



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

642

EXMO. VEREADOR ANTÔNIO FRANCO DOS SANTOS "BACANA"
PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO Nº 01/2019

VOTO VENCIDO

REF.: RELATÓRIO FINAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO Nº 01/2019

CONSIDERAÇÕES / ESCLARECIMENTOS PESSOAIS DO RELATOR

Inicialmente, cumpre efetuar alguns esclarecimentos que julgo necessários não só com relação a minha postura no âmbito da atuação da presente Comissão Parlamentar de Inquérito, como também a correta interpretação da questão ora tratada.

Na qualidade de Vereador eleito pela municipalidade garçense, plenamente consciente da responsabilidade de fielmente cumprir a outorga popular a mim concedida, busquei sempre com respeito, lisura, sinceridade e verdade relativamente às pessoas/autoridades envolvidas na apuração dos fatos objeto da CPI, totalmente desprovido de qualquer partidarismo ou tendência política.

Como cristão, jamais agiria com um espírito de leviandade, inverdade e manipulação de situações para prejudicar ou favorecer a quem quer que seja, pois com o devido temor a Deus, sei que agir de forma enganosa, injusta ou desigual, ou seja, "ser uma balança enganosa", é abominável aos olhos de Deus.

Como jurista, visto a minha formação e atuação na área do direito, lembrando-me de meu juramento em jamais burlar ou atuar contra o direito, atuei sempre fitando os ditames legais, bem como os princípios do direito.

Assim, com uma postura séria e isenta de ânimos, devidamente auxiliado pela brilhante Procuradoria da Câmara Municipal de Garça, após buscar inúmeros subsídios para respaldar o meu parecer e, por conseguinte, o voto, os quais apresento na sequência.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

1. RELATO DOS FATOS

Por iniciativa dos vereadores Antônio Franco dos Santos “Bacana”, Fábio José Polisinani, Patrícia Morato Marangão, Paulo André Faneco e Pedro Santos, fora apresentado Requerimento, datado de 13 de fevereiro de 2019, solicitando a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar eventuais irregularidades nos procedimentos de atribuição de classes aos professores investidos em função de confiança, durante os exercícios de 2017 e 2018, ocasionando possíveis danos ao erário.

Segundo os autores, a instauração da CPI se mostrou necessária, pois, “*com a publicação do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, o Prefeito Municipal permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse ter atribuída, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo que, de fato, não será exercida, ao passo que se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função*”.

Além disso, salientaram que a Lei Complementar Municipal nº 01/2014 (Estatuto do Magistério Público Municipal de Garça), em seu art. 62, § 2º, apenas garantiu ao servidor que **acumular licitamente dois cargos efetivos**, providos através de concurso público, o direito de receber, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do exercício de função de confiança, quando designado para tal.

Por tais razões, com fundamento nos artigos 69 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, instaurou-se a CPI nº 01/2019, a qual foi composta durante a 3ª Sessão Ordinária de 2019, oportunidade em que foram nomeados seus membros, nos termos da Portaria nº 1.328, de 19 de dezembro de 2019.

66A



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ato contínuo, após a colheita das provas documentais e testemunhais no decorrer do procedimento investigativo, vieram os autos conclusos a este Relator, objetivando a confecção do relatório e respectivo voto.

É o que cumpre a relatar.

2. DAS PROVAS COLHIDAS PELA COMISSÃO

Inicialmente, os membros da CPI deliberaram acerca das regras de trabalho e funcionamento da Comissão. Além disso, requisitaram do Prefeito Municipal o encaminhamento da relação pormenorizada dos professores concursados em apenas um cargo que tiveram atribuída, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo, conforme autorizado pelo Decreto nº 8.487/2017, bem como cópia dos respectivos atos administrativos de atribuição (fls.15).

As convocações das testemunhas ocorreram durante os meses de fevereiro e março de 2019, oportunidade em que se procedeu à oitiva do Sra. Rosely Gabana Padilha Silva, Secretária Municipal de Educação, Sr. João Carlos dos Santos, Prefeito do Município de Garça, e Sr. Marcos Roberto dos Santos, Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, tudo conforme consignado em mídia digital (DVD) acostada aos autos deste Inquérito Parlamentar (fls. 52).

Sinteticamente, a primeira depoente, Sra. **ROSELY GABANA PADILHA SILVA**, Secretária Municipal de Educação, afirmou ter solicitado ao Prefeito Municipal que procedesse à alteração inaugurada pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, a **fim de possibilitar aos professores concursados em apenas um cargo que tivessem atribuída, após serem designados para função gratificada** (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma outra classe em acúmulo.

Afirma que requereu tal alteração, pois, no momento da composição de sua equipe junto à Secretaria de Educação, houve a recusa de vários professores investidos em apenas um cargo para ocuparem funções de confiança (Coordenação, Supervisão

[Handwritten signature]

GA



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

ou Direção), preferindo estes lecionar no cargo efetivo, acrescendo-se em sua remuneração a classe em acúmulo (cargo temporário), ao invés de serem designados para tais funções.

Asseverou que, em razão de a legislação possibilitar que os professores investidos em dois cargos efetivos se afastem de ambos para ocupar função de confiança, entendia que o professor concursado em apenas um cargo poderia acumular outro de natureza temporária (classe em acúmulo), sem o correspondente exercício, de modo a se afastar de ambos para assumir função de confiança, tornando-se financeiramente vantajoso o exercício de tais funções, percebendo, em razão disso, a remuneração das duas classes (efetiva e em acúmulo), adicionalmente à gratificação da funções de confiança.

Ponderou que, em tais casos, os professores investidos em apenas um cargo efetivo, quando contratados temporariamente para a classe em acúmulo, embora não cumprissem as funções de professor em sala de aula, exerciam outras atividades como coordenador, supervisor ou diretor.

Declara que tal medida foi tomada com base em um estudo prévio realizado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, não havendo qualquer impacto financeiro ou prejuízo ao erário público.

Afirmou não ser viável o aumento no valor da gratificação de função (Coordenação, Supervisão ou Direção), a fim de garantir a adesão dos professores na composição de sua equipe, pois, no seu entender, tal medida iria beneficiar todos os professores designados para tais funções, e não apenas os que se encontravam investidos exclusivamente em um cargo efetivo.

Por fim, assegurou ter havido outros casos em que se demandou mais de um professor para suprir a demanda de determinada classe, além do fato ocorrido com a sala do Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Profª. Maria Helena Santos Miranda, em que adveio o pagamento de 05 (cinco) professores para suprir a demanda, ante os afastamentos ocorridos para ocupar funções de confiança.

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Em apertada síntese, quando do depoimento da Sr. **JOÃO CARLOS DOS SANTOS**, Prefeito Municipal, foi dito que, por ocasião da publicação do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, o Executivo verificou não haver adicional de custos que venham trazer prejuízo ao erário, sendo tal medida adotada em razão da dificuldade encontrada no início de sua gestão para compor os quadros de Diretores, Coordenadores e Supervisores pedagógicos, ante a negativa dos profissionais do quadro.

Declarou que a Secretária Municipal de Educação, Sr^a. Rosely Gabana Padilha Silva, tomou posse somente em fevereiro de 2017, por questões que a impediam em função dos vínculos que possuía com o Estado, de modo que a solicitação e protocolo, objetivando a alteração introduzida pelo Decreto Municipal nº 8487/2017, foi realizado em 10 de janeiro de 2017.

