

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

N ° 2019/04868

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Folha de Pagamento e Atos de Pessoal

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade da folha de pagamento e dos atos de pessoal e suas conformidades com a legislação e normas vigentes.

2.3. Órgão/ Entidade fiscalizada

Fundação Theatro Municipal de São Paulo

2.4. Período da Realização

14.08.19 a 05.06.20

2.5. Período de abrangência

01.01.18 a 31.12. 18 e 01.01.19 a 31.12.19

2.6. Equipe técnica

Daniella Ribeiro do Valle Sarti TC nº 20.265

Luiz Gustavo de Oliveira Vieira TC nº 20.253

2.7. Procedimentos

- Demonstrar e analisar o quadro de pessoal por vínculo jurídico, abrangendo a movimentação de pessoal;
- Apurar a despesa de pessoal no período examinado;
- Verificar a observância ao teto remuneratório constitucional;
- Verificar a regularidade dos cálculos da folha de pagamento e se os valores apurados foram devidamente empenhados e contabilizados;

- Examinar, por amostragem, a regularidade dos atos de admissão/demissão a qualquer título dos servidores da fundação;
- Verificar a obediência à LM nº 15.939/13 (reserva legal de vagas e cargos para afrodescendentes);
- Verificar a obediência à LF nº 11.788/08 (contratação de estágio);
- Verificar a regularidade da cessão de empregados/servidores de/para outros órgãos/entidades;
- Analisar a folha de pagamento relativa aos exercícios de 2018 e 2019;
- Verificar, por amostragem, os contracheques dos servidores da fundação;
- Verificar e testar os controles exercidos nos atos de pessoal.

2.8. Lista de abreviaturas

AGPP	Assistente de Gestão de Políticas Públicas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPF	Cadastro Pessoa Física
DAS	Direção e Assessoramento de nível superior
DICON	Divisão de Contabilidade
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
FTMSP	Fundação Theatro Municipal de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Intosai	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Iprem	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LM	Lei Municipal
LF	Lei Federal
NNA	Negros, negras e afrodescendentes
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
RE	Recurso Extraordinário
RF	Registro Funcional
RG	Registro Geral
RH	Recursos Humanos

SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STF	Supremo Tribunal Federal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo verificar a regularidade da folha de pagamento e sua conformidade com a legislação e normas vigentes, bem como verificar a legalidade dos atos de admissão e demissão, a qualquer título, realizados no âmbito da Fundação Theatro Municipal de São Paulo - FTMSP.

A FTMSP é uma pessoa jurídica de direito público, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura – SMC, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, artística e didática. Foi criada em decorrência da autorização contida na Lei Municipal - LM nº 15.380/11, regulamentada pelo Decreto Municipal - DM nº 53.225/12.

A entidade tem seu quadro de pessoal atualmente integrado por servidores ocupantes de cargo em comissão e por servidores admitidos e efetivos da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, tendo maior representatividade numérica os servidores cedidos pela Secretaria Municipal da Cultura.

3.2. Aspectos Orçamentários e Financeiros relacionados a pessoal

A Lei Orçamentária Anual de 2018 (LM nº 16.772/17) previu o montante de R\$ 135.421.399,00 para a Fundação Theatro Municipal de São Paulo, dos quais R\$ 2.565.084,00 estavam inicialmente previstos para serem despendidos com elementos de despesas relacionados a pessoal (1,89% do total). Para o exercício de 2019, a LM nº 17.021/18 destinou R\$ 131.214.897,00 para a referida fundação, dos quais R\$ 2.468.101,00 estavam previstos para pessoal (1,88% do total).

Os quadros 1 e 2 a seguir demonstram os valores inicialmente previstos nas leis orçamentárias de

2018 e 2019 para gastos com a finalidade de remunerar pessoal, seguidos das atualizações, liquidações e pagamentos:

Quadro 1 – Despesas com pessoal e encargos da FTMSF no exercício de 2018 (em R\$)

Classificação	Elemento de despesa	2018			
		Orçamento Inicial	Atualizado	Liquidado	Pago
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	1.672.402,00	1.672.402,00	1.267.823,79	1.152.949,72
3.1.90.13	Obrigações Patronais	418.101,00	418.101,00	243.512,76	222.969,65
3.1.91.13	Obrigações Patronais (intraorçamentária)	20.000,00	20.000,00	7.984,93	7.984,93
3.3.90.14	Diárias - Civil	0,00	50.000,00	0,00	0,00
3.3.90.46	Auxílio-Alimentação	366.241,00	390.241,00	366.241,00	351.446,58
3.3.90.49	Auxílio-Transporte	88.340,00	76.340,00	57.067,57	47.516,82
TOTAL		2.565.084,00	2.627.084,00	1.942.630,05	1.782.867,70

Fonte: SOF – Acompanhamento de Execução Orçamentária – Dotação Específica – Dez/18.

Quadro 2 – Despesas com pessoal e encargos da FTMSF no exercício de 2019 (em R\$)

Classificação	Elemento de despesa	2019			
		Orçamento Inicial	Atualizado	Liquidado	Pago
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	1.506.481,00	1.506.481,00	1.296.895,36	1.286.830,21
3.1.90.13	Obrigações Patronais	356.620,00	356.620,00	239.625,95	223.296,87
3.1.91.13	Obrigações Patronais (intraorçamentária)	20.000,00	20.000,00	10.240,33	10.240,33
3.3.90.14	Diárias - Civil	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00
3.3.90.46	Auxílio-Alimentação	420.000,00	420.000,00	380.014,51	352.803,02
3.3.90.49	Auxílio-Transporte	135.000,00	135.000,00	71.289,24	66.496,90
TOTAL		2.468.101,00	2.468.101,00	1.998.065,39	1.939.667,33

Fonte: SOF – Acompanhamento de Execução Orçamentária – Dotação Específica – Dez/19.

Nota-se que o percentual orçamentário destinado a remunerar pessoal manteve-se no mesmo patamar nos dois exercícios financeiros analisados – em torno de 2%. Trata-se de um baixo percentual quando se compara a outros órgãos públicos da Municipalidade. Isso se deve, principalmente, à reduzida quantidade de servidores no quadro de pessoal, como se verá adiante.

Além disso, os dados extraídos do Sistema de Orçamento e Finanças - SOF a partir da execução orçamentária da entidade nos anos de 2018 e 2019 demonstram que mais de 80% de seu orçamento se concentra no elemento de despesa 3.3.50.39, cuja modalidade de aplicação se dá em favor de instituições privadas sem fins lucrativos. Em 2019, do montante orçamentário atualizado, R\$ 99.385.119,00 foram aplicados na natureza de despesa descrita, em três

programações denominadas de Ações de Difusão Cultural do Theatro Municipal. Em 2018, o montante foi de R\$ 110.500.000,00.

