

DESPACHO**Inquérito Civil n. 14.0208.0000128/2023-2**

Vistos.

Trata-se de Inquérito Civil, instaurado mediante representação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, informando o julgamento das contas da Câmara Municipal de Bebedouro, exercício de 2018, com parecer desfavorável.

Os motivos que ensejaram o julgamento desfavorável pelo Tribunal de Contas do Estado São Paulo foram:

1. Excessiva devolução de duodécimos (18,73%), comprometendo a programação do Poder Executivo e desvirtuando o limite de gastos com pessoal;
2. Irregularidades na composição do controle interno, pois conta com membros de outras Comissões (Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio e Comissão de Licitações), caracterizando ausência de impessoalidade e segregações de funções, e membros com baixo nível de escolaridade;
3. Ausência de alternatividade da Comissão de Licitações, afrontando o art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93;
4. Duplicidade de pagamento na execução do Contrato nº 10/2018;
5. Indevido provimento do cargo em comissão de Assistente Técnico de Gabinete, com atribuições burocráticas e técnico-administrativa;
6. Provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria sem exigência de nível superior completo;
7. Concessão de gratificações incompatíveis com a Constituição Federal: gratificação de assiduidade e incorporação da referida gratificação (Lei Complementar Municipal n. 58/2008); gratificação por participação na Comissão de Licitações, prevista em patamar excessivo, com diversos membros e sem correlação com as atribuições dos postos originais ocupados pelos servidores; gratificação por participação na Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio, com excessivo número de membros, porém há servidores com atribuições para tais atividades, como Diretora do Departamento Administrativo-Financeiro e de Auxiliar de Tesouraria; gratificação por participação na Comissão do Serviço de Informações ao Cidadão, com excessivo número de servidores (seis), em comparação com o volume de trabalho, uma vez que a Câmara recebeu apenas duas solicitações de informações no exercício; Gratificação de Nível Universitário sem correlação entre o título e a área do conhecimento inerente às atribuições do cargo público; gratificação de função (art. 156 da Lei Municipal nº 2.693/1997).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também fez diversas recomendações à Câmara Municipal de Bebedouro, entre elas:

a) aprimore a gestão dos adiantamentos, utilizando o sistema bancário como método adequado para recebimento de devolução de eventuais saldos não utilizados, bem como proceda com maior detalhamento os relatórios acerca das atividades realizadas, sem prejuízo de observar a modicidades dos gastos sob tal rubrica;

b) adéque o controle dos gastos de combustíveis, passando a adotar diários de bordo com informações acerca do destino e deslocamento dos veículos onde constem relatórios circunstanciados e documentados, aos quais poderiam ser acrescentados motivo, descrição da agenda, e a autorização do responsável pela liberação;

c) alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (artigo 1º da LRF e artigo 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado TCESP SDG nº 34/2009;

d) observe com rigor o artigo 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993;

e) regularize os termos acerca da rescisão unilateral do contrato observando o quanto previsto no artigo 58, II, c/c o artigo 79, I, da Lei nº 8.666/1993;

f) forneça, de forma objetiva, as informações acerca das licitações e contratos realizados pela Edilidade, dando cumprimento à Lei de Acesso à Informação;

g) abstenha-se de realizar pagamentos em decorrência do exercício de função gratificada a ocupante de cargo de livre provimento;

h) atenda às recomendações do Tribunal, sob pena de, no caso de reincidência sistemática no descumprimento de normas legais, ter suas contas rejeitadas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no artigo 104 da Lei Orgânica.

Inicialmente, ressalte-se que a inexigibilidade de licitação, em favor da empresa Governança Brasil (Contrato Administrativo n.º 10/2018), bem como o pagamento em duplicidade do valor de R\$ 2.850,00, são objetos de análise no Inquérito Civil nº 14.0208.0001234/2018-7.

No que tange ao cargo de Assistente Técnico de Gabinete e a escolaridade dos cargos em comissão, a Resolução nº 176, de 4 de outubro de 2021 transformou os cargos de Assistente Técnico de Gabinete em Assessor Parlamentar (art. 3º), bem como tornou obrigatório o ensino superior para provimento dos cargos em comissão (art. 4º).

