

PROCESSO: 3715/24-TCE-RO

SUBCATEGORIA: Procedimento Apuratório Preliminar – PAP

ASSUNTO: Suposta ilegalidade na incorporação de gratificação por tempo de exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração de servidores da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste

JURISDICIONADA: Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste

INTERESSADO: Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Nova Brasilândia do Oeste

RESPONSÁVEL: Jhonatan Souza Andrade, CPF n° ***.109.102-**, Vereador Presidente

ADVOGADO: Sem advogado

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

DM 0097/2025-GCPCN

ADMINISTRATIVO. INFORMAÇÃO DE IRREGULARIDADE. PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR. RESOLUÇÃO n° 291/2019/TCE-RO. PORTARIA n° 466/2019/TCE-RO. FILTRO DE SELETIVIDADE. ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS PRESTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DA IRREGULARIDADE. IMPACTO NA MATERIALIDADE. NÃO PROCESSAMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. A Corte de Contas adotou o Procedimento Apuratório Preliminar (PAP) como filtro de seletividade para escolha do que será analisado pelo Tribunal, com vistas a atender as demandas mais importantes e que geram mais impacto na sociedade e na coisa pública, devendo a informação atender ao índice RROMa e à matriz GUT para que possa ser processada.

2. Não alcançada a pontuação mínima, é imperioso o não processamento deste PAP e o consequente arquivamento.

1. Cuidam os autos de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP instaurado em decorrência do Ofício n° 000324/2024 – 1ª PJ – NBR¹, encaminhado pela 1ª Promotoria de Justiça de Nova Brasilândia do Oeste, que relata denúncia anônima apresentada à sua ouvidoria acerca de suposta ilegalidade na incorporação de gratificação por tempo de exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração de

¹ Subscrita pelo Promotor de Justiça Leonardo Castelo Alves.

servidores da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste por meio de uma lei supostamente inconstitucional (Lei Municipal nº 1.571/2021).

2. Eis o comunicado na referida denúncia anônima (ID nº 1671516):

*[...] Trata-se de hipótese de ilegalidade/inconstitucionalidade de lei municipal (lei 1571/2021), em vigor no município de Nova Brasilândia D'Oeste. Ocorre que a referida lei conferiu aos servidores **Roseli Souza do Nascimento** e **Weverson Cardoso Santos** incorporação de gratificação por exercício de cargo em comissão no valor de R\$ 2934,44, ambos pertencentes ao quadro de pessoal da câmara municipal de Nova Brasilândia.*

Ocorre que o referido diploma legal contraria vedação expressa contida no §9, ART. 39 da emenda constitucional n. 103/2019. No mesmo sentido, já decidiu o STF em RE 1.248.938. Diante da patente violação aos princípios da Administração Pública, e dano ao erário, cabe ao ministério público arguir a inconstitucionalidade da lei, com a consequência obstrução de seus efeitos, e posterior ressarcimento ao erário, face à ilegalidade perpetrada. [...]

3. A representante não juntou documentos.

4. O Corpo Técnico, por sua vez, juntou aos autos uma cópia da Lei Municipal nº 1.571/2021, além das fichas financeiras dos servidores **Roseli Souza do Nascimento** e **Weverson Cardoso Santos**, referentes ao período de janeiro de 2019 a novembro de 2024 (ID nºs 1680547, 1680980 e 1680981). Emitiu, então, relatório técnico (ID nº 1694904), no qual destacou que a análise das fichas financeiras dos mencionados servidores revelou que, de dezembro de 2019 a fevereiro de 2021, eles receberam valores a título de incorporação, com fundamento nas Resoluções Ns. 003/2013 e 006/2019 e, a partir de março de 2021, passaram a receber tal parcela remuneratória, com suporte na Lei n. 1571/2021, o que seria indicativo de que a incorporação de gratificação por tempo de exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração dos servidores já ocorria antes da promulgação da lei em questão, configurando pagamentos supostamente ilegais.