A título informativo, cabe frisar que esteve em vigência durante os exercícios de 2018 e 2019 o Termo de Colaboração nº 01/FTMSP/2017, firmado entre a Fundação e o Instituto Odeon. Este último é entidade privada sem finalidade lucrativa, a qual foi a beneficiária dos recursos mencionados anteriormente e que corresponderam a mais de 80% do orçamento do Theatro Municipal em 2018 e 2019. O termo de colaboração citado tinha por objeto a realização de atividades culturais e o gerenciamento do Theatro Municipal de São Paulo e de seus complexos.

No entanto, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade - DOC de 07.01.20 (Peça 7), a entidade da Administração Municipal procedeu à rescisão do instrumento, diante da utilização de recursos em desacordo com o plano de trabalho pactuado e a baixa economicidade na realização de diversas atividades desenvolvidas no âmbito do termo de colaboração. Mesmo após a interposição de recursos por parte da entidade privada, a decisão de rescisão foi mantida, conforme DOC de 19.05.20 (Peça 8).

Merece destaque também os desembolsos feitos pela entidade a partir do elemento de despesa 3.3.90.36, destinado a remunerar serviços de terceiros prestados por pessoa física. Em 2018, a FTMSP pagou aproximadamente R\$ 9,5 milhões a prestadores de serviços, que representaram cerca de 7,5% dos valores pagos por ela. Em 2019, foram pagos R\$ 9,8 milhões (8,4% dos valores pagos). Essas pessoas físicas são contratadas diretamente pela entidade por meio de inexigibilidade de licitação. Via de regra, trata-se de contratação de profissionais do setor artístico para a realização de espetáculos culturais promovidos pela FTMSP. São também valores pagos a bolsistas e oficinairos das Escolas de Música, de Dança e Orquestra Experimental de Repertório.

Pode-se concluir, portanto, que os gastos para remunerar pessoal da FTMSP têm menor materialidade quando comparados a outros elementos de despesas previstos nas leis orçamentárias e alocados à entidade aqui analisada. A estrutura e a operação atuais da Fundação priorizam o gerenciamento do termo de colaboração e o repasse de recursos à entidade sem fins lucrativos mencionada anteriormente.

3.3. Pessoal

3.3.1. Quadro de Pessoal

A LM nº 15.380/11 tem em seu Anexo I duas tabelas que contêm os cargos previstos para o quadro de pessoal da FTMSp. Verifica-se a previsão de 40 (quarenta) cargos de provimento em comissão e de 62 (sessenta e dois) cargos efetivos. Outros anexos da mesma lei trazem a extinção de cargos, alguns deles com extinção na vacância.

Os quadros 3 e 4 trazem a situação dos cargos de pessoal da FTMSp em 31.12.19, tendo como referência as disposições do Anexo I da LM nº 15.380/11:

Quadro 3 – Cargos em comissão previstos em lei para a FTMSp

Nome do Cargo	Tipo de Provimento	Referência Remuneratória	Previstos	Ocupados	Vagos
Diretor Geral	Em comissão	DAS-16	1	1	0
Diretor	Em comissão (curso superior)	DAS-14	3	2	1
Produtor Executivo	Em comissão (curso superior)	DAS-14	1	0	1
Diretor de Divisão Técnica	Em comissão (curso superior)	DAS-12	3	0	3
Supervisor Técnico II (Ciências Contábeis)	Em comissão (curso superior em Ciências Contábeis)	DAS-12	1	1	0
Supervisor Técnico II	Em comissão (curso superior)	DAS-12	5	8	0
Assessor Jurídico	Em comissão (curso superior em Direito com registro na OAB)	DAS-12	1	1	0
Assessor Técnico	Em comissão (curso superior)	DAS-12	4	4	0
Assessor Técnico	Em comissão (curso superior)	DAS-12	2	0	2
Assistente Jurídico	Em comissão (curso superior em Direito com registro na OAB)	DAS-11	1	0	1
Assistente Técnico II	Em comissão	DAS-11	5	4	1
Coordenador	Em comissão (dentre servidores da FTMSp)	DAS-10	3	1	2
Assistente Técnico I	Em comissão	DAS-9	3	1	2
Encarregado de Equipe	Em comissão (dentre servidores da FTMSp)	DAI-07	5	2	3
Encarregado de Equipe II	Em comissão (dentre servidores da FTMSp)	DAI-05	2	1	1
TOTAL			40	26	17*

(*) Em virtude do provimento de 3 (três) cargos de Supervisor Técnico II além do previsto em lei, o total indicado na tabela para os cargos

vagos não coincide com a subtração entre os cargos previstos em lei e os cargos ocupados.

Fonte: Anexo I da LM nº 15.380/11 e informações fornecidas pela Supervisão de Recursos Humanos da FTMSp.

Quadro 4 – Cargos efetivos previstos em lei para a FTMSp

Nome do Cargo	Tipo de Provimento	Referência Remuneratória	Previstos	Ocupados	Vagos
Especialista em Informações Técnicas, Culturas e Desportivas	Efetivo	S-1 a S-13	1	0	1
Assistente de Gestão de Políticas Públicas	Efetivo	M-1 a M-15	36	0	36
Agente de Apoio	Efetivo	B-1 a B-10	25	0	25
TOTAL			62	0	62

Fonte: Anexo I da LM nº 15.380/11 e informações fornecidas pela Supervisão de Recursos Humanos da FTMSp.

Vê-se, portanto, que a FTMSp conta com 26 servidores ocupantes de cargos em comissão e nenhum servidor efetivo de seu quadro próprio de pessoal.

Além dos servidores que ocupam os cargos elencados no quadro 3, há 5 (cinco) ocupantes de cargos de provimento em comissão do Quadro de Atividades Artísticas transferidos para a Parte Suplementar (PS), conforme o Anexo V da LM nº 15.380/11. Estes servidores são vinculados à Secretaria Municipal de Cultura, mas prestam serviços na FTMSp. São profissionais do setor artístico que possuem vínculo antigo com aquela secretaria (instrumentistas, monitores de orquestra, mestre do balé da Cidade de SP e professor de música).

Além desses, há outros 16 (dezesesseis) servidores admitidos pela SMC e que se encontram cedidos à FTMSp. Desses, 15 (quinze) são profissionais do setor artístico (referência remuneratória 'AA'), como professores de orquestra, cantores de coral, professores de dança e professor de quarteto de cordas. Seus cargos estão previstos no Anexo IV da LM nº 15.380/11 e serão extintos na vacância. Há ainda 1 (um) cargo de Agente de Apoio admitido pela SMC e que também se encontra cedido à Fundação.

Frise-se que os servidores do setor artístico admitidos no âmbito da SMC (referência remuneratória 'AA') e que se encontram cedidos à FTMSp têm situação prevista pelo art. 32 da LM nº 15.180/11.

Por fim, há 9 (nove) servidores efetivos da SMC também cedidos à FTMSp, sendo 3 (três) ocupantes do cargo Agente de Apoio e 6 (seis) ocupantes do cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas - AGPP.

