



Parecer em Consulta 00005/2026 - Plenário

Processo: 05845/2025

Classificação: Consulta

UG: PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Consulente: PAULO SERGIO DE NARDI

CONSULTA – ACÚMULO DE GRATIFICAÇÕES PARA SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS POR DESEMPENHO DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS. POSSIBILIDADE CONDICIONADA. GRATIFICAÇÕES AOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS COMISSIONADOS. GRATIFICAÇÕES PREVISTAS EM LEI. LEI 14.133/2021. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 46/1994 (ALTERADA PELA LC Nº 1.228/2024). INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO NÃO ABSOLUTA. NECESSIDADE DE ANÁLISE MATERIAL DA NATUREZA DA ATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, RAZOABILIDADE E DA ECONOMICIDADE. RESPOSTA À CONSULTA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR

Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 12/03/2026 14:30	Assinado por LUCIANO VIEIRA 12/03/2026 14:53	Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 12/03/2026 14:56	Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 12/03/2026 15:01	Assinado por LUIZ CARLOS CÍCILIO OTTI DA CUNHA 12/03/2026 15:08	Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 12/03/2026 15:12	Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 12/03/2026 15:38	Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 12/03/2026 15:47	Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 13/03/2026 00:48
---	--	--	---	--	---	---	--	--

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Consulta** formulada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Paulo Sérgio De Nardi, **Prefeito do Município de João Neiva**, por meio da **Petição Inicial 01398/2025-6** (doc. 2), questionando se os servidores ocupantes de cargos efetivos podem acumular gratificações por desempenho de atividades específicas, e, ainda, se é possível conceder gratificações aos servidores ocupantes de cargos comissionados, quando forem estas previstas em lei e compatíveis com os Princípios da Moralidade e da Economicidade, conforme as seguintes indagações:

1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?
2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

O consulente anexou aos autos o parecer de seu órgão de assistência jurídica, subscrito pelo Procurador Geral do Município Sr. Mario Cesar Negri, que concluiu da seguinte forma, nos termos da **Peça Complementar nº 27253/2025-9** (doc. 3):

“[...]

Diante do exposto, opina-se:

Servidor efetivo pode receber mais de uma gratificação, desde que haja previsão legal específica para cada uma e que não exista vedação de acumulação, devendo-se respeitar os princípios constitucionais da razoabilidade, legalidade e economicidade, bem como o teto remuneratório constitucional (37, XI, CF).

Servidor comissionado pode receber gratificação, desde que haja previsão legal e esta não configure duplicidade remuneratória por função já inerente ao cargo comissionado.

[...]”

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Gabinete do Relator Conselheiro

Sebastião Carlos Ranna de Macedo que entendeu presentes os requisitos de admissibilidade da consulta, de acordo com o **Despacho TC nº 21343/2025-7** (doc. 4).

Após, foram os autos remetidos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS que confirmou a existência de deliberações anteriores desta Corte de Contas acerca da temática consultada, conforme o **Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00014/2025-9** (doc. 5) cuja conclusão segue abaixo:

“[...]”

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, após consulta ao Sistema de Jurisprudência desta Corte de Contas, concluiu-se informando:

1. Quanto ao primeiro questionamento: a existência de 01 (uma) deliberação que responde à dúvida suscitada, qual seja, o Acórdão 908/2016 – 2ª Câmara (Excerto 3215/2017), no qual o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidiu ser irregular o “desempenho simultâneo de 02 funções comissionadas” por um mesmo servidor público, uma vez que foge das “hipóteses excepcionais de cumulação, permitida pela Constituição Federal no artigo 37, incisos XVI e XVII”;

2. Quanto ao segundo questionamento: a existência de 08 (oito) deliberações que respondem, de modo específico, ao tema suscitado pelo consulente, segmentadas da seguinte forma:

A) 03 (três) deliberações, quais sejam, o Acórdão 556/2023 – 2ª Câmara (Excerto 224/2023), o Acórdão 371/2024 – Plenário (Excerto 226/2024) e a Decisão 4115/2024 – 1ª Câmara (Excerto 431/2024), no sentido de permitir o pagamento de gratificação pelo desempenho de “atividade específica” a servidor comissionado, somente quando a função exercida for de direção, chefia ou assessoramento, sendo vedada a designação desses servidores para o exercício de atividade de natureza técnica ou burocrática, bem como o recebimento de gratificação a este título. Por outro lado, como exceção a este entendimento, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo possui 01 (uma) deliberação, qual seja, o Parecer em Consulta 12/2023 – Plenário (Excerto 225/2023), na qual autoriza o pagamento de gratificação pelo exercício da função de “fiscal de contrato” a servidor comissionado, mesmo tal função não possuindo características de direção, chefia ou assessoramento;

B) 02 (duas) deliberações, quais sejam, o Parecer em Consulta 23/2018 – Plenário (Excerto 6812/2019) e o Parecer em Consulta 43/2021 – Plenário (Excerto 20/2022), no sentido de permitir a concessão de gratificações a servidores comissionados relacionadas ao decurso do tempo, a exemplo de gratificação por tempo de serviço, quinquênios e decênios, “desde que haja previsão normativa expressa, sendo vedada sua concessão com fundamento em interpretação extensiva de normas destinadas a servidores efetivos”;

C) 02 (duas) deliberações, aparentemente em sentidos divergentes, quais sejam, o Parecer em Consulta 07/2003 – Plenário (Excerto

5334/2018) e o Parecer em Consulta 24/2017 – Plenário (Excerto 4567/2018), no sentido de permitir a concessão de outros tipos de gratificações a servidores comissionados, relacionadas a diferentes causas jurídicas, desde que instituídas por lei específica e compatíveis com a carga horária e com a natureza transitória e precária do cargo. Contudo, ressalva-se que, enquanto o Parecer em Consulta 07/2003 – Plenário (Excerto 5334/2018) considera compatíveis com a natureza transitória e precária do cargo comissionado as gratificações relacionadas ao serviço extraordinário, trabalho noturno e salário-família, o Parecer em Consulta 24/2017 – Plenário (Excerto 4567/2018) considera incompatíveis com tal natureza as gratificações relacionadas ao serviço extraordinário, trabalho noturno e repouso semanal remunerado. Dessa forma, cabe a esta Corte de Contas definir se o Parecer em Consulta 24/2017 – Plenário (Excerto 4567/2018) restringe-se ao caso específico do Secretário Municipal, cujo cargo, embora seja de natureza política, guarda similitude com a natureza transitória e precária do cargo comissionado, ou se tal Parecer revogou tacitamente anterior Parecer em Consulta 07/2003 – Plenário (Excerto 5334/2018).

[...].

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, para instrução, de acordo com o previsto no artigo 235, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal - Resolução TC nº 261/2013, que procedeu a análise do feito, conforme **Instrução Técnica de Consulta 0030/2025-8** (doc. 06), com a seguinte conclusão:

“[...]

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, e, quanto ao mérito, sugere-se que seja respondida nos seguintes termos:

3.1. Não é possível que um servidor ocupante de cargo efetivo acumule mais de uma função gratificada (FG), nos termos previstos no artigo 37, V, da Constituição Federal, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, em razão da vedação expressa do artigo 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal. Sobre às demais gratificações decorrentes do exercício de outras atividades específicas só é possível serem acumuladas por servidores ocupantes de cargos efetivos se preenchidas as seguintes condições: previsão expressa em lei municipal específica; não se tratar de atribuições ordinárias do cargo; não violarem normas e princípios; não tiverem causas jurídicas semelhantes; não existirem incompatibilidades entre elas; ou, ainda, vedações normativas para a acumulação.

3.2. Não é possível conceder funções gratificadas (FG) a servidores ocupantes de cargos comissionados, por expressa vedação do artigo 37, V, da Constituição Federal. Sobre as demais gratificações, como por exemplo, as decorrentes de atividades específicas, só serão possíveis quando previstas em lei específica do próprio ente federado, não violarem outras normas e princípios e forem fixadas em razão das atribuições de direção, chefia e assessoramento, com exceção da “função de fiscal de contrato”, conforme entendimento desta Corte de Contas, no Parecer em Consulta nº 12/202. Em relação às demais gratificações, decorrentes do decurso do tempo (a exemplo das gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios), em tese, são admissíveis, desde que também atendam às exigências de previsão legal específica pelo ente federado, e sejam

compatíveis com as demais normas e princípios. Já em relação a outros tipos de gratificações que tenham causas jurídicas diversas e não tenham sido apreciadas nesta consulta, faz-se essencial verificar, respeitando-se os limites da presente análise que é em tese, o seguinte: a existência de previsão legal específica do ente federado; a confirmação de que são decorrentes de atribuições diversas das previstas para o cargo comissionado ocupado pelo servidor; que sejam compatíveis com a natureza temporária e precária do cargo em comissão, e consonantes com as características do regime de confiança que lhes são inerentes (atividades de direção, chefia e assessoramento); e, ainda, levar em consideração que os cargos comissionados comportam dedicação exclusiva.

[...].

Na sequência, conforme Despacho 27351/2025-2 (doc. 8), os autos foram encaminhados **por solicitação** ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, sendo elaborada em substituição à **Instrução Técnica de Consulta 0030/2025-8** (doc. 06), a **Instrução Técnica de Consulta 00034/2025-6** (doc. 9) com a seguinte conclusão:

“[...]

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pela sua resposta nos termos adiante especificados, sugerindo-se a substituição integral da manifestação anteriormente exarada, a Instrução Técnica de Consulta nº 00030/2025-8 – Evento nº 6, pela presente:

3.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?

Não é possível que os servidores efetivos exerçam mais de uma função gratificada (FG), em razão da vedação expressa do artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Do mesmo modo, também não se admite que os servidores efetivos que estejam no exercício de cargos comissionados exerçam uma ou mais funções gratificadas (FGs), ou, mesmo, recebam quaisquer gratificações pelo exercício de atividades específicas. Em tais casos, a vedação decorre da natureza dos cargos em comissão, conforme prevê o artigo 37, II e V, da Constituição Federal, que só admite para os comissionados o exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento, em razão das quais já recebem remuneração. Sobre a possibilidade de acumulação de gratificações pelo exercício de atividades específicas a serem exercidas pelos servidores efetivos ocupantes de cargos efetivos afirma-se que só são possíveis se preenchidas as seguintes condições: previsão expressa em lei municipal específica; não se referirem às atribuições ordinárias do cargo efetivo; não violarem normas e princípios; não tiverem causas jurídicas semelhantes; não existirem incompatibilidades entre elas; e nem quaisquer vedações normativas para a acumulação.

3.2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

Não é possível conceder funções gratificadas (FGs) a servidores ocupantes de cargos comissionados, por expressa vedação do artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Do mesmo modo, também não é possível conceder aos servidores ocupantes de cargos comissionados quaisquer gratificações pelo exercício de atividades específicas, em razão do artigo 37, II, V da Constituição Federal, que só admite que estes exerçam atividades

de direção, chefia e assessoramento pelas quais já recebem remuneração em razão da natureza dos cargos que ocupam os quais também estão limitados às referidas atividades. Em relação às demais gratificações que decorrem do decurso do tempo (a exemplo das gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios), deve-se consultar o [Parecer em consulta nº 00023/2018-5 \(Evento nº 18\), nos autos do Processo TC nº 07051/2018-5](#) e o [Parecer em Consulta nº 00043/2021-2 \(Evento nº 13\), nos autos do Processo TC nº 01668/2021-6](#).

