



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 03874/24.
CATEGORIA : Consulta.
SUBCATEGORIA : Consulta.
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste.
ASSUNTO : Consulta quanto à constitucionalidade e legalidade de possível incorporação da gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos.
INTERESSADO : Edmilson Rodrigues de Almeida, CPF n. ***. 888.592-**. Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste, (exercício 2025-2028).
ADVOGADA : Tatiane Vieira Dourado Ferreira, OAB/RO 8393. Procuradora-Geral do Município de Colorado do Oeste.
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida.
SESSÃO : 2ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 10 a 14 de março de 2025.

EMENTA: CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA AO VENCIMENTO BÁSICO DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 39, § 9º, CF/1988, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.

1. Compete ao Tribunal de Contas apreciar consultas formuladas por uma das autoridades previstas no artigo 84 do RITCE/RO, relativas a dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares relacionados a matérias de sua atribuição, conforme disposto no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. 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.

4. 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.

5. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

confiança ao vencimento básico, por violar a vedação expressa no §9º do art. 39, da CF/1988.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária Virtual, realizada no período de 10 a 14 de março de 2025, na forma do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar n. 154/1996, combinado com os artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da Consulta formulada pelo Senhor José Ribamar de Oliveira, ex-chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste (exercício 2021-2024), sucedido pelo Senhor Edmilson Rodrigues de Almeida, atual Chefe daquele Poder Executivo (exercício 2025-2028), por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida;

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

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.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto, Jailson Viana de Almeida (Relator), os Conselheiros Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza) e Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra, e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausentes os Conselheiros Valdivino Crispim de Souza e Edilson de Sousa Silva, devidamente justificados.

Porto Velho, sexta-feira, 14 de março de 2025.

JAILSON VIANA DE ALMEIDA
Conselheiro Relator

Conselheiro WILBER COIMBRA
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 03874/24.
CATEGORIA : Consulta.
SUBCATEGORIA : Consulta..
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste
ASSUNTO : Consulta quanto à constitucionalidade e legalidade de possível incorporação da gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos.
INTERESSADO : Edmilson Rodrigues de Almeida, CPF n. ***. 888.592-**. Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste, (exercício 2025-2028).
ADVOGADA : Tatiane Vieira Dourado Ferreira, OAB/RO 8393. Procuradora-Geral do Município de Colorado do Oeste.
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida.
SESSÃO : 2ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, 10 a 14 de março de 2025.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor José Ribamar de Oliveira, ex-chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste (exercício 2021-2024), sucedido pelo Senhor Edmilson Rodrigues de Almeida, atual Chefe daquele Poder Executivo (exercício 2025-2028), na qual requer pronunciamento desta Corte no que tange à constitucionalidade e legalidade de possível incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos de servidores públicos municipais efetivos. *In verbis*:

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? [...]

2. A Consulta foi instruída com o Parecer Jurídico (ID 1682445, p. 3-6), lavrado pela Procuradora-Geral daquele Poder Executivo, Dra. Tatiane Vieira Dourado Ferreira, conforme estabelece o art. 84, § 1º do RITCE/RO, que apresentou a seguinte conclusão:

Conclusão e Recomendações

Com base nos fundamentos expostos, concluímos que:

1. A incorporação de gratificações de função de confiança aos vencimentos dos servidores efetivos é juridicamente possível, desde que haja uma legislação municipal específica que estabeleça critérios para a concessão desse benefício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2. A iniciativa para elaboração de um projeto de lei sobre a incorporação de gratificações é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Recomenda-se, portanto, que o Prefeito Municipal encaminhe à Câmara Municipal um projeto de lei regulamentando a incorporação, com critérios de elegibilidade, como tempo mínimo de exercício na função e o caráter remuneratório da gratificação.

3. O projeto de lei deve incluir uma análise do impacto financeiro, em observância aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, para assegurar que a medida não comprometa o equilíbrio financeiro do município.

4. Até que uma legislação específica seja aprovada pela Câmara Municipal, recomenda-se o indeferimento de pedidos, com base na ausência de previsão legal vigente que autorize a incorporação da gratificação de função de confiança.

3. Em juízo de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática DM-0206/2024-GCJVA (ID 1686948), verificou-se que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, inculpidos nas normas organizacionais e regimentais *interna corporis* (artigos 83, 84 e 85 do Regimento Interno e artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/1996), razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer, em obediência ao artigo 230, III, todos do Regimento Interno desta Corte.

4. O Ministério Público de Contas, ao analisar a questão submetida à consulta deste Tribunal, emitiu o Parecer n. 0004/2025-GPGMPC (ID 1697588), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Miguidônio Inácio Loiola Neto, que opinou pelo conhecimento da consulta, por considerar presentes os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, sugerir que seja respondido o questionamento da seguinte forma:

[...]

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

5. É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VOTO DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA
DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

6. O juízo prelibatório positivo exige o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

7. No caso, a Consulta deve preencher os requisitos previstos nos artigos 83, 84 e 85, do Regimento Interno desta Corte, transcritos a seguir:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São **legitimados** a formular consulta perante o Tribunal de Contas: (Redação dada pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

II – Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

III – O Procurador-Geral do Estado; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IV – Os dirigentes máximos de Autarquias; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

V – Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VI – Os presidentes de partidos políticos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VII – As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VIII – **Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;** (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IX – Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 1º As consultas devem conter **a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.**

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e **constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou **que verse sobre caso**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação dada pela Resolução n.. 149/2013/TCE-RO. (destacou-se)

8. Ao analisar o caso em questão à luz da legislação aplicável, verifica-se que o consulente possui legitimidade para apresentar a consulta, uma vez que se trata do Chefe do Poder Executivo do Município de Colorado do Oeste, no Estado de Rondônia (Art. 84, VIII do RITCE/RO).

9. O objeto da consulta está definido de forma precisa, assim como, está instruído com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente e não versa sobre caso concreto, mas sim de uma dúvida objetiva quanto à constitucionalidade e legalidade de possível incorporação da gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos.

10. Assim, a Consulta atende aos requisitos legais de admissibilidade, motivo pelo qual deve ser conhecida por esta Corte em sua integralidade.

DO JUÍZO DE MÉRITO

11. Nesse contexto, é relevante destacar que o Regimento Interno desta Corte de Contas, enquanto norma regulamentar, estabelece em seu artigo 83 que o Plenário decidirá sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

12. De acordo com o §2º do art. 84, do Regimento Interno, a resposta à consulta formulada pelos legitimados tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, o que afasta a aplicação do artigo 85 do RITCE/RO.

13. Assim sendo, tem-se que este Tribunal possui competência para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas, conforme encontra-se insculpido no artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/1996¹.

14. Cumpre observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se presta a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

15. Após os esclarecimentos iniciais, passa-se à análise do mérito da consulta em questão.

16. Conforme exposto anteriormente, o Consulente solicita manifestação deste Tribunal no que tange à constitucionalidade e legalidade de possível incorporação de gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos de servidores públicos municipais efetivos.

17. Em suas razões (ID 1682445), o Consulente aduz que a incorporação da gratificação de função de confiança aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos busca evitar prejuízos financeiros e garantir a valorização da carreira desses servidores. Argumenta que essa medida

¹ “Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

assegura maior estabilidade econômica, protegendo os servidores de alterações salariais bruscas decorrentes de mudanças de gestão. Sustenta que, além de reconhecer a importância da experiência e dedicação dos servidores para o serviço público ao longo dos anos, a iniciativa visa preservar o padrão de vida das famílias, assegurando direitos que garantam a irredutibilidade salarial e a estabilidade financeira. Por fim, afirma que havendo a possibilidade da referida incorporação, serão tomadas as medidas legais e necessárias para a sua efetivação.

a) Autonomia e competência legislativa do município à luz da Constituição Federal de 1988

18. A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Município como uma entidade federativa essencial ao sistema federativo, incorporando-o à estrutura político-administrativa e assegurando-lhe plena autonomia, conforme se verifica nos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, da CF/1988.