No seu entendimento, a Lei Complementar Municipal nº 23/2016, em seu art. 62, § 3º, garante o direito ao professor efetivo em um único cargo acumular lícitamente o segundo cargo, podendo se afastar de ambos os cargos, com a percepção de ambas remunerações, para o exercício de função gratificada, esta também remunerada com o adicional de função.

Afirma que a LC nº 23/2016 possuía vícios, pois, de acordo com o seu teor, as atribuições de classes se davam em três oportunidade. Num primeiro momento, aos professores efetivos. Após, aos profissionais efetivos no acúmulo. E, por fim, aos professores temporários classificados em processo seletivo. Declara que tais procedimentos ocasionavam confusões de interpretação.

Reiterou não ter havido qualquer prejuízo ao erário, trazendo números comparativos entre os exercícios de 2016 e 2018, asseverando que, em ambos, mostrou-se necessária a contratação de 102 professores temporários, mesmo com a alteração introduzida pelo Decreto Municipal nº 8487/2017, não havendo aumento de custo ao erário.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Ponderou que nomeação de 05 (cinco) professores para suprir a demanda de determinada sala de aula, se tratou de uma coincidência que não pode ser explicada, embora tais professores pudessem ter se afastado nas mais variadas salas de aula que compõe a rede municipal de ensino.

Afirma que a Prefeitura realizou um estudo prévio com relação ao impacto financeiro decorrente da medida adotada, não havendo, todavia, qualquer aumento de custo ou prejuízo ao erário.

Ponderou, ainda, que a medida em questão trouxe economia ao município, pois o montante previsto nas rubricas orçamentárias para remuneração não demandou qualquer suplementação.

Ademais, afirma que os vícios e incorreções existentes na LC nº 23/2016 foram sanados pela municipalidade com a aprovação do novo Estatuto do Magistério, ocorrida em 2018.

Complementou que a nomeação de 05 (cinco) professores para suprir a demanda de determinada sala de aula, somente ocorreu em razão da permissividade da LC nº 23/2016, e que discorda da falsa interpretação de que tais profissionais estão recebendo e, efetivamente, não estão trabalhando, pois, embora tenham sido designados para tal sala de aula, desempenharam as funções de confiança (Coordenação, Supervisão ou Direção).

Em seguida, a Comissão procedeu a oitiva do **Sr. MARCOS ROBERTO DOS SANTOS**, Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, o qual, em síntese, informou que, no final de setembro de 2018, recebeu uma planilha da Secretária Municipal de Educação, em que foi solicitado um comparativo de valores do exercícios de 2016 e 2018, tendo por base alguns nomes por ela indicados, cujo relatório foi entregue em outubro de 2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Declarou que o impacto financeiro é de competência pela Secretaria Municipal da Fazenda, de modo que não foi realizado, por parte do Departamento de Recursos Humanos, qualquer estudo quando da edição do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017.

Asseverou que o Departamento de Recursos Humanos apenas realiza os trâmites documentais das contratações, e que o processo de atribuição de classes é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, não possuindo conhecimento de suas peculiaridades.

Concluída a produção de provas testemunhais, a Comissão requisitou do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura cópia do comparativo salarial dos professores, confeccionado entre os meses de setembro e outubro de 2018, a pedido da Secretária Municipal de Educação, conforme declarado perante esta CPI.

Além disso, requisitou-se o envio de relatório dos valores dispendidos pela municipalidade, durante os exercícios de 2017 e 2018, com as classes em acúmulo dos professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), conforme autorizado pelo Decreto nº 8487/2017.

Encerradas a fase instrutória, o processo se fez conclusivo para a relatoria e os votos dos vereadores.

3. VOTO DO RELATOR

Em atenção ao disposto no art. 73 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal, passo a proferir meu voto com as seguintes conclusões sobre a comprovação e autoria dos fatos.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

DA ILEGALIDADE DO DECRETO Nº 8.487/2017 E DO DANO AO ERÁRIO PÚBLICO

Das provas colhidas no decorrer do inquérito parlamentar, verificou-se que toda celeuma se **resume na verificação da legalidade, ou não, do Decreto nº 8.487**, de 12 de janeiro de 2017, que possibilitou aos professores concursados em apenas um cargo que tivessem atribuída uma segunda classe em jornada dupla, em caráter temporário, mesmo após serem designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção).

Com tal medida, possibilitou-se **que o professor se afastasse de ambas as classes e recebesse, além dos vencimentos de dois cargos (efetivo e temporário), a gratificação decorrente do exercício da respectiva função, sem que lecionassem, em contra partida, nas respectivas salas de aula.**

Vejamos o teor da alteração introduzida pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017:

Art. 2º (...)

...

§ 3º Ao professor designado para função gratificada, ou a ser designado, fica garantido o direito de se inscrever para atribuição de classes em acúmulo, podendo o docente acumular lícitamente o cargo efetivo com a classe atribuída em jornada dupla, oportunidade que se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função.

Constata-se que referido ato regulamentar permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse ter atribuída, **após ser designado para função de confiança** (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo (de caráter temporário) que, de fato, não será exercida, pois se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Ou seja, ao dispor sobre a possibilidade de atribuição de classe em acúmulo, através de jornada dupla, o chefe do Poder Executivo praticou autêntico ato legislativo, conforme preceitua o artigo 224 da Lei Orgânica do Município de Garça:

Art. 224. A lei assegurará a valorização dos profissionais de ensino mediante a fixação de planos de carreira para o Magistério Público municipal, com piso salarial profissional, carga horária compatível com o exercício das funções e ingresso exclusivamente por concursos públicos de provas e títulos.

O referido dispositivo da Lei Orgânica, de eficácia limitada, dependerá da existência de uma Lei para “mediar” a sua aplicação, cujo teor foi disciplinado, à época dos fatos, pela Lei Complementar Municipal nº 23/2016, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Garça.

Desta feita, o referido Estatuto do Magistério, em seu artigo 62, § 2º, apenas garantiu ao servidor que acumulasse lícitamente **2 (dois) cargos de carreira, investidos em caráter efetivo, por meio de concurso público**, o direito de receber, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do exercício de função de confiança, quando designado para tal, senão vejamos:

Art. 62. (...)

(...)

*§ 3º O servidor que **acumular lícitamente 2 (dois) cargos de carreira**, quando designado para ocupar função de confiança, receberá, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do seu exercício, devidamente prevista em Lei.*

De tal modo, a legislação municipal de regência **NÃO AUTORIZOU**, em dispositivo algum, ao professor investido em apenas um cargo, quando designado para função gratificada, o direito de acumular o cargo efetivo com outro de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo, de modo a se afastar de ambas as classes e receber, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente da respectiva função de confiança.

730



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, diferentemente do que declarou o Chefe do Executivo em seu depoimento à esta CPI, a Lei Complementar Municipal nº 23/2016, jamais garantiu o direito ao professor efetivo em um único cargo acumular licitamente o segundo cargo de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo, de modo a se afastar de ambos para exercer função de confiança, esta também remunerada com a gratificação de função.