Verifica-se, portanto, que o número total de servidores que se encontram prestando serviços na

FTMSP é de 56 (cinquenta e seis), sendo que não há nenhum servidor efetivo que integra o quadro próprio da entidade. A esse respeito, vale frisar que o art. 53 da LM nº 15.380/11 autoriza a Fundação a aproveitar, para provimento de seus cargos, os candidatos aprovados nos concursos públicos realizados no âmbito da Administração Direta para provimento de cargos idênticos, mediante concordância expressa dos candidatos.

Todavia, tal procedimento não foi feito pela FTMSP desde a promulgação da norma municipal em 2011, acarretando na situação atual de não haver nenhum servidor efetivo próprio. Os cargos efetivos previstos para a Fundação são de igual nomenclatura a cargos existentes para a Administração Direta.

A título exemplificativo, a PMSP realizou em 2016, por meio do Edital nº 1, de 18 de março de 2016 (DOC de 19.03.16), concurso público para o cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas. Nenhum aprovado nesse certame foi aproveitado pela FTMSP para compor o quadro de pessoal efetivo da entidade.

O quadro 5 traz o resumo da situação do quadro de pessoal da FTMSP em dezembro de 2019:

Quadro 5 – Situação Geral do Quadro de Pessoal da FTMSP – posição em 31.12.19

Tipo de Vínculo	Quantidade	Percentual em relação ao total
Ocupantes de cargos em comissão do quadro de pessoal da FTMSP	26	46%
Ocupantes de cargos em comissão da SMC	5	9%
Servidores do setor artístico admitidos pela SMC (com extinção na vacância)	15	27%
Servidor admitido da SMC cedido à FTMSP	1	2%
Servidores efetivos da SMC e cedidos à FTMSP	9	16%
Servidores efetivos da FTMSP	0	0
TOTAL	56	100%

Fonte: Anexo I da LM nº 15.380/11 e informações fornecidas pela Supervisão de Recursos Humanos da FTMSP.

Conclui-se que a FTMSP não possui servidores efetivos, situação que infringe o art. 37, inciso II, da CF/88, o qual estabelece o concurso público como a regra geral para a investidura em cargo público.

3.3.2. Cargos em comissão

Sabe-se que a LM nº 15.380/11 prevê a existência de 40 (quarenta) cargos em comissão em seu Anexo I para a FTMSP. Estes, conforme a expressão do texto constitucional em seu art. 37, inciso V, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A definição de chefia, direção e assessoramento não está no texto constitucional. Por esta razão serão utilizadas as decisões do Supremo Tribunal Federal - STF, que é o guardião da Constituição Federal, como parâmetro de enquadramento ou não dessas hipóteses permissivas no desenvolvimento deste item.

O cargo de assessoramento se destina a prestação de serviço de apoio para que o superior hierárquico realize sua atividade, a partir de conhecimento especializado e com imprescindível relação de confiança. A ocupação dos referidos cargos não é adequada para atender a demanda de trabalho de múltiplas funções e para a execução de operações materiais burocráticas.

Em relação à chefia e direção (não há distinção relevante entre as duas na jurisprudência), o exercício do detentor do cargo deve ser caracterizado por poder de comando, capacidade decisória e a necessidade de relação de confiança com seu superior hierárquico.

Destacamos que a relação de confiança deve ser diferente daquela que já existe em relação a todo e qualquer servidor público, de forma que a existência de cargos em comissão não se justifica para qualquer cargo de chefia, direção e assessoramento, pois, se assim o fosse, a regra do concurso público seria facilmente afastada.

Desta forma, a criação de cargos em comissão deveria pressupor a existência de uma especial relação de confiança, tendo em vista o exercício de atividades predominantemente políticas, como tarefas de articulação, coordenação, supervisão e controle de diretrizes político-governamentais.

Ainda sobre o assunto, é importante trazer a estes autos a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal em relação a essa espécie de provimento de cargos públicos. Reproduz-se a seguir a tese fixada no âmbito do julgamento do Recursos Extraordinário - RE nº 1.041.210 (Tema 1.010 da Repercussão Geral):

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de **direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**; b) tal criação deve pressupor a necessária **relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado**; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar **proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar**; e d) **as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.** (grifos nossos)

De tudo o que foi exposto anteriormente, tem-se que os cargos em comissão previstos em lei sem as respectivas atribuições, ou cujas atribuições não se prestam a chefia, direção e assessoramento, não são aptos para nomeação e exercício, sob pena de violação do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem competência para julgar a regularidade do exercício dos referidos cargos, considerando a constitucionalidade ou não das suas leis de criação para a situação ora em análise. A esse respeito, vale rememorar o teor da Súmula nº 347 do STF, cujo enunciado é o que segue: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Ao se confrontar o entendimento do STF à realidade da FTMS, notam-se algumas inconsistências.

A LM nº 15.380/11, ao criar os cargos em comissão descritos na Tabela A de seu Anexo I, não traz, clara e objetivamente, as atribuições desses cargos. No mesmo sentido, o DM nº 53.225/12, que aprovou o Estatuto da FTMS, também não contém as atribuições dos cargos. Diante disso, resta inviabilizado o controle de adequação para identificar o real desempenho de tarefas de direção, chefia e assessoramento, em contrariedade ao texto constitucional (art. 37, inciso V) e ao tema de repercussão geral fixado pelo STF.

Ressalte-se que o mesmo STF consolidou a interpretação de que a criação do cargo por lei deve incluir suas respectivas atribuições, conforme excertos jurisprudenciais abaixo transcritos:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as **atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração**. Caráter de direção, chefia e assessoramento. Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 656.666-AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 5.3.2012, grifos nossos).

Como alegado pelo Recorrente, ‘a **ausência de previsão das atribuições dos servidores impede que o real objetivo dos cargos seja compreendido**. Não se sabe se tais vagas poderiam ser preenchidas pela livre nomeação ou se trata de manobra para burlar a regra geral de provimento por concurso público’. [...] 8. Ao manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República afirmou: ‘a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal marca-se pela especial cautela ao lidar com leis que criam cargos comissionados, atenta à necessidade de se prevenirem deliberações

legislativas que desvirtuem a primazia da regra do concurso público (...), [motivo pelo qual] **a descrição das atribuições dos cargos comissionados pela própria lei é imprescindível para a aferição da sua legitimidade**'. (RE 707202, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 02/12/2014, DJe 11.12.2014, grifos nossos).

A Suprema Corte também entende ser necessário haver proporcionalidade entre os cargos em comissão e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos. Já se constatou que a FTMSMP sequer possui servidores efetivos próprios, contando apenas com servidores cedidos de órgãos da Administração Direta e com servidores do setor artístico cujos cargos estão previstos para extinção na vacância, além dos próprios ocupantes de cargos em comissão. Diante disso, há inadequação entre ocupantes de cargos em confiança e servidores efetivos.

A fim de corroborar a ausência de atribuições para os cargos em comissão, nota-se que a LM nº 15.380/11 traz na Tabela A do Anexo I dois cargos de idêntica nomenclatura (Assessor Técnico), com requisitos de provimento similares (para um deles o requisito é ser portador de diploma de curso superior, enquanto para o outro é ser portador de diploma de curso superior de graduação). Não há qualquer outra distinção entre eles na LM nº 15.380/11.

No mesmo sentido, os cargos de Assessor Jurídico e Assistente Jurídico possuem idênticos critérios de provimento, sem, contudo, apresentar qualquer diferenciação entre eles, vez que não há atribuições descritas na lei para qualquer de seus cargos.

O quadro 3 e as documentações encaminhadas pela Supervisão de Recursos Humanos da FTMSMP mostram que havia 8 (oito) ocupantes do cargo em comissão de Supervisor Técnico II, enquanto que a lei prevê 5 (cinco) cargos. Tal fato foi também constatado quando da verificação dos holerites dos meses de novembro de 2018 e junho de 2019, havendo mais do que 5 (cinco) Supervisores Técnicos II. Tal aspecto merece esclarecimentos por parte da Origem.

3.3.2.1. Entrevistas realizadas

A fim de verificar a adequação dos cargos em comissão em relação ao ordenamento jurídico e ao atendimento do STF, foram realizadas entrevistas com 12 (doze) servidores ocupantes dos referidos cargos, aleatoriamente selecionados e em quantidade obtida a partir da ferramenta amostral desenvolvida pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal. Elas foram lavradas em atas que estão juntadas nestes autos à Peça 4.

A seguir, seguem as informações coletadas com cada servidor a partir das entrevistas realizadas na data de 09.09.19:

- O servidor de Registro Funcional - RF 210 ocupa o cargo de Supervisor Técnico II. Afirmou já ter ocupado outros cargos em comissão na PMSP, mas que estava há poucos meses trabalhando na FTMS. Possui formação em contabilidade e suas atribuições funcionais compreendem a emissão de relatórios contábeis. Informa que também envia relatórios contábeis para a Dicon (Divisão de Contabilidade da PMSP). Não possui subordinados e reporta-se à sua chefia.
- A servidora de RF 204 ocupa o cargo de Assessor Técnico II. Responde pela equipe do setor financeiro e contábil. Possui graduação em Administração de Empresas. É responsável por gerenciar e distribuir o trabalho de 7 (sete) pessoas, incluindo 2 (dois) estagiários. Seus demais subordinados também são ocupantes de cargos em comissão. Informa que é mais demandada por questões relacionadas a períodos anteriores, pois os processos atuais estão em dia e com fluxos operacionais mais bem definidos. Reporta-se à Diretora de Gestão.
- O servidor de RF 14 ocupa o cargo de Supervisor Técnico II, sendo chefe da seção técnica relacionada aos trabalhos de tecnologia de informação. Coordena uma equipe de 4 (quatro) pessoas, o que inclui outro ocupante de cargo em comissão, dois estagiários e ele próprio. Responde diretamente à Diretora de Gestão. Dá suporte a todos os sistemas e faz intermediação de contato com a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do município de São Paulo S.A.- Prodam. Há 13 (treze) anos trabalha na PMSP. Por ser uma equipe reduzida, também realiza atividades de atendimento, e não apenas de chefia.
- A servidora de RF 201 ocupa o cargo de Supervisor Técnico II. Trabalha na Escola de Dança e realiza atendimento aos alunos e aos pais. Responde queixas da população. Diz ser uma espécie de “faz tudo” na Escola de Dança. Afirmou também assessorar os professores quanto às suas informações cadastrais, pois realiza tarefas típicas de secretariado. Trabalha em conjunto com mais uma pessoa, que também ocupa o mesmo cargo. Não possui subordinados e já trabalhou em outros órgãos do Município e do Estado (desde 1998). Quando necessário, reporta-se à Diretora de Formação.
- O servidor de RF 203 ocupa o cargo de Assistente Técnico I e trabalha na produção executiva da fundação. Auxilia no recebimento das demandas e verifica, por exemplo, se o evento solicitado é adequado aos espaços disponíveis à sua realização. Gerencia os seguintes espaços da FTMS:

Sala de Exposições, Sala do Conservatório, vão da Praça das Artes e o espaço de convivência. Dentro da produção não tem uma chefia específica. Para questões que envolvam Recursos Humanos - RH (marcação de férias e fruição de abono, por exemplo), procura diretamente a supervisão de RH. Há também uma pessoa que trabalha como assistente de produção, que centraliza as demandas de eventos. Trabalham em apenas duas pessoas no setor, sendo que não há estagiários. É estudante de publicidade e propaganda. Afirma também auxiliar o pessoal das escolas (Escola de Dança e Escola de Música) em demandas de comunicação.

- A servidora de RF 205 ocupa o cargo de Assistente Técnico II. Trabalha no setor de monitoramento do termo de colaboração que a entidade mantém com o Instituto Odeon. Alimenta uma planilha de Excel com as informações relacionadas à execução do plano de trabalho do termo de colaboração, além de também fazer visitas *in loco* em atividades relacionadas àquele termo. É bacharel em Administração e tem facilidade em trabalhar com o Excel. É subordinada à Diretora de Gestão.
- A servidora de RF 195 ocupa o cargo de Assessor Técnico. Responde à Diretora de Gestão. Atua na área de monitoramento do termo de colaboração com o Instituto Odeon. Já teve uma passagem anterior pela FTMSP (de 2015 a 2017), retornando em 2018. Seu trabalho consiste em fazer relatórios, analisar pontos de conformidade/não conformidade do termo de colaboração e em elaborar ofícios. É pós-graduada em Gestão de Negócios para reestruturação de empresas. Centraliza as demandas e distribui alguns trabalhos aos colegas. Assessora a Diretora Geral do Theatro em respostas a jornalistas e à Câmara Municipal. Trabalha com outras 3 (três) pessoas, incluindo um estagiário, exercendo o controle das demandas dessas pessoas. Também faz o acompanhamento *in loco* de algumas das atividades do termo de colaboração. Menciona que o ideal seria haver mais uma pessoa para trabalhar com conciliação bancária. Do ponto de vista formal não é chefe, mas afirma que, na prática, acaba centralizando e distribuindo tarefas.
- O servidor de RF 182 ocupa o cargo de Supervisor Técnico II. Informou trabalhar com a análise da prestação de contas do Instituto Odeon no setor de monitoramento, em conjunto com outros setores da FTMSP (jurídico, financeiro, compras, arquitetura e outros). No dia a dia, trabalha com outros dois servidores e um estagiário. É demandado pela Diretoria de Gestão. Tem formação em engenharia. Não possui subordinados e trabalha rotineiramente com pessoas de mesmo nível hierárquico.