No que se refere às gratificações, a gratificação de assiduidade foi julgada inconstitucional pela ADI n. 2154046-78.2021.8.26.0000. No entanto, a Lei Complementar nº 58, de 30 de abril de 2008, que estabeleceu a política de incorporação de vantagens pecuniárias para o servidor público municipal, prevê a incorporação da gratificação de assiduidade (art. 6º), vejamos:

“Art. 6º O servidor da Administração Direta, Indireta e do Poder Legislativo, efetivo, estável por força constitucional ou que tenha sido admitido entre 05/10/1983 e 05/10/1988, que recebo as gratificações de que tratem os Incisos IV, V, VI, VIII o **IX do art. 146 da Lei nº**

2.693/97, por período de 5 (cinco) anos sem interrupção, ou 10 (dez) anos intercalados, incorporá-las-á ao vencimento enquanto estiver em atividade, desde que tenha incidido contribuição providenciaria sobre o valor percebido.” (Sem grifos no original).

De acordo com o TCE, a incorporação da gratificação de assiduidade rompe “qualquer correlação entre o pagamento do benefício e o reconhecimento aos servidores que comprovem efetiva assiduidade no trabalho”. Assim, tal ato normativo demanda a análise de (in)constitucionalidade, perante o Procurador-Geral de Justiça e, caso entenda necessário, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nesse sentido:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Santa Gertrudes. Ação proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.772, de 05 de junho de 2020. Arguição de vício material por afronta aos artigos 124, § 5º, e 144, da Constituição Bandeirante, em razão da impossibilidade da incorporação de vantagem de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. Inconstitucionalidade evidenciada por afronta aos artigos 124, § 5º, 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.” (ADI nº 2032527-39.2021.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, j. 29.06.2022, v.u.);

Igualmente, a Gratificação de Nível Universitário, instituída pelo artigo 155 da Lei Municipal nº 2.693/1997, também demanda análise de (in)constitucionalidade perante o Procurador-Geral de Justiça e, caso entenda necessário, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pois, conforme narrado pelo TCE, “não está condicionada à correlação entre o título e a área do conhecimento inerente às atribuições do cargo público, sem a mínima prova de que as novas competências e habilidades adquiridas no curso possam ser concretamente proveitosas ao serviço.” Nesse sentido:

“Ementa: VOTO Nº 36895 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Bertioga n.º 129/95, na parte em que dispõe sobre adicional de remuneração sobre o salário base do cargo, a título de gratificação, por curso superior. Adicional concedido de modo genérico, indistinto e universal. Inadmissibilidade. Remuneração que deve considerar a aderência entre o nível de qualificação e as atribuições do cargo. Doutrina. Violação ao interesse público e às exigências do serviço. Inteligência dos arts. 111 e 128 da CE. Inconstitucionalidade do art. 56 em sua redação original e na redação dada pelo art. 1º da Lei Municipal de Bertioga n.º 160/95. Modulação. Inadmissibilidade. Inexistência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Observação sobre a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente, com observação, prejudicado o agravo interno. (ADI n. 2089396-22.2021.8.26.0000. Relator: Tasso Duarte de Melo. Órgão Especial. Data do julgamento: 06/09/2022).”

Outrossim, ao justificar a gratificação de função, prevista no art. 156 da Lei Municipal nº 2.693/1997, que “bonifica servidor designado para atender posição de chefia ou outra que não

justifique a criação de função ou cargo, limitado o pagamento à metade do valor da referência dos vencimentos”, a Câmara Municipal de Bebedouro defendeu seu pagamento ao ocupante do cargo de motorista, pois acumula a função de “operador de máquina copidora”. No entanto, tal gratificação merece passar pelo crivo do Procurador-Geral de Justiça e, eventualmente, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para análise de sua (in)constitucionalidade. Nesse sentido:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pedido de declaração de inconstitucionalidade. (...) GRATIFICAÇÃO POR CUMULAÇÃO DE CARGOS – Afirmação de inconstitucionalidade do 53 da Lei Complementar 55/2017 do Município de Mendonça, que institui “Gratificação de 20% a ser dada ao servidor público municipal que vier a acumular funções em prol do bom andamento do serviço público”, por violação ao disposto nos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual – Norma que não fixou critérios objetivos ou fundamentos para a concessão da gratificação, senão e apenas a concedeu de modo genérico, sem descrever ou justificar a adoção do benefício – Injustificável a utilização de gratificação ou adicional para majorar a remuneração de servidores – Conceder tais vantagens somente se justifica em situações específicas em razão de efetivo interesse público e às exigências do serviço, motivos não configurados na hipótese – Violação aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público, de obediência imposta pelo art. 111 da CE, de um lado e, de outro, do disposto no art. 128 da mesma Carta, segundo o qual “as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço” – Incorporação aos vencimentos dos funcionários e irredutibilidade de vencimentos que não subsiste em razão da inconstitucionalidade da norma – Jurisprudência – Inconstitucionalidade reconhecida, produzindo efeitos ex tunc, com ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente pagos aos servidores com fundamento nas normas declaradas inconstitucionais, posto que recebidos de boa-fé. MODULAÇÃO DE EFEITOS da declaração de inconstitucionalidade – Necessidade, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, e assim evitar solução de continuidade ou prejuízo de serviços essenciais – Efeitos da declaração a produzir-se ao cabo de cento e vinte (120) dias contados da data do julgamento, nos termos do acordão. Ação julgada procedente, com modulação. (ADI n. 2003727-98.2021.8.26.0000. Relator(a): João Carlos Saletti. Órgão Especial. Data do julgamento: 15/12/2021).”

Assim, oficiamos à Câmara Municipal de Bebedouro para informar se adequou o orçamento às suas respectivas despesas, a fim de evitar a superestimativa que compromete a programação do Poder Executivo e desvirtua o limite de gastos com pessoal; encaminhar os atos normativos que instituíram o controle interno e nomearam os membros; informar se está alternando os membros da Comissão de Licitações, conforme determina o art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93; informar a quantidade de membros e os valores pagos a título de gratificação por participação na Comissão de Licitações; gratificação por participação na Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio; gratificação por participação na Comissão do Serviço de Informações ao Cidadão; informar e comprovar se adotou ou adotará as recomendações emitidas

pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, descritas nos itens “a” ao “h”, deste despacho (doc. 9069925).

Em resposta, apresentou dados acerca da adequação do orçamento às despesas. Alegou que entre os exercícios financeiros de 2019 a 2022 não reajustou os repasses de verbas, mas para o exercício de 2023 tal medida foi necessária, visando o pagamento de benefícios suspensos com a Lei Complementar n. 173/2020.

Juntou as portarias de nomeações dos membros da Comissão de Licitações, comprovando a alternância (doc. n. 9464029 e 9464091). Igualmente, demonstrou os valores pagos a título de gratificação pela participação em comissão, gratificação por participação na Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio e gratificação por participação na Comissão do Serviço de Informações ao Cidadão. Tais valores foram reduzidos pela Lei Complementar Municipal n. 133/2020. A redação original da Lei Municipal n. 2.693/1997 previa gratificações de 50% do valor da referência do cargo ocupado pelo servidor, independente das funções exercidas na comissão. A Lei Complementar n. 133/2020 fixou os percentuais de 20%, 30% e 40% de acordo e função desempenhada, vejamos:

“Art. 154. Ao servidor ou funcionário público designado para participar de órgão de deliberação coletiva ou comissão será concedida gratificação, cujo percentual variará entre 20%, 30% e 40%, de forma parametrizada e de acordo e função desempenhada, na forma e modo abaixo indicados.

§ 1º Ao servidor ou funcionário público que atuar como membro ou assemelhado será concedida gratificação de 20% (vinte por cento); ao servidor ou funcionário público que desempenhar atribuições semelhantes às de secretário será concedida gratificação de 30% (trinta por cento); e ao servidor ou funcionário público que desempenhar atribuições semelhantes à de presidente será concedida gratificação de 40% (quarenta por cento); em todos os casos calculada sobre o vencimento base de seu cargo ou função;

§ 2º A designação do servidor para integrar órgão de deliberação ou para participar como membro de comissão deverá respeitar a existência de correlação lógica entre as atribuições do cargo ou função desse servidor com as finalidades do órgão colegiado ou com o desempenho de atividades específicas no órgão colegiado para o qual for designado.

§ 3º O mesmo servidor ou funcionário público somente poderá participar de até 4 (quatro) órgãos colegiados remunerados, cumulando as gratificações correspondentes, podendo participar de outros órgãos de deliberação coletiva, desde que não remunerados.

§ 4º A gratificação de que trata o caput deste artigo nunca será incorporada à remuneração do cargo efetivo do servidor público, nos termos do § 9º do art. 39 da Constituição Federal.”

Por sua vez, respondeu que adotou as recomendações apontadas pelo TCESP, descritas nos itens “a” ao “h”, do despacho doc. 9069925. Isso porque regulamentou o regime de adiantamento, por meio da Resolução nº 179/2022 (doc. n. 9464175). Adequou as despesas com combustíveis, criando sistema de diário de bordo e modelo para solicitação de uso do veículo

oficial (docs. n. 9523740, 9523764 e 9523773). Regularizou os contratos administrativos acerca da rescisão unilateral (doc. n. 9464189). Disponibilizou as informações acerca das licitações e contratos realizados pela Edilidade (<https://www.camarabebedouro.sp.gov.br/licitacao>). Acesso em 20/03/2023). Por fim, informou que não realiza pagamentos de funções gratificadas aos ocupantes de cargos em comissão.

No que tange ao controle interno da Câmara Municipal de Bebedouro, a Resolução nº 140/2013 definiu as atribuições e previu que a escolha dos membros da Comissão de Controle Interno será da Presidência da Mesa Diretora, entre os servidores efetivos (doc. n. 9464159). Já a Portaria nº 821/2022 fixou as gratificações a serem pagas aos referidos servidores (doc. n. 9464071).

Ressalte-se a inadequação do provimento, por meio de função gratificada, para o exercício das funções do controle interno. Tal atribuição é de natureza técnica e operacional, assim, deve ser ocupada por servidor aprovado em concurso específico. Nesse sentido, a jurisprudência do TJSP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.834, de 1º de setembro de 2021, do Município de Votorantim. CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA COM ATRIBUIÇÕES INCOMPATÍVEIS COM ESSE TIPO DE PROVIMENTO. Atribuições de natureza técnica que devem ser exercidas por servidores de carreira, pois não se referem a atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Desrespeito aos artigos 111 e 115, incisos II e V, da Constituição Estadual. FUNÇÕES DE CONFIANÇA DE "CONTROLADOR INTERNO" E "CONTROLADOR INTERNO SEG". Lei que confere a essas hipóteses atribuições técnicas e burocráticas. Impossibilidade. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente, com modulação dos efeitos e observação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2110506-43.2022.8.26.0000; Rel. Des. Moacir Peres; j. 07/12/2022).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Tabapuã. Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos arts. 7º e 10 da Lei nº 2.408, de 17 de junho de 2013 que “institui o sistema de controle interno do poder executivo de tabapuã e dá outras providências”. Alegação de ausência de descrição em lei das atribuições das funções gratificadas em sentido amplo. Alegação de violação aos artigos 35, 111, 115, incisos II e V, e 144, da Constituição Estadual. Tema 1.010 de Repercussão Geral. Função de confiança cujas atribuições são eminentemente técnicas ou profissionais, próprias de cargos de provimento efetivo. Inexistência de funções de assessoramento, chefia e direção, com atribuições meramente burocráticas, técnicas e operacionais. Afronta aos arts. 111, 115, II e V, e 144 da Constituição Estadual. Tema 1.010 de Repercussão Geral, do C. STF. Precedentes deste C. Órgão Especial e dos Tribunais Superiores. Ação procedente, com modulação de efeitos e anotação” (Ação Direta De Inconstitucionalidade N° 2023559-83.2022.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, j. 09.11.2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ARTIGOS 7º E 10 DA LEI Nº 514, DE 5 DE AGOSTO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE NOVAIS/SP, QUE “INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO DE NOVAIS” DISPOSITIVOS QUE DISCIPLINAM A FUNÇÃO DE CONFIANÇA DE 'COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO' AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES QUE INVIABILIZA O CONTROLE DE LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL POSTO EM QUESTÃO, ADEMAIS, QUE REPRESENTA ESSENCIALMENTE ATIVIDADES DE NATUREZA TÉCNICA E PROFISSIONAL, A DEMANDAR PROVIMENTO DE SERVIDOR PARA CARGO EFETIVO PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO C. ÓRGÃO ESPECIAL VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 35, 111, 115, INCISOS II E V, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODULAÇÃO DOS EFEITOS PARA 120 DIAS A PARTIR DO JULGAMENTO IRREPETIBILIDADE DOS VALORES PAGOS PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS E OBSERVAÇÃO” (Ação Direta De Inconstitucionalidade Nº 2023313-87.2022.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 09.11.2022)”.

Assim, oferecemos representação ao Procurador-Geral de Justiça para o exame de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar nº 58, de 30 de abril de 2008, restrita à incorporação da gratificação de assiduidade; do artigo 155 da Lei Municipal nº 2.693/1997 (gratificação de Nível Universitário); do art. 156 da Lei Municipal nº 2.693/1997 (gratificação de função); e da Resolução nº 140/2013, que regulamentou o Sistema de Controle Interno (doc. n. 9592626).

Sobreveio cópia da petição de inicial, da ação direta de inconstitucionalidade, nº 2158722-98.2023.8.26.0000, promovida pelo Procurador-Geral de Justiça, em face do art. 2º, da Resolução nº 140, de 25 de junho de 2013, do Município de Bebedouro, na redação original, e na redação dada pelas Resoluções nº 177, de 13 de dezembro de 2021, e nº 183, de 27 de junho de 2022 (que regulamenta o SISTEMA DE CONTROLE INTERNO e define as atribuições dos integrantes da COMISSÃO DE CONTROLE INTERNO da Câmara Municipal de Bebedouro), bem como do art. 156, da Lei nº 2.693, de 26 de agosto de 1997, em sua redação original e na redação dada pela Lei Complementar nº 82, de 19 de abril de 2011 (que dispõe sobre a gratificação de função).

Considerando que a referida ação direta de inconstitucionalidade não mencionou o adicional de graduação, novamente, representamos ao Procurador-Geral de Justiça para o exame da inconstitucionalidade do adicional pago aos servidores públicos que comprovam a conclusão de graduação em nível superior, pois não exige correlação entre as atribuições do cargo exercido e o diploma obtido. Ao contrário do adicional de graduação conferido aos detentores de pós-graduação lato sensu e stricto sensu, em que há previsão expressa acerca da relação do curso com a área de atuação no serviço público (art. 155, § 5º).

No entanto, a nova representação foi arquivada, com a justificativa de que o objeto já foi apurado nos autos da ADI n. 2158722-98.2023.8.26.0000 (doc. n. 11098363).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2158722-98.2023.8.26.0000, foi julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 140, de 25 de junho de 2013, na redação original, e na redação dada pelas Resoluções nº 177, de 13 de dezembro de 2021 e nº 183, de 27 de junho de 2022, bem como do art. 156 da Lei nº 2.693, de 26 de agosto de 1997, em sua redação original e na redação que lhe foi dada pela Lei Complementar nº 82, de 19 de abril de 2011, ambos do Município de Bebedouro. Houve modulação dos efeitos restrita à declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 140, de 25 de junho de 2013, do Município de Bebedouro.

Assim, oficie-se à Prefeitura Municipal de Bebedouro, à Câmara Municipal de Bebedouro, ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro "Victório Cardassi", ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bebedouro e ao Serviço Assistencial dos Funcionários e Servidores Municipais de Bebedouro, com cópia do acórdão (doc. n. 11717168), para que descrevam, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar do recebimento do ofício, os servidores públicos beneficiados com a gratificação instituída pelo art. 156 da Lei Municipal nº 2.693/1997, com exceção daqueles que tiveram incorporações anteriores à Emenda Constitucional nº 103, de 2019; e comprovação de que cessarão, imediatamente, os pagamentos da referida gratificação, com exceção daqueles que tiveram incorporações anteriores à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Bebedouro, 10 de outubro de 2023.

HERBERT WYLLIAM VÍTOR DE SOUZA OLIVEIRA
Promotor de Justiça

CAMILA FERNANDA RIBEIRO POLSANI
Analista Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **HERBERT WYLLIAM VITOR DE SOUZA OLIVEIRA, Promotora de Justiça**, em 16/10/2023, às 14:49, conforme art. 1º, III, "b", da Lei Federal 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida [neste site](#), informando o código verificador **11722037** e o código CRC **98C3AA00**.