5. Dessa forma, considerando que a informação de irregularidade atendeu aos requisitos de admissibilidade e alcançou a pontuação mínima de seletividade (índice RROMa e matriz GUT), o Corpo Técnico opinou pelo processamento do feito na categoria de representação. Contudo, visando evitar decisões divergentes sobre a matéria, propôs o sobrestamento dos autos até o julgamento do Proc. nº 3874/24, que versa sobre consulta em matéria similar a dos presentes autos.

6. Como bem destacou a Unidade Instrutiva, constatou-se que tramitava nesta Corte o Processo nº 3874/24, que tratou da consulta formulada pelo município de Colorado do Oeste/RO acerca da legalidade da “incorporação de gratificação de função de confiança à remuneração de servidores públicos municipais efetivos. Em razão disso, seguindo o posicionamento técnico que pugnou pelo sobrestamento, restou proferida a DM n. 16/2025-GCPCN (ID nº 1702151) com os seguintes comandos:

I – Determinar o sobrestamento destes autos, no Departamento da Segunda Câmara, com fulcro no art. 247 do Regimento Interno desta Corte, até o julgamento do Processo nº 3874/24, que trata da consulta formulada pelo município de Colorado

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Paulo Curi Neto

do Oeste/RO acerca da legalidade da incorporação de gratificação de função de confiança à remuneração de servidores públicos municipais efetivos;

II – Ordenar ao Departamento da Segunda Câmara que:

- a) Dê ciência desta decisão, via ofício, ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste;*
- b) Dê ciência, via ofício, deste decisum ao Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Nova Brasilândia do Oeste;*
- c) Dê ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas e à Secretaria-Geral de Controle Externo, na forma regimental; e*
- d) Publique esta decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal; e*
- e) Após o julgamento do Processo nº 3874/24, junte-se cópia do acórdão ao presente feito e retorne os autos a esta relatoria para deliberação.*

8. Ciente da decisão supra, o Presidente da Câmara de Vereadores de Nova Brasilândia D'Oeste, o senhor Jhonatan Souza Andrade, encaminhou parecer jurídico de lavra da senhora Ana Claudia Castelo Branco Wanistin (Advogada da Câmara), que, com fundamento nas regras de transição dispostas na EC n. 103/2019, sustentou a legalidade das incorporações ora questionadas.

9. Após o julgamento do Processo nº 3874/24, que tratou da consulta formulada pelo município de Colorado do Oeste/RO, restou proferido o Parecer Prévio PPL-TC 00002/25, que, em atenção à alínea “e” item II da DM 16/2025-GCPCN, foi juntado ao presente processo.

10. Assim, retornaram os autos conclusos para deliberação.

11. É o relatório.