[...]”.

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 06289/2025-8** (doc. 11) anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Instrução Técnica de Consulta 0034/2025-6** (doc. 9) e complementou de forma mais detalhada a resposta à consulta.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analizando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Antes de adentrar especificamente ao mérito das indagações apresentadas na consulta, reputo necessário descrever as fundamentações acostadas aos autos, quais sejam, a **Instrução Técnica de Consulta 0030/2025-8** (doc. 06), a **Instrução Técnica de Consulta 00034/2025-6** (doc. 9) e o **Parecer MPC 06289/2025-8** (doc. 11) do **Ministério Público de Contas**.

- Instrução Técnica de Consulta 0030/2025-8 (doc. 06):

“[...]”

3. MÉRITO

Quanto ao mérito, questiona o consulente, no item “1” da consulta, sobre a possibilidade de os servidores públicos municipais ocupantes de cargos efetivos acumularem duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, quando previstas em leis municipais específicas e não existirem vedações normativas.

Inicialmente, cabe ressaltar, conforme se observa do exame da peça processual elaborada pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmulas – NJC deste Tribunal ([Estudo Técnico de Jurisprudência nº 00014/2025-9 - Evento nº 5](#)), que a primeira dúvida do consulente refere-se às gratificações por desempenho de atividades específicas, não sendo inclusas no item outras gratificações com causas jurídicas diversas. Além disso, conforme ressaltado na referida peça, a redação do tópico

é clara no sentido de que não se trata de remuneração por atividades ordinárias, ou seja, que estejam inseridas dentre as atribuições próprias do cargo efetivo ocupado pelo servidor, de acordo com o trecho que a seguir se transcreve:

No tocante ao primeiro questionamento, cabe fazer as seguintes observações com relação à forma como foi redigido pelo consulente: **a) inicialmente, registra-se que este questionamento diz respeito somente à acumulação de “gratificações pelo desempenho de atividades ou funções”, e não à acumulação desde tipo de gratificação com outra, que tenha por fundamento causa jurídica distinta, como, por exemplo, o tempo de serviço; b) além disso, a redação deixa claro se tratar de gratificação pelo exercício de “atividade específica”, de onde se deduz que o consulente está alinhado com o entendimento sedimentado do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que veda o pagamento de gratificação pelo desempenho de atividade ou função ordinária, isto é, aquela que já se encontra inserida, explícita ou implicitamente, nas atribuições do cargo ocupado pelo beneficiário da gratificação. Grifo nosso.**

Partindo-se, pois, de tais premissas, analisa-se, em primeiro lugar, a função gratificada (FG) que é o exercício remunerado por desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento ao servidor ocupante de cargo efetivo que permanece com a responsabilidade de realizar as atividades inerentes ao seu cargo, conforme dispõe o artigo 37, V, da Constituição Federal que a seguir se transcreve:

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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

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. Grifo nosso.

Sobre ela, o artigo 37, em seus incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, acrescenta não ser cabível a acumulação, conforme a seguir também se transcreve:

Art. 37. [...]

XVI. É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor e outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas.

XVII. A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, diretas ou

indiretamente, poder público. (Grifo nosso).

De outro lado, em relação à possibilidade de um servidor ocupante de cargo efetivo acumular outras gratificações por desempenho de atividades específicas que não sejam as funções gratificadas (FG), responde-se, partindo-se da própria premissa do consulente que as condiciona à existência de previsão legal específica pelo ente federado, e, também, à ausência de vedação normativa. Além disso, deve-se acrescentar a necessidade de verificar se as atividades das quais decorrem as gratificações já não estejam contidas nas atribuições ordinárias do próprio cargo, e, ainda que tenham causas jurídicas distintas.

Quanto à segunda dúvida do consulente que indaga sobre a possibilidade de se conceder gratificações a servidores ocupantes de cargos comissionados, quando previstas em lei e compatíveis com os Princípios da Moralidade e Economicidade, é importante, em primeiro lugar, excluir as funções gratificadas (FG), já tratadas anteriormente, e, expressamente, previstas no artigo 37, V, da Constituição Federal, acima transcrito, por vedação da própria norma constitucional que só as admite para servidores ocupantes de cargos efetivos.

De outro lado, conforme questionado, também, no item “2” da consulta, acerca da possibilidade de serem concedidas gratificações a servidores ocupantes de cargos comissionados em razão do exercício de atividades específicas, afirma-se, para não correr o risco de se desviar dos elementos essenciais que compõem a natureza jurídica de tais cargos (os comissionados), conforme exigência constitucional, que têm características de precariedade, temporariedade e de confiança, que só poderão alcançar as gratificações concedidas para o exercício de atividades específicas, quando forem estas de direção, chefia e assessoramento, e não outras, de natureza técnica ou burocrática.

Neste sentido, esta Corte de Contas já deliberou ao concluir só ser admissível as gratificações oriundas de comissões permanentes de licitação aos ocupantes de cargos comissionados, quando as atividades exercidas forem de direção, chefia ou assessoramento, conforme o [Acórdão TC nº 00556/2023-1, nos autos do Processo TC nº 00851/2020-6](#) cujo trecho a seguir se transcreve:

[...] O raciocínio utilizado pelo Parecer Consulta TC 043/2021 **para permitir que comissionados recebam gratificação oriundas de Comissões Permanentes de Licitação pode ser aplicado em qualquer outra Comissão Permanente, desde que a função exercida seja de direção, chefia ou assessoramento, sendo assim, não se pode falar, a priori, pela inconstitucionalidade das leis aqui analisadas, devendo ser feita uma análise da efetiva função exercida pelos comissionados. Assim como, em tese, a Comissão Permanente de Licitação pode comportar funções restritivas (direção, chefia e assessoramento), outras Comissões também podem.** Dessa forma, entendo por não acolher o incidente de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar nº 2.127/19 e do art. 1º caput e parágrafo único da Lei Complementar nº 2.187/20 e, conseqüentemente, afastar a irregularidade de “Pagar gratificação de serviço a ocupante de cargo de provimento em comissão”, divergindo, então, da Área Técnica e do Ministério Público de Contas. Ressalta-se que o fundamento para o deferimento da cautelar anteriormente concedida (e já revogada) foi um vício já saneado, que era de discricionariedade concedida ao Chefe do Poder Executivo Municipal para quantificar as gratificações a serem pagas. Grifo nosso.

A referida decisão, expressamente, fez referência ao [Parecer em Consulta nº 43/2021, lavrado nos autos do Processo TC nº 01668/2021-6](#) que também

ressaltou como condição essencial para que um servidor ocupante de cargo comissionado seja membro de comissão de licitação que ele exerça apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento, de acordo com o trecho da conclusão que a seguir se transcreve:

1.2.1. Pode servidor comissionado ser nomeado para participar de Comissão? Em caso positivo, qual o quantitativo mínimo? No mínimo dois membros de cada comissão de licitação deverão ser servidores efetivos, na forma do art. 51 da Lei 8666/93, contudo, **não havendo servidores efetivos no órgão poderão ser utilizados servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento.**

Do mesmo modo, o [Acórdão TC nº 00371/2024-7, nos autos do Processo TC nº 02862/2021-6](#) lavrado por esta Corte de Contas entendeu irregular a participação de servidor ocupante de cargo comissionado em Comissão de Licitação e Comissão de Execução Acompanhamento e Fiscalização de Processos Seletivos Simplificados, por exercerem atividades de natureza técnica e burocrática, ambiente em que a Constituição Federal não tolera a permanência de cargos comissionados.

Ainda assim, cabe ressaltar que este Tribunal já previu uma exceção à regra geral que se refere ao pagamento de gratificação a servidor ocupante de cargo comissionado, em razão do exercício da “função de fiscal de contrato”, ainda que as atribuições conferidas não tenham características de direção, chefia e assessoramento, exigindo-se, apenas, a previsão legal, e a compatibilidade com os elementos da temporariedade e precariedade, conforme o [Parecer em Consulta nº 00012/2023-3 \(Evento nº 29\), nos autos do Processo TC nº 07898/2022-1](#) cuja conclusão a seguir também se transcreve:

1. PARECER EM CONSULTA TC-0012/2023-3

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. CONHECER da presente Consulta;

1.2. RESPONDER ao questionamento nos seguintes termos:

É possível que haja remuneração pelo exercício da função de fiscal de contrato. A forma dessa remuneração consiste em gratificação. É possível que servidor comissionado exerça a função de fiscal de contrato. Há possibilidade do pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão, desde que previsto em lei [...] grifo nosso.

Além disso, em relação à possibilidade de pagamento de outras gratificações a servidores ocupantes de cargos comissionados, pode-se afirmar que esta Corte já tratou, por exemplo, das que têm como causa jurídica o decurso do tempo, ou seja, as gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios, e concluiu ser preciso identificar a existência de previsão normativa específica do ente federado, conforme o [Parecer em consulta nº 00023/2018-5 \(Evento nº 18\), nos autos do Processo TC nº 07051/2018-5](#). No mesmo sentido, decidi este Tribunal no [Parecer em Consulta nº 00043/2021-2 \(Evento nº 13\), nos](#)

[autos do Processo TC nº 01668/2021-6](#), conforme trecho da conclusão que a seguir se transcreve:

[...] 1.2.6. Ocupante exclusivo de cargo comissionado faz jus ao recebimento de quinquênio e decênio? **É possível que o ocupante exclusivo de cargo comissionado faça jus ao recebimento de quinquênio e decênio, desde que haja previsão normativa expressa [...]** grifo nosso.

Já no que se refere a outras gratificações que tenham causas diversas das até aqui tratadas, faz-se necessário, de acordo com as limitações da presente análise, que é em tese, averiguar, além da existência de previsão legal específica do ente federado, se elas dizem respeito a atribuições diversas das do cargo comissionado ocupado pelo servidor, e se são compatíveis com a natureza temporária e precária do cargo em comissão, e, ainda, consonantes com as características do regime de confiança que lhes são inerentes (atividades de direção, chefia e assessoramento), e, por último, levar em consideração que os cargos comissionados comportam dedicação exclusiva.

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, e, quanto ao mérito, sugere-se que seja respondida nos seguintes termos:

3.1. Não é possível que um servidor ocupante de cargo efetivo acumule mais de uma função gratificada (FG), nos termos previstos no artigo 37, V, da Constituição Federal, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, em razão da vedação expressa do artigo 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal. Sobre às demais gratificações decorrentes do exercício de outras atividades específicas só é possível serem acumuladas por servidores ocupantes de cargos efetivos se preenchidas as seguintes condições: previsão expressa em lei municipal específica; não se tratar de atribuições ordinárias do cargo; não violarem normas e princípios; não tiverem causas jurídicas semelhantes; não existirem incompatibilidades entre elas; ou, ainda, vedações normativas para a acumulação.