- O servidor de RF 208 ocupa o cargo de Assessor Técnico. É advogado. Assessoria a supervisora jurídica e também assina pareceres. Não possui subordinados. Verifica no Sistema Eletrônico de Informações - SEI as demandas existentes e, em conjunto com a supervisora, elabora respostas e os estudos solicitados. Responde hierarquicamente à supervisora jurídica, mas já aconteceu de despachar diretamente com outras diretoras da fundação.
- A servidora de RF 199 ocupa o cargo de Assessor Jurídico. É subordinada à Diretoria de Gestão. Assessoria em assuntos antes de haver a judicialização. Está na função há sete meses. Responde ofícios, distribui documentos entre os departamentos, consulta processos no SEI. Coordena outros dois advogados e três estagiários, que a auxiliam nas tarefas. Não lida com os assuntos de recursos humanos de seus auxiliares. Tem realizado estudos para renovação de decretos e a implantação de um novo modelo de contrato de gestão na Fundação.
- O servidor de RF 553.749-5 é vinculado à SMC, ocupando na origem um cargo em comissão em função de previsão na LM nº 15.380/11. É monitor da Orquestra Experimental de Repertório. É músico (fagotista) e possui aproximadamente 25 anos de serviços prestados à PMSP. Tem como rotina participar de ensaios e de apresentações musicais. Possui três alunos bolsistas, os quais orienta pedagogicamente para a aprendizagem musical. Não possui subordinados funcionais. Em suas tarefas cotidianas, reporta-se ao maestro da orquestra.
- O servidor de RF 666.057-6 é vinculado à SMC, ocupando na origem um cargo em comissão em função da LM nº 15.380/11. Está cedido à FMTSP para trabalhar na Praça das Artes. É músico (flautista) e monitor de orquestra. Trabalha na Fundação desde abril de 2018. Faz parte de um grupo musical chamado “Ensemble FTM” e faz apresentações. Também faz o acompanhamento musical de alunos da Escola de Música. Em seu dia a dia, faz ensaios, arranjos e prepara apresentações musicais. Estas podem acontecer à noite e aos finais de semana. Tem 25 anos de serviço público municipal. Responde hierarquicamente à Diretoria de Formação e não possui subordinados.

Por meio das entrevistas realizadas, foi possível tirar as seguintes conclusões acerca dos ocupantes de cargos em comissão da FTMSP:

- Há servidores que de fato ocupam função de chefia. Entretanto, o simples fato de chefiar uma equipe é insuficiente para justificar o provimento do cargo em comissão. Conforme o Tema 1.010 da Repercussão Geral do STF, cuja tese já foi descrita anteriormente, o cargo deve pressupor

necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. Diante disso, as funções de chefia para as quais não se configura a confiança especial mencionada pelo STF podem ser desempenhadas por servidores ocupantes de cargos efetivos. Esta é a situação identificada para os servidores de RFs nº 14 e 204, que exercem funções de chefia revestidas de caráter técnico e burocrático. Acrescenta-se que, especificamente em relação ao servidor de RF nº 204, há indícios de desvio de função, pois o cargo é de assessoria técnica, mas na prática exerce função de chefia e coordenação.

- Há servidores que, embora ocupem cargos cuja nomenclatura faça alusão ao desempenho de chefia, não possuem subordinados ou equipe a ser coordenada. É o caso dos servidores de RFs nº 182, 201 e 210. São casos que também podem ser caracterizados como desvio de função.
- Há servidores que desempenham funções meramente burocráticas ou técnicas que não pressupõem qualquer relação especial de confiança com a autoridade nomeante. É o caso dos servidores de RFs nº 195, 199, 203, 205, 208 e 199. Tais funções deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos.
- Os servidores de RFs nº 553.749-5 e 666.057-6 tiveram seus cargos criados pela LM nº 9.168/80. Na reestruturação da FTMSp feita pela LM nº 15.380/11, tais cargos estão destinados à extinção na vacância, conforme o anexo VI da lei. Assim, tendo vista que a lei criadora dos cargos é anterior à CF/88, bem como a extinção já prevista, estes não serão abordados para fins de análise da compatibilidade do exercício dos cargos com a sua natureza jurídica.

Especificamente em relação aos servidores de RFs nº 208 e 199, que exercem tarefas atinentes às carreiras de advocacia pública, é relevante transcrever trecho do seguinte julgado, em que o STF firmou entendimento de que tais funções devem ser preenchidos por servidores de carreira, e não por ocupantes de cargos em comissão:

É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a **exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos**, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. (ADI 4.843-MC-ED-Ref, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 19.2.2015, grifos nossos).

Do exposto, conclui-se que os servidores de RFs nº 195, 199, 203, 205, 208 e 199 não exercem em

seu cotidiano quaisquer funções que fazem alusão aos requisitos constitucionais de direção, chefia e assessoramento, caracterizando inconstitucionalidade, em infringência ao art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal de 1988. Os servidores de RFs nº 14 e 204 aparentam exercer funções relacionadas a chefia, direção e assessoramento, mas não restou caracterizada a necessária relação de confiança com a autoridade nomeante, contrariando o entendimento do STF acerca do assunto. Os servidores de RFs nº 182, 201 e 210 ocupam função de supervisores, mas não possuem equipes a serem coordenadas, infringindo os requisitos constitucionais que justificam o cargo em comissão. Desse universo de servidores, foi constatado desvio de função em relação aos servidores de RFs nº 182, 201, 204 e 210.

Os servidores de RFs nº 5537495 e 6660576, ocupantes de cargos em comissão da SMC e que se encontram cedidos à FTMS, possuem situação jurídica peculiar em função de previsões específicas da LM nº 15.380/11. De todo modo, não desempenham funções de chefia, direção e assessoramento, evidenciando a inadequação de suas vinculações à Administração Municipal na condição de ocupantes de cargos em comissão.

3.3.3. Cessão de servidores

Já se viu anteriormente, no quadro 5, que o pessoal da FTMS era formado, em dezembro de 2019, por 26 ocupantes de cargo em comissão de seu próprio quadro (46%), 5 servidores em comissão da SMC e cedidos para a FTMS, cujos cargos se destinam à extinção na vacância (9%) e por outros 25 servidores cedidos da PMSP para a entidade (45%).

É bom frisar que a cessão de servidores se trata de figura excepcional e de caráter discricionário e temporário, devendo ocorrer desde que presente o interesse público específico, não devendo ser utilizada para preenchimento permanente dos quadros funcionais.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas da União - TCU, em consonância com entendimento do STF:

REPRESENTAÇÃO. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. QUADRO DE PESSOAL. CESSÃO E REQUISIÇÃO. PRAZO INDETERMINADO. ÔNUS PARA O ÓRGÃO CEDENTE. PROCEDÊNCIA. Os institutos da cessão e requisição, por terem caráter nitidamente temporário e de exceção, devem ser utilizados tão somente pelo tempo necessário ao atendimento do interesse público específico e pontual que motivou a requisição, não podendo servirem como forma de preenchimento permanente dos quadros funcionais dos órgãos cessionários/requisitantes,

cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público. (TCU. Acórdão n. 1571/2008. Representação n. 003.402/2005-1, da Superintendência de Seguros Privados. Rel. Marcos Vinícios Vilaça, j. 06/08/2008, grifos nossos).

Verifica-se que a cessão de servidores vem sendo utilizada para preencher de forma permanente o quadro de pessoal FTMSP. Isto porque a lei que criou a FTMSP é de 27 de maio de 2011, e, como já mencionado anteriormente, desde então não foi realizado concurso para provimento de cargos efetivos. Tampouco se verificou o aproveitamento de servidores aprovados em outros concursos já promovidos pelo Município, nos termos do art. 53 da LM nº 15.380/2011.

A cessão de servidor por longos períodos também acarreta prejuízo para o órgão de origem, pois a vaga do servidor cedido fica presa, não sendo possível para o órgão cedente substituir aquele servidor. E assim o é justamente porque a cessão não deveria se dar de forma prolongada no tempo, mas sim para a execução de uma finalidade específica e pontual, após o que deveria o servidor retornar para o órgão de origem.

Afora isso, constata-se que o quadro de pessoal da FTMSP, em dezembro de 2019, é majoritariamente integrado por funcionários cujas nomeações se deram a título precário e que podem ser exonerados a qualquer momento (ocupantes de cargos em comissão).

A situação de pessoal da FTMSP demonstra violação à regra constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF/88), acarretando ainda riscos à continuidade do serviço público relevante prestado pela entidade na área da Cultura. Dada a precariedade das nomeações, pode ocorrer uma repentina renovação ou esvaziamento do quadro de pessoal, prejudicando ou até mesmo inviabilizando completamente o desempenho das atividades para as quais a FTMSP foi criada.

3.3.4. Atos de admissão e de desligamento de servidores

A fim de verificar a regularidade documental das admissões feitas pela FTMSP, foram verificados os prontuários funcionais de 13 (treze) servidores em atividade no período de realização da auditoria, aleatoriamente escolhidos. A síntese dos exames está no quadro 6.

Para a realização das análises dos prontuários, foi utilizado pela equipe de auditoria um *check list*, conforme se verifica na peça 9.

Quadro 6 – Admissões durante os anos de 2018 e 2019

Registro Funcional	Vínculo	Problemas Detectados
91	Cedido por SMC – Cantor de Coral	- Ausência de todos os documentos citados no checklist; - Ausência de publicação em DOC da cessão do servidor.
187	Cedida por SMC – AGPP	- DOC de cessão desatualizado; - Ausência dos seguintes documentos: título de eleitor ou quitação eleitoral, declaração de que não acumula cargos e declaração de família.
139	Ocupante de cargo em comissão (Encarregado de Equipe) – servidora oriunda da SMSU	- Ausência dos seguintes documentos: declaração de que não acumula cargos e declaração de família; - Declaração de Ficha Limpa sem data.
37	Cedida por SMC – AGPP	- Ausência da publicação das cessões; - Prontuário contém apenas eventos funcionais, tais como progressão, avisos de férias e pedidos de adiantamento de 13º salário.
94	Cedido por SMC – Agente de Apoio Admitido	- No prontuário consta apenas a declaração de família e DOCs com cessões dos anos de 2010 e 2011.
198	Ocupante de cargo em comissão (Diretor de Gestão)	---
188	Cedido por SMC – Professor de Orquestra	- DOC de cessão desatualizado (consta apenas a publicação referente ao exercício de 2018); - Ausência dos seguintes documentos: certificado de reservista, nível de escolaridade, declaração de que não acumula cargos, declaração de família, declaração “ficha limpa” e declaração de inexistência de vínculos familiares.
189	Cedido por SMC – Professor de Orquestra	- DOC de cessão desatualizado (consta apenas a publicação referente ao exercício de 2018); - Ausência dos seguintes documentos: fotos 3x4, certificado de reservista, nível de escolaridade, declaração de que não acumula cargos, declaração de família, declaração “ficha limpa” e declaração de inexistência de vínculos familiares.
132	Cedida por SMC – Agente de Apoio	- Ausência dos seguintes documentos: PIS/Pasep, CPF, título de eleitor, nível de escolaridade, fotos 3x4, declaração de que não acumula cargos. - Declarações desatualizadas: de família, “ficha limpa” e de inexistência de vínculos familiares.
44	Ocupante de cargo em comissão (Encarregado de Equipe II) – servidor oriundo da SMC	- Ausência dos seguintes documentos: PIS/Pasep, CPF, título de eleitor, certificado de reservista, nível de escolaridade, fotos 3x4 e declaração de família.
201	Ocupante de cargo em comissão – Supervisor Técnico II	---
204	Ocupante de cargo em comissão – Assessor Técnico	---
199	Assessor Jurídico	---

Fonte: Elaborado pela auditoria.

Quanto a servidores desligados da FTMS, foram verificados os prontuários de 7 (sete) ex-servidores, a fim de verificar a regularidade dos procedimentos. Notou-se que não houve servidores demitidos da entidade, mas ocorreram apenas exonerações de ocupantes de cargos em comissão. Dentre esses casos, em 2 (dois), o pedido de exoneração partiu do ex-servidor (RF 190 e servidor de RG nº 32.946.948-4). Os demais foram exonerações *ex officio*.

Frise-se também que foi avaliada a regularidade documental dos prontuários desses servidores quando de suas respectivas admissões na Fundação:

Quadro 7 – Desligamentos durante os anos de 2018 e 2019

Registro Funcional	Vínculo	Problemas Detectados na Admissão	Problemas Detectados no Desligamento
184	Ocupante de cargo em comissão (Diretora de Formação)	---	- Não consta exame demissional.
Não localizado o RF. Ex-servidor de RG nº 32.946.948-4	Ocupante de cargo em comissão (Assistente Técnico II)	---	- Não consta exame demissional; - Não consta declaração de bens.
Não localizado o RF. Ex-servidora de RG nº 47.222.866-3	Ocupante de cargo em comissão (Assistente Técnico I)	- Ausência de título de eleitor; - Ausência de fotos 3x4; - Ausência das declarações: não cumulação de cargos e de família; - Declaração "ficha limpa" e de inexistência de vínculos familiares desatualizadas.	---
207	Ocupante de cargo em comissão (Produtor Executivo)	---	- Não consta declaração de bens.
151	Ocupante de cargo em comissão (Supervisor Técnico II)	- Ausência da declaração "ficha limpa" e da inexistência de vínculos familiares	---
190	Ocupante de cargo em comissão (Supervisor Técnico II)	---	---
192*	Ocupante de cargo em comissão (Diretor Geral)	---	- Não consta exame demissional; - Não consta declaração de bens.

(*) Estão juntadas ao prontuário matérias jornalísticas publicadas nos jornais "Folha de S. Paulo" e "O Estado de S. Paulo" em que se veicula a informação de que a exoneração teria se dado em virtude de reprovação das contas do Instituto Odeon.

Fonte: Elaborado pela auditoria

Em linhas gerais, observa-se uma falta de padronização na montagem e instrução dos prontuários funcionais, bem como a ausência pontual de alguns documentos importantes em alguns casos, conforme se identifica nos quadros 6 e 7. Diante disso, há oportunidade de melhoria nos controles documentais do setor de recursos humanos competente.

Recomenda-se à FTMSM a utilização dos normativos da Secretaria Municipal de Gestão da PMSP acerca da organização de prontuários, notadamente o manual disponibilizado em seu *site*¹.

3.3.5. Reserva de vagas para negros e afrodescendentes

A LM 15.939/13, no art. 1º, e o DM 57.557/16, no art. 2º, obrigam todos os órgãos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura de São Paulo a observar na nomeação de cargos em comissão o limite mínimo de 20% (vinte por cento) para negros, negras ou afrodescendentes (NNA).

A definição de negros, negras ou afrodescendentes está no art.1º, §1º, da LM 15.939/13, transcrito a seguir:

¹ Disponível no site: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/portal_do_servidor/manuais_recursos_humanos/index.php?p=10689

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se negros, negras ou afrodescendentes as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou seja, será considerada a autodeclaração.

O art. 23 do DM 57.557/16 determinou, com fundamento no poder regulamentar (art. 84, IV, da CF/88) do Prefeito, o prazo de adequação até 31.12.18 para toda Administração Direta e Indireta, já contando com a prorrogação de prazo dada pelo DM nº 57.986/17 (art. 2º).

A FTMSMP, como pessoa jurídica da Administração Indireta, está obrigada a cumprir essa reserva legal. Em uma relação apresentada pela supervisão de recursos humanos à equipe de auditoria, foram identificados 6 (seis) servidores pretos e pardos dentre os integrantes de cargos em comissão. Como a entidade possuía, em dezembro de 2019, 26 ocupantes de cargos em comissão, a presença de 6 (seis) servidores afrodescendentes mostra-se em conformidade com os normativos municipais.

Quanto aos cargos efetivos, restou inviável a verificação do percentual, tendo em vista a não realização de concurso público pela FTMSMP desde a sua criação.

3.3.6. Folha de Pagamento

Foram analisadas as folhas de pagamento dos meses de novembro de 2018 e junho de 2019. O primeiro período contemplou pagamentos a 57 (cinquenta e sete) agentes públicos, ao passo que o segundo período contemplou 56 (cinquenta e seis).

Ao se verificar as folhas de pagamento como um todo, constatou-se que os totalizadores dos meses analisados estavam corretamente calculados, bem como instruídos com documentação contábil de suporte. Especificamente em relação ao mês de junho de 2019, foram verificados, além dos holerites dos servidores, os processos SEI que diziam respeito às retenções das consignações de INSS, ISS e IRRF (respectivamente, processos SEI nº 8510.2018/0000298-4, 8510.2018/0000003-5 e 8510.2018/0000002-7). Os procedimentos contidos nesses processos mostraram-se regulares e em conformidade com a legislação.

A FTMSMP respeitou a data de repasse das consignações, notadamente em relação ao recolhimento para a Receita Federal dos valores das contribuições previdenciárias do pessoal do Regime Geral

de Previdência Social (até o dia 20 do mês subsequente). Em relação à retenção e repasse do Imposto de Renda Retido na Fonte para o Tesouro Municipal, a documentação também evidencia regularidade no procedimento.

Em que pese a correção nos cálculos, há uma vulnerabilidade no que diz respeito a procedimentos de controle interno. Ao se verificar as notas de empenho e de liquidação e pagamento das folhas dos meses de novembro de 2018 (Peça 5, fls. 02/35) e de junho de 2019 (Peça 6, fls. 02/37), nota-se que os documentos foram todos assinados pela servidora responsável pelo setor contábil da FTMS. Isso evidencia a não existência de segregação de funções no âmbito da FTMS quanto à execução da folha de pagamento.

Segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal², da Controladoria-Geral da União, a definição de segregação de funções é a seguinte:

Segregação de funções: consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados.

No mesmo sentido, as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público³ publicadas pela Intosai trazem o seguinte:

Para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas, **não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento**. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para **assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas**. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. O conluio entre pessoas pode, no entanto, reduzir ou destruir a eficácia desse procedimento de controle interno. **Uma organização de pequeno porte pode ter poucos funcionários para implementar satisfatoriamente esse controle. Em tais casos, a administração deve estar consciente dos riscos e compensá-los com outros procedimentos de controle**. A rotatividade de funcionários pode auxiliar a assegurar que não apenas uma só pessoa seja responsável por todos os aspectos-chave das transações ou eventos por um período de tempo excessivo. Também estimulando ou exigindo férias anuais se pode reduzir o risco, porque significa uma rotatividade temporária de funções (grifos nossos).

² Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44968/1/manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf

³ Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf

Do que foi observado na rotina de trabalho da FTMSp, todas as etapas relacionadas a pagamento de pessoal (emissão da folha, dos contracheques, controles contábeis e disparos dos pagamentos) estão concentradas em uma única equipe. De acordo com os excertos transcritos anteriormente, esse procedimento é um risco à entidade.

Em que pese a limitação de pessoal em exercício na Fundação, já que há menos servidores em atividade do que prevê sua lei orgânica (vide quadros 3 e 4 do subitem 3.3.1), convém à autoridade competente avaliar a adequação do procedimento hoje adotado quanto à sistemática de pagamento de pessoal, a fim de reforçar os controles de regularidade.

Quanto aos exames de contracheques, foram analisadas as pertinências nos cálculos de 27 (vinte e sete) servidores nas folhas de novembro de 2018 e junho de 2019.

Verificou-se que os servidores cedidos da Administração Direta recebem em seus contracheques da FTMSp apenas verbas indenizatórias de auxílio (auxílio refeição, auxílio transporte e vale alimentação). Os servidores cedidos que desempenham cargos de confiança na Fundação recebem a rubrica 33 (Gratificação de Função) pelo desempenho da função, somada aos auxílios mencionados anteriormente.

Contudo, não foram apresentados à equipe de auditoria os controles feitos em relação aos auxílios pagos aos servidores cedidos à Fundação, a fim de se evitar duplicidade na percepção deste benefício (pagamento pelo órgão de origem e também pela FTMSp). É recomendável, portanto, o aprimoramento dos controles em relação às verbas indenizatórias.

Os depósitos individuais realizados em favor de cada servidor, nas respectivas contas bancárias, foram feitos em valores idênticos aos que constam nos contracheques de cada servidor, mostrando a regularidade dos disparos de pagamentos.

Foi constatada regularidade também quanto aos valores retidos na fonte, notadamente em relação às contribuições previdenciárias e ao IRRF. Foi respeitado o limite máximo de retenção do INSS para cada servidor (R\$ 642,33 para o exercício de 2019 e R\$ 621,03 para o exercício de 2018).

3.3.7. Estagiários

Em dezembro de 2018, a FTMSM contava com 20 estagiários. Em junho de 2019, havia 24 estagiários.

Nas relações de estagiários, dos dois meses apresentadas à equipe de auditoria, foi possível constatar o controle quanto à raça/cor dessas pessoas. Tal informação é necessária para verificar o cumprimento quanto ao art. 7º do DM nº 57.557/16, que reserva o mínimo de 20% para a contratação de estagiários negros e afrodescendentes.

Em dezembro de 2018, havia 5 (cinco) estagiários que se declararam pardos ou negros. Já em junho de 2019, esse número subiu para 8 (oito). Esses quantitativos são suficientes para comprovar regularidade quanto à reserva mínima de vagas para afrodescendentes dentre os estudantes estagiários.

Por outro lado, nos dois meses avaliados não foram encontrados estagiários portadores de deficiência. Segundo o art. 17, § 5º, da LF nº 11.788/08, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas a estagiários deve ser preenchida por pessoas portadoras de deficiência.

Embora a FTMSM tenha apresentado a relação de estagiários com o controle sobre se o estagiário possui ou não deficiência, a ausência de pessoas nessas condições pode caracterizar infringência ao art. 17, § 5º, da Lei do Estágio. Nesse sentido, é importante à entidade envidar esforços no sentido de realizar a inclusão social de pessoas com deficiência na condição de estagiários.

Quanto ao pagamento do auxílio transporte e da bolsa dos estagiários, constatou-se que a folha de pagamento da Fundação não realiza nenhum tipo de pagamento a eles. Tais obrigações foram terceirizadas pela FTMSM para a empresa Enterprise Solutions Ltda ME (Contrato nº 038/FTMSM/2018).

3.3.8. Transparência

O *site* da FTMSM oferece uma página de transparência⁴. Nela, estão contidos dados relacionados ao Termo de Colaboração firmado com o Instituto Odeon, tais como prestações de contas, relatórios contábeis e aspectos institucionais. Há um tópico intitulado “Recursos Humanos” nessa página.

⁴ <https://theatromunicipal.org.br/pt-br/transparencia/>

Apesar disso, ao se clicar nos *links* desse tópico, o *site* direciona para documentos relacionados ao Instituto Odeon, mostrando a política de pessoal⁵, plano de cargos e salários⁶ e tabela salarial⁷ da entidade privada. Não há qualquer remissão a documentos relacionados aos cargos de pessoal da FTMS, portanto.

Dessa forma, não foram localizadas informações relacionadas à folha de pagamento e às despesas de pessoal da FTMS no site de transparência da própria entidade, o que dificulta o controle social. Apesar disso, na plataforma Dados Abertos⁸ constam dados da folha de pagamento da FTMS de todo o exercício de 2019.

Em relação aos servidores cedidos pela Administração Direta à FTMS, em função da ausência de informações no Portal da Transparência, não é possível à população conhecer a natureza do vínculo que cada agente público mantém com a entidade. Não é possível também cruzar os dados da FTMS com os dados da Administração Direta, a fim de se controlar a remuneração total ou o total de verbas indenizatórias recebidas por cada servidor.

3.3.9. Reajuste Salarial

Como todas as referências salariais e carreiras previstas para a FTMS estão vinculadas pela lei àquelas que existem para a PMSP, os reajustes dos servidores da entidade seguem os atos realizados em relação aos servidores da Administração Direta.

Quanto a reajustes, vale lembrar que o art. 13 da LM nº 17.224/19 promoveu reajuste 0,01%, por exercício financeiro, da remuneração do funcionalismo municipal (exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019).

4. Responsáveis pelas áreas auditadas

Responsável	Cargo/Lotação
Maria Emília Nascimento Santos	Diretora Geral
Viviane Bittencourt	Supervisora de Recursos Humanos
Priscila de Melo Silva	Supervisora de Contabilidade e Finanças

⁵ <https://theatromunicipal.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-de-Recursos-Humanos-1.pdf>

⁶ <https://theatromunicipal.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Plano-de-Cargos-e-Sal%C3%A1rios.pdf>

⁷ <https://theatromunicipal.org.br/wp-content/uploads/2020/05/TABELA-SALARIAL-2020.pdf>

⁸ <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/folha-de-pagamento-theatro-municipal>

4. CONCLUSÃO

Analizados os atos de pessoal e da folha de pagamento da Fundação Theatro Municipal de São Paulo, objetos da presente auditoria, são apresentadas as seguintes conclusões:

4.1. A entidade não realizou concurso público desde a sua criação nem tomou outras providências a fim de viabilizar o provimento dos cargos efetivos existentes em seu quadro de pessoal, em infringência à regra do concurso público prevista no art. 37, inciso II, da CF/88 (**item 3.3.1**);

4.2. A LM nº 15.380/11 não prevê as atribuições dos cargos de provimento em comissão existentes na FTMS, infringindo o art. 37, inciso V, da CF/88 e o entendimento do STF acerca do tema (**item 3.3.2**);

4.3. Para o cargo em comissão de Supervisor Técnico II, houve provimento em quantitativo superior ao número de cargos previstos no Anexo I da LM nº 15.380/11 (**item 3.3.2**);

4.4. Há servidores nomeados para cargos em comissão que não exercem funções de chefia, direção e assessoramento, desempenhando rotinas burocráticas que não se coadunam à espécie de provimento citada, contrariando o art. 37, inciso V, da CF/88 e o entendimento do STF (**item 3.3.2.1**).

4.5. A FTMS conta com servidores cedidos da Administração Direta de maneira não temporária, em contrariedade à natureza e à finalidade da cessão de servidores (**Item 3.3.3**);

4.6. Há vulnerabilidade dos mecanismos de controle da folha de pagamento da entidade, uma vez que uma única equipe de servidores é encarregada de fazer todas as etapas do processo de pagamento de servidores, em contrariedade ao preceito da segregação de funções (**Item 3.3.6**);

4.7. O Portal da Transparência próprio da FTMS não oferece dados relacionados ao pessoal (listagem de servidores e remunerações pagas), o que frustra e dificulta o controle social e a transparência pública. No mesmo sentido, em relação aos servidores cedidos da Administração Direta, não há quaisquer informações a respeito nem ferramenta que possibilite o cruzamento de informações, restando inviável à população exercer o controle sobre a remuneração e benefícios totais pagos pelo Município a cada agente público (**item 3.3.8**);

4.8. Os prontuários funcionais dos servidores não são padronizados e há casos pontuais de falta de importantes documentos na montagem e instrução de algumas das pastas analisadas, o que evidencia falha no controle interno documental da entidade. **(Item 3.3.4).**

Em 09.06.2020.

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Agente de Fiscalização

DANIELLA RIBEIRO DO VALLE SARTI
Agente de Fiscalização

RENATO SAMBRA SUYAMA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 5

De acordo, em

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