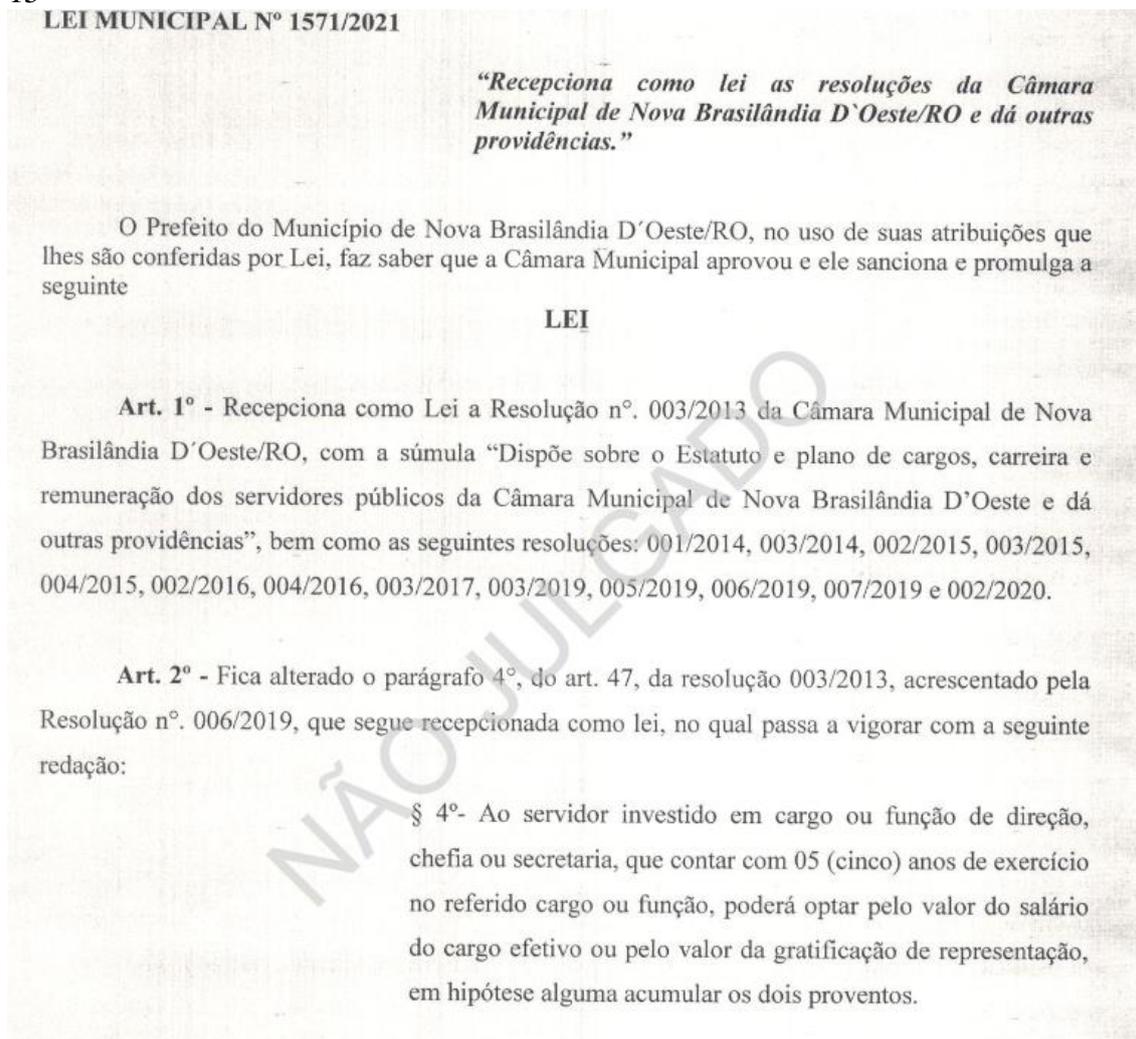
12. A EC n. 103/2019, ao mesmo tempo que introduziu o §9º no art. 39 da CF/88 vedando a incorporação ora questionada, estabeleceu regime de transição capaz de salvaguardar situações consolidadas antes da sua vigência (13/11/2019). Tais regras de transição se encontram sintetizadas no art. 13 da própria 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.

13. Trata-se, portanto, de reconhecimento expresso de que as incorporações já efetivadas antes de 13 de novembro de 2019 não serão alcançadas pela nova vedação. Em linhas gerais, o constituinte derivado, em estrita observância ao princípio da segurança jurídica, optou por preservar direitos adquiridos em momentos anteriores às mudanças introduzidas pela EC n. 103/2019.

14. No caso concreto, à luz das informações colhidas nas fichas financeiras dos servidores envolvidos (Roseli Souza do Nascimento ID 1680980 e Weverson Cardoso Santos ID 1680981) se pode afirmar que as incorporações se deram sob a égide da Resolução n. 003/2013 (Estatuto dos servidores públicos da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste), que fora recepcionada como Lei por intermédio da Lei Municipal n. 1571/2021, da seguinte forma:

15



15. Dessa feita, resta evidente que, antes da entrada em vigor da EC n. 103/19, havia norma municipal (Resolução n. 003/13) amparando as incorporações denunciadas, de modo a configurar o efetivo direito dos servidores envolvidos. Notadamente, com respaldo nas regras de transição dispostas no art. 13 da mencionada Emenda. Logo, ao que tudo indica, não há que se falar em ilegalidade das incorporações, visto que a legislação que as concederam já existiam antes da vedação introduzida pela EC n. 103/19.