3.2. Não é possível conceder funções gratificadas (FG) a servidores ocupantes de cargos comissionados, por expressa vedação do artigo 37, V, da Constituição Federal. Sobre as demais gratificações, como por exemplo, as decorrentes de atividades específicas, só serão possíveis quando previstas em lei específica do próprio ente federado, não violarem outras normas e princípios e forem fixadas em razão das atribuições de direção, chefia e assessoramento, com exceção da “função de fiscal de contrato”, conforme entendimento desta Corte de Contas, no Parecer em Consulta nº 12/202. Em relação às demais gratificações, decorrentes do decurso do tempo (a exemplo das gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios), em tese, são admissíveis, desde que também atendam às exigências de previsão legal específica pelo ente federado, e sejam compatíveis com as demais normas e princípios. Já em relação a outros tipos de gratificações que tenham causas jurídicas diversas e não tenham sido apreciadas nesta consulta, faz-se essencial verificar, respeitando-se os limites da presente análise que é em tese, o seguinte: a existência de previsão legal específica do ente federado; a confirmação de que são decorrentes de atribuições diversas das previstas para o cargo comissionado ocupado pelo servidor; que sejam compatíveis com a natureza temporária e precária do cargo em comissão, e consonantes com as características do regime de confiança que lhes são inerentes (atividades de direção, chefia e assessoramento); e, ainda, levar em

consideração que os cargos comissionados comportam dedicação exclusiva.
[...].”

- Instrução Técnica de Consulta 00034/2025-6 (doc. 9):

“[...]

3. MÉRITO

Quanto ao mérito, o consulente indaga, em primeiro lugar, sobre a possibilidade de servidores efetivos acumularem duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, quando estiverem previstas em leis municipais próprias e não existirem vedações em normas vigentes.

Ressalta-se, conforme destacado no [Estudo Técnico de Jurisprudência nº 00014/2025-9 - Evento nº 5](#), lavrado pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmulas – NJS, que a dúvida abrange, tão somente, as gratificações por desempenho de atividades específicas, não alcançando as que decorrem de outras causas jurídicas. Além disso, conforme mencionado na referida peça processual, a redação do tópico é cristalina no sentido de que não se trata de remuneração por atividades ordinárias, ou seja, que já estejam inseridas dentre as atribuições do cargo efetivo ocupado pelo servidor, de acordo com o trecho que a seguir se transcreve:

No tocante ao primeiro questionamento, cabe fazer as seguintes observações com relação à forma como foi redigido pelo consulente: **a) inicialmente, registra-se que este questionamento diz respeito somente à acumulação de “gratificações pelo desempenho de atividades ou funções”, e não à acumulação desde tipo de gratificação com outra, que tenha por fundamento causa jurídica distinta, como, por exemplo, o tempo de serviço; b) além disso, a redação deixa claro se tratar de gratificação pelo exercício de “atividade específica”, de onde se deduz que o consulente está alinhado com o entendimento sedimentado do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que veda o pagamento de gratificação pelo desempenho de atividade ou função ordinária, isto é, aquela que já se encontra inserida, explícita ou implicitamente, nas atribuições do cargo ocupado pelo beneficiário da gratificação.** Grifo nosso.

Partindo-se de tais premissas, faz-se essencial diferenciar, inicialmente, as gratificações por desempenho de atividades específicas das funções gratificadas (FGs). As primeiras são retribuições pecuniárias devidas em razão do exercício de atribuições especiais que não estão inseridas dentre as responsabilidades do cargo efetivo, e, já estas decorrem das funções de direção, chefia ou assessoramento desempenhadas pelo servidor efetivo que permanece com a obrigação de realizar as atividades próprias de seu cargo, conforme dispõe o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Sobre as funções gratificadas (FGs), o artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, dispõe, expressamente, não ser possível a acumulação, tendo em vista que a vedação prevista para os cargos públicos se estende aos empregos e funções, salvo as exceções elencadas na própria norma constitucional, conforme a seguir se transcreve:

Art. 37. [...]

XVI. É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- d) a de dois cargos de professor;
- e) a de um cargo de professor e outro técnico ou científico;
- f) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas.

XVII. A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, diretas ou indiretamente, poder público. (Grifo nosso).

Verifica-se que a norma transcrita é reforçada pela natureza das funções gratificadas (FGs) que são destinadas ao exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento por servidores efetivos, e, englobam todas as atividades que tenham a mesma finalidade.

Por esta razão, também não se admite que servidores efetivos que ocupem cargos em comissão exerçam função gratificada (FG) ou, mesmo, que recebam gratificações pelo exercício de atividades específicas. Em tais casos, a proibição decorre da natureza dos cargos comissionados os quais já contemplam as atribuições de direção, chefia e assessoramento, de acordo com o que dispõe o artigo 37, II e V, da Constituição Federal que a seguir se transcreve:

Art. 37. [...]

[...]

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.

De outro lado, ainda em relação ao primeiro item consultado, sobre a possibilidade de servidores efetivos que não estejam no exercício de função gratificada (FG) ou de cargo em comissão receberem uma ou mais gratificações pelo exercício de atividades específicas, frisa-se que é necessário, primeiramente, atender os pressupostos explicitados pelo próprio consulente o qual as condicionou à existência de previsão legal específica do ente federado, e, também, à ausência de vedação normativa, ambas decorrentes do Princípio da Legalidade.

Além dos requisitos mencionados, acrescenta-se também ser imprescindível verificar se as atividades que dão causa às gratificações pretendidas já não estão inseridas dentre as atribuições ordinárias do cargo efetivo, e, ainda, que tenham causas jurídicas diversas, para não acarretarem a duplicidade de pagamento, e, por consequência, o enriquecimento ilícito dos servidores.

Respondida, portanto, a primeira dúvida, passa-se ao exame do segundo questionamento do consulente que indaga sobre a possibilidade de se conceder gratificações a servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os Princípios da Moralidade e Economicidade.

Aqui também é necessário excluir, preliminarmente, as funções gratificadas (FGs), expressamente, previstas no artigo 37, V, da Constituição Federal, acima transcrito, por vedação da norma constitucional que só as admite para servidores efetivos, conforme já afirmado.

Já em relação a outras gratificações, em especial, as decorrentes do exercício de atividades específicas, é importante frisar, mais uma vez, que são incompatíveis com a natureza dos cargos em comissão os quais já se prestam ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, e, portanto, já recebem remuneração para exercê-las, o que configuraria, caso fossem admitidas, a duplicidade de pagamentos, e, por consequência, o enriquecimento ilícito dos servidores.

Sobre o tema, este Tribunal já deliberou, anteriormente, concluindo que servidores comissionados só podem exercer atividades de direção, chefia ou assessoramento, mas, admitindo, no entanto, o recebimento de gratificações em tais casos, conforme o [Acórdão TC nº 00556/2023-1, nos autos do Processo TC nº 00851/2020-6](#) cujo trecho a seguir se transcreve:

[...] O raciocínio utilizado pelo Parecer Consulta TC 043/2021 para permitir que comissionados recebam gratificação oriundas de Comissões Permanentes de Licitação pode ser aplicado em qualquer outra Comissão Permanente, desde que a função exercida seja de direção, chefia ou assessoramento, sendo assim, não se pode falar, a priori, pela inconstitucionalidade das leis aqui analisadas, devendo ser feita uma análise da efetiva função exercida pelos comissionados. Assim como, em tese, a Comissão Permanente de Licitação pode comportar funções restritivas (direção, chefia e assessoramento), outras Comissões também podem. Dessa forma, entendo por não acolher o incidente de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar nº 2.127/19 e do art. 1º caput e parágrafo único da Lei Complementar nº 2.187/20 e, conseqüentemente, afastar a irregularidade de “Pagar gratificação de serviço a ocupante de cargo de provimento em comissão”, divergindo, então, da Área Técnica e do Ministério Público de Contas. Ressalta-se que o fundamento para o deferimento da cautelar anteriormente concedida (e já revogada) foi um vício já saneado, que era de discricionariedade concedida ao Chefe do Poder Executivo Municipal para quantificar as gratificações a serem pagas. Grifo nosso.

A referida decisão faz referência ao [Parecer em Consulta nº 43/2021, lavrado nos autos do Processo TC nº 01668/2021-6](#) que também ressalta a necessidade de atendimento da condição, ou seja, que os servidores comissionados exerçam apenas as atividades de direção, chefia e assessoramento, de acordo com o trecho da conclusão que a seguir se transcreve:

1.2.1. Pode servidor comissionado ser nomeado para participar de Comissão? Em caso positivo, qual o quantitativo mínimo? No mínimo dois membros de cada comissão de licitação deverão ser servidores efetivos, na forma do art. 51 da Lei 8666/93, contudo, **não havendo servidores efetivos no órgão poderão ser utilizados servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento.**

Confirmando o entendimento anterior, o [Acórdão TC nº 00371/2024-7, nos autos do Processo TC nº 02862/2021-6](#) afirmou ser irregular a participação de servidores ocupantes de cargos comissionados em Comissões de Licitação e Comissões de Execução Acompanhamento e Fiscalização de Processos Seletivos Simplificados, por exigirem o desempenho de atividades de natureza técnica e burocrática, ambiente em que a Constituição Federal não tolera a permanência de comissionados

Ao apreciar os referidos entendimentos, e anuindo, desde já, com a vedação de que servidores comissionados exerçam outras atividades que não as de direção, chefia e assessoramento, não se pode concordar, no entanto, que recebam gratificações em razão do exercício de tais atividades cujas naturezas já estão contempladas dentre as atribuições dos cargos comissionados e pelas quais já recebem remuneração, em razão da duplicidade de pagamentos.

Ressalta-se que este Tribunal prevê uma única exceção, admitindo que servidores comissionados exerçam atividades técnico-burocráticas, que se refere à atribuição de “fiscal de contrato”, conforme o [Parecer em Consulta nº 00012/2023-3 \(Evento nº 29\), nos autos do Processo TC nº 07898/2022-1](#) cuja conclusão a seguir também se transcreve:

1. PARECER EM CONSULTA TC-0012/2023-3

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. CONHECER da presente Consulta;

1.2. RESPONDER ao questionamento nos seguintes termos:

É possível que haja remuneração pelo exercício da função de fiscal de contrato. A forma dessa remuneração consiste em gratificação. É possível que servidor comissionado exerça a função de fiscal de contrato. Há possibilidade do pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão, desde que previsto em lei [...] grifo nosso.

Nota-se que, mesmo nos referidos autos, o entendimento externado pela área técnica foi diverso da conclusão desta Corte de Contas, conforme a [Instrução Técnica de Consulta nº 00004/2023-9 – Evento nº 23](#). A referida instrução foi acolhida apenas parcialmente, tendo em vista que embora a manifestação tenha sido favorável ao exercício de atividades de fiscalização de contrato, por servidores comissionados, não anuiu com o pagamento de gratificações com fulcro em tais fundamentos, sob a justificativa de que os cargos em comissão já recebem remuneração para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, conforme trecho que a seguir se transcreve:

[...] Apesar de os servidores comissionados poderem exercer a fiscalização contratual, não é possível o pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão. O cargo comissionado, por se destinar apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF), já engloba uma remuneração diferenciada. Portanto, considerando a

natureza do cargo em comissão, não cabe o pagamento de gratificações pagas em razão do trabalho. Nesse sentido, cita-se a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**ACÓRDÃO Nº 671/18 - Tribunal Pleno
Proc. 577361/16**

O tema objeto da consulta refere-se à possibilidade de pagamento de gratificação a servidores exclusivamente comissionados e a efetivos que ocupem cargos em comissão.

A gratificação consiste em vantagem acrescida ao vencimento do em razão do exercício de uma determinada função ou de condições excepcionais de trabalho previstas em lei.

De acordo com os precedentes citados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, o posicionamento desta Corte tem sido pela impossibilidade de acumulação de gratificação com a remuneração do cargo em comissão.

Recentemente, por meio do Prejulgado nº 252, o Tribunal Pleno fixou entendimento pela impossibilidade de acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão.

Com efeito, em relação às gratificações decorrentes do exercício de funções de confiança, a própria Constituição, em seu art. 37, V, estabelece que as mesmas somente poderão ser exercidas por servidores efetivos e, assim como os cargos em comissão, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento:

Art. 37. (...) 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.

Transcrevo, a seguir, as manifestações anteriores desta Corte a respeito do tema:

Denúncia – Gratificação por encargos especiais – Servidor comissionado – Previsão Lei Municipal – Supremacia da Constituição Federal – Pelo conhecimento e procedência – Pela aplicação de multa – Sem devolução de valores – Vantagens percebidas de boa-fé – Adoção de outras medidas.

(...) Como bem destacado no parecer ministerial, dada a natureza das atividades exercidas pelo detentor de cargo em comissão (de chefia, assessoramento e direção), as mesmas já pressupõem o exercício de um encargo diferenciado de serviços, de natureza própria e especial.

Não há que se falar, no caso, em percepção da remuneração do cargo em comissão, acrescido de gratificação por encargos especiais (...) (Processo 521565/09, de minha relatoria).

Representação do Ouvidor – Pagamento de adicional por tempo de serviço e regime de tempo integral e dedicação exclusiva à servidora comissionada – Previsão em lei municipal – Impossibilidade – Afronta à Constituição Federal – Violação ao entendimento desta Corte – Procedência – Determinação de suspensão do pagamento dos benefícios e alteração das legislações municipais – Encaminhamento ao Ministério Público Estadual. (Processo 67921/14, de minha relatoria).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Lei municipal inconstitucional – Procedência parcial – Aplicação de multa administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (...) É preciso reiterar não ser legalmente admissível que servidores comissionados acumulem outras funções com recebimento de gratificações ou encargos especiais - estes já têm funções outras (chefia, direção ou assessoramento) que lhes exigem, normalmente, dedicação exclusiva em tempo integral, e habitualmente já lhe são creditados valores por esta especial circunstância, o que retira a possibilidade de qualquer outro acréscimo (...) (Processo 568996/13, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação – Gratificação de dedicação exclusiva (TIDE) – Concessão a servidor comissionado – Impossibilidade – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Correção pelo gestor responsável – Ausência de má-fé e enriquecimento ilícito – Procedência, sem aplicação de multa administrativa. (Processo 399796/15, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Lei municipal inconstitucional – Procedência parcial – Aplicação de multa administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (Processo 568996/13, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados e a Secretários Municipais – Afronta ao disposto nos artigos 37, V, e 39, § 4º, ambos da Constituição Federal – Leis municipais inconstitucionais – Procedência parcial – Aplicação de multa Administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (Processo 17740/15, rel. Cons. Corregedor- Geral José Durval Mattos do Amaral).

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 Dedicção 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 em relação ao tema:

CONSULTA. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. INCOMPATIBILIDADE.

1. O pagamento de adicional por serviço extraordinário a servidor ocupante de cargo em comissão que, por exercer funções de direção, chefia e assessoramento, não está sujeito a controle rígido de jornada de trabalho, malfeire a ordem constitucional e a própria legislação que rege a matéria no âmbito do Estado de Alagoas (art. 31, parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.247, de 1991). Precedente do CNJ (PP 0000832-19.2007.2.00.0000 – Rel. Cons. Felipe Locke Cavalcanti – 49ª Sessão – j.09.10.2007 – DJU 25.10.2007).

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 não 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.

3. Mesmo no caso de atuação em plantões judiciais, o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão não faz jus ao recebimento de adicional por serviço extraordinário, devendo, nessa hipótese, compensar as horas efetivamente trabalhadas, valendo-se do elemento confiança que caracteriza a relação mantida entre ele e a autoridade à qual é subordinado, nos termos do § 3º do artigo 41 da Lei Estadual nº 7.210, de 2010.

4. Consulta a que se responde negativamente quanto a todas as perguntas. (CNJ - CONS - Consulta - 0002604-75.2011.2.00.0000 - Rel. WALTER NUNES - Sessão 130 - j. 05/07/2011 - destaquei).

Assim, com base nos precedentes citados e nas manifestações técnica e ministerial, VOTO para que a presente consulta seja conhecida e respondida nos seguintes termos:

Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço. (Destques no original.)

Essa posição foi confirmada pelo TCE-PR no já mencionado Acórdão 3863/19, cujo dispositivo assim estabelece:

(ii) A questão relativa à possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados, o questionamento já foi respondido por esta Corte por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP e nº 671/18-STP, nos seguintes termos:

Acórdão nº 1144/12-STP: ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: Responder a presente consulta no sentido da possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado, nos termos no Parecer nº 7877/11 e da fundamentação supra.

Acórdão nº 671/18 – STP: ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em: I – Conhecer a Consulta e, no mérito respondê-la no seguinte sentido: Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço. (g.n.)

Portanto, em razão da natureza do cargo em comissão, cuja remuneração já é compatível com as atividades diferenciadas do cargo, não é possível o pagamento da gratificação de fiscal de contrato a servidor comissionado.

IV – CONCLUSÃO

IV.1 - Por todo o exposto, opina-se por CONHECER a consulta e respondê-la no mérito da seguinte forma:

É possível que haja remuneração pelo exercício da função de fiscal de contrato. A forma dessa remuneração consiste em gratificação. É possível que servidor comissionado exerça a função de fiscal de contrato. Não é possível o pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão.
Grifo nosso.

De toda forma, recentemente, o Plenário deste Tribunal modificou o entendimento anterior, conforme [Acórdão TC 0869/2025-1 – Evento nº 104, nos autos do Processo TC nº 05325/2024-1](#), para não mais admitir que servidores ocupantes de cargos em comissão recebam retribuições para o exercício de atividades especiais na Administração. Isso ocorreu nos autos de uma representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Controladoria da Câmara Municipal de Conceição da Barra, em face da Mesa Diretora da Câmara. Na oportunidade, foi acolhido o incidente de inconstitucionalidade, para negar aplicabilidade às expressões “e comissionados” e “ou comissionados”, constantes dos §§ 1º e 4º, do artigo 17, da Lei Municipal nº 3.026/2024, conforme trecho que a seguir se

transcreve:

[...] Assim, se ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, este Tribunal se depara com uma norma ou ato normativo conflitante com a Constituição Federal ou Estadual, deve resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando o controle difuso de constitucionalidade. **Após este breve introito – apenas para deixar evidente que o processo se encontra maduro para análise do incidente –no exame feito pela unidade técnica acerca da irregularidade aventada neste caso, esta apontou, como visto anteriormente, que os cargos de provimento em comissão são incompatíveis com o sistema de retribuição financeira pelo exercício de atividade especial dentro da administração, isso porque, ao servidor no exercício de cargo comissionado, de funções constitucionalmente limitadas, exclui-se a possibilidade de recebimento conjunto de outras verbas que não sejam aquelas constitucionalmente asseguradas. Tal fato desrespeita os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, em afronta direta ao art. 37, inciso II, c/c art. 132, ambos da CRF/88, bem como art. 32, incisos II e V, c/c o art. 122, §§ 1º e 2º, ambos da Constituição do Estado do ES.** Sob a ótica da adequação da legislação municipal aos ditames do texto constitucional, a irregularidade descrita pela unidade técnica, relativamente quanto às expressões “e comissionados” e “ou comissionado”, constantes dos §§1º e 4º, do art. 17 da Lei Municipal 3.026/2024, portanto, subsiste. [...] **À vista de todo o exposto, não tenho dúvidas de que as expressões “e comissionados” e “ou comissionado”, constantes dos §§1º e 4º, do art. 17 da Lei Municipal 3.026/2024, violam o art. 37, inciso II, c/c art. 132, ambos da CRF/88, bem como art. 32, incisos II e V, c/c o art. 122, §§ 1º e 2º, ambos da Constituição do Estado.** Grifo nosso.

Pelas razões expostas, é possível concluir que os servidores ocupantes de cargos em comissão não podem receber gratificações pelo exercício de atividades especiais, por expressa incompatibilidade com a natureza de seus cargos que só admitem as atribuições de direção, chefia e assessoramento em razão das quais já recebem remuneração.

Em relação à possibilidade de pagamento de outras gratificações a servidores ocupantes de cargos comissionados, que não pelo exercício de atividades especiais, pode-se afirmar que esta Corte de Contas já tratou, por exemplo, das que têm como causas jurídicas o decurso do tempo, ou seja, as gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios, e concluiu ser preciso identificar a existência de previsão normativa específica do ente federado, conforme o [Parecer em consulta nº 00023/2018-5 \(Evento nº 18\), nos autos do Processo TC nº 07051/2018-5](#). No mesmo sentido, decidiu este Tribunal no [Parecer em Consulta nº 00043/2021-2 \(Evento nº 13\), nos autos do Processo TC nº 01668/2021-6](#), conforme trecho da conclusão que a seguir se transcreve:

[...] 1.2.6. Ocupante exclusivo de cargo comissionado faz jus ao recebimento de quinquênio e decênio? **É possível que o ocupante exclusivo de cargo comissionado faça jus ao recebimento de quinquênio e decênio, desde que haja previsão normativa expressa [...]** grifo nosso.

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pela sua resposta nos termos adiante especificados, sugerindo-se a substituição integral da manifestação anteriormente exarada, a [Instrução Técnica de Consulta nº](#)

[00030/2025-8 – Evento nº 6](#), pela presente:

3.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?

Não é possível que os servidores efetivos exerçam mais de uma função gratificada (FG), em razão da vedação expressa do artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Do mesmo modo, também não se admite que os servidores efetivos que estejam no exercício de cargos comissionados exerçam uma ou mais funções gratificadas (FGs), ou, mesmo, recebam quaisquer gratificações pelo exercício de atividades específicas. Em tais casos, a vedação decorre da natureza dos cargos em comissão, conforme prevê o artigo 37, II e V, da Constituição Federal, que só admite para os comissionados o exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento, em razão das quais já recebem remuneração. Sobre a possibilidade de acumulação de gratificações pelo exercício de atividades específicas a serem exercidas pelos servidores efetivos ocupantes de cargos efetivos afirma-se que só são possíveis se preenchidas as seguintes condições: previsão expressa em lei municipal específica; não se referirem às atribuições ordinárias do cargo efetivo; não violarem normas e princípios; não tiverem causas jurídicas semelhantes; não existirem incompatibilidades entre elas; e nem quaisquer vedações normativas para a acumulação.