Inclusive, o próprio Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Garça (Lei nº 2.680/91), em seu art. 163, apenas possibilitou que aos servidores que acumulassem licitamente dois cargos de carreira (de natureza efetiva), a possibilidade de se afastar de ambos para o exercício de cargos em comissão:

Artigo 163 – O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente 2 (dois) cargos de carreira, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos.

O Estatuto do Magistério do Município de Garça, bem como o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, regulamentando o disposto no art. 224 na Lei Orgânica do Município de Garça, expressamente possibilitaram que apenas o servidor que acumulasse licitamente 02 (dois) cargos de carreira, o direito de perceberem, além dos vencimentos dos cargos, a gratificação de função.

Na Administração Pública, **não há espaço para liberdades e vontades particulares**, cabendo ao agente público sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, o interesse público, e sempre segundo àquilo que **a lei lhe impõe, só podendo agir secundum legem**.

Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma lícita, sem cometer ilegalidades, determinando como ele deverá agir.



748

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

De acordo com Diogenes Gasparini: *"O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular"*. (Direito Administrativo. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001)

Portanto, **não caberia ao Chefe do Executivo, por meio de Decreto regulamentar, sem a chancela do Poder Legislativo, dispor de maneira diversa**, estendendo ao professor investido em apenas um cargo, quando designado para função de confiança, o direito de acumular o cargo efetivo com outro de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo (jornada dupla), percebendo, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente da respectiva função.

Ao possibilitar tal acumulação, o Prefeito incorreu em conduta típica do Poder Legislativo, ao inovar matéria prevista na lei de regência (LCM nº 23/2016) e extrapolar os limites impostos nos dispositivos do Estatuto do Magistério Público Municipal, abusando de seu poder regulamentar, em verdadeira afronta ao princípio da legalidade (art. 37 da CF/88).

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica quanto a possibilidade de controle jurisdicional e político (art. 49, V, da CF/88) nos casos em que se verificar o abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*:

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)".

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Doutrina. Precedentes (RE 318.873 AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 1/2005. [AC 1.033 AgR-QQ, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.]

Em razão deste ato ilegal perpetrado pelo Prefeito, situações absurdas passaram a ocorrer no processo de atribuição de classes da Secretaria Municipal de Educação, a exemplo do **pagamento de até 05 (cinco) professores para prover uma única sala de aula.**

Fato semelhante ocorreu em diversas salas de aula, a exemplo do Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Profª. Maria Helena Santos Miranda, em que a docente titular se afastou, com percepção dos vencimentos, para o exercício da função de confiança de Supervisor Pedagógica, conforme constatado pela resposta do Requerimento nº 828/2018 (fls. 04/06).

Assim, para prover tal sala, designou-se mais uma professora, a qual, da mesma forma, também se afastou, com a percepção do vencimento, para o exercício de função de confiança. Em razão disso, outra docente foi designada para referida turma, afastando-se, igualmente, para exercer a função de Coordenador Pedagógico. Por fim, à quinta e última professora foi atribuída tal sala, lecionando até o fim do ano letivo.

Inclusive, tal fato foi devidamente confirmado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Rosely Gabana Padilha Silva, em seu depoimento prestado perante esta CPI (mídia digital – fls. 52), assegurando ter havido outros casos em que se demandou mais de um professor para suprir a demanda da classe.

Se houvesse a estrita aplicação dos preceitos da Lei Complementar Municipal nº 23/2016, sem a inovação legislativa trazida pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, não haveria, como na hipótese analisada, a ocorrência de até 05 (cinco) professores



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

recebendo pela mesma sala de aula, mas afastados para o exercício de função de confiança do Prefeito.

Isso porque, de acordo com o art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016, os professores investidos em apenas um cargo efetivo deveriam optar por assumir outra classe em acúmulo, mediante jornada dupla, ou por ocupar função de confiança (Diretor, Supervisor ou Coordenador), **impossibilitando que tais profissionais fossem remunerados pela mesma classe, sem que, em contra partida, exercessem o magistério nas respectivas salas de aula.**

Caberia ao Prefeito Municipal, quando da edição do Decreto nº 8.487/2017, velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, conforme expressamente consignado no art. 4º da Lei nº 8.429/92 (LIA):

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Contudo, a inovação legislativa inaugurado pelo Chefe do Executivo possibilitou que diversos professores, mesmo após designados para função de confiança, tivessem atribuída nova classe em acúmulo, ocasionando casos em que até cinco (05) professores recebessem pela mesma classe, mas cientes de que não iriam nela lecionar, pois estavam afastados para o exercício de função de confiança.

Evidente que a prática de tal ato, ao menos em tese, **ocasionou dano ao erário**, pois fora realizada despesa de pessoal sem a correspondente autorização legislativa, embasada apenas em Decreto que extrapolou a competência regulamentar do Prefeito, na medida em que inovou a ordem jurídica local, mediante benefício funcional não previsto em lei.

Assim, conforme relatório encaminhado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal (mídia digital – fls. 59/60), foram dispendidos pela



77A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

municipalidade, durante os **exercícios de 2017 e 2018**, com as classes em acúmulo dos professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados em função de confiança, respectivamente, o montante de **R\$ 488.798,41** e **R\$ 406.101,56**.

Portanto, durante o período de vigência do Decreto nº 8.487/2017, o município de Garça arcou com **R\$ 894.899,97** (oitocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos), relativamente à concessão de classes em acúmulo de professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados para função de confiança, sem que houvesse lei dispor a respeito.

Sobre o tema, a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, classifica como **ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário a concessão de benefício administrativo sem observância das formalidades legais**, bem como a realização de despesas não autorizadas em lei:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; - g.n.

Durante os exercícios de 2017 e 2018, ao dispendir o montante de **R\$ 894.899,97** com a concessão das referidas classes em acúmulo, sem que houvesse lei dispor a respeito, o Prefeito concedeu benefício administrativo sem observância das formalidade legais, ao revés do contido no art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016 (Estatuto do Magistério Municipal) e no art. 163 da Lei nº 2.680/91, inovando a ordem jurídica por meio de Decreto regulamentar



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

780

Inclusive, o pagamento de até 05 (cinco) professores para o provimento de uma única sala de aula (p. ex.: Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Profª. Maria Helena Santos Miranda), **evidencia a malversação de recursos públicos** pelo Poder Executivo, na medida em que a legislação não permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse perceber, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), outra classe em acúmulo.

Logo, a concessão do referido benefício administrativo aos professores concursados em apenas um cargo, sem a observância das formalidades aplicáveis à espécie, ocasionando a realização de despesas não autorizadas em lei, **poderá caracterizar, ao menos em tese, ato de improbidade administrativa do Prefeito Municipal, ocasionando prejuízo ao erário, nos moldes dos artigos 4º, 10, VII, IX, da Lei nº 8.429/92.**

Por outro lado, ao extrapolar a competência regulamentar, mediante a edição do Decreto nº 8.487/2017, o Alcaide, em tese, incorreu em ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública, pois praticou ato visando fim proibido em lei:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Desta forma, ao possibilitar que os professores concursados em apenas um cargo tivessem atribuída uma segunda classe em jornada dupla, em caráter temporário, mesmo após serem designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), o Prefeito Municipal **agiu “contra legem”**, pois o citado benefício funcional não encontra qualquer respaldo na legislação de regência, **extrapolando a competência regulamentar**, diversamente do previsto na regra de competência.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Verificada, em tese, a ocorrência de ato de improbidade administrativa, necessário consignarmos a existência do elemento subjetivo na conduta dos agentes que supostamente cometeram atos ilícitos, sendo o dolo exigido para os casos do art. 11 (que atenta contra os princípios da administração pública), bem como o dolo ou a culpa para as hipóteses do art. 10 (que causa lesão ao erário) da LIA.

Confira-se a lição de Fábio Medina Osório:

"A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio da LGIA sobre o assunto. Isto se dá, como já dissemos à exaustão, por força dos textos constitucionais que consagram responsabilidades subjetivas dos agentes públicos em geral, nas ações regressivas, e que contemplam o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade e a interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos no desempenho de suas funções sancionatórias. Portanto, a improbidade administrativa envolve, modo necessário, a prática de condutas gravemente culposas ou dolosas, inadmitindo responsabilidade objetiva". (Teoria da improbidade administrativa, São Paulo: RT, 2007, p. 291)

No cotejo das provas colhidas durante o inquérito parlamentar, constata-se a existência do dolo na conduta do Alcaide, pois, tanto a Secretária Municipal de Educação, quanto o próprio Chefe do Executivo, foram categóricos em reconhecer, durante os depoimentos (mídia digital – fls. 52), que o Decreto nº 8.487/2017 foi editado para atender aos interesses dos Professores (e não o interesse público), a fim de tornar financeiramente vantajoso o exercício das funções de confiança pelos profissionais concursados em apenas um cargo.

Ambos reiteraram a máxima de que o Decreto foi editado, pois, no início do mandato, houve a recusa de vários professores investidos em apenas um cargo para ocuparem funções de confiança (Coordenação, Supervisão ou Direção), preferindo estes lecionar



80A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

no cargo efetivo, acrescendo-se em sua remuneração a classe em acúmulo (cargo temporário), ao invés de serem designados para tais funções gratificadas.

Ou seja, o Prefeito editou o famigerado Decreto regulamentador, ao **arrepio** do contido no art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016 e no art. 163 da Lei nº 2.680/91, a fim de atender aos interesses financeiros de determinados Professores concursados em apenas um cargo, que preferiam exercer o magistério em sala de aula, ao invés de serem designados para funções de Coordenação, Supervisão ou Direção.

Inclusive, a Secretária de Educação, quando indagada pelos membros da CPI, afirmou não ser viável o aumento no valor da gratificação de função, a fim de garantir a adesão dos professores na composição de sua equipe, pois, no seu entender, tal medida iria beneficiar todos os professores designados para tais funções, e não apenas os que se encontravam investidos exclusivamente em um cargo efetivo.

Assim, restou-se patente o dolo na conduta do Prefeito, na medida em que seu verdadeiro intuito era apenas beneficiar financeiramente uma parcela dos professores investidos em apenas um cargo efetivo, **em total detrimento da legalidade e do interesse público**, agindo de maneira expressa e consciente para descumprir os preceitos legais aplicáveis à espécie.

Por outro lado, o Chefe do Executivo, assim como a Secretária Municipal de Educação, foram uníssomos em afirmar que a Prefeitura realizou um estudo prévio de impacto financeiro, decorrente da medida adotada, não havendo, todavia, qualquer aumento de custo ou prejuízo ao erário.

Inclusive, Secretária de Educação afirmou que tal estudo foi realizado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura.

Contudo, por ocasião do depoimento do Diretor de RH da Prefeitura (mídia digital – fls. 52), Sr. Marcos Roberto dos Santos, foi dito que, somente no final



81A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

de setembro de 2018, recebeu uma planilha da Secretária Municipal de Educação, em que foi solicitado um comparativo de valores, tendo por base alguns nomes por ela indicados, cujo relatório foi entregue à Secretária apenas em outubro de 2018.

Na verdade, conforme se denota do estudo encaminhado a esta Casa de Leis (mídia digital – fls. 55), apenas foi realizado, no mês de outubro de 2018, um comparativo de valores dispendidos nos exercícios de 2016 e 2018. Ou seja, quase dois anos após a inovação jurídica inaugurada pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, restando **irrefragável a culpa do agente na implementação da medida, levada a efeito sem qualquer estudo prévio de impacto financeiro.**

Ou seja, diversamente do que declarado, não se constatou a existência de qualquer estudo de impacto financeiro prévio à implantação da medida, evidenciando, noutro giro, o caráter imprudente e irresponsável das despesas realizadas.

Diante da total falta de planejamento, verificou-se a ocorrência de até 05 (cinco) professores recebendo pela mesma sala de aula, mas afastados para o exercício de funções de confiança de livre nomeação do Prefeito.

Em resumo, restou configurado o dolo do Prefeito em descumprir os preceitos legais, a fim de beneficiar parcela dos professores investidos em apenas um cargo efetivo, bem como culpa grave na execução das despesas irregulares, visto que a medida foi implementada sem qualquer estudo de impacto financeiro, evidenciando o caráter imprudente do referido benefício administrativo, concedido através de Decreto.

Diante de tais constatações, verifica-se que a concessão do referido benefício administrativo aos professores concursados em apenas um cargo, sem a observância das formalidades aplicáveis à espécie, ocasionando a realização de despesas não autorizadas em lei, caracterizou, ao menos em tese, ato de improbidade administrativa do Prefeito Municipal, nos moldes dos artigos 4º, 10, VII, IX, e 11, I, da Lei nº 8.429/92.



820

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

4. DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, circunscrito estritamente às questões analisadas, voto pela adoção da seguinte medida: **“O encaminhamento deste Relatório ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado, a fim de que sejam apurados os fatos e promovida a responsabilização dos agentes que, ao menos em tese, praticaram atos de improbidade administrativa, seja no âmbito da jurisdição comum ou na jurisdição de contas, conforme disposto neste inquérito parlamentar.”**

É como voto.

Garça/SP, 16 de setembro de 2019.

REGINALDO LUIZ PARENTE
Relator



830

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

TERMO DE DELIBERAÇÃO
COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO Nº 01/2019

***Finalidade:** Apurar eventuais irregularidades nos procedimentos de atribuição de classes aos professores investidos em função de confiança, durante os exercícios de 2017 e 2018, ocasionando possíveis danos ao erário.*

Aos dezesseis dias do mês de setembro de dois mil de dezenove, na sede da Câmara Municipal de Garça, estiveram reunidos os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 01/2019. Deliberam, por maioria de votos, em rejeitar o voto do Relator, vencido o Ver. Reginaldo Luiz Parente, ora Relator, e aprovar o voto da Revisora, Ver^a. Patrícia Morato Marangão, determinando o ENCAMINHAMENTO do Relatório Final ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado, a fim de que sejam apurados os fatos e promovida a responsabilização dos agentes que, ao menos em tese, praticaram atos de improbidade administrativa, seja no âmbito da jurisdição comum ou na jurisdição de contas, conforme disposto no voto vencedor, bem como sejam extraídas cópias dos autos e REMETIDAS à autoridade policial competente para apuração de eventual prática ilícita perpetrada pela Secretária Municipal de Educação no decorrer do depoimento prestado à CPI.

**ANTONIO FRANCO DOS
SANTOS "BACANA"**
Presidente

**REGINALDO LUIZ
PARENTE**
Relator

**PATRÍCIA MORATO
MARANGÃO**
Membro



848

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. VEREADOR ANTÔNIO FRANCO DOS SANTOS "BACANA"

PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO Nº 01/2019

VOTO VENCEDOR

REF.: RELATÓRIO FINAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO Nº 01/2019

Arquivo Técnico
Arquivo Técnico
Arquivo Técnico

1. RELATO DOS FATOS

Por iniciativa dos vereadores Antônio Franco dos Santos "Bacana", Fábio José Polisinani, Patrícia Morato Marangão, Paulo André Faneco e Pedro Santos, fora apresentado Requerimento, datado de 13 de fevereiro de 2019, solicitando a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar eventuais irregularidades nos procedimentos de atribuição de classes aos professores investidos em função de confiança, durante os exercícios de 2017 e 2018, ocasionando possíveis danos ao erário.



850

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Segundo os autores, a instauração da CPI se mostrou necessária, pois, “com a publicação do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, o Prefeito Municipal permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse ter atribuída, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo que, de fato, não será exercida, ao passo que se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função”.

Além disso, salientaram que a Lei Complementar Municipal nº 01/2014 (Estatuto do Magistério Público Municipal de Garça), em seu art. 62, § 2º, apenas garantiu ao servidor que acumular lícitamente dois cargos efetivos, providos através de concurso público, o direito de receber, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do exercício de função de confiança, quando designado para tal.

Por tais razões, com fundamento nos artigos 69 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, instaurou-se a CPI nº 01/2019, a qual foi composta durante a 3ª Sessão Ordinária de 2019, oportunidade em que foram nomeados seus membros, nos termos da Portaria nº 1.328, de 19 de dezembro de 2019.

Ato contínuo, após a colheita das provas documentais e testemunhais no decorrer do procedimento investigativo, vieram os autos conclusos para deliberação da CPI, objetivando a confecção do relatório final.

É o que cumpre a relatar.

2. DAS PROVAS COLHIDAS PELA COMISSÃO

Inicialmente, os membros da CPI deliberaram acerca das regras de trabalho e funcionamento da Comissão. Além disso, requisitaram do Prefeito Municipal o encaminhamento da relação pormenorizada dos professores concursados em apenas um cargo



86A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

que tiveram atribuída, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo, conforme autorizado pelo Decreto nº 8.487/2017, bem como cópia dos respectivos atos administrativos de atribuição (fls.15).

As convocações das testemunhas ocorreram durante os meses de fevereiro e março de 2019, oportunidade em que se procedeu à oitiva do Sra. Rosely Gabana Padilha Silva, Secretária Municipal de Educação, Sr. João Carlos dos Santos, Prefeito do Município de Garça, e Sr. Marcos Roberto dos Santos, Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, tudo conforme consignado em mídia digital (DVD) acostada aos autos deste Inquérito Parlamentar (fls. 52).

Sinteticamente, a primeira depoente, Sra. **ROSELY GABANA PADILHA SILVA**, Secretária Municipal de Educação, afirmou ter solicitado ao Prefeito Municipal que procedesse à alteração inaugurada pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, a fim de possibilitar aos professores concursados em apenas um cargo que tivessem atribuída, após serem designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma outra classe em acúmulo.

Afirma que requereu tal alteração, pois, no momento da composição de sua equipe junto à Secretaria de Educação, houve a recusa de vários professores investidos em apenas um cargo para ocuparem funções de confiança (Coordenação, Supervisão ou Direção), preferindo estes lecionar no cargo efetivo, acrescendo-se em sua remuneração a classe em acúmulo (cargo temporário), ao invés de serem designados para tais funções.

Asseverou que, em razão de a legislação possibilitar que os professores investidos em dois cargos efetivos se afastem de ambos para ocupar função de confiança, entendia que o professor concursado em apenas um cargo poderia acumular outro de natureza temporária (classe em acúmulo), sem o correspondente exercício, de modo a se afastar de ambos para assumir função de confiança, tornando-se financeiramente vantajoso o exercício de tais funções, percebendo, em razão disso, a remuneração das duas classes (efetiva e em acúmulo), adicionalmente à gratificação das funções de confiança.



8+12

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ponderou que, em tais casos, os professores investidos em apenas um cargo efetivo, quando contratados temporariamente para a classe em acúmulo, embora não cumprissem as funções de professor em sala de aula, exerciam outras atividades como coordenador, supervisor ou diretor.

Declara que tal medida foi tomada com base em um estudo prévio realizado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, não havendo qualquer impacto financeiro ou prejuízo ao erário público.

Afirmou não ser viável o aumento no valor da gratificação de função (Coordenação, Supervisão ou Direção), a fim de garantir a adesão dos professores na composição de sua equipe, pois, no seu entender, tal medida iria beneficiar todos os professores designados para tais funções, e não apenas os que se encontravam investidos exclusivamente em um cargo efetivo.

Por fim, assegurou ter havido outros casos em que se demandou mais de um professor para suprir a demanda de determinada classe, além do fato ocorrido com a sala do Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Profª. Maria Helena Santos Miranda, em que adveio o pagamento de 05 (cinco) professores para suprir a demanda, ante os afastamentos ocorridos para ocupar funções de confiança.

Em apertada síntese, quando do depoimento da **Sr. JOÃO CARLOS DOS SANTOS**, Prefeito Municipal, foi dito que, por ocasião da publicação do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, o Executivo verificou não haver adicional de custos que venham trazer prejuízo ao erário, sendo tal medida adotada em razão da dificuldade encontrada no início de sua gestão para compor os quadros de Diretores, Coordenadores e Supervisores pedagógicos, ante a negativa dos profissionais do quadro.

Declarou que a Secretária Municipal de Educação, Srª. Rosely Gabana Padilha Silva, tomou posse somente em fevereiro de 2017, por questões que a impediavam em função dos vínculos que possuía com o Estado, de modo que a solicitação e protocolo,



88A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

objetivando a alteração introduzida pelo Decreto Municipal nº 8487/2017, foi realizado em 10 de janeiro de 2017.

No seu entendimento, a Lei Complementar Municipal nº 23/2016, em seu art. 62, § 3º, garante o direito ao professor efetivo em um único cargo acumular lícitamente o segundo cargo, podendo se afastar de ambos os cargos, com a percepção de ambas remunerações, para o exercício de função gratificada, esta também remunerada com o adicional de função.

Afirma que a LC nº 23/2016 possuía vícios, pois, de acordo com o seu teor, as atribuições de classes se davam em três oportunidade. Num primeiro momento, aos professores efetivos. Após, aos profissionais efetivos no acúmulo. E, por fim, aos professores temporários classificados em processo seletivo. Declara que tais procedimentos ocasionavam confusões de interpretação.

Reiterou não ter havido qualquer prejuízo ao erário, trazendo números comparativos entre os exercícios de 2016 e 2018, asseverando que, em ambos, mostrou-se necessária a contratação de 102 professores temporários, mesmo com a alteração introduzida pelo Decreto Municipal nº 8487/2017, não havendo aumento de custo ao erário.

Ponderou que nomeação de 05 (cinco) professores para suprir a demanda de determinada sala de aula, se tratou de uma coincidência que não pode ser explicada, embora tais professores pudessem ter se afastado nas mais variadas salas de aula que compõe a rede municipal de ensino.

Afirma que a Prefeitura realizou um estudo prévio com relação ao impacto financeiro decorrente da medida adotada, não havendo, todavia, qualquer aumento de custo ou prejuízo ao erário.



890

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ponderou, ainda, que a medida em questão trouxe economia ao município, pois o montante previsto nas rubricas orçamentárias para remuneração não demandou qualquer suplementação.

Ademais, afirma que os vícios e incorreções existentes na LC nº 23/2016 foram sanados pela municipalidade com a aprovação do novo Estatuto do Magistério, ocorrida em 2018.

Complementou que a nomeação de 05 (cinco) professores para suprir a demanda de determinada sala de aula, somente ocorreu em razão da permissividade da LC nº 23/2016, e que discorda da falsa interpretação de que tais profissionais estão recebendo e, efetivamente, não estão trabalhando, pois, embora tenham sido designados para tal sala de aula, desempenharam as funções de confiança (Coordenação, Supervisão ou Direção).

Em seguida, a Comissão procedeu a oitiva d **Sr. MARCOS ROBERTO DOS SANTOS**, Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, o qual, em síntese, informou que, no final de setembro de 2018, recebeu uma planilha da Secretária Municipal de Educação, em que foi solicitado um comparativo de valores do exercícios de 2016 e 2018, tendo por base alguns nomes por ela indicados, cujo relatório foi entregue em outubro de 2018.

Declarou que o impacto financeiro é de competência pela Secretaria Municipal da Fazenda, de modo que não foi realizado, por parte do Departamento de Recursos Humanos, qualquer estudo quando da edição do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017.

Asseverou que o Departamento de Recursos Humanos apenas realiza os trâmites documentais das contratações, e que o processo de atribuição de classes é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, não possuindo conhecimento de suas peculiaridades.



90A

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Concluída a produção de provas testemunhais, a Comissão requisitou do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura cópia do comparativo salarial dos professores, confeccionado entre os meses de setembro e outubro de 2018, a pedido da Secretária Municipal de Educação, conforme declarado perante esta CPI.

Além disso, requisitou-se o envio de relatório dos valores dispendidos pela municipalidade, durante os exercícios de 2017 e 2018, com as classes em acúmulo dos professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), conforme autorizado pelo Decreto nº 8487/2017.

Encerradas a fase instrutória, o processo se fez concluso para a relatoria e os votos dos vereadores.

3. VOTO DE REVISÃO

Em atenção ao disposto no art. 73 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal, passo a proferir meu voto com as seguintes conclusões sobre a comprovação e autoria dos fatos.

3.1 – DA ILEGALIDADE DO DECRETO Nº 8.487/2017 E DO DANO AO ERÁRIO PÚBLICO

Das provas colhidas no decorrer do inquérito parlamentar, verificou-se que toda celeuma se resume na verificação da legalidade, ou não, do Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, que possibilitou aos professores concursados em apenas um cargo que tivessem atribuída uma segunda classe em jornada dupla, em caráter temporário, mesmo após serem designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção).

Com tal medida, possibilitou-se que o professor se afastasse de ambas as classes e recebesse, além dos vencimentos de dois cargos (efetivo e temporário), a



910

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

gratificação decorrente do exercício da respectiva função, sem que lecionassem, em contra partida, nas respectivas salas de aula.

Vejamos o teor da alteração introduzida pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017:

Art. 2º (...)

...

§ 3º Ao professor designado para função gratificada, ou a ser designado, fica garantido o direito de se inscrever para atribuição de classes em acúmulo, podendo o docente acumular lícitamente o cargo efetivo com a classe atribuída em jornada dupla, oportunidade que se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função.

Constata-se que referido ato regulamentar permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse ter atribuída, **após ser designado para função de confiança** (Coordenação, Supervisão ou Direção), uma classe em acúmulo (de caráter temporário) que, de fato, não será exercida, pois se afastará de ambas as classes e receberá, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente do exercício da respectiva função.

Ou seja, ao dispor sobre a possibilidade de atribuição de classe em acúmulo, através de jornada dupla, o chefe do Poder Executivo praticou autêntico ato legislativo, conforme preceitua o artigo 224 da Lei Orgânica do Município de Garça:

Art. 224. A lei assegurará a valorização dos profissionais de ensino mediante a fixação de planos de carreira para o Magistério Público municipal, com piso salarial profissional, carga horária compatível com o exercício das funções e ingresso exclusivamente por concursos públicos de provas e títulos.

O referido dispositivo da Lei Orgânica, de eficácia limitada, dependerá da existência de uma Lei para “mediar” a sua aplicação, cujo teor foi disciplinado, à



920

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

época dos fatos, pela Lei Complementar Municipal nº 23/2016, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Garça.

Desta feita, o referido Estatuto do Magistério, em seu artigo 62, § 2º, apenas garantiu ao servidor que acumulasse lícitamente **2 (dois) cargos de carreira, investidos em caráter efetivo, por meio de concurso público,** o direito de receber, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do exercício de função de confiança, quando designado para tal, senão vejamos:

Art. 62. (...)

(...)

*§ 3º O servidor que **acumular lícitamente 2 (dois) cargos de carreira,** quando designado para ocupar função de confiança, receberá, além dos vencimentos dos cargos, uma gratificação decorrente do seu exercício, devidamente prevista em Lei.*

De tal modo, a legislação municipal de regência **NÃO** autorizou, em dispositivo algum, ao professor investido em apenas um cargo, quando designado para função gratificada, o direito de acumular o cargo efetivo com outro de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo, de modo a se afastar de ambas as classes e receber, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente da respectiva função de confiança.

Portanto, diferentemente do que declarou o Chefe do Executivo em seu depoimento à esta CPI, a Lei Complementar Municipal nº 23/2016, jamais garantiu o direito ao professor efetivo em **um único cargo** acumular lícitamente o segundo cargo de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo, de modo a se afastar de ambos para exercer função de confiança, esta também remunerada com a gratificação de função.

Inclusive, o próprio Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Garça (Lei nº 2.680/91), em seu art. 163, apenas possibilitou que aos servidores que acumulassem lícitamente **dois cargos de carreira** (de natureza efetiva), a possibilidade de se afastar de ambos para o exercício de cargos em comissão:



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

930

Artigo 163 – O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente 2 (dois) cargos de carreira, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos.

O Estatuto do Magistério do Município de Garça, bem como o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, regulamentando o disposto no art. 224 na Lei Orgânica do Município de Garça, expressamente possibilitaram que apenas o servidor que acumulasse licitamente **02 (dois) cargos de carreira**, o direito de perceberem, além dos vencimentos dos cargos, a gratificação de função.

Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, cabendo ao agente público sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, o interesse público, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir *secundum legem*.

Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma lícita, sem cometer ilegalidades, determinando como ele deverá agir.

De acordo com Diogenes Gasparini: “O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular”. (Direito Administrativo. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001)

Portanto, não caberia ao Chefe do Executivo, por meio de Decreto regulamentar, sem a chancela do Poder Legislativo, dispor de maneira diversa, estendendo ao professor investido em apenas um cargo, quando designado para função de confiança, o direito



940

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

de acumular o cargo efetivo com outro de natureza temporária, através de classe atribuída em acúmulo (jornada dupla), percebendo, além de seus vencimentos, a gratificação decorrente da respectiva função.