16. Além do mais, trata-se de verba de natureza alimentícia, recebidas de boa-fé, o que dispensa eventual ordem de ressarcimento, conforme a balizada jurisprudência do TCU, que, no Acórdão n. 1559/2019-Plenário, firmou entendimento no sentido de que valores de natureza alimentar recebidos de boa-fé por servidores públicos não devem ser devolvidos, mesmo que posteriormente se constate que foram pagos indevidamente.

17. Contudo, a despeito das aparentes legalidades das incorporações, tais atos administrativos não mais são aceitos no ordenamento jurídico pátrio, pois foram proibidos expressamente pela EC n. 103, de 13 novembro de 2019, que acrescentou o §9º ao artigo 39 da CF/88, abaixo transcrito:

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).

18. Com esse mesmo sentido restritivo, se deu o Parecer Prévio PPL-TC 00002/25, proferido no processo de Consulta n. 3874/24 formulada pelo município de Colorado do Oeste, que vedou tais incorporação, da seguinte forma:

*1. O Município tem autonomia para legislar sobre a organização de seu pessoal (art. 30, I, da CF/1988), porém deve respeitar os limites constitucionais, especialmente o previsto no art. 39, §9º, da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 103/2019, **que proíbe a incorporação de vantagens de natureza temporária, incluindo aquelas relacionadas ao exercício de funções de confiança ou cargos em comissão, à remuneração do cargo efetivo.***

*2. A incorporação da gratificação de função de confiança ao vencimento básico dos servidores públicos **não é permitida**, exceto nos casos em que havia lei específica e válida antes de 13/11/2019 autorizando tal incorporação, e desde que o servidor já tivesse cumprido todos os requisitos legais necessários antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019, caracterizando, assim, direito adquirido.*

3. Ausente lei municipal anterior que garanta esse direito e não estando preenchidos os requisitos para incorporação até 13/11/2019, é inconstitucional a edição ou aplicação de norma posterior que autorize a incorporação de gratificação de função de confiança ao vencimento básico, por violar a vedação expressa no §9º do art. 39 da CF/1988.

19. Portanto, resta evidente que o art. 2º da Lei Municipal n. 1571/21, que autoriza a incorporação, está incompatível com a EC n. 103/19, bem como com o Parecer Prévio PPL- 0002/25, que vedam a prática de tais atos administrativos.

20. Relativamente à importância do Parecer Prévio, é meu dever reiterar a relevância dos pareceres prévios emitidos em sede de consulta, especialmente no contexto

da administração pública municipal. Embora não possuam caráter vinculante, esses pareceres exercem papel fundamental na orientação dos gestores, contribuindo para a legalidade, eficiência e moralidade dos atos administrativos.

21. Em primeiro lugar, o parecer prévio tem caráter orientador. Ele representa a interpretação oficial do Tribunal sobre determinada norma ou situação administrativa, oferecendo ao gestor um norte seguro para a tomada de decisões. Ignorar essa orientação é, portanto, abrir mão de um instrumento técnico-jurídico que visa justamente prevenir erros e irregularidades.

22. Em segundo lugar, a observância do parecer prévio reforça a boa-fé administrativa. Quando o gestor municipal age conforme a orientação do Tribunal, mesmo que futuramente essa interpretação venha a ser revista, sua conduta estará amparada por um parecer técnico, o que pode afastar eventual responsabilização. Por outro lado, o descumprimento injustificado pode ser interpretado como imprudência ou negligência, especialmente se resultar em dano ao erário.

23. O terceiro efeito prático é a prevenção de irregularidades. O parecer prévio atua como um mecanismo de controle preventivo, evitando que o gestor incorra em ilegalidades por desconhecimento ou má interpretação da norma. Ao desconsiderar esse instrumento, o gestor se expõe a riscos desnecessários, inclusive à reprovação de contas e à imposição de sanções.

24. Além disso, os pareceres contribuem para a uniformização de entendimentos. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com milhares de municípios, é essencial que haja coerência na aplicação das normas. O parecer prévio promove essa uniformidade, evitando decisões contraditórias e fortalecendo a segurança jurídica.

25. Ainda acerca do Parecer Prévio, é importante destacar os seus limites. Ele não vincula o gestor, tampouco o próprio Tribunal em decisões futuras. No entanto, sua força persuasiva é inegável. O gestor que o ignora deliberadamente, sem fundamentação técnica ou jurídica plausível, poderá ser responsabilizado, especialmente se sua conduta resultar em prejuízo ao interesse público.

26. Portanto, se recomenda fortemente que os gestores municipais não apenas consultem este Tribunal quando tiverem dúvidas, mas que também respeitem e adotem as orientações emitidas, como forma de garantir uma gestão pública responsável, transparente e em conformidade com os princípios constitucionais.

27. No caso concreto, levando em consideração os efeitos jurídicos dos pareceres prévios emitidos pelas Cortes de Contas, cabe determinar ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste que se abstenha de praticar atos administrativos contrários ao Parecer Prévio PPL-TC 00002/25, bem como em desconformidade aos preceitos constitucionais estabelecidos no art. 39, §9º da CF/88, **que vedou a hipótese de incorporação de vantagens de natureza temporária, incluindo**

aquelas relacionadas ao exercício de funções de confiança ou cargos em comissão, à remuneração do cargo efetivo.

28. Por fim impende esclarecer que, embora o Corpo Técnico tenha sugerido preliminarmente o processamento da demanda como “Representação”, haja vista a possibilidade de ocorrência das irregularidades anunciadas, após esclarecimentos prestados pela Assessoria Jurídica do Município, constatou-se que as incorporações questionadas estavam salvas guardadas pela regra de transição da EC n. 103/19, o que, ao impactar diretamente no critério de materialidade disciplinado na Resolução n. 291/2029/TCE-RO, dispensa o processamento da demanda em ação de controle.

29. Contudo, faz-se necessário cientificar o Presidente da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste para que adote as medidas pertinentes, em conformidade com o disposto no art. 9º da Resolução nº 291/2019/TCE-RO.

30. Ante o exposto, **decido:**

I – Determinar o arquivamento do presente Procedimento Apuratório Preliminar, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de seletividade da informação de irregularidade, com supedâneo no art. 9º, caput e §1º, da Resolução nº 291/2019/TCE-RO, c/c o art. 5º, §2º, da Portaria nº 466, de 8 de julho de 2019;

II – Determinar ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste, o senhor Jhonatan Souza Andrade, CPF n. ***.109.102-**, que se abstenha de praticar atos administrativos contrários ao Parecer Prévio PPL-TC 00002/25, bem como em desconformidade aos preceitos constitucionais estabelecidos no art. 39, §9º, da CF/88, que vedou a hipótese de, a partir da sua edição, incorporação de novas vantagens de natureza temporária, incluindo aquelas relacionadas ao exercício de funções de confiança ou cargos em comissão, à remuneração do cargo efetivo, preservado o direito adquirido;

III – Ordenar ao Departamento da Segunda Câmara que;

a) Dê ciência desta decisão, via ofício, à Primeira Promotoria de Justiça de Nova Brasilândia do Oeste e ao senhor Jhonatan Souza Andrade, Presidente da Câmara Municipal de Nova Brasilândia do Oeste ou quem vier a substituí-lo, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis, em face dos fatos noticiados;

b) Dê ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas e à Secretaria-Geral de Controle Externo, na forma regimental;

c) Publique a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas; e

d) Ultimadas as providências anteriores, arquivem-se os autos.

Porto Velho/RO, datado e assinado eletronicamente.

PAULO CURI NETO

Conselheiro Relator

Matrícula nº 450