



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0004/2025-GPGMPC

PROCESSO N. : 03874/2024
ASSUNTO : Consulta – sobre a constitucionalidade e legalidade de possível incorporação da gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos
JURISDICIONADO : Prefeitura Municipal de Colorado do Oeste
INTERESSADO : José Ribamar de Oliveira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida

Trata-se de Consulta formulada por José Ribamar de Oliveira, Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste, na qual requer pronunciamento dessa Corte no que tange à regularidade da incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos.

A Consulta apresenta o seguinte questionamento:

Vimos através do presente, encaminhar à Vossa Excelência, “consulta de constitucionalidade e legalidade”, no que se refere à possibilidade de incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos, após 10 (dez) anos consecutivos ou mais de exercício de cargo em função de confiança, observando assim, a garantia do cumprimento do “princípio da estabilidade financeira” aos servidores de carreira. Cabe salientar que segue em anexo a este, Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município.

- 1) O Município tem essa autonomia?
- 2) É possível a incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos, após 10 (dez) anos consecutivos ou mais de exercício de cargo em função de confiança, observando assim, a garantia do cumprimento do “princípio da estabilidade financeira” aos servidores de carreira?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Esclarecemos, que havendo a possibilidade da incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos, conseqüentemente estaremos tomando as medidas legais e necessárias para a efetivação da referida incorporação, evitando assim, prejuízos aos servidores de carreira, uma medida importante da política de valorização da carreira dos servidores públicos municipais efetivos, que visa assegurar a manutenção do seu padrão econômico.

A admissibilidade provisória da presente Consulta foi reconhecida pelo Relator. A presente apreciação objetiva, portanto, esclarecer a matéria no âmbito dessa Corte de Contas, determinando-se, em observância ao Regimento Interno, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão do respectivo parecer.

É o relatório necessário.

PRELIMINAR – DA ADMISSIBILIDADE

Conhecimento da Consulta

A competência do Tribunal de Contas para decidir sobre consultas encontra respaldo no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar n. 154/96, bem como nos arts. 83 a 85 do Regimento Interno do TCE-RO, que estabelecem os pressupostos de admissibilidade, a legitimidade das autoridades consulentes e o cabimento da matéria.

A presente consulta foi formulada pelo Prefeito Municipal de Colorado do Oeste, cumprindo, assim, o requisito de legitimidade exigido pelo art. 84, inciso VIII, do RITCERO.

Ademais, atendendo ao §1º do artigo 84, do RITCERO, a consulta veio acompanhada de parecer do órgão de assistência jurídica, subscrito pela Procuradora Geral do Município, Tatiane Vieira Dourado Ferreira.

Observa-se, ainda, que o tema tratado não encontra óbice no §2º do art. 84 c/c 85 do RITCERO, pois não versa sobre caso concreto, tratando-se dúvida acerca da interpretação/aplicação de normas.

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas entende que a consulta em análise merece ser conhecida, por atender o que dispõe o artigo 85 do RITCERO, nos termos da decisão DM-0206/2024-GCJVA (ID 1686948).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

MÉRITO

Em exame à consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste, José Ribamar de Oliveira, acerca da possibilidade de incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos de servidores públicos municipais efetivos, após dez anos consecutivos ou mais de exercício de cargo em função de confiança, “observando assim a garantia do cumprimento do princípio da estabilidade financeira”.

Cumpre, inicialmente, analisar (i) se o Município possui autonomia para legislar a respeito do tema e (ii) se, do ponto de vista da ordem constitucional e legal, seria juridicamente viável a referida incorporação, à luz das normas vigentes e da jurisprudência que rege a matéria.

a) Competência legislativa e limites constitucionais

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) confere autonomia aos Municípios para disporem sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e para organizarem sua administração, inclusive no tocante ao quadro de pessoal e regime jurídico. Essa autonomia, todavia, não pode afrontar os princípios e regras fixados na moldura constitucional, sob pena de inconstitucionalidade formal ou material do ato normativo local.

Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva:

Traduz-se na cláusula indicativa constante do inciso I do art. 30: “legislar sobre assuntos de interesse local”. Significa que sobre esses assuntos a competência legislativa é exclusivamente do Município. A questão está na compreensão do que sejam “assuntos de interesse local”. (...). Os assuntos da Administração Municipal, seja na vertente institucional, seja na vertente funcional, são certamente de interesse local, pois é inequívoco que cabe exclusivamente ao Município definir os órgãos de sua Administração assim como os direitos e deveres do pessoal, de sua Administração – respeitados, neste caso, os princípios constitucionais sobre os servidores públicos.¹

Ainda que o ente municipal detenha competência para regulamentar matérias atinentes a seus servidores, deve respeitar os limites impostos pela Constituição da

¹ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 10ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

República. Neste sentido, a Emenda Constitucional (EC) n. 103/2019 que introduziu o §9º no art. 39 da CF/88, vedou expressamente à incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.²

Desse modo, a autonomia legislativa municipal, ainda que prevista no art. 30, inciso I, da CF/1988, submete-se ao mandamento constitucional que proíbe a referida incorporação. É dizer: o ente local não pode criar, por lei ou outro ato administrativo, situação que conflite com a vedação fixada na própria CF/1988.

b) Natureza jurídica das gratificações e o “princípio da estabilidade financeira”

b.I) Gratificação de confiança como verba de caráter *propter laborem*

De início, vale relembrar que, no plano doutrinário, entende-se por vencimento a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, devidamente fixada em lei e, comumente, designado como vencimento básico. Já a remuneração, conceito diverso, inclui, além do citado vencimento, as demais vantagens pecuniárias que, a depender de sua natureza, podendo ser permanente ou transitória, são classificadas como: a. *ex facto temporis*, em razão do tempo de serviço; b. *ex facto officii*, devido ao exercício de funções especiais; c. *propter personam*, que consideram condições pessoais do servidor; ou d. *propter laborem*, decorrentes de condições especiais quanto à prestação do serviço.³

Essas parcelas remuneratórias podem ser agrupadas em duas categorias: adicionais e gratificações. Os adicionais possuem caráter duradouro e se vinculam diretamente ao exercício das funções, sem depender de aspectos pessoais do servidor, de modo a abranger tanto as vantagens relacionadas ao tempo de serviço (*ex facto temporis*) quanto à própria natureza do cargo (*ex facto officii*).

Em contrapartida, as gratificações exibem caráter provisório e eventual, não se incorporando automaticamente ao vencimento nem gerando direito subjetivo. Elas não se

² Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

³ MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. Servidor Público. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ligam essencialmente ao cargo efetivo, pois decorrem de condições específicas de trabalho ou do próprio servidor, englobando, nessa linha, as vantagens *propter laborem* e *propter personam*.

Nessa toada, são curiais lições de Hely Lopes Meireles sobre o tema:

O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relaciona-se com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente. Ambos, porém, podem ser suprimidos para o futuro.

As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, "são partes contingentes, isto é, partes que jamais se incorporam aos proventos; porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas".⁴

Assim, é assente que as gratificações pagas pelo exercício de função de confiança ou cargo em comissão possuem natureza *propter laborem*, vale dizer, são percebidas em virtude do efetivo desempenho de atribuições específicas, de maior responsabilidade, ou de caráter gerencial. Conseqüentemente, uma vez cessado o exercício da função, não subsiste a razão de ser da gratificação.

Essa natureza transitória não se altera pelo simples decurso de tempo em que o servidor permaneça no cargo de confiança. É a situação fática (exercício das atribuições de chefia, direção ou assessoramento) que faz surgir o direito à gratificação, e não o cargo efetivo titularizado.

A despeito do servidor ter exercido a função por 5, 10 ou mais anos, não se transmuda, por si só, o caráter provisório em definitivo, caso não haja lei anterior que transforme a vantagem em parcela permanente.

Portanto, o entendimento anterior às reformas constitucionais era de que não se incorporavam automaticamente ao vencimento, nem eram computadas na aposentadoria, salvo expressa previsão legal.

Nada obstante, diante das reiteradas práticas de acrescentar essas parcelas aos proventos, o legislador promoveu sucessivos ajustes no regime previdenciário dos servidores públicos, buscando assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial.

⁴ MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. São Paulo : Malheiros, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse processo, editou-se um conjunto de Emendas Constitucionais (n. 20/1998, 41/2003, 47/2005 e, mais recentemente, a n. 103/2019), que, dentre outras alterações, introduziram limites expressos à incorporação de verbas transitórias.

Inicialmente, no contexto da EC n. 20/1998, o §2º do art. 40 da Constituição Federal estabelece restrições aos valores de aposentadoria no momento de sua concessão, vinculando-os à remuneração do cargo efetivo. Com isso, as múltiplas incorporações ocorridas durante a passagem para a inatividade, que inflavam indevidamente as despesas do fundo previdenciário e comprometiam a sustentabilidade do sistema, ficaram proibidas. Nesse sentido, dispõe o dispositivo constitucional:

Art. 40 (...).

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

Desse modo, tendo em vista que os proventos de aposentadoria não podem extrapolar a remuneração do cargo ocupada no ato de aposentadoria, passaram a ser vedados quaisquer acréscimos que não componham efetivamente a remuneração daquele cargo, incluindo-se as parcelas de natureza temporária.

Nada obstante, tal limitação não impediu que o legislador continuasse a promover, por lei formal do respectivo ente federativo, a incorporação de gratificação pelo exercício de função de confiança ou cargo em comissão, sobretudo sob o pretexto de preservação da estabilidade financeira do servidor público.

Assim, como se verá no item subsequente, o constituinte derivado, por meio da EC n. 103/2019, optou por vedar expressamente a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

b.II) Vedação constitucional à incorporação (art. 39, §9º, da CF/88)

Com a promulgação da EC n. 103, de 12 de novembro de 2019, incluiu-se na CF/1988 o §9º do art. 39, cujo teor, em síntese, proíbe a incorporação de vantagens de caráter temporário ou ligadas ao exercício de função de confiança/cargo em comissão à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

remuneração do cargo efetivo. A redação constitucional inovou ao estender a vedação não só à aposentadoria, mas também ao próprio vencimento básico do servidor em atividade.

Levando em conta que a Emenda Constitucional n. 103/2019, ao promover a reforma previdenciária, estabelece um conjunto de regras gerais a serem observadas por todos os entes da Federação, outro aplicável exclusivamente à União e, por fim, disposições específicas para os entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios), a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI n.º 12212/2019/ME, procedeu à análise sobre a efetividade dessas normas constitucionais.

Conforme consignado nesse documento, o §9º do art. 39 da Constituição Federal apresenta eficácia imediata, incidindo diretamente sobre Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente de lei regulamentadora, *in verbis*:

101. A vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, constante do § 9º do art. 39 da Constituição, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, independentemente de lei regulamentadora. A reforma determina a sua aplicação com caráter prospectivo, porquanto o art. 13 da EC nº 103, de 2019, ressalva de sua incidência as incorporações dessa natureza ocorridas até a data de entrada em vigor dessa Emenda.

Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, em 13 de novembro de 2019, ficou vedada a incorporação de parcelas de natureza temporária ou associadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, inclusive para servidores em atividade.

Vale ressaltar que a edição de lei municipal para converter uma vantagem transitória em permanente, tal como pretendido pelo consulente, equivale, em essência, a autorizar sua incorporação, o que fere diretamente o art. 39, §9.º, da Constituição Federal.