Ao possibilitar tal acumulação, o Prefeito incorreu em conduta típica do Poder Legislativo, ao inovar matéria prevista na lei de regência (LCM nº 23/2016) e extrapolar os limites impostos nos dispositivos do Estatuto do Magistério Público Municipal, abusando de seu poder regulamentar, em verdadeira afronta ao princípio da legalidade (art. 37 da CF/88).

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica quanto a possibilidade de controle jurisdicional e político (art. 49, V, da CF/88) nos casos em que se verificar o abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*:

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873 AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 1/2005. [AC 1.033 AgR-QQ, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.]

Em razão deste ato ilegal perpetrado pelo Prefeito, situações absurdas passaram a ocorrer no processo de atribuição de classes da Secretaria Municipal de Educação, a exemplo do **pagamento de até 05 (cinco) professores para prover uma única sala de aula.**



950

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Fato semelhante ocorreu em diversas salas de aula, a exemplo do Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Prof^{ta}. Maria Helena Santos Miranda, em que a docente titular se afastou, com percepção dos vencimentos, para o exercício da função de confiança de Supervisor Pedagógica, conforme constatado pela resposta do Requerimento nº 828/2018 (fls. 04/06).

Assim, para prover tal sala, designou-se mais uma professora, a qual, da mesma forma, também se afastou, com a percepção do vencimento, para o exercício de função de confiança. Em razão disso, outra docente foi designada para referida turma, afastando-se, igualmente, para exercer a função de Coordenador Pedagógico. Por fim, à quinta e última professora foi atribuída tal sala, lecionando até o fim do ano letivo.

Inclusive, tal fato foi devidamente confirmado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Rosely Gabana Padilha Silva, em seu depoimento prestado perante esta CPI (mídia digital – fls. 52), assegurando ter havido outros casos em que se demandou mais de um professor para suprir a demanda da classe.

Se houvesse a estrita aplicação dos preceitos da Lei Complementar Municipal nº 23/2016, sem a inovação legislativa trazida pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, não haveria, como na hipótese analisada, a ocorrência de até 05 (cinco) professores recebendo pela mesma sala de aula, mas afastados para o exercício de função de confiança do Prefeito.

Isso porque, de acordo com o art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016, os professores investidos em apenas um cargo efetivo deveriam optar por assumir outra classe em acúmulo, mediante jornada dupla, ou por ocupar função de confiança (Diretor, Supervisor ou Coordenador), impossibilitando que tais profissionais fossem remunerados pela mesma classe, sem que, em contra partida, exercessem o magistério nas respectivas salas de aula.



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Caberia ao Prefeito Municipal, quando da edição do Decreto nº 8.487/2017, velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, conforme expressamente consignado no art. 4º da Lei nº 8.429/92 (LIA):

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Contudo, a inovação legislativa inaugurado pelo Chefe do Executivo possibilitou que diversos professores, mesmo após designados para função de confiança, tivessem atribuída nova classe em acúmulo, ocasionando casos em que até cinco (05) professores recebessem pela mesma classe, mas cientes de que não iriam nela lecionar, pois estavam afastados para o exercício de função de confiança.

Evidente que a prática de tal ato, ao menos em tese, ocasionou dano ao erário, pois fora realizada despesa de pessoal sem a correspondente autorização legislativa, embasada apenas em Decreto que extrapolou a competência regulamentar do Prefeito, na medida em que inovou a ordem jurídica local, mediante benefício funcional não previsto em lei.

Assim, conforme relatório encaminhado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal (mídia digital – fls. 59/60), foram dispendidos pela municipalidade, durante os **exercícios de 2017 e 2018**, com as classes em acúmulo dos professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados em função de confiança, respectivamente, o montante de **R\$ 488.798,41 e R\$ 406.101,56**.

Portanto, durante o período de vigência do Decreto nº 8.487/2017, o município de Garça arcou com **R\$ 894.899,97** (oitocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos), relativamente à concessão de classes em acúmulo de professores concursados em apenas um cargo que se encontravam designados para função de confiança, sem que houvesse lei dispendo a respeito.



978

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre o tema, a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, classifica como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário a concessão de benefício administrativo sem observância das formalidades legais, bem como a realização de despesas não autorizadas em lei:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; - g.n.

Durante os exercícios de 2017 e 2018, ao dispendir o montante de **R\$ 894.899,97** com a concessão das referidas classes em acúmulo, sem que houvesse lei dispondo a respeito, o Prefeito concedeu benefício administrativo sem observância das formalidade legais, ao revés do contido no art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016 (Estatuto do Magistério Municipal) e no art. 163 da Lei nº 2.680/91, inovando a ordem jurídica por meio de Decreto regulamentar.

Inclusive, o pagamento de até 05 (cinco) professores para o provimento de uma única sala de aula (p. ex.: Pré I “A”, período da manhã, da EMEI Profª. Maria Helena Santos Miranda), evidencia a malversação de recursos públicos pelo Poder Executivo, na medida em que a legislação não permitiu que o professor concursado em apenas um cargo também pudesse perceber, após ser designado para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), outra classe em acúmulo.

Logo, a concessão do referido benefício administrativo aos professores concursados em apenas um cargo, sem a observância das formalidades aplicáveis à espécie,



980

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

ocasionando a realização de despesas não autorizadas em lei, poderá caracterizar, ao menos em tese, ato de improbidade administrativa do Prefeito Municipal, ocasionando prejuízo ao erário, nos moldes dos artigos 4º, 10, VII, IX, da Lei nº 8.429/92.

Por outro lado, ao extrapolar a competência regulamentar, mediante a edição do Decreto nº 8.487/2017, o Alcaide, em tese, incorreu em ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública, pois praticou ato visando fim proibido em lei:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Desta forma, ao possibilitar que os professores concursados em apenas um cargo tivessem atribuída uma segunda classe em jornada dupla, em caráter temporário, mesmo após serem designados para função gratificada (Coordenação, Supervisão ou Direção), o Prefeito Municipal agiu “*contra legem*”, pois o citado benefício funcional não encontra qualquer respaldo na legislação de regência, extrapolando a competência regulamentar, diversamente do previsto na regra de competência.

Verificada, em tese, a ocorrência de ato de improbidade administrativa, necessário consignarmos a existência do elemento subjetivo na conduta dos agentes que supostamente cometeram atos ilícitos, sendo o dolo exigido para os casos do art. 11 (que atenta contra os princípios da administração pública), bem como o dolo ou a culpa para as hipóteses do art. 10 (que causa lesão ao erário) da LIA.

Confira-se a lição de Fábio Medina Osório:

"A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio da



998

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

LGIA sobre o assunto. Isto se dá, como já dissemos à exaustão, por força dos textos constitucionais que consagram responsabilidades subjetivas dos agentes públicos em geral, nas ações regressivas, e que contemplam o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade e a interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos no desempenho de suas funções sancionatórias. Portanto, a improbidade administrativa envolve, modo necessário, a prática de condutas gravemente culposas ou dolosas, inadmitindo responsabilidade objetiva". (Teoria da improbidade administrativa, São Paulo: RT, 2007, p. 291)

No cotejo das provas colhidas durante o inquérito parlamentar, constata-se a existência do dolo na conduta do Alcaide, pois, tanto a Secretária Municipal de Educação, quanto o próprio Chefe do Executivo, foram categóricos em reconhecer, durante os depoimentos (mídia digital – fls. 52), que o Decreto nº 8.487/2017 foi editado para atender aos interesses dos Professores (e não o interesse público), a fim de tornar financeiramente vantajoso o exercício das funções de confiança pelos profissionais concursados em apenas um cargo.

Ambos reiteraram a máxima de que o Decreto foi editado, pois, no início do mandato, houve a recusa de vários professores investidos em apenas um cargo para ocuparem funções de confiança (Coordenação, Supervisão ou Direção), preferindo estes lecionar no cargo efetivo, crescendo-se em sua remuneração a classe em acúmulo (cargo temporário), ao invés de serem designados para tais funções gratificadas.

Ou seja, o Prefeito editou o famigerado Decreto regulamentador, ao arrepio do contido no art. 62, § 2º, da LCM nº 23/2016 e no art. 163 da Lei nº 2.680/91, a fim de atender aos interesses financeiros de determinados Professores concursados em apenas um cargo, que preferiam exercer o magistério em sala de aula, ao invés de serem designados para funções de Coordenação, Supervisão ou Direção.

Inclusive, a Secretária de Educação, quando indagada pelos membros da CPI, afirmou não ser viável o aumento no valor da gratificação de função, a fim de



1008

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

garantir a adesão dos professores na composição de sua equipe, pois, no seu entender, tal medida iria beneficiar todos os professores designados para tais funções, e não apenas os que se encontravam investidos exclusivamente em um cargo efetivo.

Assim, restou-se patente o dolo na conduta do Prefeito, na medida em que seu verdadeiro intuito era apenas beneficiar financeiramente uma parcela dos professores investidos em apenas um cargo efetivo, em total detrimento da legalidade e do interesse público, agindo de maneira expressa e consciente para descumprir os preceitos legais aplicáveis à espécie.

Por outro lado, o Chefe do Executivo, assim como a Secretária Municipal de Educação, foram uníssomos em afirmar que a Prefeitura realizou um estudo prévio de impacto financeiro, decorrente da medida adotada, não havendo, todavia, qualquer aumento de custo ou prejuízo ao erário.

Inclusive, Secretária de Educação afirmou que tal estudo foi realizado pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura.

Contudo, por ocasião do depoimento do Diretor de RH da Prefeitura (mídia digital – fls. 52), Sr. Marcos Roberto dos Santos, foi dito que, somente no final de setembro de 2018, recebeu uma planilha da Secretária Municipal de Educação, em que foi solicitado um comparativo de valores, tendo por base alguns nomes por ela indicados, cujo relatório foi entregue à Secretária apenas em outubro de 2018.

Na verdade, conforme se denota do estudo encaminhado a esta Casa de Leis (mídia digital – fls. 55), apenas foi realizado, no mês de outubro de 2018, um comparativo de valores dispendidos nos exercícios de 2016 e 2018. Ou seja, quase dois anos após a inovação jurídica inaugurada pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, restando irrefragável a culpa do agente na implementação da medida, levada a efeito sem qualquer estudo prévio de impacto financeiro.



101@

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ou seja, diversamente do que declarado, não se constatou a existência de qualquer estudo de impacto financeiro prévio à implantação da medida, evidenciando, noutro giro, o caráter imprudente e irresponsável das despesas realizadas.

Diante da total falta de planejamento, verificou-se a ocorrência de até 05 (cinco) professores recebendo pela mesma sala de aula, mas afastados para o exercício de funções de confiança de livre nomeação do Prefeito.

Em resumo, restou configurado o dolo do Prefeito em descumprir os preceitos legais, a fim de beneficiar parcela dos professores investidos em apenas um cargo efetivo, bem como culpa grave na execução das despesas irregulares, visto que a medida foi implementada sem qualquer estudo de impacto financeiro, evidenciando o caráter imprudente do referido benefício administrativo, concedido através de Decreto.

Diante de tais constatações, verifica-se que a concessão do referido benefício administrativo aos professores concursados em apenas um cargo, sem a observância das formalidades aplicáveis à espécie, ocasionando a realização de despesas não autorizadas em lei, caracterizou, ao menos em tese, ato de improbidade administrativa do Prefeito Municipal, nos moldes dos artigos 4º, 10, VII, IX, e 11, I, da Lei nº 8.429/92.

3.2 – DO SUSPOSTO CRIME DE FALSO TESTEMUNHO

Não obstante as irregularidades apontadas acima, verificam-se inconsistências no depoimento prestado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Rosely Gabana Padilha Silva, durante dos trabalhos desenvolvidos pela CPI (mídia digital – fls. 52).

Vejamos.

Por ocasião de seu depoimento, na qualidade de testemunha devidamente advertida pelo Presidente da CPI, a Secretária declarou ter solicitado ao Prefeito Municipal a alteração inaugurada pelo Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017.



1024

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Contudo, analisando a documentação carreada aos autos (fls. 62), verifica-se que a Secretária de Educação somente foi nomeada para o cargo em 07 de fevereiro de 2017 (Portaria nº 29.682/2017 – fls. 62), ou seja, quase um mês após a publicação do Decreto.

Inclusive, o próprio Prefeito Municipal declarou que a Secretária de Educação tomou posse somente em fevereiro de 2017, por questões que a impediam em função dos vínculos que possuía com o Estado.

Desta forma, não se mostra possível ter solicitado ao Prefeito as modificações constantes no Decreto nº 8.487, de 12 de janeiro de 2017, pois, quando da publicação do ato administrativo, a Secretária de Educação não se encontrava, sequer, investida no cargo público.

Portanto, verifica-se a ocorrência, em tese, do crime de falso testemunho, tipificado no art. 342 do Código Penal:

Falso testemunho ou falsa perícia

Art. 342. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Por outro lado, mesmo que se alegue tratar de uma sugestão apresentada ao Prefeito Municipal, a Secretária de Educação incorreria no crime de exercício funcional ilegalmente antecipado, conforme disposto no art. 324 do Código Penal:

Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado

Art. 324 - Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso:



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

O assessoramento e o auxílio direto do Prefeito Municipal, decorrentes de assuntos afetos aos atos de gestão, tal como era o caso vertente, se enquadra como atribuições dos Secretários Municipais, conforme disciplinado pelo art. 100 da Lei Orgânica do Município, cargo este que, na data da publicação do Decreto, a depoente não se encontrava investido.

De tal modo, necessário se apurar a conduta perpetrada pela Secretária Municipal de Educação no decorrer dos trabalhos desenvolvidos por esta CPI.

4. DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, circunscrito estritamente às questões analisadas, voto pela adoção das seguintes medidas:

a) O encaminhamento deste Relatório ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado, a fim de que sejam apurados os fatos e promovida a responsabilização dos agentes que, ao menos em tese, praticaram atos de improbidade administrativa, seja no âmbito da jurisdição comum ou na jurisdição de contas, conforme disposto neste inquérito parlamentar;

b) Sejam os autos do Inquérito Parlamentar remetidos à autoridade policial competente para apuração de eventual prática ilícita perpetrada pela Secretária Municipal de Educação no decorrer do depoimento prestado à CPI.

É como voto.

Garça/SP, 20 de junho de 2019.

Antônio Franco dos Santos
"Bacana"
Vereador

Patrícia Marinho Marangão
Vereador