3.2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

Não é possível conceder funções gratificadas (FGs) a servidores ocupantes de cargos comissionados, por expressa vedação do artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Do mesmo modo, também não é possível conceder aos servidores ocupantes de cargos comissionados quaisquer gratificações pelo exercício de atividades específicas, em razão do artigo 37, II, V da Constituição Federal, que só admite que estes exerçam atividades de direção, chefia e assessoramento pelas quais já recebem remuneração em razão da natureza dos cargos que ocupam os quais também estão limitados às referidas atividades. Em relação às demais gratificações que decorrem do decurso do tempo (a exemplo das gratificações por tempo de serviço, quinquênios e decênios), deve-se consultar o Parecer em consulta nº 00023/2018-5 (Evento nº 18), nos autos do Processo TC nº 07051/2018-5 e o Parecer em Consulta nº 00043/2021-2 (Evento nº 13), nos autos do Processo TC nº 01668/2021-6.

[...].

- Parecer 06289/2025-8 (doc. 11) do Ministério Público de Contas:

[...]

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da vedação constitucional à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções

A indagação do item 1 — ***“Um servidor público efetivo pode acumular quantas gratificações por desempenho de funções? Há limitação legal ou princípio orientador?”*** — exige interpretação constitucional, orientada pelos princípios da legalidade, economicidade, proporcionalidade e eficiência (art. 37, *caput*,

CF/1988), bem como pelas vedações expressas nos incs. XVI e XVII do mesmo dispositivo.

Como regra geral, o art. 37, inc. XVI, da CF/1988 veda a acumulação remunerada de cargos públicos, excepcionando apenas (i) dois cargos de professor; (ii) um cargo de professor com outro técnico ou científico; e (iii) dois cargos/empregos privativos de profissionais da saúde, desde que haja compatibilidade de horários, senão vejamos:

CF/1988. Art. 37. [...]

XVI - **é vedada a acumulação remunerada de cargos** públicos, **exceto**, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

É imperioso ressaltar que o inciso XVII do mesmo artigo **é categórico ao estender a vedação de acumulação remunerada às funções** e aos empregos públicos, *verbis*:

CF/1988. Art. 37. [...]

XVII - **a proibição de acumular estende-se a empregos e funções** e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

A interpretação constitucional conduz à conclusão inequívoca: se a Constituição proíbe a acumulação de funções remuneradas, não é juridicamente admissível admitir a percepção cumulativa de gratificações cujo fato gerador seja o desempenho de funções distintas. Em outras palavras, autorizar o pagamento simultâneo de múltiplas gratificações vinculadas a diferentes funções significaria permitir, por via reflexa, a própria acumulação de funções — situação que desvirtua a lógica do art. 37, inc. XVII, da CF/1988 e esvazia por completo sua força normativa.

Essa vedação abrange as **funções** de confiança, prevista no art. 37, inc. V (funções gratificadas – FG) e suas gratificações correlatas. No mesmo sentido, manifestou-se o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC), ao consignar na Instrução Técnica de Consulta 00034/2025-6 (evento 9) que: “*Sobre as funções gratificadas (FGs), o artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, dispõe, expressamente, não ser possível a acumulação, tendo em vista que a vedação prevista para os cargos públicos se estende aos empregos e funções, salvo as exceções elencadas na própria norma constitucional*”.

Ademais, destaca-se que tal compreensão alinha-se aos **princípios da eficiência, proporcionalidade e interesse público**, pois a função de confiança exige dedicação singular e o exercício de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do servidor efetivo. Permitir o desempenho simultâneo de duas ou mais funções de confiança é medida incompatível, desproporcional e irrazoável, uma vez que fragmenta a dedicação funcional do servidor — que deve ser detida e voltada à complexidade própria dessas atribuições — o que compromete a eficiência administrativa.

Além disso, contraria o **princípio da economicidade**, pois implica ônus financeiro indevido à Administração, que remuneraria múltiplas funções atribuídas a um único servidor efetivo, sem a correspondente dedicação específica e sem o desempenho individualizado que cada função de confiança exige para alcançar a plena eficiência administrativa.

A característica diferenciada das funções de confiança, marcada pela necessidade de maior dedicação pessoal e maior responsabilidade, é bem delineada por Marçal Justen Filho, ao esclarecer que:

O cargo em comissão, também denominado cargo de confiança, não se confunde com a chamada **função de confiança**, que consiste na assunção de atribuições **diferenciadas** e de **maior responsabilidade** por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional. (FILHO, MARÇAL J. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - 16ª EDIÇÃO 2025. 16. ED. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2025).

Portanto, o servidor público efetivo não pode acumular gratificações por desempenho de funções de forma simultânea. A limitação é constitucional (art. 37, incs. V, XVI e XVII, CF/1988) e decorre diretamente dos princípios da legalidade, economicidade, eficiência, proporcionalidade, moralidade e interesse público.

II.2. Da vedação de concessão de gratificações a ocupantes exclusivamente de cargo em comissão

A indagação constante do item 2 da consulta — ***“O servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado pode ser legalmente contemplado com gratificações, mesmo sem vínculo efetivo?”*** — demanda interpretação à luz da Constituição Federal, especialmente do art. 37, incs. II e V, que tratam da investidura em cargos públicos e das atribuições dos cargos em comissão e funções de confiança, bem como dos princípios da economicidade, do interesse público e legalidade (art. 37, *caput*).

Inicialmente destaca-se que art. 37, inc. II, estabelece, como regra geral, a necessidade de concurso público para o ingresso no serviço público, abrindo exceção para os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. Essa exceção, todavia, deve ser interpretada de forma estrita, conforme o inc. V do mesmo dispositivo, que **limita tais cargos apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**, vedando expressamente sua ampliação para outras atividades de natureza diversa:

CF/1988. Art. 37. [...]

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;

Nesta linha, é **inconstitucional que o agente público ocupante de cargo em comissão exerça e, por conseguinte, receba gratificação pelo desempenho (exercício) de atividade especial alheias às de direção, chefia e assessoramento**, tais como atividades administrativas, burocráticas, operacionais, dentre outras.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho ensina:

A natureza excepcional dos cargos em comissão

A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção.

O art. 37, V, da CF/1988 determina que os cargos em comissão (tal como as funções de confiança) “destinam-se **apenas** às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. Logo, **é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas antes referidas, tal como infringe a Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.** (FILHO, MARÇAL J. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - 16ª EDIÇÃO 2025. 16. ED. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2025).

Ressalta-se, ademais, que é igualmente **vedado o pagamento de gratificações adicionais por atribuições excepcionais que tenham a mesma natureza funcional do cargo em comissão, ou seja, que remunerem novamente as mesmas atividades estratégicas e de comando já abarcadas pela remuneração do cargo** — ainda que sob outros nomenclatura, como “gratificação de fiscal de contrato”. Tal prática configuraria duplicidade remuneratória e enriquecimento ilícito, em ofensa aos princípios da economicidade, moralidade e supremacia do interesse público previstos no art. 37, *caput*, da CF/1988.

Nesse sentido, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas firmou entendimento convergente, reforçando a Instrução Técnica de Consulta n. 00004/2023-9 (Processo TC n. 07898/2022-1):

[...] o entendimento externado pela área técnica foi diverso da conclusão desta Corte de Contas, conforme a Instrução Técnica de Consulta nº 00004/2023-9 – Evento nº 23. A referida instrução foi acolhida apenas parcialmente, tendo em vista que embora a manifestação tenha sido favorável ao exercício de atividades de fiscalização de contrato, por servidores comissionados, não anuiu com o pagamento de gratificações com fulcro em tais fundamentos, sob a justificativa de que os cargos em comissão já recebem remuneração para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, conforme trecho que a seguir se transcreve:

[...] Apesar de os servidores comissionados poderem exercer a fiscalização contratual, não é possível o pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão. O cargo comissionado, por se destinar apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF), já engloba uma remuneração diferenciada. Portanto, considerando a natureza do cargo em comissão, não cabe o pagamento de gratificações pagas em razão do trabalho. Nesse sentido, cita-se a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

ACÓRDÃO Nº 671/18 - Tribunal Pleno Proc. 577361/16

O tema objeto da consulta refere-se à possibilidade de pagamento de gratificação a servidores exclusivamente comissionados e a efetivos que ocupem cargos em comissão. A gratificação consiste em vantagem acrescida ao vencimento do em razão do exercício de uma determinada função ou de condições excepcionais de trabalho previstas em lei. **De acordo com os precedentes citados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, o posicionamento desta Corte tem sido pela impossibilidade de acumulação de gratificação com a remuneração do cargo em comissão.**

Recentemente, por meio do Prejulgado nº 252, o Tribunal Pleno fixou entendimento pela impossibilidade de acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão.

Com efeito, em relação às gratificações decorrentes do exercício de funções de confiança, a própria Constituição, em seu art. 37, V, estabelece que as mesmas somente poderão ser exercidas por servidores efetivos e, assim como os cargos em comissão, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento:

Art. 37. (...) 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.

Transcrevo, a seguir, as manifestações anteriores desta Corte a respeito do tema:

Denúncia – Gratificação por encargos especiais – Servidor comissionado – Previsão Lei Municipal – Supremacia da Constituição Federal – Pelo conhecimento e procedência – Pela aplicação de multa – Sem devolução de valores – Vantagens percebidas de boa-fé – Adoção de outras medidas. (...) **Como bem destacado no parecer ministerial, dada a natureza das atividades exercidas pelo detentor de cargo em comissão (de chefia, assessoramento e direção), as mesmas já pressupõem o exercício de um encargo diferenciado de serviços, de natureza própria e especial. Não há que se falar, no caso, em percepção da remuneração do CARGO EM COMISSÃO, ACRESCIDO DE GRATIFICAÇÃO POR ENCARGOS ESPECIAIS** (...) (Processo 521565/09, de minha relatoria). Representação do Ouvidor – Pagamento de adicional por tempo de serviço e regime de tempo integral e dedicação exclusiva à servidora comissionada – Previsão em lei municipal – Impossibilidade – Afronta à Constituição Federal – Violação ao entendimento desta Corte – Procedência – Determinação de suspensão do pagamento dos benefícios e alteração das legislações municipais – Encaminhamento ao Ministério Público Estadual. (Processo 67921/14, de minha relatoria).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Lei municipal inconstitucional – Procedência parcial – Aplicação de multa administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (...) É preciso reiterar não ser legalmente admissível que servidores comissionados acumulem outras funções com recebimento de gratificações ou encargos especiais - estes já têm funções outras (chefia, direção ou assessoramento) que lhes exigem, normalmente, dedicação exclusiva em tempo integral, e habitualmente já lhe são creditados valores por esta especial circunstância, o que retira a possibilidade de qualquer outro acréscimo (...) (Processo 568996/13, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação – Gratificação de dedicação exclusiva (TIDE) – Concessão a servidor comissionado – Impossibilidade – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Correção pelo gestor responsável – Ausência de má-fé e enriquecimento ilícito – Procedência, sem aplicação de multa administrativa. (Processo 399796/15, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados – Afronta ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal – Lei municipal inconstitucional – Procedência parcial – Aplicação de multa administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (Processo 568996/13, rel. Cons. Corregedor-Geral José Durval Mattos do Amaral).

