



**PARECER JURÍDICO:** 008/2023

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar nº 552/2023

**EMENTA:** “Dispõe sobre a organização do Sistema de Controle Interno no Município de Imbituba e dá outras providências.”

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Finanças e Orçamento, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade da Função Gratificada atribuída ao Controlador Geral prevista no Projeto de Lei Complementar nº 552/2023, que dispõe sobre a organização do Sistema de Controle Interno no Município de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 17 de fevereiro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 22. Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final que, em 01 de março, exarou seu parecer favorável pela legalidade e constitucionalidade.

Ao seu tempo, em reunião ocorrida no dia 02 de março, a Comissão de Finanças e Orçamento solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente para versar sobre questionamento pontual.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

Reunida a Comissão Permanente acima mencionada, no dia 02 de março de 2023, na Sala de Reunião das Comissões desta Casa Legislativa, com a presença dos Vereadores Elísio Sgrott e Gilberto Pereira, oportunidade em que foi questionada esta Assessoria Jurídica, especificadamente, **sobre a legalidade do art. 16, §2º**, na forma disposta no Projeto de Lei Complementar nº 552/2023, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a organização do Sistema de Controle Interno no Município de Imbituba e dá outras providências.



O artigo 16 em análise tem como proposta a seguinte redação:

**Art. 16 Fica instituída função gratificada de Controlador-Geral.**

§ 1º São atribuições do Controlador-Geral: Coordenar as atividades da Unidade Central do Sistema de Controle Interno, constantes no Artigo 10 da presente Lei, bem como, atuar como Ordenador da Despesa da Unidade;

**§ 2º A remuneração do Controlador-Geral será composta pelo salário base do servidor designado acrescido da diferença nominal entre o salário do Secretário de Administração e o salário base do cargo de origem deste servidor.**

§ 3º Além do previsto no parágrafo anterior, sobre o salário base do servidor designado para a função de Controlador-Geral incidirá o Adicional por Tempo de Serviço, Adicional de Sexta Parte e demais garantias do cargo efetivo.

§ 4º O Controlador-Geral sujeita-se a registro de pontos e poderá receber horas extras na forma da lei, cuja a base de cálculo será aquela prevista no parágrafo segundo.

Desta forma, o tema traz a necessidade de uma avaliação acurada no que concerne a Função Gratificada de Controlador-Geral e a forma de sua remuneração. *Ab initio*, importante salientar o que dispõe a Carta Magna sobre o Controle Interno, *ipsis litteris*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No mesmo sentido, dispõe o artigo 79 da Lei Orgânica Municipal de Imbituba:

Art. 79 Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos



- programas de governo e dos orçamentos do Município;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.
- § 2º Qualquer cidadão, partido político, associado ou sindicato é parte legítima para, na forma da Lei, denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas.

Portanto, em obediência aos ditames constitucionais, os Municípios devem definir a forma de funcionamento de seu órgão de controle interno, cujas funções inerentes ao cargo visam ao acompanhamento com efetividade das ações praticadas pela Administração Pública, com ênfase ao atingimento das metas arroladas nos orçamentos; a comprovação da legalidade, da efetividade e da eficiência dos atos orçamentários, financeiros e patrimoniais; ao controle das dívidas e das operações de crédito; e, também, as de auxiliar do controle externo no exercício da fiscalização dos recursos públicos em geral.

Registra-se que, não obstante a criação do órgão de Controle Interno seja obrigatória, não existe uma regulamentação geral que defina o rol de procedimentos a serem seguidos pelo controle interno, até porque, cada unidade federativa tem características próprias, o que impede um modelo único para implantação.

Do mérito, vale destacar recente decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), ao acatar o Recurso Extraordinário – RE 1.264.676, que declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança, por ser um cargo que desempenha funções de natureza técnica e que não exige prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado.

O Recurso Extraordinário foi apresentado pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) contra decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que havia entendido ser possível a nomeação de servidor em função de confiança para os cargos de diretor de Controle Interno e controlador interno do município de Belmonte.

Na decisão monocrática, o Ministro considerou que, em relação ao cargo de controlador interno, ***“mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada”*** e defendeu que tal cargo deve ser exercido exclusivamente por servidores efetivos que ingressarem nos quadros municipais por meio de concurso público específico para a função, em atendimento ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.



Segue salutar trecho da decisão, julgada em 08 de junho de 2020, *in verbis*:

Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de **natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança**, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento. (Grifei).

Neste sentido, extrai-se da leitura do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

(...)

V – as funções de confiança, 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;

O texto constitucional não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança e gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A função de confiança, também de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente, representa um acréscimo salarial na forma de “gratificação” pago ao servidor efetivo que exerce atribuição de direção, chefia ou assessoramento. **A gratificação pode ser em valor pecuniário ou na forma de percentual incidente sobre o vencimento do cargo efetivo.**

Em meio às discussões acerca da natureza jurídica das verbas intituladas de ‘*adicional*’ ou ‘*gratificação*’, José dos Santos Carvalho Filho considera as funções de confiança como uma modalidade de gratificação:

A Constituição refere-se também às funções de confiança (art. 37, V). Correspondem elas ao exercício de algumas funções específicas por servidores que desfrutam da confiança de seus superiores, os quais, por isso mesmo, percebem certa retribuição adicional para compensar tal especificidade. Retratam, em última análise, modalidade de gratificação, paga em virtude do tipo especial de atribuição, e somente podem ser exercidas por servidores que ocupem cargo efetivo. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 501.).



Dessa forma, o importante é a sua fixação ou alteração estar definida em lei específica, porquanto faz parte da remuneração do servidor público, conforme também ensina o ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 268.):

g) Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração  
42. Finalmente, registre-se a existência de outra importante regra, inspirada pelo mesmo intento de impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para a garantia do princípio da impessoalidade da Administração. Consiste na imposição de que só por lei se fixe a retribuição de cargos, funções ou empregos no Estado e em suas pessoas auxiliares de Direito Público. Assim, o art. 37, X, estabelece que a remuneração dos servidores públicos, inclusive sob a forma de subsídio, somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Desta feita, a fixação da retribuição pecuniária pelo exercício de função de chefia, direção e assessoramento, por servidores públicos efetivos, deve ser definida por lei específica, inclusive ali estabelecendo se incidirá sobre valor fixo ou percentual da remuneração – respeitado o Estatuto respectivo. Tal situação estará adstrita à discricionariedade de cada Poder, respeitadas as regras que determinam limites remuneratórios, tais como o art. 169, da CF/88, e a LC nº 101/00.

A concessão de gratificação para servidor que for designado para o exercício de função de confiança deverá se dar nos moldes do que a lei municipal autorizar, ou seja, o servidor deverá perceber todas as vantagens do cargo que ocupa, acrescidas do valor correspondente ao da função exercida, não importando se tal valor foi instituído sobre um percentual sobre o vencimento base do cargo ou se o mesmo foi definido como um valor monetário fixo estabelecido em Tabela de Vencimentos.

Além disso, importante destacar que o Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Imbituba não define a forma, se em valor fixo ou percentual, de remuneração da função gratificada de seus servidores. Nada obstante, para a designação de servidor para o cargo de Controlador Geral, que deve ser criado por lei, **é imperioso que o referido servidor detenha qualificação necessária para exercer a função.**

Portanto, a lei que cria a Função Gratificada não pode permitir que os critérios para a definição do seu valor possam ser fixados por ato infralegal ou de maneira arbitrária. No entendimento desta parecerista, a instituição da forma contida na proposição possibilita que o valor da gratificação fique ao alvedrio do Chefe do Poder Executivo, o que ofende os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade na Administração Pública.

No seu bojo, pela conjectura desta Assessora Jurídica, a gratificação do Controlador-Geral deve ser estabelecida como retribuição pecuniária em valor monetário fixo estabelecido em Tabela de Vencimentos ou fixado sobre um percentual do vencimento base do servidor, como é habitual do Poder Executivo na gratificação dos servidores efetivos, inclusive na Lei 5.043/2019,



que “Dispõe sobre a organização do Sistema de Controle Interno no Município de Imbituba e dá outras providências”, vejamos:

ANEXO I  
NOMINATA, ATRIBUIÇÕES E VALOR DA FUNÇÃO GRATIFICADA – FG

DENOMINAÇÃO	VAGAS	ATRIBUIÇÕES	REMUNERAÇÃO	
			FORMA	VALOR (R\$)
Controlador Geral	1	Coordenar as atividades da Unidade Central do Sistema de Controle Interno, constantes no Artigo 9º da presente Lei, bem como, atuar como gestor da Unidade.	Gratificação	1.200,00

Nesse ínterim, **SUGERE-SE** à Comissão de Finanças e Orçamento que devolva ao autor da proposição em epígrafe – PLC nº 552/2023, por meio de expediente fundamentado do Presidente da Câmara, para que o Chefe do Poder Executivo apresente Texto Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar adequando a redação do §2º, art. 16, conforme a fundamentação exposta.

### III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 552/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



---

poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 15 de março de 2023.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**