19. De acordo com Moraes (2024)², essa autonomia municipal se manifesta na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Dessa forma, o município auto-organiza-se por meio de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, mediante a edição de leis municipais; autogoverna-se via eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal de 1988.

20. Ainda segundo o autor³, a Lei Orgânica tem um papel fundamental na organização da Administração Municipal, disciplinando as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e delimitando a competência legislativa do Município, a qual deve observar as peculiaridades locais, bem como o disposto no art. 23 e 30, II, da CF/1988, que trata da competência comum e suplementar do município, respectivamente. Além disso, a Lei Orgânica deve estabelecer as regras de processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária, em consonância com a Constituição Federal de 1988, Constituição do respectivo Estado e os preceitos previstos nos incisos do art. 29, CF/1988.

21. A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Na definição de José Afonso da Silva (1998) *apud* Moraes (2024)⁴, competência é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

22. No que se refere à competência legislativa municipal, conforme exposto por Soares e Espinosa (2013)⁵, o artigo 30 da Constituição estabelece dois tipos principais: a competência privativa e a suplementar. A competência privativa refere-se à legislação sobre assuntos de interesse local, abrangendo temas como planejamento urbano e serviços públicos municipais. Já a competência

² MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional - 40ª Edição 2024. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Pág. 339. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. O Município na Constituição de 1988. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_municipio_na_constituicao_de_1988.pdf Acesso em: 29 jan 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

suplementar permite ao Município complementar legislações federais e estaduais, adaptando-as às especificidades locais e assegurando maior eficiência na gestão pública.

23. Assim, com base no art. 30, inciso I, da CF/1988, os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui a organização e gestão de seus próprios servidores públicos, de modo que a criação, modificação ou exclusão de direitos relacionados à remuneração de servidores públicos municipais efetivos, como a incorporação de gratificação de função de confiança, insere-se na esfera de competência legislativa do ente municipal, desde que respeitadas as vedações constitucionais e demais disposições legais aplicáveis.

b) Natureza da gratificação de função de confiança

24. Para melhor compreensão acerca da natureza da gratificação de função de confiança, importante relembrar alguns conceitos correlacionados.

25. Nesse sentido, vencimento é a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício de cargo público, correspondente ao padrão fixado em lei (art. 40, Lei n.. 8.112/1990) e remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (art. 41, Lei n.. 8.112/1990).

26. Com relação às vantagens pecuniárias, segundo a classificação clássica feita por Meirelles (2003) *apud* Pietro (2025)⁶: “vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações de serviço e gratificações pessoais”.

27. Quanto ao conceito de função, de acordo com Pietro (2025)⁷, trata-se do conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego. Perante a Constituição atual, quando se fala em função, tem-se que ter em vista dois tipos de situações: a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no art. 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público; e as funções de natureza permanente.

28. Ainda segundo a autora⁸, as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional n. 19/1998, que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. pág. 603. ISBN 9788530995935. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/> Acesso em: 29 jan. 2025.

⁷ Idem.

⁸ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

29. Assim, a gratificação de função de confiança constitui parcela remuneratória de caráter acessório vinculada ao exercício de funções específicas no âmbito da Administração Pública. Essas funções, por sua natureza, exigem maior responsabilidade, confiança e dedicação. A finalidade da gratificação é compensar o servidor pela realização de atividades que extrapolam as atribuições regulares do cargo efetivo. Contudo, por ser de natureza transitória e vinculada ao desempenho de determinadas funções, não há garantia de sua permanência quando o servidor retorna ao exercício de suas atribuições originárias.

30. Importante esclarecer, que as funções de confiança possuem natureza permanente no sentido de que elas sempre existirão na estrutura administrativa, ou seja, a organização pública continuará necessitando de funções de chefia, direção e assessoramento para seu funcionamento, visto que esse tipo de função é previsto constitucionalmente e faz parte da estrutura administrativa de forma contínua.

31. Por outro lado, elas possuem natureza transitória no que diz respeito à sua ocupação por um servidor específico. Como são de livre provimento e exoneração, a designação de um servidor para exercer a função de confiança não é definitiva. O servidor pode ser nomeado e, posteriormente, dispensado a qualquer momento, sem que isso implique a incorporação da gratificação ao seu vencimento, já que o pagamento dessa vantagem está condicionado ao efetivo exercício da função.

32. Portanto, a permanência da função dentro da estrutura administrativa não se confunde com a permanência do servidor nela, o que justifica a impossibilidade de incorporação da gratificação ao vencimento.

c) Vedação constitucional quanto à incorporação de vantagens vinculadas ao exercício de função de confiança à remuneração do cargo efetivo (art. 39, §9º, da CF/1988) e direito adquirido (Art. 13, EC n. 103/2019)

33. O § 9º do art. 39 da Constituição Federal de 1988, incluído pela EC n. 103/2019, vedou 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.

34. Conforme Nota Técnica SEI n. 12212/2019/ME, da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, tal dispositivo possui eficácia plena e aplicabilidade imediata. Veja-se:

XIV – DAS INCORPORAÇÕES DE VANTAGENS TEMPORÁRIAS À REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO

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.** [...] (grifo nosso)

35. A Nota Técnica destaca, ainda, a proibição da prática de incorporações com caráter prospectivo, preservando, no entanto, situações consolidadas antes da entrada em vigor da EC n. 103/2019. Confira-se:

[...] A reforma determina a sua aplicação com caráter prospectivo, porquanto o art. 13 da EC n. 103, de 2019, **ressalva de sua incidência as incorporações dessa natureza ocorridas até a data de entrada em vigor dessa Emenda**, com esta redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

EC n. 103, de 2019 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.** (grifo nosso)

36. O artigo 13 da Emenda Constitucional n. 103/2019 ressalta expressamente que a vedação estabelecida no § 9º do artigo 39 não se aplica às incorporações realizadas até a data de sua entrada em vigor.

37. Nesse sentido, servidores que, em momento anterior à promulgação da EC n. 103/2019, consolidaram o direito à incorporação de gratificações de função de confiança em seus vencimentos básicos, permanecem resguardados pelo direito adquirido, conforme o princípio da segurança jurídica.

38. No ensinamento de Filho (2024)⁹, o direito adquirido depende de suporte fático estabelecido expressamente em lei e do preenchimento dos requisitos para o seu exercício. Veja-se:

[...] A lei estatutária contempla vários direitos individuais para o servidor. A aquisição desses direitos, porém, depende sempre de um suporte fático ou, se se preferir, de um fato gerador que a lei expressamente estabelece. **Se se consuma o suporte fático previsto na lei e se são preenchidos os requisitos para o seu exercício, o servidor passa a ter direito adquirido ao benefício ou vantagem que o favorece.** Aqui, portanto, não se trata do problema da mutabilidade das leis, como antes, mas sim da imutabilidade do direito em virtude da ocorrência do fato que o gerou. Cuida-se nesse caso de direito adquirido do servidor, o qual se configura como intangível mesmo se a norma legal vier a ser alterada. É que, como sabido, a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, como proclama o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. (grifo nosso)

39. Ainda de acordo com o autor¹⁰, a alteração da Constituição por Emenda Constitucional decorre do Poder Constituinte Derivado, que se caracteriza por ser derivado, subordinado e condicionado, submetendo-se a várias limitações fixadas na Constituição (art. 60, CF/1988). Dentre elas, destacam-se as limitações materiais, constitutivas das denominadas “cláusulas pétreas” (art. 60, § 4º, CF/1988), “matérias que formam o núcleo intangível da Constituição Federal”. Em virtude destas, não pode ser objeto de deliberação a proposta de Emenda que vise a abolir “direitos e garantias individuais”. Sendo assim, se o servidor já tem direito adquirido, que é um dos vetores dos direitos individuais, não pode a alteração constitucional retroagir para alcançá-lo e suprimi-lo.

40. Portanto, enquanto a EC n. 103/2019 impede novas incorporações de vantagens temporárias, ela não restringe aqueles que já haviam consolidado esse direito antes de sua promulgação. Isso garante a estabilidade jurídica e a proteção dos servidores públicos que já haviam cumprido os requisitos necessários para a incorporação antes da mudança constitucional.

41. Todavia, para servidores que não tenham consolidado tal incorporação até a referida data, a vedação tem aplicabilidade imediata, não sendo possível, após a vigência da emenda, efetuar

⁹ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. pág. 493. ISBN 9786559776078. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/> Acesso em: 29 jan. 2025.

¹⁰ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

incorporações dessa natureza, mesmo mediante norma municipal. A legislação local deve, portanto, respeitar o marco temporal e as diretrizes constitucionais aplicáveis.

d) Princípio da estabilidade financeira

42. Conforme Filho (2024)¹¹, algumas leis estatutárias preveem a estabilização financeira dos servidores por meio da incorporação (agregação ou apostilamento) de determinadas vantagens pecuniárias ao vencimento-base do cargo efetivo. Esse processo ocorre quando o servidor recebe determinado valor, geralmente derivado de uma vantagem pecuniária ou decorrente do provimento em cargo em comissão, de forma contínua, por um período específico, resultando em um acréscimo permanente na remuneração, ainda que esse valor tenha natureza distinta da remuneração do cargo em si.

43. O autor explica ainda¹², que uma vez cumpridos os requisitos legais para a incorporação, o valor agregado ao vencimento do servidor se torna um direito adquirido, não podendo ser posteriormente suprimido pela Administração. Entretanto, para que isso ocorra, a legislação deve estabelecer de forma clara as condições que possibilitam a incorporação, pois, na ausência de previsão legal expressa, o servidor não terá direito a essa vantagem.

44. Nesse sentido, o §9º, do artigo 39 da CF/1988, incluído pela EC n. 103/2019, vedou a incorporação de vantagens temporárias ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. Com isso, benefícios temporários não podem mais se tornar permanentes, com exceção das incorporações realizadas antes da vigência da referida emenda, que foram preservadas, a fim de garantir os direitos adquiridos pelos servidores (art. 13, EC n. 103/2019).

45. Ante o exposto, acolho o entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 0004/2025-GPGMPC (ID 1697588), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Miguidônio Inácio Loiola Neto, por convergir com o desta relatoria e submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **voto**:

I - Conhecer a Consulta formulada pelo Senhor José Ribamar de Oliveira, ex-chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste (exercício 2021-2024), sucedido pelo Senhor Edmilson Rodrigues de Almeida, atual Chefe daquele Poder Executivo (exercício 2025-2028), por preencher os requisitos normativos estabelecidos no art. 84, inciso VIII e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

II – No mérito, com base na fundamentação exposta ao longo do voto, responder aos questionamentos apresentados pelo Consulente, a saber:

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**

¹¹ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p. Capa. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

¹² Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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?

Esclarecemos, que havendo a possibilidade da **incorporação de gratificação de função de confiança** aos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais efetivos, consequentemente 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.

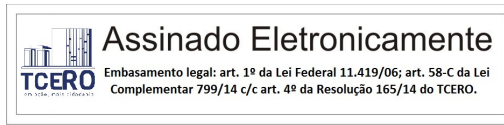
III – Dar conhecimento, via ofício/e-mail, desta decisão ao Consultante e a todos os Prefeitos Municipais, ou quem os substitua legalmente, dada a repercussão da matéria, informando-lhes que o Relatório e Voto, o Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, o Parecer Prévio resultante, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tcerotc.br – menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

IV – Publique-se, na forma regimental.

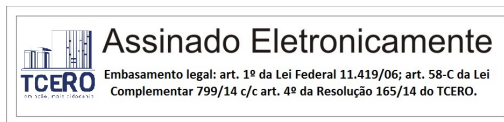
V – Arquivem-se os autos, após adoção imediata dos atos oficiais necessários para dar cumprimento ao item III e certificado o trânsito em julgado da presente decisão pelo Departamento do Pleno.

É como voto.

Em 10 de Março de 2025



WILBER COIMBRA
PRESIDENTE



JAILSON VIANA DE ALMEIDA
RELATOR