Diante disso, mesmo que se argumente pela existência do chamado “princípio da estabilidade financeira” (entendido, por parte da doutrina, como garantia de manutenção do padrão remuneratório adquirido ao longo do exercício de cargo comissionado ou função gratificada), o texto constitucional é expresso ao impedir tal incorporação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Todavia, o art. 13 da EC n. 103/2019 preserva situações consolidadas antes de sua entrada em vigor, de modo a salvaguardar eventuais direitos adquiridos nos casos em que a incorporação já se encontrasse legalmente assegurada até 13 de novembro de 2019.

b.III) Direito adquirido e atos anteriores à EC n. 103/2019

A Emenda Constitucional n. 103/2019, ao mesmo tempo em que introduziu o §9º no art. 39 da Constituição Federal, estabeleceu um regime de transição capaz de salvaguardar situações jurídicas consolidadas antes da sua vigência. Esse regime encontra-se sintetizado no art. 13 da própria Emenda, que dispõe, de maneira taxativa:

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Trata-se, portanto, de reconhecimento expresso de que as incorporações já efetivadas (ou cujos requisitos estivessem integralmente preenchidos) antes de **13 de novembro de 2019** não serão alcançadas pela nova vedação. Em outras palavras, o constituinte derivado, atento aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, optou por preservar direitos adquiridos em momento anterior às mudanças normativas introduzidas pela EC n. 103/2019.

Nessa linha, se havia lei municipal vigente antes da Emenda e o servidor cumprira todos os pressupostos ali fixados para a incorporação — de modo a configurar o efetivo direito ao benefício, esse direito deve ser respeitado, pois se consolidou sob a ordem jurídica anterior. A essência do “direito adquirido” repousa justamente na garantia de que, cumpridas todas as condições exigidas pela lei anterior, o titular não pode ser prejudicado por modificações legislativas posteriores.

Por outro lado, inexistindo lei municipal que autorizasse expressamente a incorporação da gratificação de função de confiança ou, ainda, não estando o servidor em condições de satisfazer por completo os requisitos legais antes de **13.11.2019**, inexistente direito subjetivo a ser preservado. Nessa hipótese, a vedação inserida no art. 39, §9º, da CF/1988, tem aplicação imediata, não havendo margem para invocar estabilidade financeira em oposição ao texto constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, o arcabouço introduzido pela EC n. 103/2019 harmoniza o interesse em vedar novos acréscimos remuneratórios de natureza transitória com a proteção da confiança e a segurança jurídica de quem efetivamente adquiriu o direito sob a égide da legislação anterior.

Nesse contexto, a concretização dos postulados constitucionais — tais como boa-fé, preservação de situações consolidadas e proibição de retrocesso — norteou o legislador, de modo a não surpreender servidores que, até aquela data, reuniram todos os critérios exigidos para a incorporação de gratificações na forma da lei então vigente.

DISPOSITIVO

Diante dos fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas** opina no sentido de **conhecer da consulta**, em razão de sua admissibilidade, haja vista ter sido formulada por autoridade legítima (Chefe do Poder Executivo Municipal) e acompanhada de parecer jurídico da Procuradoria local, preenchendo, assim, os requisitos regimentais.

No **mérito**, responder ao consulente que:

- a) O Município possui autonomia para legislar sobre a organização de seu pessoal, **porém** deve observar os limites constitucionais, em especial o disposto no art. 39, §9º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 103/2019, o qual **veda** a incorporação de vantagens de caráter temporário, inclusive aquelas vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão, à remuneração do cargo efetivo;
- b) A incorporação de gratificação de função de confiança ao vencimento básico dos servidores públicos **não se mostra possível**, salvo em hipóteses nas quais já existia lei específica e válida antes de 13.11.2019 que autorizasse a incorporação e o servidor já houvesse completado todos os requisitos legais antes da data de entrada em vigor da EC n. 103/2019, de forma a configurar direito adquirido.
- c) Não havendo lei municipal prévia que assegurasse esse direito e não estando reunidos os requisitos de incorporação até 13.11.2019, seria **inconstitucional** editar ou aplicar norma posterior que permita a incorporação de gratificação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de função ao vencimento básico, pois afrontaria a vedação expressa do §9º do art. 39 da CF.

É o parecer.

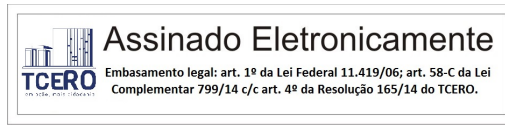
Porto Velho/RO, 14 de janeiro de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 14 de Janeiro de 2025



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS