



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

PROCESSO N° : 84310824

NOME : [REDACTED]

ASSUNTO : PAGAMENTO DE PESSOAL

**PARECER N°. 591/2020 – SEAA**

**Ementa:** Processo Administrativo. Função de Confiança. Gratificação. Pagamento. Possibilidade com ressalvas.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo em que o servidor [REDACTED], mat. 787787-01, ocupante do cargo de Guarda Civil Metropolitano, solicita o pagamento retroativo da Função de Confiança (FC-2), já que só começou a receber alguns meses após já estar no exercício da função de confiança.

Infere-se dos autos, que o requerente foi nomeado para função de confiança (Chefe do Comando de Rondas Ostensivas Municipais – ROMU) em 16 de dezembro de 2019, no entanto, só passou a receber pela função de confiança em julho de 2020, conforme consta na ficha financeira (fl. 07).

Importa para a apreciação do feito os seguintes documentos: a) Requerimento do servidor (fl. 03); b) Cópia da carteira funcional (fls. 04); c) Portaria de nomeação para função de confiança (fls. 05); d) Ficha Financeira (fl. 06/07); e) Informação Funcional (fls. 08/11); f) Folha de frequência (fls. 14/15); f) Parecer n. 275/2020/CHEADV/AGCM favorável ao pagamento (fls. 17/19; g) Planilha Financeira (fls. 20/21); h) Despacho n. 915/2020/GERGES/AGCM solicitando o envio dos a Procuradoria para análise dos cálculos (fls. 22/24).

Por derradeiro, através do Despacho nº 926/2020 (fl. 25), o presente caderno processual foi remetido a esta Especializada para análise e providências.



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

É o que importa a relatar para o momento.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA**

De forma inicial, acentua-se, com arrimo no entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.631/DF, que o presente parecer técnico-jurídico, expedido por esta Especializada, classifica-se como meramente opinativo, sem qualquer caráter vinculante, servindo apenas para nortear o administrador na emissão de ato decisório quanto ao correspondente assunto, com a estrita veiculação de sugestão de providência administrativa a ser observada no caso analisado, a juízo da respectiva autoridade administrativa competente.

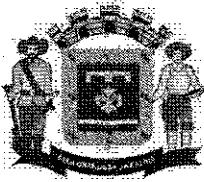
Relativamente à conceituação geral de parecer, transcreve-se respeitável entendimento doutrinário pátrio:

“O parecer típico é aquele emitido por um órgão técnico durante a instrução de um processo administrativo, destinado a orientar, a fornecer subsídios para a tomada de decisão pela autoridade que possua essa competência. Essa autoridade poderá aprovar o parecer, adotando os seus fundamentos como sua razão de decidir, ou poderá rejeitá-lo, desde que motivadamente, decidindo, então, contrariamente ao que propunha o parecer.” (Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 24ª Edição. São Paulo: Método, 2016, fl. 552).

Importa registrar também que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos da matéria aqui versada, não competindo a esta Especializada adentrar em questões afetas à conveniência e à oportunidade dos atos praticados por esta Administração Pública, desde que dentro da lei.

Reforça-se, destarte, que o presente parecer instrumentaliza uma opinião jurídica, em sede consultiva, sobre o assunto em evidência, não externando, pois, manifestação de vontade, razão pela qual não possui conteúdo decisório.

Ademais, é oportuno sublinhar que o artigo 5º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 313/2018, em consonância com as argumentações expostas neste item, prescreve que as manifestações, desta Procuradoria Geral, têm caráter opinativo, salvo pareceres normativos.



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Em acréscimo, impende frisar que a referida Lei Complementar Municipal nº 313/2018, em seu artigo 45, *caput* e inciso III, preceitua que os procuradores do município detêm imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em pareceres, exercendo função essencial à justiça, com o gozo das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia e a consequente aplicabilidade plena dos comandos emanados do artigo 133, da CF/1988.

Assim sendo, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica, desta Especializada, sobre o prisma estritamente técnico, sendo necessário, em qualquer caso, a prolação de ato decisório pela respectiva autoridade administrativa competente.

**II.02 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DO PAGAMENTO PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.**

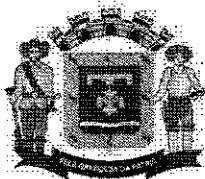
Como é por todos consabido, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, ao princípio de Legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

É pacífico no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito o imperativo dos princípios constitucionais que orientam a gestão pública, dentre eles o da legalidade estrita, de modo que à Administração Pública apenas é permitido agir dentro do espaço permitido, através de meios e formas, previstos pela Lei.

Todo ato praticado por autoridade pública, qualificado como ato administrativo, deve estar conforme as prescrições legais, sendo vedado ao administrador público inovar a ordem jurídica ou conferir critérios ampliativos de interpretação. Trata-se de um paradigma fundamental do Estado Democrático de Direito que não admite restrições por parte do administrador público, já que adstrito e limitado pelos parâmetros normativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> nos dá relevante lição sobre o tema e sua contextualização política em cada perfil do Estado de Direito:

<sup>1</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 101.



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

“Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria, ou seja lá que ato for para cortar a liberdade dos administrados, salvo se, em lei, já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”. (Grifo nosso).

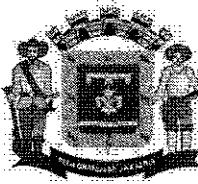
E termina com a seguinte conclusão:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.” (Grifo nosso).

Sobre o tema, precisamente sobre a legalidade, a doutrina aduz:

“Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração Pública não tem vontade autônoma, estando adstrita a lei, a qual expressa a ‘vontade geral’, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da ‘coisa pública’. Tendo em conta o fato de que a Administração Pública está sujeita, sempre, ao princípio da indisponibilidade do interesse público – e não é ela quem determina o que é de interesse público, mas somente a lei (e a própria Constituição), expressão legítima da ‘vontade geral’ -, não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração Pública possa agir; é necessário a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa.”(Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012. p.191)

Assim sendo, todos os atos praticados pela Administração Pública devem ter, como suporte de validade, a lei, não podendo o gestor agir a seu bel-prazer, devendo os atos administrativos



**Procuradoria-Geral do Município**  
Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

terem como suporte de validade a lei.

Fixada tal premissa, passo a verificar mais a fundo o pedido objurgado.

O caso em comento envolve pedido de pagamento retroativo pelo exercício de função de confiança pelo servidor [REDACTED].

Pois bem. A Lei Complementar Municipal nº 011/1992, dispõe que além do vencimento e vantagens previstas nesta Lei poderá ser concedido aos servidores algumas gratificações e adicionais, dentre eles a gratificação pelo exercício de função de confiança, veja:

**Art. 78.** Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, poderão ser deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais.

**Nota:** ver art. 64 da Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015 - dispõe sobre reajuste de cargos, funções de confiança e gratificações incorporadas.

(...)

**II - gratificação pelo exercício de função de confiança;**

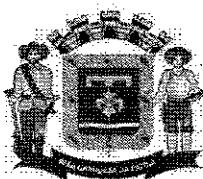
A Lei Complementar n. 276/2016, por sua vez, estabelece que as funções de confiança são privativas de ocupantes de cargos efetivos, e que a competência para prover a função são dos secretários (Administração direta) ou presidentes (Administração indireta), bem como o pagamento só será devido em caso de efetivo exercício, veja:

**Art. 48.** Ficam criadas as Funções de Confiança - FC, com valores e quantitativos previstos nos Anexos IV e V desta Lei Complementar, destinada aos servidores dos órgãos da Administração Direta e das entidades autárquicas do Poder Executivo, observado o seguinte:

I - o provimento da Função de Confiança é privativo de servidor ocupante de cargo efetivo;

II - as Funções de Confiança previstas nos Anexo IV e V serão alocadas, por decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, aos órgãos e entidades, conforme as suas necessidades devidamente comprovadas, em processo regular, em que será ouvida a Secretaria Municipal de Administração;

**III - são competentes para prover a Função de Confiança os Secretários Municipais e seus equivalentes hierárquicos, no âmbito da Administração Direta, bem como os presidentes e equivalentes hierárquicos, no âmbito da Administração Indireta;**



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

IV - a designação para o desempenho de Função de Confiança importa a obrigatoriedade de cumprimento de jornada de 8 (oito) horas diárias de trabalho;

**V - a Função de Confiança:**

a) reveste-se de natureza transitória, sendo dispensável, portanto, a qualquer tempo, o servidor nela investido;

**b) não é atribuível a pessoal comissionado ou temporário, bem como não é cumulativa com remuneração à base de subsídio;**

c) a gratificação dela decorrente será percebida cumulativamente com o respectivo vencimento, salário ou remuneração pelo exercício de cargo de provimento efetivo;

**d) somente será devida em razão do efetivo exercício das atividades a ela correspondentes**, considerando-se, também, para esse fim somente os afastamentos em razão de férias, luto, licença paternidade, casamento e, até o limite de 180 (cento e oitenta) dias, nos casos de licença maternidade ou de tratamento da própria saúde;

e) não integra a base de cálculo para efeito de concessão de qualquer outra vantagem pecuniária, inclusive para aposentadoria e contribuição previdenciária.

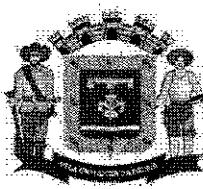
Da leitura dos dispositivos supra, em confronto com a situação fática contida nos autos, constata-se que o servidor foi devidamente nomeado para a função de confiança, pelo Presidente da AGCM (fls. 05) e que o mesmo é ocupante de cargo efetivo, o que, em tese, obedece aos requisitos legais para o exercício da função de confiança.

**Ocorre, que após a análise aos autos não é possível afirmar que o requerente efetivamente exerceu as atividades relacionadas a função de confiança, para o qual foi nomeado, de forma, que só terá direito ao recebimento da gratificação referente ao período de dezembro de 2019 a junho de 2020, se tiver efetivamente exercido as atividades relacionadas a função de confiança.**

Cabe ainda esclarecer, que ao servidor designado para o exercício de função de confiança é vedada a realização e pagamento por serviços extraordinários, conforme previsto no Decreto n. 1648/2019, veja:

**Art. 4º** Fica vedada a autorização e a realização de serviços extraordinários e seu respectivo pagamento aos servidores:

**I - ocupantes de cargos de provimento em comissão ou designados para função de confiança gratificada e aos que percebem Prêmio Especial**



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

por Produção Extra, Adicional de Produtividade ou Gratificação de Desempenho Institucional (GDI);

Desta forma, deverá ser atestado nos autos que os valores pagos, a título de serviço extraordinário, no mês de janeiro de 2020 referem-se a serviços prestados antes do provimento na função de confiança, de forma que não poderá haver pagamento de horas extras prestadas posteriormente ao provimento na função de confiança.

Por fim, cabe esclarecer que não compete à Procuradoria apreciar os cálculos apresentados (fls. 20/21), por não possuir a expertise para tal análise.

Isso posto, esta Especializada entende que não existe óbice, do ponto de vista jurídico, para o deferimento do pedido de pagamento retroativo pelo exercício de função de confiança, desde que seja comprovado o efetivo exercício durante o período de dezembro de 2019 a junho de 2020.

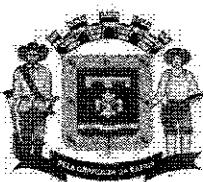
### **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, salvo melhor juízo, opino pela possibilidade jurídica de pagamento da gratificação pelo exercício de função de confiança, de forma retroativa, ao servidor [REDACTED]  
[REDACTED], referente ao período de dezembro de 2019 a junho de 2020, desde que:

- 1- Seja atestado, nos autos, que o servidor efetivamente exerceu a função de confiança no período de 16 de dezembro de 2019 a 30 de junho de 2020;
- 2- Que o serviço extraordinário pago no mês de janeiro de 2020 se refira a trabalho prestado antes do provimento na função de confiança.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, bem como, tomou por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Evidencia-se, por fim, que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas*



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAA**

Folha ou peça nº **33**

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

*a serem estabelecidas nos atos de administração ativa". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13<sup>a</sup>. ed., p. 377).*

Isto posto, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à AGCM, para conhecimento.

**Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos, 03 de novembro de 2020.**

**Pedro Henrique Aires De Brito Guimarães Ribeiro**  
Procurador do Município  
OAB/GO n. 36.966

**De acordo:** \_\_\_\_\_

**Nathalia Suzana Costa/Silva Tozetto**  
Procuradora Especial de Assuntos Administrativos  
Matrícula nº 1316460 / OAB GO nº 48.577

*Guilherme Sartori Schuster*  
Procurador do Município  
Subprocurador dos Assuntos de Pessoal

[www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br)