	Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental Cat. 3	24.175,55	428.551,34	452.726,89
6949398	Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental Cat. 3	10.305,82	378.341,25	388.647,07
7910177	Professor Ensino Fundamental II e Médio Cat. 3	8.338,18	348.013,72	356.351,90
7917511	Professor Ensino Fundamental II e Médio Cat. 3	7.513,89	342.230,69	349.744,58
6666426	Professor Ensino Fundamental II e Médio Cat. 3	19.298,91	329.956,89	349.255,80
5759404	Analista de Saúde – Médico Nível IV	9.931,82	332.384,74	342.316,56
6171877	Professor Educação Infantil e Ensino Fundamental Cat. 3	24.175,55	309.840,80	334.016,35
5985935	Diretor de Escola	19.406,57	312.113,04	331.519,61

¹ O Registro Funcional foi obtido através de consulta ao SIGPEC, pois a planilha constante do portal apresenta o nome completo.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica, com base na planilha constante do site Dados Abertos. Acesso em 23.09.21.

Da mesma forma que as remunerações brutas somaram valores elevados, os descontos aplicados à remuneração desses servidores, em consulta ao SIGPEC também se mostravam elevados.

Não há, no entanto, informações detalhadas e identificáveis acerca da remuneração, não possibilitando a compreensão exata do que se referem os valores da remuneração e demais elementos, uma vez que as parcelas que compõem a remuneração não são individualizadas. Não há apresentação dos auxílios, ajudas de custo, jetons e da parcela remuneratória excluída em virtude da aplicação do teto remuneratório, em desacordo com o preconizado no Decreto Municipal (DM) nº 53.623/12, art. 10, § 1º, inc. VI⁶ e art. 78 § 1º, inc. VII, Lei Municipal (LM) nº

⁶ Art.10 - É dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal promover, independentemente de requerimento, a divulgação, na Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Serão divulgadas no Portal da Transparência, na Internet, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre:

VI - 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,

17.273/20⁷.

Soma-se a isso o fato de que a sociedade, ao acessar os dados das remunerações, pode ter uma interpretação equivocada sobre os salários do funcionalismo público, podendo ensejar no descumprimento do art. 4º, inc. II da LM nº 17.273/20⁸.

Comparativamente a outros portais, exemplifica-se o portal da transparência da prefeitura de Curitiba que demonstra os vencimentos, vantagens pessoais, eventuais, benefícios, gratificações, bem como os descontos efetuados (previdência pública, Imposto de Renda Pessoa Física, descontos diversos), demonstrando o valor líquido percebido pelo servidor.⁹

Figura 2 – Captura da tela do Portal da Transparência – prefeitura de Curitiba

Referente a Dezembro/2021

1 - VANTAGENS:

Evento	Valor
PORTAL TRANSPARÊNCIA - VENCIMENTO	R\$ 3.426,02
PORTAL TRANSPARÊNCIA - VANTAGENS PESSOAIS	R\$ 342,60
PORTAL TRANSPARÊNCIA - VANTAGENS EVENTUAIS	R\$ 1.501,61
PORTAL TRANSPARÊNCIA - BENEFÍCIOS	R\$ 378,00
PORTAL TRANSPARÊNCIA - GRATIFICAÇÕES	R\$ 736,65
Total de vantagens:	R\$ 6.384,88

2 - DESCONTOS:

Evento	Valor
PORTAL TRANSPARÊNCIA - PREVIDÊNCIA PÚBLICA	R\$ 527,60
PORTAL TRANSPARÊNCIA - IRRF	R\$ 216,18
PORTAL TRANSPARÊNCIA - DESCONTOS DIVERSOS	R\$ 509,70
Total de descontos:	R\$ 1.253,48

3 - RENDIMENTO:
Total de vantagens - Total de descontos:
(R\$ 6.384,88) - (R\$ 1.253,48)

VALOR LÍQUIDO: **R\$ 5.131,40**

*Para solicitar maiores informações clique aqui

Fonte: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/meta4/servidorremuneracao.aspx>, acesso em 07.01.22.

conforme ato da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação acrescida pelo Decreto nº 54.779/2014)

Art. 78. É dever da Administração Municipal direta e indireta, das demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município e das entidades parceiras que a qualquer título recebam recursos públicos promover, independentemente de requerimento, a divulgação na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, inclusive as relacionadas ao gasto de recursos públicos. § 1º Serão divulgadas no Portal da Transparência, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre:

VII - 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 e parcela remuneratória excluída em virtude de aplicação do teto remuneratório.

⁸ 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;

⁹ <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/funcionarios.aspx>

Outro portal é o da prefeitura do Rio de Janeiro¹⁰, que demonstra as vantagens e descontos (em um dos acessos foi possível visualizar o vencimento básico, triênios, retribuição básica, parcela indenizatória, adiantamento férias, gratificação, jeton, imposto de renda, previdência).

Figura 3 – Captura da tela do Portal da Transparência – prefeitura do Rio de Janeiro

Remuneração - 12/2021

Vantagens	
VENCIMENTO BASICO (12/2021):	R\$ 1.748,07
TRIENIOS (12/2021):	R\$ 5.119,23
RETRIBUICAO BASICA DAS (12/2021):	R\$ 1.922,59
REPRES PARC INDENIZ (DAS) (12/2021):	R\$ 1.922,59
SIMBOLO DIR PESSOAL ART 129 (12/2021):	R\$ 3.845,18
ADIANTAMENTO DE FÉRIAS (12/2021):	R\$ 8.061,89
GRAT CONTROLE INTERN (12/2021):	R\$ 9.630,00
JETON CONS FISCAL (12/2021):	R\$ 1.000,00
TOTAL VANTAGENS:	R\$ 33.247,55

Descontos	
IMPOSTO DE RENDA (12/2021):	R\$ 5.073,41
FUNPREVI 1 LEI 3344/01 (12/2021):	R\$ 3.385,99
TOTAL DESCONTOS:	R\$ 8.459,40

Valor Líquido: R\$ 24.788,15

Versão 1.7.16 - PLANOPIRECEDES
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Fonte: <https://jeap.rio.rj.gov.br/contrachequeapi/transparencia>, acesso em 07.01.22.

Além disso, destaca-se que os portais da PMSP não contêm informações sobre se os servidores 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 estes servidores podem também receber complementação salarial paga pelo órgão a que esta cedido.

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.

¹⁰ <https://jeap.rio.rj.gov.br/contrachequeapi/transparencia>

O órgão informado na planilha refere-se ao órgão de Origem, sem nenhuma menção da cessão.

Conclui-se, portanto, que se faz necessária a divulgação dos demais elementos de remuneração com detalhamento, pelo fato de ser um rol abrangente de espécies remuneratórias, 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, de forma a atender o preconizado na legislação, especialmente o DM nº 53.623/12 e LM nº 17.273/20.

3.7.2. Ilegalidade do art. 4º do DM nº 59.270/20

A Gratificação de Função Federativa (GFF), rubrica 277, instituída pela LM nº 17.224/19, decorre da cisão da Gratificação de Produtividade Fiscal (GPF) e é calculada com base no percentual de 54,0741 do valor da parcela de contribuição individual da GPF.

A atribuição da função federativa é reconhecida aos membros da carreira de Auditor Fiscal Tributário Municipal (AFTM), sendo considerada função federativa o desenvolvimento das seguintes atividades, conforme § 1º do art. 30 da LM nº 17.224/19:

§ 1º Para fins do caput deste artigo, considera-se função federativa o desenvolvimento das seguintes atividades:

I - participação em comitês gestores ou em órgãos equivalentes e em grupos de trabalho que tenham como escopo a regulamentação e a gestão de tributos de competência não exclusiva do Município;

II - fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias de tributos de competência não exclusiva do Município;

III - fiscalização ou arrecadação de tributos federais ou estaduais, nos termos do caput do art. 7º da Lei nº [5.172](#), de 25 de outubro de 1966;

IV - gestão compartilhada do cadastro fiscal de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária;

V - especificação e homologação dos sistemas compartilhados de fiscalização, controle de arrecadação e cadastro, bem como a capacitação e o suporte aos usuários de tais sistemas;

VI - compartilhamento da arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos de competência não exclusiva do Município;

VII - julgamento do contencioso administrativo fiscal em âmbito federativo;

VIII - assistência a órgão competente pela cobrança do crédito tributário, em âmbito administrativo, relativamente aos tributos de competência não exclusiva do Município;

IX - planejamento, gerenciamento e execução das operações de monitoramento dos repasses e da movimentação contábil e fiscal relativos a tributos de competência de outros entes federados;

X - outras atividades de caráter federativo não previstas neste parágrafo.

O § 3º do referido do referido artigo traz:

§ 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. (grifo nosso).

A LM nº 17.224/19 prevê ainda no art. 31 que a LM nº 8.645/77 passa a vigorar com o acréscimo dos artigos 18-A, 18-B, 18-C e 19-A, sendo que o 19-A estabelece que a GFF integra os proventos da inatividade, nos casos de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, observado o prazo mínimo de recebimento da GPF, pela média aritmética das 60 maiores quantidades de Valores de Referência Tributária percebidas a título de GFF durante todo o tempo na carreira até o mês anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão.

Contudo, o DM nº 59.270/20, em seu artigo 4º, aplicou à GFF teto constitucional de forma individual.

Por fim, cumpre destacar que no julgamento do Relatório de eTCM nº 5538/21, o I. Colegiado desta Corte de Contas determinou o “aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa - GFF da apuração do limite remuneratório”, conforme Ofício SSG nº 14.621/21, de 19.07.21 (Peça 89 do eTCM nº 5.538/21).

Visto que não houve manifestação da Procuradoria Geral do Município (PGM) nos autos supra, questionou-se, via e-mail, acerca dos referidos estudos, contudo, até o fechamento desta auditoria, não se obteve resposta.

Tendo em vista a manifestação da Secretaria de Municipal da Fazenda (SF) na Peça 62 dos autos do eTCM nº 1673/21 sobre esse assunto, cujos argumentos constam nas alíneas “a”, “b” e “c” a seguir, foram realizadas análises visando corroborar e complementar o posicionamento já consignado pela auditoria:

- a) “...Com relação ao Decreto em questão, cumpre esclarecer que ele cumpriu todos os requisitos para sua edição conforme previstos no Decreto Municipal nº 58.485/2018, tendo os seus aspectos jurídicos sido devidamente analisados no bojo do processo específico, notadamente com relação ao citado artigo 4º, com a apresentação das teses doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto.”

Primeiramente transcreve-se a ementa do decreto nº 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”. Nota-se, pois, que não trata de assuntos relacionados à GFF.

A inclusão de matérias estranhas ao tema da legislação é prática refutada pelo ordenamento jurídico pátrio, cujas Cortes de Justiça têm denominado de “contrabando legislativo”.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já estabeleceu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5127, que viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (artigos 1º, "caput", parágrafo único; 2º, "caput", 5º, "caput" e inciso LIV), a prática da inserção de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei,

Salienta-se que a Ministra Rosa Weber afirmou em seu voto no julgamento da referida ação:

"O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade".

Outrossim, ainda que se admita que o artigo 4º do referido decreto tenha se baseado em estudos, o decreto não apresentou nenhum fundamento jurídico que justifique a aplicação individual do teto constitucional à parcela prevista no artigo 25 da LM nº 17.224/19.

Tampouco pode-se admitir a criação de uma hipótese de exclusão do teto constitucional através de um decreto do chefe do Poder Executivo Municipal, eis que a função do referido instrumento jurídico é restrita a regulamentação da lei, sendo vedada a inovação do ordenamento jurídico por esse meio.

b) “.....Assim sendo, os AFTM cumulativamente às suas funções próprias de sua carreira podem cumular uma outra função quando atuam na esfera tributária diversa da Municipal.

Com relação à cumulação de funções com tetos remuneratórios diversos, repisamos aqui o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 602.043/MT e do RE 612.975/MT (Temas 377 e 384 - com repercussão geral reconhecida).

Nos mencionados recursos, a Corte Suprema fixou a seguinte tese: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.”

Destacando as decisões citadas pela SF (RE 602.043/MT e RE 612.975/MT), constata-se que o STF decidiu que:

“...Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”. (g.n.)

Ou seja, apenas nos casos autorizados constitucionalmente é possível considerar a percepção do teto remuneratório de forma individual. No caso em tela, além de não se enquadrar em nenhuma das hipóteses constitucionais de acúmulo, a autorização partiu de um decreto, que sequer tratou da GFF em sua ementa.

c) “....Importante neste diapasão, mencionar a Resolução CNJ nº 13, de 21 de março de 2006, e a Resolução CNMP nº 9, de 5 de junho de 2006 (utilizadas como parâmetros pelo Decreto nº 52.192, de 2011), que, ao disporem sobre a gratificação pelo exercício da função eleitoral prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991 (art. 8º, I I, “d” da Resolução CNJ nº 13/2006) e no art. 50, VI, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (art. 7º, V, da Resolução CNMP nº 9/2006), contêm sistemática de aplicação do teto remuneratório

semelhante à adotada no caso da GFF pelo Município (sistemática essa já utilizada antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal citadas acima).”

Nos termos do artigo 4º inciso III, alínea “d” da Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 14/06, a gratificação do magistrado pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei Federal (LF) nº 8.350/91, na redação dada pela LF nº 11.143/05 está excluída da incidência do teto remuneratório constitucional.

Cabe salientar que de acordo com decisão proferida pelo Pleno do STF, no julgamento da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12-6/Distrito Federal, o CNJ tem o poder de expedir atos de natureza normativa primária, ou seja, com mesma força de lei.

Dessa forma, a Resolução do CNJ pode inovar no ordenamento jurídico e permitir expressamente, tão somente aos magistrados, a percepção da verba relativa à função eleitoral de caráter eventual ou temporário.

Em face ao exposto, reitera-se o posicionamento da auditoria no sentido de que o tratamento despendido à GFF pelo art. 4º do DM nº 59.270/20 está em desacordo com o preceituado na LM nº 17.224/19, em afronta ao princípio da moralidade, burlando a aplicação do limite remuneratório constitucional, nos termos previstos no art. 1º do DM nº 52.192/11 e art. 37, inc. XI da CF/88.

Por fim, com vistas a subsidiar os estudos determinados por este Tribunal de Contas, recomenda-se o encaminhamento de cópia dos presentes autos à PGM para conhecimento das ponderações adicionais realizadas neste item.

3.7.3. Prejuízo mensurado relativo ao pagamento da Gratificação de Função Federativa com teto remuneratório individualizado.

No intuito de demonstrar os prejuízos decorrentes da aplicação do teto remuneratório individualizado que foi efetuado pela PMSP, foi consultado o holerite do servidor da carreira de Auditor Fiscal Tributário Municipal (AFTM), Registro Funcional (RF) nº 549.806.6/1, referente a agosto de 2021 e efetuado os cálculos conforme demonstrado nos quadros 5 e 6. Ressalta-se que no exercício de 2021 o limite remuneratório correspondia a R\$ 24.175,55.

Quadro 5 – Holerite de servidor AFTM em agosto de 2021

em R\$

Cód.	Descrição Rubrica	Valor	Parcelas sujeitas ao teto
2	Padrão de Vencimento / Salário	3.715,17	3.715,17
31	Produtividade Fiscal	7.597,19	7.597,19
47	Adicional 7º Quinquênio	1.512,44	1.512,44
49	Sexta Parte	7.336,30	7.336,30
143	Auxílio Refeição	431,86	
166	Abono de Permanência	4.767,67	
168	Gratificação Produtividade Fiscal Meta Global	8.230,94	8.230,94
239	Ação Judicial Quinquênio	11.222,73	11.222,73
275	Gratificação de Gabinete	128,60	
277	Gratificação de Função Federativa	8.945,06	
733	VPNI Gratificação de Função	1.860,12	1.860,12
782	VPNI Gratificação de Gabinete	934,21	
Total das Vantagens		56.682,29	(A) 41.474,89
3042	Imposto de Renda na Fonte	-8.531,08	Teto Remuneratório Municipal (R\$ 24.175,55) aplicado individualmente à GFF de acordo com o artigo 4º do DM nº 59.270/20.
3099	Excesso sobre Limite Legal	(A) -17.299,34	
6017	Contribuição RPPS	-4.767,67	
6026	Associação dos Auditores Fiscais	-145,00	
Total Descontos		-30.743,09	
Líquido		25.939,20	

Fonte: Elaborado pela equipe técnica, com base nas informações obtidas no SIGPEC e cálculos da auditoria.

De acordo com o quadro 5 supra, verifica-se que a aplicação do limite remuneratório se deu sobre o valor R\$ 41.474,89, excluindo-se da base total dos vencimentos: a GFF (R\$ 8.945,06); o Auxílio Refeição (R\$ 431,86); o Abono de Permanência (R\$ 4.767,67); e, a Gratificação de Gabinete, com previsão legal no DM nº 52.192/11 (R\$ 128,60).

Desse modo, o valor da rubrica 3099 – Excesso sobre limite legal resultou em R\$ 17.299,34.

Apresenta-se no quadro a seguir, holerite e cálculos efetuados considerando a GFF com natureza remuneratória.

Quadro 6 – Holerite servidor AFTM em agosto de 2021 com GFF de natureza remuneratória

em R\$

Cód.	Descrição Rubrica	Valor	Parcelas sujeitas ao teto
2	Padrão de Vencimento / Salário	3.715,17	3.715,17

31	Produtividade Fiscal	7.597,19	7.597,19
47	Adicional 7º Quinquênio	1512,44	1512,44
49	Sexta Parte	7.336,30	7.336,30
143	Auxílio Refeição	431,86	
166	Abono de Permanência	4.767,67	
168	Gratificação Produtividade Fiscal Meta Global	8.230,94	8.230,94
239	Ação Judicial Quinquênio	11.222,73	11.222,73
275	Gratificação de Gabinete	128,60	
277	Gratificação de Função Federativa	8.945,06	8.945,06
733	VPNI Gratificação de Função	1860,12	1.860,12
782	VPNI Gratificação de Gabinete	934,21	
Total Vantagens		56.682,29	50.419,95
3042	Imposto de Renda na Fonte	-6.071,19	Aplicação do Teto Remuneratório Municipal à GFF
3099	Excesso sobre Limite Legal	-26.244,40	
6017	Contribuição RPPS	-4.767,67	
6026	Associação dos Auditores Fiscais	-145,00	
Total Descontos		-37.228,26	
Líquido		19.454,03	

Fonte: Elaborado pela equipe técnica, com base nas informações obtidas no SIGPEC e cálculos da auditoria.

Consoante quadro 6 acima, verifica-se que a aplicação do limite remuneratório se deu sobre R\$ 50.419,95, ou seja, sem a exclusão da GFF da base total dos vencimentos, e, por conseguinte, o valor da rubrica 3099 – Excesso sobre limite legal resultou em R\$ 26.244,40.

Além disso, houve diminuição na base de cálculo do Imposto de Renda Retido na Fonte que passou a corresponder a R\$ 6.071,19, visto que o desconto do excesso sobre o limite legal considerado englobava o valor da GFF.

Desse modo, a diferença entre Valor Líquido dos Vencimentos considerando a GFF com teto individualizado (R\$ 25.939,20) e a GFF integrando o teto do funcionalismo (R\$ 19.454,03) corresponde a R\$ 6.485,17.

Considerando o universo de 522 (quinhentos e vinte e dois) AFTMs ativos no município de

São Paulo no mês de agosto de 2021, a auditoria fez um estudo econométrico¹¹, efetuando levantamentos na base de dados do SIGPEC e realizando cálculos que demonstraram que no referido mês, a aplicação individualizada do teto na rubrica Gratificação de Função Federativa causou uma distorção na folha de pagamentos da PMSP na ordem de R\$ 2,1 milhão o que representa uma estimativa no ano de 2021 de R\$ 25,4 milhões pagos de acordo com o preceituado no art. 4º do DM nº 59.270/20, que burlou a aplicação do limite remuneratório constitucional, nos termos previstos no art. 1º do DM nº 52.192/11 e art. 37, inc. XI da CF/88.

3.7.4. Inobservância ao princípio da hierarquia normativa e insegurança jurídica na aplicação dos atos administrativos

Conforme abordado no item 3.7.2, o DM nº 59.270/20, cuja função era regulamentar a LM nº 17.224/19, criou uma hipótese de exclusão ao limite remuneratório constitucionalmente estipulado, ultrapassando o conteúdo da referida LM.

Além disso, é mister que se esclareça que a Secretaria da Fazenda emitiu a Portaria SF nº 08¹² de 11.01.21, mudando o entendimento da PMSP no que tange ao cálculo de teto individualizado da GFF, presente do art. 4º do DM nº 59.270/20, visto que alterou o artigo 6º da Portaria SF nº 68 de 25.03.21, conforme nova redação a seguir:

"Art. 6º Os efeitos financeiros do VRT, considerados por servidor individualmente e com aferição a cada incidência, devem observar, em conjunto com as demais parcelas fixas da remuneração do servidor, o limite estabelecido pelo artigo 14, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo para fixação dos subsídios do Poder Executivo." (NR)"

Assim, considerando que a GFF sofre os efeitos financeiros do Valor de Referência Tributária (VRT), a PMSP através da referida portaria reinseriu o valor da GFF no teto remuneratório municipal a partir de 2022.

Cabe esclarecer que as Portarias são atos que servem para a Administração organizar suas atividades e seus órgãos. Contudo, no que tange à Portaria em comento, o entendimento mencionado deu a ela um caráter normativo, com a imposição de uma regra geral a partir de

¹¹ Não foram consideradas nos cálculos as rubricas 1/3 de férias e adiantamento de 13º salário.

¹² <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-fazenda-sf-8-de-11-de-janeiro-de-2022>

sua publicação.

Dessa forma, verifica-se a reiteração da inobservância da hierarquia das normas pela PMSP, visto que um decreto do chefe do poder executivo municipal criou uma hipótese de exclusão do teto constitucional, e uma portaria de cunho meramente complementar teve o condão de alterar disposições emanadas pelo referido decreto anômalo.

Destaca-se ainda, que no caso em comento, a Portaria supra aduz sobre o cálculo da VRT, sendo que o entendimento dado pela PMSP ao referido ato administrativo, deu a ela o condão da não aplicação do DM nº 59.270/20, visto que a VRT faz parte da base de cálculo da GFF.

Além disso, a utilização dessa Portaria com distorção de sua competência impõe uma insegurança jurídica àqueles a quem a norma é dirigida, pois, através de uma nova Portaria seria possível alterar o entendimento da natureza desse ato administrativo, ficando os administrados reféns da vontade do administrador.

3.7.5. Acúmulo indevido de férias

O Decreto Municipal (DM) nº 50.687/09 que regulamentou a LM nº 8.989/79 disciplina a organização da escala de férias, a acumulação de férias e o gozo de períodos não usufruídos e estabeleceu 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 no DM nº 55.824/14 a data foi alterada para 31.12.16.

Os artigos 5º e 6º do DM nº 50.687/09 elencam duas situações diferentes, ou seja, os casos em que não devem ser somados períodos consecutivos e os casos que, independentemente de serem consecutivos, quando superiores a 60 dias, considera-se proibida a acumulação, consoante visualiza-se a seguir:

Art. 5º. É proibida a acumulação de férias, salvo por indeclinável necessidade de serviço ou motivo justo comprovado, pelo máximo de 2 (dois) anos consecutivos.

Art. 6º. A partir da data da publicação deste decreto, fica também proibida a

acumulação de dias ou períodos de férias que, somados, sejam superiores a 60 (sessenta) dias, independentemente dos exercícios a que se referirem. (g.n.)

Com os dados obtidos na SEGES relativos a servidores com acúmulo de férias superior a 60 dias, foi elaborado o quadro 7.

Quadro 7 – Servidores com mais de 60 dias de férias – Posição em 30.09.21

Quantidade de Férias	Total de Servidores
De 61 a 90 dias	505
De 91 a 120 dias	152
Acima de 120 dias	131
Total	788

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Verifica-se, portanto, que até 30.09.21 havia 788 servidores com férias acumuladas superiores a dois períodos, porém, em entrevistas com o responsável na SEGES, foi relatado que muitos dos acúmulos decorrem de servidores que encontram-se constantemente em licença médica.

O parágrafo 2º do DM nº 50.687/09 admite alteração de período na hipótese de concessão, pela autoridade competente, de afastamento ou licença no período designado para fruição de férias, reprogramando-se, obrigatoriamente, a fruição de pelo menos dois períodos a partir da data de retorno ao serviço.

Assim, dos 788 servidores com acúmulo de férias superiores a dois períodos, havia servidores com a programação de dias de férias já agendada e 545 servidores se enquadravam como constantemente licenciados, conforme informações obtidas na SEGES.

Portanto, desconsiderando os servidores licenciados, bem como os servidores que, apesar de terem acúmulo de férias, já estão com agendamento de férias programados (casos que ainda estão em tempo de regularização), foram identificados 199 servidores com a situação de férias irregular, seja pelo fato de acumularem dois períodos consecutivos sem agendamento suficiente para descaracterizar o acúmulo, seja por férias acumuladas de diversos anos, consecutivos ou não, que somadas eram superiores a 60 dias.

Cita-se, a título de exemplo, três servidores cujas férias não usufruídas são demonstradas a seguir:

Quadro 8 – Servidores com maior quantidade de férias acumuladas – Posição em 30.09.21

Exercício de referência / RF	Total de Dias		
	644.502.1-3	691.893.0-4	651.538.0-1
2000	19	-	-
2004	20	-	-
2005	30	30	-
2006	30	20	15
2007	30	30	30
2008	30	30	30
2009	30	20	30
2010	30	30	30
2011	20	-	30
2012	15	15	30
2013	27	-	30
2014	30	30	30
2015	30	30	30
2016	30	30	30
2017	30	30	30
2018	30	30	30
2019	30	30	30
2020	30	30	-
2021	30	30	-
Total	521	415	405

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Do quadro apresentado, verifica-se o não cumprimento pela Administração pública municipal do direito dos servidores, permitindo a acumulação de muitos períodos de férias ao longo da carreira funcional, que totalizaram 521, 415 e 405 dias de férias não usufruídas, o que corresponderia a 17, 13 e 13 anos sem fruição, respectivamente.

Considerando que a finalidade das férias é a preservação física e psíquica do servidor após o esforço contínuo de um ano trabalhado, garantindo-se assim a boa continuidade dos serviços públicos, uma vez que, indiretamente, depois de desfrutar de férias, o agente descansado está apto novamente a exercer suas atribuições funcionais com mais disposição e vigor, o seu não usufruto, além de acarretar descumprimento dos artigos 5º e 6º do DM nº 50.687/09, é incompatível com o princípio da razoabilidade, eficiência, moralidade e dignidade da pessoa humana, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Além disso, tais situações podem acarretar o colapso do agente público, que, sem o descanso

necessário por anos, pode vir a ter que tirar licenças prolongadas para tratamento de saúde ou até mesmo solicitar uma aposentadoria por invalidez, o que causaria prejuízos para o serviço público, bem como ao Erário, uma vez que outro servidor terá que ser designado e remunerado para substituir o servidor licenciado / aposentado por invalidez.

A acumulação de férias em desconformidade com o DM nº 50.687/09 caracteriza infração disciplinar. Nos termos do art. 15, incumbe às chefias de gabinete ou autoridades equiparadas a adoção das providências necessárias à aplicação das penalidades cabíveis às chefias das unidades, à chefia da unidade de recursos humanos e aos servidores interessados.

A Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20 dispõe sobre o deferimento compulsório de férias acumuladas aos servidores municipais da Administração Direta e determina no art. 1º:

Art. 1º As chefias imediatas deverão deferir férias compulsórias, a partir de 4 de maio de 2020, a todos os servidores com acumulação de dias ou períodos de férias que, somados, sejam superiores a 60 (sessenta) dias, excluídos, para fins de cômputo do acúmulo, os dias de férias relativos ao exercício de 2020, já programados.

A referida portaria foi editada após a declaração de situação de emergência no município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Coronavírus, pelo DM nº 59.283/20, que determinou o deferimento de férias acumuladas aos servidores. As disposições desta portaria não se aplicam aos servidores das áreas de saúde, segurança urbana, assistência social e serviço funerário.

Dos servidores do quadro 8, citados como exemplos de acúmulo de férias muito superior a 60 dias, em consulta ao SIGPEC verificou-se que os dois primeiros são da Secretaria Municipal de Educação (SME), desta forma, não se encontram na exceção da referida portaria.

O servidor de RF 644.502.1-3, em agosto de 2020, tinha 462 dias de férias acumuladas e, em agosto de 2021, passou a acumular mais 60 dias (30 dias de 2020 e 30 dias de 2021), totalizando 521 dias. Já o servidor de RF 691.893.0-4, em agosto de 2020, tinha 385 dias de férias acumuladas e, em agosto de 2021, passou a acumular mais 30 dias (30 dias 2021), totalizando 415 dias. Portanto, além do acúmulo ilegal de férias, também não houve cumprimento das disposições dos artigos 1º e 7º da Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20.

Nas análises das planilhas de férias e cruzamentos realizados foi possível identificar ainda as situações demonstradas no quadro a seguir:

Quadro 9 – Servidores com mais de um vínculo e acúmulo de férias – Posição em 30.09.21

Registro Funcional	Vínculo	Férias acumuladas (dias)	Total (dias)
644.502.1	2	287	808
	3	521	
691.893.0	3	345	760
	4	415	
620.719.7	1	120	240
	2	120	

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Novamente, os servidores de RFs 644.502.1 e 691.893.0, já apontados no quadro 8, também apresentaram acúmulo de férias superior a 60 dias no outro vínculo na PMSP.

Diante do exposto, conclui-se que 199 servidores estão com situação de férias irregular, seja pelo fato de acumularem dois períodos consecutivos sem agendamento suficiente para descaracterizar o acúmulo, seja por possuírem férias acumuladas de diversos anos, consecutivos ou não, que somados, eram superiores a 60 dias, incorrendo em infringência aos artigos 5, 6 e 12 do DM nº 50.687/09, artigo 135 da LM nº 8.989/79, princípio da razoabilidade, eficiência, moralidade e dignidade da pessoa humana da CF/88. Em alguns casos houve também o descumprimento dos artigos 1º e 7º da Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20.

3.7.6. Falta de reajuste adequado ao funcionalismo municipal

Em razão da vedação contida na LC nº 173/20, não houve nenhum reajuste salarial decretado em 2021.

Não obstante a vedação acima mencionada, no que tange os reajustes cabe ressaltar, como já apontado em auditorias anteriores¹³, que, à exceção das carreiras que dispõe de lei específica de revalorização, a PMSP, recorrentemente, reajusta a remuneração de seus servidores em percentuais ínfimos (0,01%), que não guardam correlação com os índices inflacionários e são incapazes de preservar o poder de compra e recompor a perda salarial real.

¹³ eTCMs 1673/2021 e 5538/2021.

A desvalorização monetária decorrente de tal situação fere o disposto nos artigos 89 e 92 da Lei Orgânica do Município (LOM), bem como 37, X, da CF/88, e o art. 2º da LM nº 13.303/02. Ademais, a existência de algumas carreiras que recebem reajustes muito superiores aos demais servidores da PMSP ofende o princípio constitucional da isonomia, previsto na CF/88.

Ressalta-se a aprovação, em 24.12.20, da LM nº 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 nº 173/20, a referida lei municipal entrou em vigor em 01.01.22, impactando a folha de pagamento da PMSP dos servidores que já recebem acima do teto, mas tem limitado seu salário ao atual limite remuneratório. Foi questionado à SEGES se há estudo desse impacto na folha de pagamentos, porém foi informado que por ser o aumento iniciativa da Câmara Municipal de São Paulo, o processo não foi instruído com estudos de impactos pelo Executivo.

3.7.7. Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores e do INSS patronal

Conforme objeto de apontamento em auditorias anteriores (TCs 1673/2021 e 12258/2020), os valores apurados na Guia de Previdência Social (GPS) são divergentes dos apurados na folha de pagamento.

Tal disparidade ocorre porque, para o cálculo da guia, é considerado apenas a contribuição previdenciária do mês de referência e não valores referentes aos meses anteriores, enquanto que a folha de pagamento pode descontar dos servidores regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sob a rubrica 6016, não só a contribuição do mês de referência, como também a contribuição referente a pagamentos de rubricas de meses anteriores.

Assim, houve descontos efetuados nos holerites dos servidores a título de contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) sem que houvesse o seu recolhimento, em infringência ao artigo 168-A do Código Penal.

As diferenças ali apontadas não contemplaram o recolhimento da parte empresa que também deveria ser feito, contrariando o disposto no artigo 337-A do Código Penal.

Questionada sobre a correção definitiva das distorções referentes aos recálculos dos meses anteriores do INSS na folha de pagamentos, a SEGES informou que essas diferenças serão tratadas em guias retificadoras de recolhimento, que estão em fase de levantamento e previsão de que seja autuado o processo para esse pagamento a partir de março de 2022.

3.7.8. Horas Suplementares distribuídas de forma regular e constante, pagamento de horas suplementares antes da efetiva realização e falhas nos controles exercidos

A hora suplementar (rubrica 119) é a gratificação concedida pela prestação de serviço além da jornada de trabalho normal do servidor, mediante prévia convocação. É compatível com o regime de remuneração por subsídio e a base de cálculo corresponde ao valor da hora-trabalho acrescida de 50%, conforme o Decreto Municipal (DM) nº 31.576/92.

As horas suplementares são incompatíveis com as rubricas: 31 – Produtividade fiscal; 32 – RETP; 37 – Hora atividade; 50 – RDE; 51 – 2/3 Procuradores; 53 – RDPE; 59 – 1/3 de dedicação exclusiva; 62 – Gratificação raio X; 73 – Gratificação por tarefas especiais; 76 – Gratificação por serviço extraordinário; 77 – Horas extras; 82 – Gratificação de gabinete; 98 – RDPE Educação; 108 – JEX e 109 – TEX.

Segundo o manual de “Rubricas de pagamento, desconto e consignação” da PMSP¹⁴ os servidores que podem ser convocados para prestação e horas suplementares de trabalho são:

- Titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível operacional, básico e nível médio;
- Titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível superior lotados na Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);
- Titulares de cargos de provimento em comissão, cujo provimento ou exercício não exija

¹⁴https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_de_rubricas_com_indice__2019_atualizado_dez2019_1576776835.pdf

formação de nível superior;

- Titulares de cargos de provimento em comissão lotados na SMS e na SMADS.

Já os servidores que não podem ser convocados para prestação de horas suplementares são:

- Titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível superior, exceto os lotados na SMS e SMADS;

- Titulares de cargos de provimento em comissão cujo provimento ou exercício exija formação de nível superior, exceto se lotados na SMS e na SMADS.

A fim de verificar se o pagamento das horas suplementares está sendo realizado em observância aos requisitos legais, efetuou-se a checagem da base de dados da folha de pagamento de agosto de 2021, extraída do SIGPEC, selecionando alguns dos requisitos, escolhidos pela equipe com base em experiência profissional, quais sejam: incompatibilidades com as rubricas 31, 53, 82, 108 e 109 e titulares de cargos ou ocupantes de funções de nível superior, não lotados na SMS e SMADS.

Das análises realizadas, não foram encontradas irregularidades quanto ao pagamento da rubrica 119 – horas suplementares por servidores com as rubricas incompatíveis e ocupantes dos cargos mencionados no parágrafo anterior.

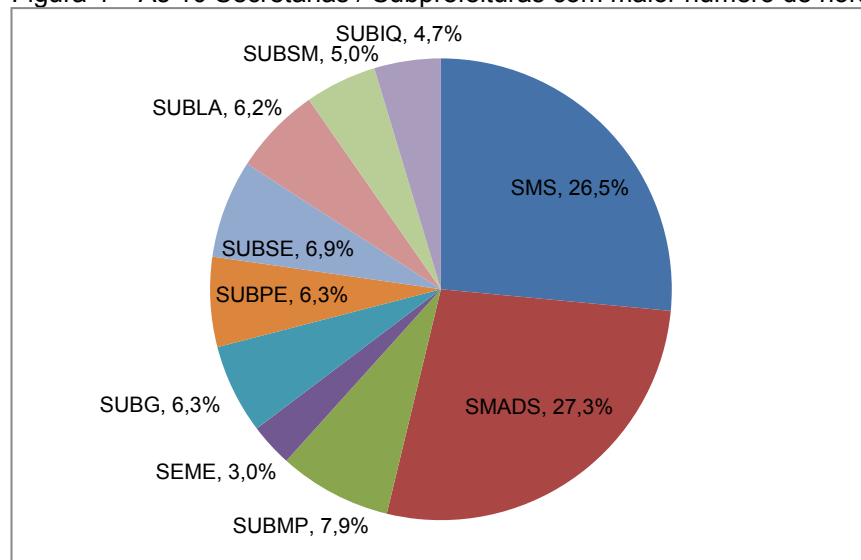
Demonstra-se no quadro a seguir as 10 secretarias e/ou subprefeituras que apresentaram os maiores valores pagos na rubrica 119 – Horas suplementares, relativas aos meses de janeiro a agosto de 2021.

Quadro 10 – Horas Suplementares – Janeiro a agosto de 2021

Secretaria / Subprefeitura	Quantidade de horas	Valor total (R\$)	Valor médio hora (R\$)
Secretaria Municipal da Saúde (SMS)	68.985	3.391.225,13	49,19
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)	71.023	2.540.649,54	35,77
Subprefeitura São Miguel (SUBMP)	20.579	272.626,84	13,25
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME)	7.874	254.670,73	32,34
Subprefeitura Guaianases (SUBG)	16.324	226.389,60	13,87
Subprefeitura Penha (SUBPE)	16.399	222.552,47	13,57
Subprefeitura Sé (SUBSE)	17.911	220.708,01	12,32
Subprefeitura Lapa (SUBLA)	16.077	203.872,81	12,68
Subprefeitura São Mateus (SUBSM)	13.085	168.083,42	12,85
Subprefeitura Itaquera (SUBIQ)	12.127	166.206,23	13,71

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Figura 4 – As 10 Secretarias / Subprefeituras com maior número de horas suplementares realizadas



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Diante do elevado valor de horas suplementares na SMS e SMADS, foram solicitadas informações a essas secretarias acerca dos procedimentos efetuados e controles exercidos no pagamento dessas horas, bem como as justificativas para o elevado número de horas realizadas em 2021.

3.7.8.1. Horas suplementares na SMS

Foram realizadas de janeiro a agosto de 2021 (quadro 10) um total de 68.985 horas suplementares, que oneraram a rubrica 119 no valor de R\$ 3.391.225,13, resultando em uma

média de R\$ 49,16 a hora suplementar prestada.

Para checagem quanto aos controles exercidos para realização das horas suplementares pelos servidores da SMS, foram solicitadas informações à Secretaria, que relatou as seguintes providências a serem observadas na convocação e realização:

- A comunicação de convocação das horas suplementares ocorre para um período quadrimestral, no período solicitado, foi informado referir-se a 01.05 a 31.08.21.
- As planilhas físicas são encaminhadas com as justificativas individuais para a Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) de SMS.
- Há prazo rígido para entrega dos documentos, tendo em vista a necessidade de análise e conferência no cadastro das horas suplementares, antes do fechamento da folha de pagamento pelas unidades envolvidas.
- Cabe ao responsável da unidade determinar o apontamento do estorno de horas suplementares convocadas, porém não cumpridas.
- Estão impedidos de serem convocados para prestação de horas suplementares os servidores que recebem Gratificação de Gabinete, VPNI de Gratificação de Gabinete, Jornada Especial de Trabalho por convocação ou por força de cargo em comissão, Convocação para Secretaria Municipal da Cultura e servidores que estiverem em afastamento com duração igual ou superior a 30 dias.
- Não é autorizada a convocação de servidores de nível superior de acordo com o Comunicado nº 008/2015-SMS/G. Os servidores de nível médio e operacional optantes pelo regime de subsídio poderão ser convocados para no máximo 20 horas / mês.
- Deve ser observada a convocação de profissional em situação de acúmulo de cargo para que não ocorra a sobreposição de horário de trabalho.
- Há impedimento para servidor comissionado.
- O regime de teletrabalho é incompatível com a convocação de horas suplementares,

conforme Portarias nºs 24/20/SG e 165/20/SMS.G.

- A planilha padrão preenchida pela SMS tem os seguintes campos: unidade, período, registro funcional, nome, cargo/função, quantidade, justificativa, total de horas e assinaturas das chefias imediata, mediata e autoridade competente.

Para o período de 01.05 a 31.08.21 verificou-se a publicação no Diário Oficial da Cidade (DOC) de 12.05.21, convocando 1.403 servidores para prestação de horas suplementares, face ao disposto no art. 138 da LM nº 11.511/94, regulamentada pelo DM nº 34.781/94 e Portaria nº 008/SMA-G/95. Foram convocados diversos servidores entre os cargos de Agente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP), Agente de Saúde, Assistente de Suporte Técnico, Assistente Técnico de Saúde - Enfermagem, Agente de Apoio, Assistente de Saúde, AS Enfermagem, Diretora de divisão Técnica, Assistente de Saúde.

Devido ao número elevado de servidores convocados, para checagem das justificativas e a quantidade elevada de Folhas de Frequência Individual (FFI) de horas suplementares, realizou-se amostragem aleatória, tendo sido selecionados os seguintes servidores:

Quadro 11 – Amostra selecionada – Horas suplementares SMS – maio a julho de 2021

RF	Cargo	Qtd horas autorizadas	Maio	Junho	Julho
595.953.5-2	AGPP	40	- 47 horas. - Contracheque R\$ 856,75.	- 44 horas. - Contracheque R\$ 856,75.	- 14 horas. - Contracheque R\$ 299,86.
735.511.4-1	Agente de Saúde	9	- 9 horas. - Contracheque R\$ 175,95. - FFIs não constam informações acerca do horário da jornada normal de trabalho.	- 9 horas. - Contracheque R\$ 175,95. - FFIs não constam informações acerca do horário da jornada normal de trabalho.	- Não foi encaminhada a FFI de 07.21 no qual também foram pagos R\$ 175,95.
783.823.9-1	Assistente de Saúde	20	- 20 horas. - Contracheque R\$ 484,04.	- 44 horas. - Contracheque R\$ 484,04.	- 42 horas. - Contracheque R\$ 484,04.
833.476.5-2	ATS – Segurança do Trabalho	20	- Contracheque R\$ 518,78 - 20 horas.	- Contracheque R\$ 518,78 - 20 horas.	- Contracheque R\$ 518,78 - 20 horas.
834.183.4-2	Agente de Apoio	20	- 12 horas. - Contracheque R\$ 134,95.	- 20 horas. - Contracheque R\$ 134,95.	- 12 horas. - Contracheque R\$ 94,46.
836.416.8-1	ATS-Farmácia	20	- 20 horas. - Contracheque R\$ 448,17.	- 28 horas. - Contracheque R\$ 448,17.	- 20 horas. - Contracheque R\$ 448,17.
836.396.0-2	ATS-Laboratório	20	- 19 horas. - Contracheque R\$ 496,44.	- 19 horas. - Contracheque R\$ 496,44.	- 20 horas. - Contracheque R\$ 496,44.
838.595.5-1	Motorista	40	- 42 horas. - Contracheque R\$ 374,85.	- 44 horas. - Contracheque R\$ 374,85.	- 42 horas. - Contracheque R\$ 374,85.
837.680.8-1	Assistente Técnico Saúde	04	- Contracheque R\$ 99,28. - 4 horas.	- Contracheque R\$ 99,28. - 4 horas.	- 4 horas. - Contracheque R\$ 99,28. - Não foi encaminhada a FFI
732.360.3-4	ATS Enfermagem	Não consta a informação no SIGPEC	- 20 horas. - Contracheque R\$ 384,75.	- 12 horas. - Contracheque R\$ 384,75.	- 18 horas. - Não houve pagamento da rubrica 119.

Obs. Nenhum dos servidores informados estava em teletrabalho.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

Do quadro 11 é possível extrair que:

- Não há informações acerca do tratamento dado às horas suplementares realizadas pelos servidores acima do limite permitido no mês.
- Falta de informação quanto ao horário da jornada normal na FFI, ausência de justificativa para realização de horas suplementares, não encaminhamento da FFI ausência de informação no SIGPEC quanto às horas suplementares autorizadas no período.
- Pagamento de horas suplementares pelo total autorizado no mês, sem o devido estorno no mês subsequente.
- Realização de horas suplementares acima do total autorizado, e pagos os valores autorizados.

Dos dados apurados, foi possível verificar uma constância de servidores convocados e prestando mensalmente as horas suplementares. Tal fato pode sugerir uma forma de compensação financeira para conseguir manter os servidores prestando serviços em locais mais periféricos da cidade. A despeito da suposição, retira-se o caráter eventual da prestação da hora suplementar, previsto no DM nº 32.327/92.

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.

Por fim, além das falhas informadas anteriormente, verifica-se que a convocação pelo prazo de quatro 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 frágeis e suscetíveis a erros. Além disso, gera diversos lançamentos posteriores para a correção nos contracheques dos servidores.

3.7.8.2. Horas suplementares na SMADS

Foram realizadas de janeiro a agosto de 2021 um total de 71.023 horas suplementares (quadro 10), que oneraram a rubrica 119 no valor de R\$ 2.540.649,54, resultando em uma média de R\$ 35,77 a hora suplementar prestada.

Para checagem quanto aos controles exercidos para realização das horas suplementares pelos servidores da SMADS, foram solicitadas informações à Secretaria que relatou as seguintes providências a serem observadas na convocação e realização:

- As chefias das unidades encaminham à unidade de recursos humanos planilha com a relação nominal e quantitativa dos servidores a serem convocados para prestação de horas suplementares do mês subsequente.
- As informações das convocações das 122 Unidades (SAS/CRAS/CREAS e Centro Pop) e 19 Coordenadorias do Gabinete são compiladas em um relatório prévio geral para conferência.
- O relatório final é encaminhado ao Gabinete da Pasta para convalidação do Secretário Adjunto.
- Ocorre a publicação no DOC dos servidores convocados da Secretaria.
- As horas efetivamente realizadas pelos servidores são apontadas em relatório e encaminhadas para a unidade de Recursos Humanos (RH) para cadastro e acompanhamento de folha de pagamento.
- A justificativa para as convocações se dá em decorrência da necessidade de trabalho em horários excedentes à jornada de trabalho das servidoras, para atender demandas emergenciais, de natureza da assistência social ou motivadas pela escassez de servidores da mesma função.
- O controle de entrada e saída dos servidores são realizados através das FFIs.
- Durante a pandemia, os fluxos de FFIs foram adaptados, os documentos ficaram sob custódia das unidades e os apontamentos das horas suplementares de trabalho foram feitos

através de planilhas encaminhadas ao RH no 4º dia útil seguinte do mês posterior a sua execução, após conferência feita no território.

Questionada ainda sobre o aumento do quantitativo de horas suplementares durante o mesmo período do exercício de 2020, a SMADS informou que o gabinete realizou um estudo para definir critérios das horas suplementares a serem utilizadas em cada unidade de trabalho. E os quantitativos das áreas foram definidos a partir do resultado da proporção em função da média percentual de números de atendimentos em 2019 e serviços referenciados por equipamento, multiplicado pela quantidade de servidores de cada local.

Foi deliberado que as coordenadoras das unidades dos CRAS, CREAS e Centro POP e Supervisoras das SAS, que no geral, são Analistas de Assistência Social e Supervisor Técnico II teriam previamente autorizado um número de horas superior a cumprir, 20 e 30 horas ao mês, respectivamente.

O objetivo era garantir o atendimento integral ao usuário da rede socioassistencial em horário diverso do habitual, já que assistência social por sua essência e característica do trabalho, deve se fazer presente nas extremidades do município em diversas frentes: como desapropriações, audiências, supervisão técnica de serviços, visita *in-loco*, desastres naturais, dentre outros.

Foram selecionados alguns servidores da SMADS por amostragem aleatória, para checagem quanto aos pagamentos realizados de horas suplementares no período de maio a julho de 2021, conforme quadro a seguir:

Quadro 12 – Amostra selecionada – Horas suplementares SMADS

RF	Maio		Junho		Julho		Observações
	Qtd. horas realizadas*	Valor contracheque SIGPEC	Qtd. horas realizadas*	Valor contracheque SIGPEC	Qtd. horas realizadas*	Valor contracheque SIGPEC	
5800161-1	40	2.164,53	40	2.164,53	40	2.164,53	Quantidade de horas cadastradas no SIGPEC diverge nos meses de maio e junho, 20 e 22 horas, respectivamente
5917239-1	40	2.164,53	40	2.164,53	40	2.164,53	-
7994371-3	40	393,59	40	393,59	40	393,59	-
8248605-4	40	309,80	40	309,80	40	309,80	Quantidade de horas cadastradas no SIGPEC

							diverge no mês de julho, 22 horas.
8816182-1	40	412,36	40	412,36	40	412,36	-
8185573-1	36	389,68	40	432,98	40	432,98	-
7312466-3	40	2.272,75	28	1.590,92	40	2.272,75	-
7929102-1	40	2.272,75	40	2.272,75	40	2.272,75	-
8236101-1	40	2.001,22	40	2.001,22	40	2.001,22	-
6506348-1	40	766,17	40	766,17	40	766,17	-

* A quantidade de horas realizadas foi informada pela SMADS.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SMADS.

Do quadro elaborado, verificou-se divergência no quantitativo de horas suplementares informada pela SMADS e o quantitativo cadastrado no SIGPEC de dois servidores.

Com as documentações encaminhadas pela SMADS, foi possível ainda verificar a realização de horas suplementares de forma constante e regular por alguns servidores. Os valores por hora pagos variaram de acordo com a última referência salarial, resultando nos valores por hora de R\$ 2,49 a R\$ 120,55.

Na amostra selecionada, foi possível verificar que o pagamento das horas suplementares ocorre após o efetivo ateste do cumprimento das horas realizadas e não antecipadamente, como ocorre na SMS. Os contracheques do mês, portanto, mostram o pagamento da rubrica 119 de competência do mês anterior. Assim, não se faz necessário o estorno do pagamento das horas não cumpridas e ajustes posteriores nos holerites.

3.7.8.3. Remodelagem das horas suplementares

Conforme constou do portal de notícias da PMSP, notícia veiculada em 23.09.21¹⁵, a Prefeitura enviou projetos de lei à Câmara Municipal de São Paulo com propostas de modernização da gestão, valorização do servidor e reestruturação do sistema previdenciário. Segundo a notícia, além de diversos itens relativos à pessoal, estão inseridos nos projetos a remodelagem das horas suplementares, que “(...) atualmente são concedidas sem ponderação, fato que já foi apontado em relatórios periódicos de Auditoria do Tribunal de Contas do Município.”

¹⁵ <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-envia-projetos-de-valorizacao-do-funcionalismo-e-reformulacao-da-previdencia-para-equilibrio-das-contas-publicas>.

O portal informa que a partir do projeto, a autorização e o pagamento das horas suplementares vão observar critérios objetivos, conforme situações estabelecidas e haverá limite de horas percebidas por um único servidor, que serão geridas pela chefia imediata da respectiva unidade. As horas excedentes prestadas pelos servidores municipais, quando trabalharem além da jornada normal a que estiverem submetidos, serão caracterizadas em regimes de compensação, de convocação extraordinária ou de convocação excepcional, segundo o portal.

Em pesquisas realizadas no site da Câmara Municipal de São Paulo, foi possível verificar que trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 01-00652/2021 do Executivo. Referido PL foi aprovado na forma de substitutivo do legislativo, tornando-se a LM nº 17.722 de 07.12.21.

O capítulo VIII da referida lei trata das horas suplementares, nos seguintes termos:

Art. 25. Os servidores municipais, qualquer que seja a jornada de trabalho a que estiverem submetidos, poderão ser convocados para prestar horas suplementares de trabalho.

Parágrafo único. Considera-se hora suplementar, para os fins deste Capítulo, a execução, sempre mediante prévia convocação, de trabalho além da jornada ordinária a que estiver sujeito o servidor.

Art. 26. O número total de horas suplementares de trabalho a serem prestadas por todos os servidores municipais não poderá exceder 160.000 (cento e sessenta mil) horas mensais.

§ 1º As convocações de servidor para prestar horas suplementares não poderão exceder o limite de 2 (duas) horas diárias, 40 (quarenta) horas mensais e 120 (cento e vinte) horas anuais.

§ 2º Os limites previstos no caput e § 1º deste artigo poderão ser suplantados nas hipóteses de convocação para atendimento de situações emergenciais, definidas em decreto.

Art. 27. As horas suplementares efetivamente executadas serão preferencialmente compensadas com o deferimento de entrada em atraso, saídas antecipadas ou levadas em conta para dias não trabalhados que a lei ou regulamento exigem compensação, na proporção de uma hora e meia para cada hora suplementar executada.

Art. 28. Nos casos em que o deferimento da compensação possa acarretar prejuízo para o serviço, devidamente justificado pela autoridade competente, as horas suplementares deverão ser indenizadas em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) superior à hora-trabalho, considerando para esse efeito a remuneração normal do servidor.

Parágrafo único. Salvo nas hipóteses de atendimento de situações emergenciais, as convocações para prestar horas suplementares serão sempre por prazo determinado, pelo período absolutamente necessário para suprir a demanda extraordinária ou excepcional de trabalho.

Art. 29. O pagamento das horas suplementares:

I - é compatível com o regime de subsídio;

II - é incompatível com a Gratificação de Gabinete, sem prejuízo de outras vantagens ou hipóteses de incompatibilidade definidas em decreto;

III - não se incorporará ou se tornará permanente aos vencimentos, subsídios, salários, proventos ou pensões dos servidores, nem servirá de base para cálculo de qualquer indenização ou vantagem pecuniária, inclusive adicional por tempo de serviço e sexta-parte;

IV - não constituirá base de cálculo para a contribuição previdenciária prevista na Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005.

Art. 30. As demais condições e requisitos para convocação, critérios para compensação, definição das situações emergenciais, extraordinárias e excepcionais, limite de horas mensais por órgão e ente, e demais disposições deste Capítulo serão regulamentadas por Decreto.

Verifica-se, portanto, que a PMSP tem tomado medidas na remodelagem das horas suplementares, porém tais disposições poderão ser analisadas somente a partir de 01.01.22, com a entrada em vigor da referida lei.

3.7.9. Fragilidades na gestão ativa da folha de pagamentos e falhas nos controles

A SEGES efetua mensalmente o controle dos maiores valores dos contracheques, a fim de verificar eventuais distorções.

Foi solicitado o relatório de agosto de 2021 dos valores acima de R\$ 50.000,00 nos contracheques dos servidores, conforme quadro a seguir:

Quadro 13 – Valores acima de R\$ 50 mil – agosto de 2021

Registro Funcional	Valor Líquido (em R\$)	Justificativa
6200800-5	102.198,03	Abono de Permanência deferido no DOC 12.08.21 pág. 31
6914861-1	98.508,71	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
5310491-2	93.527,92	Férias em pecúnia
5527899-2	90.581,20	Férias em pecúnia
5388619-2	83.944,53	Férias em pecúnia – DOC 13.07.21 pág. 51
6705774-1	82.497,76	Férias em pecúnia
7499612-5	77.838,30	Férias em pecúnia
6716831-1	72.769,18	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
6883320-1	70.517,25	Férias em pecúnia
6952721-1	69.211,34	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
6000908-2	66.965,45	Evolução Funcional – DOC 24.07.21 pág. 33
8486743-1	66.803,06	Férias em pecúnia
6087965-3	66.176,06	Férias em pecúnia
6811108-1	65.592,55	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
8385017-2	64.673,85	Férias em pecúnia
3156796-2	64.305,68	Acerto realizado pelo setor de aposentadoria referente ao subsídio

6886124-1	62.985,18	Férias em pecúnia
6456766-5	62.341,76	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
6105041-1	62.028,58	Acerto realizado pelo setor de aposentadoria referente ao valor proventos média
6860826-2	59.204,74	Adicional Tempo Serviço – 4º Quinquênio
5663237-1	55.288,79	Férias em pecúnia
5154499-3	54.763,32	Evolução Funcional – DOC 24.07.21 pág. 33
7248148-2	54.243,63	Auxílio Doença
5459672-2	53.400,98	Férias em pecúnia
7910177-1	53.083,93	Evolução Funcional – DOC 10.08.21 pág. 46
5493846-2	51.849,76	Férias em pecúnia
6077374-1	50.223,72	Férias em pecúnia

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações prestadas pela SEGES.

O servidor público municipal que acumulou férias, não podendo mais delas usufruir por não ter mais vínculo com a Administração, seja por aposentadoria, exoneração, dispensa, falecimento ou demissão, tem direito à indenização pecuniária.

Do quadro 13, verifica-se que grande parte dos servidores com vencimentos acima de R\$ 50 mil se enquadra no pagamento de férias em pecúnia.

Destaca-se que em consulta ao Sigpec, para uma análise pormenorizada dos valores apresentados na tabela, verificou-se que os RFs que perceberam acima de R\$ 50 mil, cuja justificativa está relacionada à inclusão de adicional de quinquênio, tiveram o lançamento dessa inclusão de forma tardia.

As inclusões de adicional de quinquênio dos RFs 6716831-1, 6952721-1, 6811108-1, 6456766-5 e 6860826-2 retroagiram, respectivamente, a 10.17, 08.18, 04.18, 10.18 e 12.18.

Ou seja, não ocorreram no mês competente para tal, visto que o reconhecimento desses benefícios foi protelado por dois anos e oito meses ou mais. Isso demonstra uma falha relevante nos instrumentos de controle, e, conseqüente fragilidade na gestão ativa da folha de pagamento por SEGES.

Cite-se ainda, os dois casos de evoluções funcionais dos RFs 6000908-2 e 5154499-3, que retroagiram, respectivamente, a 05/18 e 10/18, bem como o pagamento de Abono de Permanência do RF 6200800-5 que retroagiu a 04/18, demonstrando mais uma vez, deficiências no controle em relação à gestão.

Além disso, impende salientar que os pagamentos de férias em pecúnia dos RFs 5310491-2, 5527899-2, 5388619-2, 7499612-5 e 8486743-1, se referem à respectivamente, 85, 85, 75, 90 e 75 dias. Conforme mencionado no item 3.7.5, a LM nº 8.989/79 proíbe a acumulação de férias, salvo por indeclinável necessidade de serviço ou motivo justo comprovado, pelo máximo de dois anos consecutivos.

Acrescente-se que os referidos RFs além de perceberem as férias em pecúnia, também receberam o valor de 1/3 de férias relativo ao ano 2021.

Ressalte-se que não há o número de dias de férias pagos em pecúnia dos RFs 6087965-3, 6886124-1, 5493846-2 e 6077374-1, prejudicando uma análise mais acurada desta auditoria.

Desta forma, conclui-se que as falhas de controle relatadas e a falta de gestão ativa da folha de pagamento, acarretaram no acúmulo indevido de férias, conforme também apontado no item 3.7.5 e consequente pagamento, além de pagamentos de benefícios tardiamente.

3.7.10. Desrespeito ao art. 37 da LM nº 17.722/21

A LM nº 17.722/21 trouxe alterações importantes para o funcionalismo público da cidade, instituindo, alterando, revalorizando, regulamentando e criando benefícios e gratificações para servidores públicos de diferentes cargos e carreiras municipais.

A referida LM dispõe sobre a valorização do vale-alimentação, do auxílio-refeição, da bolsa-estágio, da gratificação por exercício de função em regiões estratégicas, da diária especial por atividade complementar e do prêmio de desempenho em segurança urbana.

Outras medidas contempladas no texto da lei preveem a alteração e revalorização da gratificação de difícil acesso e da gratificação por local de trabalho dos profissionais de educação, além da instituição da gratificação por local de trabalho nas unidades da saúde e da regulamentação e criação da gratificação para a função de pregoeiro e agente de contratação.

Outrossim, a referida LM altera as regras relativas às férias e abono de faltas dos servidores municipais e à bonificação por resultados, atualiza as bases de cálculo para o pagamento dos

adicionais de insalubridade e periculosidade e regulamenta as horas trabalhadas além da jornada pelos servidores municipais.

Destaca-se que as alterações feitas em relação às faltas abonadas dos servidores e à bonificação por resultados entraram em vigor na data da publicação da lei em comento, portanto, estavam vigentes em 08.12.21.

Contudo, apenas as alterações feitas em relação às faltas abonadas dos servidores tiveram efetividade, uma vez que a bonificação por resultados deve ser paga em parcela única, durante o ano seguinte ao do término do período de avaliação ou até o 3º mês seguinte ao do término do período de avaliação, de acordo com o período, anual ou inferior a um ano, respectivamente.

A lei em tela reduziu o total de faltas abonadas (ou abono) para seis, sem compensações, e tendo em vista a adoção do princípio “*tempus regit actum*”, pelo novo Código de Processo Civil (CPC), os atos praticados sob o pálio da lei revogada, bem como os efeitos desses atos devem ser respeitados.

Consoante arquivo enviado por Seges constatou-se que, após 08.12.21, 10.009 servidores usufruíram faltas abonadas. Desse total, 273 servidores usufruíram indevidamente um total em descumprimento ao disposto no art. 38 da LM nº 17.722/21.

3.8. Responsáveis

Responsável	Cargo
Marcelo Gonzalez	Diretor de Departamento Técnico DRH COGEP
Marcelo Pierantozzi Gonçalves	Diretor da Divisão de Contabilidade
Patricia Ferreira Pallota	Coordenadora COGEP SMS
Ana Paula Neuma Costa Almeida	Coordenadora COGET SMADS

4. CONCLUSÃO

À vista dos testes e dos exames realizados, conclui-se que:

- 4.1. Fragilidades e deficiências nas informações das remunerações dos servidores no Portal da Transparência e Dados Abertos, em desacordo com o DM nº 53.623/12 e LM nº 17.273/20. (**subitem 3.7.1**).

- 4.2. Ilegalidade no tratamento despendido à GFF pelo art. 4º do DM nº 59.270/20, em desacordo com o preceituado na LM nº 17.224/19 e princípio da moralidade, burlando a aplicação do limite remuneratório constitucional, nos termos previstos no art. 1º do DM nº 52.192/11 e art. 37, inc. XI da CF/88. **(subitem 3.7.2).**
- 4.3. Distorção na folha de pagamentos na ordem de R\$ 2,1 milhão, o que pode representar uma estimativa no ano de R\$ 25,4 milhões pagos em desacordo com o preceituado na LM nº 17.224/19 e em burla à aplicação do limite remuneratório constitucional, previsto no art. 1º do DM nº 52.192/11 e art. 37, inc. XI da CF/88. **(subitem 3.7.3).**
- 4.4. Inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos. **(subitem 3.7.4).**
- 4.5. Acúmulo indevido de férias por 199 servidores, em infringência aos artigos 5, 6 e 12 do DM nº 50.687/09, artigo 135 da Lei 8.989/79, princípio da razoabilidade, eficiência, moralidade e dignidade da pessoa humana do caput do art. 37 da CF/88. Em alguns casos houve também o descumprimento dos artigos 1º e 7º da Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20. **(subitem 3.7.4).**
- 4.6. Falta de reajuste adequado, em ofensa ao art. 37, X da CF/88, art. 2º LM 13.303/02, artigos 89 e 92 da LOM e princípio constitucional da Isonomia. **(subitem 3.7.5).**
- 4.7. Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal, em infringência aos artigos 168-A e 337-A do Código Penal. **(subitem 3.7.7).**
- 4.8. As horas suplementares são distribuídas entre os servidores de forma regular e constante, retirando-se o caráter eventual da prestação da hora suplementar, previsto no DM nº 32.327/92. **(subitem 3.7.8).**
- 4.9. Fragilidade nos controles de frequência da prestação das horas suplementares e na SMS o pagamento das horas suplementares ocorre anteriormente à sua efetiva prestação, em desacordo com o art. 7º do DM 34.781/94. **(subitem 3.7.8).**
- 4.10. Falha relevante nos instrumentos de controle e fragilidade na gestão ativa da folha de pagamento por SEGES. **(subitem 3.7.9).**
- 4.11. Utilização indevida de abonos em descumprimento ao art. 38 da LM nº 17.722/21. **(subitem 3.7.9).**

Em 14.01.21

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

RP: STMN