

PROTOCOLO Nº: 340912/22
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
INTERESSADO: EUNILDO ZANCHIN
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 44/23

Consulta. Questionamento acerca da necessidade de especificação em lei das atribuições de funções gratificadas. Aplicação do disposto no Enunciado I, do Prejulgado nº 25-TC.

Trata o presente expediente acerca de Consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI, por intermédio de seu Presidente, sr. Eunildo Zanchim, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do seguinte questionamento (peça 02):

“1) Qual o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a possibilidade de o texto da Lei não especificar quais as funções gratificadas e também não trazer a discriminação das atribuições que estas funções realizarão, conforme tese do Parecer 402/22-PJM?”

O consulente acostou aos autos parecer jurídico, pelo qual discorreu, efetivamente, acerca de Projeto de Lei nº 3236/2022, senão vejamos:

A aplicação do revisado Prejulgado 25 do TC/PR, decorrente do tema 1010 do STF, interpretada pelo recurso extraordinário 1041210 estabelece condições para concessão das funções de confiança (função gratificada) decorrente do art. 37, V, da CF, que prevê a discriminação detalhada das atribuições e requisitos de concessão de referida verba exclusivamente aos cargos de chefia, direção e assessoramento, o que foi devidamente detalhado do Projeto de Lei 3235/2022 já encaminhado ao legislativo na mesma oportunidade do encaminhamento do presente Projeto 3236/2022.

Outrossim, neste, as funções especiais previstas estatutariamente e objeto do presente Projeto de Lei legalizam no âmbito da previsão legal a concessão de gratificação pelo exercício de encargos especiais, cujas atribuições somente poderão ser previstas quando da regular apreciação dos fatos e encargos que deverão ser oportunamente exercidos. Não havendo que se falar em discriminação detalhada neste momento, eis que de aplicação imprevisível, não se podendo engessar o âmbito de sua aplicação. (...)

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 716/22 (peça 94), exarado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Por intermédio da Informação nº 83/22 (peça 16), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência do Prejulgado nº 25, Acórdão nº 2927/21-Tribunal Pleno, Acórdão nº 3094/20-Tribunal Pleno, Acórdão nº 4189/19-Tribunal Pleno, Acórdão nº 3863/19-Tribunal Pleno, Acórdão nº 671/18-Tribunal Pleno, Acórdão nº 2390/14-Tribunal Pleno e Acórdão nº 1144/22-Tribunal Pleno, que guardam pertinência com o tema.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio de sua Instrução nº 4261/22 (peça 21), a unidade técnica manifestou-se no seguinte sentido:

“(...) a expressão “funções de confiança”, na redação atual conferida ao Prejulgado nº 25 deste egrégio Tribunal, deve ser entendida em seu sentido lato, contemplando todo e qualquer pagamento de remuneração adicional a servidores efetivos decorrentes da assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade, nos termos do artigo 37, V, do texto constitucional, dentre os quais os denominados “encargos especiais”, de modo que os mesmos restem integralmente submetidos ao princípio da reserva legal, devendo lei em sentido formal, observada a competência de iniciativa em cada caso, especificar as correspondentes denominações, quantitativos, remunerações, requisitos de investidura e atribuições, as quais deverão ser descritas de forma clara e objetiva.”

É o breve Relatório.

Cumpra esclarecer que os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva do quesito, com indicação precisa da dúvida; c) versa sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente (em que pese não seja específico para fins de instrução deste processo, é possível se extrair a fundamentação atinente à dúvida que) e e) o quesito foi apresentado em tese.

Posto isso, este Ministério Público de Contas passa a se manifestar.

Conforme pontuado pela unidade técnica, o Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, norteia a resposta ao questionamento de que ora se trata. Tal normativa passou recentemente por revisão em decorrência do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1041210, do Supremo Tribunal Federal, o qual fixou tese de repercussão geral sobre o tema¹.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, as funções podem ser consideradas como *“plexos unitários de atribuições, criadas por lei, correspondentes a encargos de direção, cheia ou assessoramento a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche”*².

Por sua vez, os incisos I e V, do art. 37, da Constituição Federal, assim dispõe acerca do assunto:

I – Os cargos, empregos e **funções públicas** são acessíveis aos brasileiros que **preenham os requisitos estabelecidos em lei** (...)

V – As **funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo** (...) (grifou-se)

Na mesma linha proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal em sua Instrução nº 4261/22 (peça 21), entende-se pertinente adotar para fins de resposta à presente consulta, que a expressão “funções de confiança”, mencionada no Prejulgado nº 25, deve ser interpretada “lato sensu”, englobando-se, portanto, *“toda a parcela remuneratória adicional paga ao servidor efetivo decorrente da assunção de atribuições diferenciadas, nos termos do inciso V, do art. 37, da Constituição Federal”*.

Nada obstante, nos termos do art. 37, X, e art. 169, §1º, é possível se inferir que a instituição de qualquer vantagem ou aumento de remuneração do servidor público deverá ocorrer por lei específica.

Acerca da necessidade de descrição legal sobre as funções de confiança a serem concedidas na lei em que as instituir, cumpre destacar excerto do Parecer nº 95/21-PGC, exarado nos autos nº 90189/15, que tratou da reforma do Prejulgado nº 25, em que restou consignada a linha interpretativa defendida por esta Procuradoria-Geral de Contas:

¹ “As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ªed. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 252.

Tais itens deverão ser retificados para que mantenham coerência com a decisão do Supremo Tribunal Federal e com a decisão desta própria Corte no Acórdão nº 3094/20 – Tribunal Pleno, de forma a consignar expressamente que **as atribuições de cargos de provimento em comissão e funções de confiança deverão ser descritas, de forma clara e objetiva, na lei que os instituir.**

Adicionalmente, entende-se que **a lei de criação também deverá indicar os requisitos de investidura, notadamente para os cargos de assessoramento, de modo a viabilizar o controle a respeito da pertinência entre a formação acadêmica ou experiência profissional do assessor (a ocupar cargo em comissão ou função de confiança) e as atividades de auxílio que lhe serão demandadas.** Ademais, se a lei deverá apresentar a descrição das atribuições do cargo, parece razoável a conclusão de que o mesmo ato normativo deverá estabelecer os requisitos de experiência profissional ou formação técnica necessários para o seu exercício. Em razão disso, sugere-se também a retificação do item “iv” do Prejulgado, para que tal exigência conste de maneira expressa no enunciado. (grifou-se)

Considerando, portanto, a natureza da vantagem que pretende ser concedida, assim como a legislação que rege a matéria, denota-se que o feito se amolda ao disposto no Enunciado I, do Prejulgado nº 25, que assim dispõe:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

Isto posto, esta Procuradoria-Geral de Contas manifesta-se pela resposta à presente consulta nos seguintes termos:

“1) Qual o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a possibilidade de o texto da Lei não especificar quais as funções gratificadas e também não trazer a discriminação das atribuições que estas funções realizarão, conforme tese do Parecer 402/22-PJM?”

Resposta: Deve-se aplicar ao caso o Enunciado I, do Prejulgado nº 25-TC, por meio do qual entende-se que *“a criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)”*

É o parecer.

Curitiba, 17 de fevereiro de 2023.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas