



*Prefeitura Municipal de Domingos Martins*

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

<b>RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO</b>	<b>Nº 014/2021</b>
---	--------------------

<b>Entidades envolvidas:</b> Secretaria de Administração e Recursos Humanos, Procuradoria-Geral e Prefeito.	<b>Data:</b> 30/07/2021
---	----------------------------

<b>Finalidade:</b> Manifestação quanto a diferenciação de função de confiança e cargo comissionado na Administração Municipal, e a percepção das respectivas remunerações pelos servidores municipais.
---

<b>Origem:</b> Adequação dos pagamentos e procedimentos relacionados à pessoal na Prefeitura de Domingos Martins, decorrentes da Auditoria nº 002/2019 e Parecer Consulta TC nº 14/2020.
---

**Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2.759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: *“Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.”* Apropriando-se destas funções emitimos a recomendação a seguir:**

Considerando o Parecer em Consulta nº 14/2020, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, no qual a Corte esclarece os conceitos de Função de Confiança e Cargo em Comissão e como a Administração Pública deve diferenciá-los quando há pretensão de ocupar as atribuições de direção, chefia e assessoramento pelo servidor efetivo.

E, tendo como base a Auditoria nº 002/2019 (Processo PMDM nº 3991/2019), que objetivou avaliar a legalidade, a eficiência e a economicidade dos atos administrativos derivados de pessoal, em especial, folha de pagamento, férias, atestados médicos, horas extras e extensão de carga horária, a Controladoria oportunamente manifesta-se através desta recomendação, de forma a acrescentar um outro ponto a ser observado pelas unidades gestoras não abordado inicialmente na Auditoria supramencionada, mas que devido a sua relevância, é fundamental que seja conhecido e estudado.

Em suma, o ponto observado diz respeito à acumulação, por alguns servidores, de Função Gratificada e Cargo Comissionado, ambos constitucionalmente conceituados como encargos responsáveis pelo exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento.

Conceituando os termos envolvidos, primeiramente, temos a função de confiança, que como o próprio nome já diz, não é um cargo e só pode ser exercida por quem titulariza cargo efetivo. Tem-se que o servidor em função de confiança não está desobrigado das atribuições do seu

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 014/2021

cargo efetivo; com a função de confiança, ele recebe outras atribuições (recebendo um acréscimo financeiro por isso), mas mantém as suas competências originárias.

Já o cargo em comissão possui natureza jurídica efetiva de cargo, e o servidor efetivo absorve outras atribuições pois passa a ocupar cargo diverso, sendo temporariamente despedido das suas atribuições originárias.

A propósito da remuneração, a diferença também é relevante. No caso das funções de confiança, o servidor recebe um acréscimo (geralmente na forma de gratificação) como retribuição das novas atribuições assumidas. Já para os cargos em comissão, é prevista uma remuneração específica que engloba todas as atribuições, embora a legislação possa permitir que o servidor opte pelo vencimento do cargo efetivo acrescido da retribuição pelo exercício do cargo. Reforça-se que tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão se dedicam apenas a direção, chefia e assessoramento, seja em acréscimo às demais atribuições ou em caráter exclusivo<sup>1</sup>.

Ante ao exposto, é possível inferir a inviabilidade do pagamento de parcela remuneratória referente ao exercício de cargo comissionado concomitante com a função de confiança ao mesmo servidor, ainda que sejam atribuições diferentes, pois ambas dedicam-se as atividades de direção, chefia e assessoramento. Neste sentido, o TCE-ES se posicionou no Parecer em Consulta nº 14/2020:

*“A chamada função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária. Não se admite a concessão de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis.”*

Corroborando este posicionamento há um importante julgado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em que a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (COFAP) afirmou não ser possível o pagamento de gratificações de natureza salarial, como encargos especiais para participação em comissões, para servidores públicos comissionados, salvo se o ocupante do cargo em comissão for servidor de carreira que tenha optado por receber a remuneração de seu cargo efetivo. O Ministério Público de Contas (MPC) concordou com a área técnica. Transcreve-se parcialmente abaixo a decisão unânime do plenário, Acórdão nº 671/2018<sup>2</sup>:

*“(...) Nesse sentido, **conclui-se que a concessão de gratificação a qualquer título a servidor investido em cargo comissionado, efetivo ou não, acarretaria pagamento em duplicidade, na medida em que o cargo em comissão possui as mesmas atribuições da função de confiança, além de pressupor exercício de encargo diferenciado de natureza especial.***

*Referidos julgados tiveram por base a Consulta nº 199472/05, formulada pelo Município de Centenário do Sul, versando sobre a acumulação de cargo em comissão com função gratificada e dedicação exclusiva: (...) 4 – O Servidor Público Municipal ocupante de Cargo em Comissão pode acumular Função Gratificada e Dedicação Exclusiva? Não e não. Quanto à dedicação exclusiva, os cargos em comissão já pressupõem comprometimento análogo a essa gratificação, sendo incompatíveis com o pagamento de tal verba. No tocante à função gratificada, os cargos em comissão têm mesma premissa, qual seja, o desempenho de atividade de direção, chefia ou assessoramento, sendo que, por pressuporem dedicação exclusiva, não poderão os cargos em comissão serem acumulados com outras funções.*

*Nesse mesmo sentido, cabe registrar a manifestação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ*

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 014/2021

*em relação ao tema: CONSULTA. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. INCOMPATIBILIDADE. (...) 2. É natural ao servidor público ocupante de cargos de direção, chefia e assessoramento, a atribuição para participação em grupos de trabalho, comissões e outras atividades não necessariamente ligadas às suas atribuições comuns, justamente por tratar-se de profissional com capacidade técnica para o desempenho de tarefas de maior complexidade, o que não implica em qualquer direito para o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão à percepção de qualquer outra gratificação estipendiária que não seja a sua própria remuneração.”*

No mesmo sentido entende o Ministério Público de Contas do Estado de Goiás em representação<sup>3</sup> realizada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, emitida em 05/10/2017, abaixo reproduzida parcialmente:

*“No entanto, irregular é a percepção cumulada de “vencimento-base” com mencionada “gratificação de função” para servidores que exerçam cargo em comissão. Sobre o pagamento de gratificação de função a servidor comissionado, este Ministério Público de Contas tem reiteradamente destacado a irregularidade desta concessão. Nos autos do Processo nº 18.791/141, este MPC já destacava que o plus remuneratório destinado à contraprestação por atividades diferenciadas e marcadas pela característica da confiança da autoridade nomeante não poderia ser concedida aos servidores comissionados, eis que estes já encerram tais características. Assentou-se, na oportunidade, que um cargo de provimento efetivo possui feixe de atribuições definido em lei. Do mesmo modo, os cargos em comissão. Contudo, é da própria natureza destes últimos o exercício de atribuições de direção, assessoramento e chefia, de modo que os já ocupantes de cargos em comissão não comportam plus remuneratório a ser concedido pelo exercício de atribuições de direção, assessoramento e chefia. A remuneração do cargo já compreende a contraprestação por essas atribuições a partir da investidura.*

*Aos comissionados, reitera-se, não é possível cometer novo feixe de atribuições, a justificar a percepção de um plus remuneratório.*

*(...) Nesta direção, este Tribunal de Contas, por meio do Acórdão - AC nº 06054/2016 – autos do Processo nº 18.791/14) assentou a ilegalidade da concessão de gratificação de função a servidores comissionados.”*

Neste contexto, RECOMENDAMOS a Administração para que junto a Procuradoria Municipal avalie a existência de servidores nestas condições, relacionando-os por Secretarias, de forma que suas nomeações em cargos comissionados e funções gratificadas, concomitantemente, e por consequência com pagamento em duplicidade das respectivas remunerações, sejam adequadas conforme orientações doutrinárias preponderantes, evitando danos ao erário e transtornos em fiscalizações futuras por órgãos de controle externo.

Por fim, considerando que está em andamento a Reforma Administrativa, que engloba a revisão e reestruturação do Estatuto e do Plano de Cargos dos Servidores, gostaríamos de aproveitar para reforçar a importância da Administração avaliar todas as atribuições da Prefeitura de Domingos Martins classificadas como funções gratificadas, temática abordada no item 8.16 do Relatório da Auditoria nº 002/2019, para verificar se atendem aos critérios de sua designação, tal como, brevemente descrito no 3º parágrafo desta recomendação, de forma, que em caso negativo, sejam adequadas para refletir a natureza jurídica de suas funções, sendo reclassificadas como gratificações ou cargos.

### REFERÊNCIAS:

**1. Instrução Técnica de Consulta nº 00006/2020-3. Produzido em fase anterior ao julgamento. Processo: 20562/2019-4. Criação: 17/02/2020. Unidade Gestora Consulente: PMI - Prefeitura Municipal de Iconha. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.**

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 014/2021

2. Acórdão nº 671/18. Processo nº: 577361/16. Assunto: Consulta. Entidade: Câmara Municipal de Guarapuava. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha Tribunal Pleno. Impossibilidade de pagamento de gratificação a servidores ocupantes de cargo em comissão. 22/03/2018.

3. Representação do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Em relação à Lei Municipal nº 1.618/92 e alterações posteriores (Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Município de Santa Helena de Goiás). Emitida em 05/10/2017.

**Márcia d'Assumpção**  
Controladora Interna

**Renata Peterle Ronchi Oliveira**  
Matrícula nº 10526  
Auditora Pública Interna

**Franciele Luzia Holz**  
Matrícula nº 12640  
Auditora Pública Interna