Representação do Ouvidor – Gratificações – Concessão a servidores comissionados e a Secretários Municipais – Afronta ao disposto nos artigos 37, V, e 39, § 4º, ambos da Constituição Federal – Leis municipais inconstitucionais – Procedência parcial – Aplicação de multa Administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea “g” – Determinação para adequação da legislação local. (Processo 17740/15, rel. Cons. Corregedor- Geral José Durval Mattos do Amaral).

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 Dedicção 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 em relação ao tema:

CONSULTA. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. INCOMPATIBILIDADE. 1. O pagamento de adicional por serviço extraordinário a servidor ocupante de cargo em comissão que, por exercer funções de direção, chefia e assessoramento, não está sujeito a controle rígido de jornada de trabalho, malfeire a ordem constitucional e a própria legislação que rege a matéria no âmbito do Estado de Alagoas (art. 31, parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.247, de 1991). Precedente do CNJ (PP 0000832-19.2007.2.00.0000 – Rel. Cons. Felipe Locke Cavalcanti – 49ª Sessão – j.09.10.2007 – DJU 25.10.2007).

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 não 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.

3. Mesmo no caso de atuação em plantões judiciais, o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão não faz jus ao recebimento de adicional por serviço extraordinário, devendo, nessa hipótese, compensar as horas efetivamente trabalhadas, valendo-se do elemento confiança que caracteriza a relação mantida entre ele e a autoridade à qual é subordinado, nos termos do § 3º do artigo 41 da Lei Estadual nº 7.210, de 2010. 4. Consulta a que se responde negativamente quanto a todas as perguntas. (CNJ - CONS - Consulta - 0002604-75.2011.2.00.0000 - Rel. WALTER NUNES - Sessão 130 - j. 05/07/2011 - destaquei).

Assim, com base nos precedentes citados e nas manifestações técnica e ministerial, VOTO para que a presente consulta seja conhecida e respondida nos seguintes termos: **Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou COM OUTRAS INSTITUÍDAS EM RAZÃO DE CONDIÇÕES EXCEPCIONAIS DE SERVIÇO. (Destques no original.)**

Essa posição foi confirmada pelo TCE-PR no já mencionado Acórdão 3863/19, cujo dispositivo assim estabelece:

(ii) A questão relativa à possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados, o questionamento já foi respondido por esta Corte por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP e nº 671/18-STP, nos seguintes termos:

Acórdão nº 1144/12-STP: ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: Responder a presente consulta no sentido da possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado, nos termos no Parecer nº 7877/11 e da fundamentação supra. Acórdão nº 671/18 – STP: ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em: I – Conhecer a Consulta e, no mérito respondê-la no seguinte sentido: Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço. (g.n.)

Portanto, em razão da natureza do cargo em comissão, cuja remuneração já é compatível com as atividades diferenciadas do cargo, não é possível o pagamento da gratificação de fiscal de contrato a servidor comissionado.

Corroborando o entendimento deste *Parquet* e da Unidade Técnica o **recente posicionamento do Plenário deste Tribunal, que, ao julgar o Acórdão TC 0869/2025-1 (evento 104), nos autos do Processo TC-05325/2024-1, dispôs que é vedado o pagamento de retribuições a agentes públicos ocupantes de cargos em comissão pelo exercício de atividades especiais, *ipsis litteris*.**

[...] Assim, se ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, este Tribunal se depara com uma norma ou ato normativo conflitante com a Constituição Federal ou Estadual, deve resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando o controle difuso de constitucionalidade. Após este breve introito – apenas para deixar evidente que o processo se encontra maduro para análise do incidente – no exame feito pela unidade técnica acerca da irregularidade aventada neste caso, esta apontou, como visto anteriormente, que **os cargos de provimento em comissão são INCOMPATÍVEIS com o sistema de RETRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELO exercício de ATIVIDADE ESPECIAL dentro da administração, isso porque, ao servir no exercício de cargo comissionado, de funções constitucionalmente limitadas, exclui-se a possibilidade de recebimento conjunto de outras verbas que não sejam aquelas constitucionalmente asseguradas.** Tal fato desrespeita os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, em afronta direta ao art. 37, inciso II, c/c art. 132, ambos da CRF/88, bem como art. 32, incisos II e V, c/c o art. 122, §§ 1º e 2º, ambos da Constituição do Estado do ES. Sob a ótica da adequação da legislação municipal aos ditames do texto constitucional, a irregularidade descrita pela unidade técnica, relativamente quanto às expressões “e

comissionados" e "ou comissionado", constantes dos §§1º e 4º, do art. 17 da Lei Municipal 3.026/2024, portanto, subsiste. [...] À vista de todo o exposto, não tenho dúvidas de que as expressões "e comissionados" e "ou comissionado", constantes dos §§1º e 4º, do art. 17 da Lei Municipal 3.026/2024, violam o art. 37, inciso II, c/c art. 132, ambos da CRF/88, bem como art. 32, incisos II e V, c/c o art. 122, §§ 1º e 2º, ambos da Constituição do Estado.

Outrossim, **é expressamente vedado ao agente público não efetivo o exercício de função de confiança (função gratificada – FG), bem como a percepção da respectiva gratificação**, uma vez que a Constituição Federal, de forma categórica, reserva tais funções **exclusivamente aos servidores titulares de cargo efetivo**, conforme dispõe o art. 37, inc. V:

CF/1988. Art. 37. [...]

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;

Destaca-se, ainda, que, de modo geral (independentemente da especificidade e natureza da função gratificada), **as funções de confiança e os cargos em comissão possuem natureza equivalente, destinando-se ambos às atribuições de direção, chefia e assessoramento**, diferenciando-se apenas quanto ao modo de provimento: as funções de confiança são exercidas exclusivamente por servidores efetivos, enquanto os cargos em comissão podem ser ocupados por pessoas estranhas ao quadro efetivo, observados os limites legais, conforme preceitua o texto constitucional:

CF/1988. Art. 37. [...]

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**;

Assim, quando um agente público, efetivo ou não, é nomeado para exercer cargo em comissão, ele passa a ser remunerado pela **totalidade** das atribuições de direção, chefia ou assessoramento correspondentes ao cargo, não sendo juridicamente admissível o pagamento cumulativo de função gratificada que remunere as mesmas responsabilidades.

Tal cumulação configura duplicidade remuneratória, já que a gratificação pelo exercício das funções de confiança se destinaria a retribuir encargos já abrangidos pela remuneração do cargo em comissão, afrontando os princípios da economicidade e da moralidade administrativa e implicando enriquecimento sem causa por parte do agente público em prejuízo ao erário.

De igual modo, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, manifestou-se pela incompatibilidade entre o exercício de cargo em comissão e o recebimento de gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, *ipsis litteris*:

CONSULTA. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. INCOMPATIBILIDADE. 1. O pagamento de adicional por serviço extraordinário a servidor ocupante de cargo em comissão que, por exercer funções de direção, chefia e assessoramento, não está sujeito a controle rígido de jornada de trabalho, malfere a ordem constitucional e a própria legislação que rege a matéria no âmbito

do Estado de Alagoas (art. 31, parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.247, de 1991). Precedente do CNJ (PP 0000832-19.2007.2.00.0000 – Rel. Cons. Felipe Locke Cavalcanti – 49ª Sessão – j.09.10.2007 – DJU 25.10.2007).

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 não 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.

3. Mesmo no caso de atuação em plantões judiciais, o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão não faz jus ao recebimento de adicional por serviço extraordinário, devendo, nessa hipótese, compensar as horas efetivamente trabalhadas, valendo-se do elemento confiança que caracteriza a relação mantida entre ele e a autoridade à qual é subordinado, nos termos do § 3º do artigo 41 da Lei Estadual nº 7.210, de 2010. 4. Consulta a que se responde negativamente quanto a todas as perguntas. (CNJ - CONS - Consulta - 0002604-75.2011.2.00.0000 - Rel. WALTER NUNES - Sessão 130 - j. 05/07/2011 - destaqui).

Assim, com base nos precedentes citados e nas manifestações técnica e ministerial, VOTO para que a presente consulta seja conhecida e respondida nos seguintes termos: **Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço.**

No mesmo sentido, leciona o doutrinador Marçal Justen Filho:

44.3 Cargo em comissão e função de confiança (função gratificada)

[...]

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.** (FILHO, MARÇAL J. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - 16ª EDIÇÃO 2025. 16. ED. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2025)

Por fim, conforme mencionado pela Instrução Técnica de Consulta 00034/2025-6 (evento 9), diversa é a situação dos **adicionais** vinculados a circunstâncias objetivas decorrentes do decurso do tempo, como o adicional por tempo de serviço (ATS), anuênio e quinquênio, cujo pagamento é admissível, desde que expressamente previsto em lei, nos termos dos Pareceres em Consulta n. 00023/2018-5 (autos TC n. 07051/2018-5) e n. 00043/2021-2 (autos TC-01668/2021-6).

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto o **Ministério Público de Contas** opina para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1. Um servidor público efetivo pode acumular quantas gratificações por desempenho de funções? Há limitação legal ou princípio orientador?

Não. O servidor público efetivo não pode acumular mais de uma gratificação de função simultaneamente.

A vedação decorre do artigo 37, incs. XVI e XVII, da Constituição Federal, que proíbe a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, salvo as exceções taxativamente previstas na Constituição. Por consequência lógica, é igualmente vedada a cumulação de gratificações cujo fato gerador seja o exercício cumulativos funções, pois isso equivaleria à própria acumulação de funções remuneradas, em afronta direta ao art. 37, inc. XVII, da CF/1988.

Além do fundamento constitucional, a limitação se apoia nos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e proporcionalidade, eis que a função de confiança exige dedicação singular, em decorrência da assunção de responsabilidades maiores e diferentes, sendo incompatível com o desempenho paralelo de outras funções especiais.

Assim, o servidor efetivo pode exercer apenas uma função de confiança por vez, percebendo a respectiva gratificação única — vedado o acúmulo de múltiplas gratificações de função, sob pena de violação à Constituição e aos princípios que regem a Administração Pública.

2. O servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado pode ser legalmente contemplado com gratificações, mesmo sem vínculo efetivo?

2.1. Gratificações instituídas em razão de condições excepcionais ou especiais de serviço, relacionadas às atribuições próprias do cargo em comissão (direção, chefia e assessoramento): são vedadas, pois a remuneração do cargo em comissão já engloba integralmente as responsabilidades e encargos correspondentes. Qualquer acréscimo por atividades da mesma natureza configura duplicidade de pagamento, enriquecimento ilícito, e viola os princípios da legalidade, moralidade e economicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988).

2.2. Gratificações instituídas em razão de condições excepcionais ou especiais de serviço, relacionadas às atribuições estranhas ao cargo em comissão: é igualmente vedado remunerar o agente público que exerce cargo em comissão pelo desempenho de atribuições alheias às de direção, chefia e assessoramento — como funções administrativas, burocráticas, operacionais ou técnicas, entre outras —, pois tal prática desvirtua a natureza e a finalidade do cargo, cuja atuação é constitucionalmente limitada às referidas atribuições, nos termos do art. 37, inc. V, da CF/1988.

2.3. Gratificações em razão do exercício de função de confiança (função gratificada - FG): é vedado ao servidor não efetivo o exercício de função de confiança bem como o recebimento da respectiva gratificação, uma vez que o art. 37, inc. V, da CF/1988 reserva tais funções exclusivamente aos servidores efetivos.

Ademais, também é vedado, pois, conforme o art. 37, inc. V, da CF/1988, as funções de confiança e os cargos em comissão possuem natureza equivalente, destinando-se ambos às atribuições de direção, chefia e assessoramento, diferenciando-se apenas quanto ao modo de provimento.

Assim, não é admissível o pagamento de função gratificada a agente público que já exerça cargo em comissão, uma vez que a gratificação pelo exercício das funções de confiança se destinaria a retribuir encargos já abrangidos pela remuneração do cargo em comissão. Qualquer acréscimo nesse contexto configura duplicidade remuneratória, violação à legalidade, à moralidade administrativas, ao interesse público e à economicidade.

2.4. Adicionais de natureza objetiva: somente são admissíveis aqueles de natureza objetiva, como o adicional por tempo de serviço (ATS), anuênio ou quinquênio, desde que expressamente previstos em lei, conforme os Pareceres em

Consulta n. 00023/2018-5 (autos TC n. 07051/2018-5) e n. 00043/2021-2 (autos TC-01668/2021-6).

[...].

Diante das fundamentações elencadas tem-se que a ITC **Instrução Técnica de Consulta 0030/2025-8** (doc. 06) apresentou uma análise com fundamentação mais plausível e alinhada à jurisprudência desta Corte de Contas, quanto às excepcionalidades na concessão de funções gratificadas, tanto para o cargo efetivo, como para o cargo comissionado.

Quanto à Instrução Técnica de consulta **00034/2025-6** (doc. 9) que a substituiu, verifica-se que foi adotada uma interpretação restritiva do art. 37, V, da Constituição Federal, com o entendimento de que toda e qualquer gratificação paga a servidor ocupante de cargo em comissão configuraria, por si só, duplicidade remuneratória e a violação aos princípios da moralidade e da economicidade. O referido raciocínio, contudo, não encontra amparo direto no texto constitucional nem na jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle, como apresentadas anteriormente.

Além disso, a referida Instrução Técnica não trata de forma adequada da legislação superveniente, em especial da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que estabelece como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos, conforme o disposto no artigo 7º, inciso I. Contudo, se o jurisdicionado não tiver condições de dar atendimento integral ao dispositivo de lei, desde que devidamente justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha as qualificações técnicas necessárias para exercício da função.

Destaca-se que os pareceres e decisões acostados na referida instrução são anteriores à mudança na referida legislação na qual foi redesenhado o modelo de governança das contratações públicas e atribuiu funções essenciais e de elevada responsabilidade aos servidores, inclusive ocupantes de cargos em comissão.

Afastar, em abstrato, a possibilidade de retribuição específica por tais encargos implicaria em esvaziar a eficácia prática da norma legal e comprometer a adequada implementação do novo regime de contratações públicas.

Registre-se, ainda, que o entendimento proposto pela Instrução Técnica, não se coaduna com a legislação que rege o tema no âmbito desta Corte, lei nº 12.283¹, de 5 de dezembro de 2024, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo adota em sua estrutura administrativa, o pagamento de gratificações a servidores efetivos e comissionados por encargos específicos e adicionais.

Em relação ao **Parecer 06289/2025-8** (doc. 11) do **Ministério Público de Contas**, de igual forma foi adotada uma interpretação restritiva do art. 37, V, da Constituição Federal, pela vedação e apenas admitindo aqueles adicionais de natureza objetiva, como o adicional por tempo de serviço (ATS), anuênio ou quinquênio, desde que expressamente previstos em lei.

Pelo exposto, acolho o entendimento exarado na **Instrução Técnica de Consulta 34/2025-6** e no **Parecer 06289/2025-8** do Ministério Público de Contas quanto ao conhecimento da Consulta e no **Mérito**, tomo como razão de decidir os fundamentos expostos, nos termos seguintes, apresentados por itens:

2.1 Natureza da consulta e função orientadora do Tribunal

Nos termos previstos no art. 122 da Lei Complementar nº 621/2012, a consulta possui caráter abstrato, preventivo e orientador. Dessa forma, cumpre a este Tribunal fixar entendimento que assegure previsibilidade, coerência sistêmica e segurança jurídica aos jurisdicionados, evitando soluções excessivamente restritivas não expressamente impostas pelo texto constitucional ou legal.

Acrescenta-se ainda, a necessidade de autocontenção institucional, especialmente quando a matéria objeto da consulta guarda similitude com práticas administrativas adotadas no âmbito do próprio Tribunal de Contas.

2.2 Do acúmulo de gratificações por servidores efetivos

¹ LEI Nº 12.283, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2024, que disciplina o exercício de atividades próprias da área de licitação, por servidores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e com a Lei Complementar nº 1.078, de 29 de abril de 2024, que altera a Lei Complementar nº 46, de 31 de janeiro de 1994, e implementa as gratificações de gestão e fiscalização de contratos no âmbito do Tribunal.

Nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Tal vedação alcança, igualmente, o exercício simultâneo de funções de confiança, ou seja, funções gratificadas.

Entretanto, as funções de confiança, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se confundem com gratificações instituídas para retribuir o desempenho de atividades específicas, extraordinárias ou excepcionais, desde que:

- a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo;
- b) possuam causa jurídica distinta entre si;
- c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado;
- d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas;
- e) sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e o teto constitucional.

Assim, tem-se que a vedação constitucional não impede, de forma absoluta, o acúmulo de gratificações por atividades específicas, desde que não se trate de funções de confiança e nem haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória.

2.3 Regra geral e hipóteses excepcionais aplicáveis às gratificações aos servidores ocupantes de cargos em comissão

Nos termos do art. 37, caput, e incisos II e V, da Constituição Federal, os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**, sendo de livre nomeação e exoneração, com remuneração previamente fixada em lei. A referida previsão legal visa impedir o desvirtuamento desses cargos e sua utilização para o desempenho de atividades ordinárias, técnicas ou burocráticas.

É **vedada, como regra geral**, a instituição de gratificações destinadas a remunerar **condições ou atividades que já integram as atribuições normais do cargo em comissão**, sob pena de caracterizar **duplicidade remuneratória (bis in idem)**, bem como afronta aos princípios da **moralidade, impessoalidade e razoabilidade administrativas**.

Admite-se excepcionalmente, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando **comprovadamente vinculada a fatores externos, temporários e**

não inerentes ao cargo, desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

Dessa forma, não se depreende do texto constitucional a vedação absoluta ao pagamento de gratificações aos servidores comissionados, especialmente quando:

- a) Houver previsão legal expressa;
- b) A gratificação não remunerar atribuições típicas e inerentes ao cargo em comissão;
- c) A atividade desempenhada possuir caráter excepcional, temporário ou acrescido de responsabilidade objetiva;
- d) Inexistir duplicidade remuneratória.

Acrescenta-se que a superveniência da Lei nº 14.133/2021 reforça essa compreensão, ao atribuir a servidores, inclusive comissionados, funções essenciais à governança das contratações públicas (gestor e fiscal de contratos, agentes de contratação, membros de comissões), sem restringir tais atribuições exclusivamente a servidores efetivos, como prevê o Art. 7º, Inciso I, a seguir:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, **preferencialmente**, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; (Grifo nosso).

.....

Segundo Ronny Charles Lopes de Torres (2024, p.123)², “Ao definir como preferencial, o legislador demonstrou que a regra ali disposta tem natureza materialmente geral. Quis o legislador definir uma diretriz, que deve ser perseguida pelos órgãos e entidades públicas, na medida de suas possibilidades.”

E acrescenta o referido autor que “Por outro lado, o “preferencialmente “adotado pela lei é fundamento para que se exija o dever de motivação/justificativa caso o órgão opte pela adoção de servidores comissionados, notadamente quando ele possui condições de delegar tais funções a servidores efetivos[...]”.

Da mesma forma, a Lei Complementar Estadual nº 46/1994, que institui o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis do Estado do Espírito Santo, especialmente após as alterações promovidas visando a adequação à Lei

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações Comentadas. Ed. JusPodium. 15ª Edição. 2024.

14.133/2021, contempla hipóteses de gratificações legalmente instituídas inclusive no âmbito da administração pública estadual.

Observa-se que na Lei Complementar nº 46/1994, as gratificações são admissíveis aos servidores efetivos quando previstas em lei e vinculadas a encargos específicos e transitórios, não se incorporando automaticamente ao vencimento. Quanto aos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, a concessão de gratificações é excepcional, somente possível quando a vantagem não remunerar atribuições inerentes ao cargo e estiver expressamente autorizada em lei.

Acrescenta-se a previsão da Lei nº 12.283 de 5 de dezembro de 2024, que disciplina o exercício de atividades próprias da área de licitação, por servidores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e com a Lei Complementar nº 1.078, de 29 de abril de 2024, que alterou a Lei Complementar nº 46, de 31 de janeiro de 1994, implementou as gratificações de gestão e fiscalização de contratos no âmbito do Tribunal, conforme excerto da lei a seguir:

Art. 11. Fica instituída a remuneração por designação para exercício de atividades de licitação no âmbito do TCEES, conforme art. 93, inciso IV, da Lei Complementar nº 46, de 31 de janeiro de 1994, nas seguintes atribuições:

- I - Agente de Contratação;
- II - Apoio ao Agente de Contratação.

§ 1º A remuneração por designação para exercício de atividades de licitação referida no **caput** deste artigo remunerará integralmente o servidor pelas atividades de licitação que dele forem exigidas, inclusive quando houver a necessidade de sua designação para a Comissão Especial de Contratação.

§ 2º O pagamento da remuneração será realizado nos meses em que o servidor estiver efetivamente designado para o exercício de atividades de licitação.

§ 3º Os valores da remuneração por designação para exercício de atividades de licitação estão descritos no Anexo I desta Lei.

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do TCEES, a Gratificação Especial de Gestão de Contratos - GEGC, a ser concedida aos servidores designados para as atividades descritas no art. 7º desta Lei.

A análise, portanto, deve ser material e concreta, afastando-se tanto a presunção automática de duplicidade remuneratória quanto a vedação genérica e abstrata.

2.4 Da segurança jurídica e dos precedentes jurisprudenciais

A fixação de entendimento excessivamente restritivo, dissociado da legislação vigente e da jurisprudência consolidada, pode gerar insegurança jurídica, judicialização e dificuldades operacionais relevantes para a Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal já assentou que gratificações somente são inconstitucionais quando instituídas de forma genérica, automática ou desvinculadas de atividade específica e excepcional, ou quando configurarem desvirtuamento do regime constitucional dos cargos públicos. Nesse sentido, tem-se que:

“É inconstitucional a gratificação que se incorpora automaticamente à remuneração do servidor, sem vinculação a efetivo exercício de função ou encargo específico” (STF, ADI 2.135/DF).

Por outro lado, a Corte Suprema admite vantagens remuneratórias quando fundadas em lei e atreladas a encargos diferenciados:

“Não há inconstitucionalidade na instituição de gratificação vinculada ao exercício de atribuições específicas e transitórias, desde que prevista em lei” (STF, RE 563.708/SC).

Em relação aos servidores efetivos, o TCU possui entendimento **pacífico** no sentido de que **a acumulação de gratificações é possível**, desde que **não haja duplicidade de pagamento pelo mesmo fato gerador** e exista **previsão legal específica** para cada parcela, conforme dispõe os acórdãos a seguir:

Acórdão TCU 2240/2005 (2ª Câmara) — reconhece a **ilegalidade** da acumulação de vantagens de **mesma natureza**, como gratificações que remuneram o mesmo fato gerador (por exemplo, quintos cumulados com outra parcela que remunere idêntico fundamento), asseverando que tal cumulação configura *bis in idem*, vedado pela jurisprudência do TCU.

Acórdão TCU 1186/2007 (1ª Câmara) — reafirma que **não se pode utilizar o mesmo fato gerador para fundamentar o pagamento cumulativo de vantagens**, sob pena de *bis in idem*, sendo ilegal a percepção de duas parcelas que remuneram o mesmo fundamento.

Acórdão 643/2025 – TCU (Plenário) — em consulta do Conselho da Justiça Federal, o TCU confirmou a **possibilidade jurídica de cumulação de duas vantagens (no caso GAE e VPNI de quintos)**, desde que haja previsão legal e requisitos cumpridos, reconhecendo a legalidade da cumulação das parcelas específicas – ainda que tenha limitado efeitos financeiros retroativos conforme a nova disciplina legal.

Quanto a ocupante de Cargo Comissionado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o entendimento é no sentido de que não há vedação absoluta ao pagamento de gratificações a ocupantes de cargos em comissão, devendo a análise recair sobre a natureza da atividade desempenhada:

“A concessão de gratificação a ocupante de cargo em comissão somente é irregular quando destinada a remunerar atribuições inerentes ao próprio cargo, configurando bis in idem” (TCU, Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário).

Da mesma forma, o TCU reconhece a possibilidade de retribuição específica por encargos adicionais no âmbito das contratações públicas:

“É admissível o pagamento de vantagem pecuniária a servidores designados para atuar como fiscais ou gestores de contratos, desde que haja previsão legal e que a vantagem remunere encargos adicionais e responsabilidades específicas” (TCU, Acórdão nº 1.793/2019 – Plenário).

No âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais, verifica-se orientação convergente às decisões do Tribunal de Contas da União. Como por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, já decidiu que:

“A vedação constitucional não impede o pagamento de gratificação a servidor comissionado quando a vantagem decorre de atividade extraordinária, não inerente às atribuições do cargo” (TCE-SP, TC-002345/026/15).

Nesta Corte de Contas, existem decisões que tratam da vedação, como regra geral, bem como outras que concedem as gratificações nos casos excepcionais, conforme apresentado no **Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00014/2025-9** (doc. 5), sendo algumas delas indicadas na sequência.

2.4.1 Jurisprudência do TCE-ES

Em relação aos servidores ocupantes de cargos efetivos, quanto à acumulação de gratificações por desempenho de atividades específicas tem-se o Acórdão 908/2016 – 2ª Câmara, no qual o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidiu ser irregular o “desempenho simultâneo de 02 funções comissionadas” por um mesmo servidor público, uma vez que foge das “hipóteses excepcionais de cumulação, permitida pela Constituição Federal no artigo 37, incisos XVI e XVII”.

Verifica-se que a jurisprudência do TCE-ES, em seus informativos e pareceres, coaduna-se com o entendimento do TCU ao admitir o pagamento de gratificações por atividades legalmente previstas, sempre com verificação de fatos geradores distintos e compatibilidade funcional, em respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública e sem configuração de *bis in idem*.

Em relação aos servidores ocupantes de cargo comissionado, a jurisprudência deste **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** é firme no sentido de que: “**não é juridicamente admissível a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando fundada em atribuições inerentes, ordinárias ou permanentes do próprio cargo**, sob pena de afronta aos princípios da **moralidade, impessoalidade, economicidade e razoabilidade administrativas**.”

A criação ou manutenção de gratificação nessas hipóteses configura **duplicidade remuneratória** e pode representar mecanismo indireto de **complementação de subsídios ou vencimentos**, prática rechaçada por esta Corte de Contas.

Entretanto, o TCE-ES admite, **de forma excepcional e restritiva**, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão **desde que não vinculada às atribuições típicas do cargo**, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) **existência de fato gerador específico**, distinto das atribuições normais do cargo em comissão;
- b) **caráter temporário e transitório**, com prazo certo ou condição objetiva de cessação;
- c) **ausência de habitualidade**, vedada a incorporação ou o pagamento contínuo;
- d) **motivação expressa e formalizada**, demonstrando acréscimo extraordinário de encargos, responsabilidades ou complexidade;
- e) **previsão legal clara**, que não se limite a autorizar genericamente o pagamento.

Nesse sentido, cita-se as decisões no teor do Acórdão 556/2023 – 2ª Câmara (Excerto 224/2023), o Acórdão 371/2024 – Plenário (Excerto 226/2024) e a Decisão 4115/2024 – 1ª Câmara (Excerto 431/2024), no sentido de permitir o pagamento de gratificação

pelo desempenho de “atividade específica” a servidor comissionado, somente quando a função exercida for de direção, chefia ou assessoramento, sendo vedada a designação desses servidores para o exercício de atividade de natureza técnica ou burocrática, bem como o recebimento de gratificação a este título.

Acrescenta-se o **Parecer em Consulta 0012/2023-3 – Plenário, relacionado ao Processo: 07898/2022-1**, na qual autoriza o pagamento de gratificação pelo exercício da função de “fiscal de contrato” a servidor comissionado, mesmo tal função não possuindo características de direção, chefia ou assessoramento.

Tem-se também o **Parecer em Consulta 23/2018 – Plenário**; o **Parecer em Consulta 43/2021 – Plenário**, que tratam da concessão de gratificações a servidores comissionados relacionadas ao decurso do tempo, a exemplo de gratificação por tempo de serviço, quinquênios e decênios, “desde que haja previsão normativa expressa, sendo vedada sua concessão com fundamento em interpretação extensiva de normas destinadas a servidores efetivos”.

Em suma, afirma-se que é plenamente legítima a concessão de função gratificada a servidor ocupante de cargo efetivo, desde que prevista em lei e vinculada ao exercício de atribuições adicionais e transitórias.

Em relação à concessão de gratificação a ocupante de cargo exclusivamente comissionado é, como regra, vedada, admitindo-se apenas de forma excepcional, quando a gratificação não remunerar atribuições inerentes ao cargo e estiver expressamente autorizada em lei sob pena de violação aos princípios da moralidade, da economicidade e da legalidade.

Desta forma, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando parcialmente com o entendimento exarado pela unidade de instrução e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 CONHECER da presente consulta, tendo em vista o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 122, parágrafo 1º, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo);

2 NO MÉRITO, responder à Consulta, conforme os questionamentos apresentados, nos seguintes termos:

2.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?

Nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Tal vedação alcança, igualmente, o exercício simultâneo de funções de confiança, ou seja, funções gratificadas.

Entretanto, as funções de confiança, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se confundem com gratificações instituídas para retribuir o desempenho de atividades específicas, extraordinárias ou excepcionais, desde que:

- a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo;
- b) possuam causa jurídica distinta entre si;
- c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado;
- d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas;
- e) sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e o teto constitucional.

Assim, tem-se que a vedação constitucional não impede, de forma absoluta, o acúmulo de gratificações por atividades específicas, desde que não se trate de funções de confiança e nem haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória.

2.2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

Como regra geral, é vedada a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando vinculada a atribuições inerentes, ordinárias ou permanentes do cargo.

É admissível, em caráter excepcional, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando fundada em fatores externos, temporários e não inerentes ao cargo, desde que atendidos, de forma cumulativa, os requisitos da especificidade, transitoriedade, motivação formal e previsão legal adequada.

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Paulo Sérgio de Nardi, Prefeito do Município de João Neiva, por meio da Petição Inicial 1398/2025 (doc. 2), questionando se os servidores ocupantes de cargos efetivos podem acumular gratificações por desempenho de atividades específicas, e, ainda, se é possível conceder gratificações aos servidores ocupantes de cargos comissionados, quando forem estas previstas em lei e compatíveis com os Princípios da Moralidade e da Economicidade, conforme as seguintes indagações:

1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?
2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

Durante a 5ª. Sessão Ordinária do Plenário desta Corte de Contas, o Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, apresentou voto, precedido de relatório, o qual peço vênha aos demais pares para fazer remissão.

Ao final, respondeu a presente consulta nos seguintes termos:

2.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação? Nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Tal vedação alcança, igualmente, o exercício simultâneo de funções de confiança, ou seja, funções gratificadas. Entretanto, as funções de confiança, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se confundem com gratificações instituídas para retribuir o desempenho de atividades específicas, extraordinárias ou excepcionais, desde que: a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo; b) possuam causa jurídica distinta entre si; c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado; d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas; e) sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e o teto constitucional.

Assim, tem-se que a vedação constitucional não impede, de forma absoluta, o acúmulo de gratificações por atividades específicas, desde que não se trate de funções de confiança e nem haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória.

2.2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade? Como regra geral, é vedada a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando vinculada a atribuições inerentes, ordinárias ou permanentes do cargo. É admissível, em caráter excepcional, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando fundada em fatores externos, temporários e não inerentes ao cargo, desde que atendidos, de forma cumulativa, os requisitos da especificidade, transitoriedade, motivação formal e previsão legal adequada.

Após analisar detidamente a fundamentação sopesada pelo Exmo. Relator, diante de possíveis dúvidas que possam ser suscitadas por argumentos futuros que possam ser trazidos a este Tribunal, solicitei vista dos autos para balizar o meu posicionamento no sentido de aclarar certas peculiaridades e nuances que giram em torno deste caso.

É o breve relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima indicado, tratam os autos de Consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Paulo Sérgio De Nardi, Prefeito do Município de João Neiva, por meio da Petição Inicial 1398/2025 (doc. 2), questionando se os servidores ocupantes de cargos efetivos podem acumular gratificações por desempenho de atividades específicas, e, ainda, se é possível conceder gratificações aos servidores ocupantes de cargos comissionados, quando forem estas previstas em lei e compatíveis com os Princípios da Moralidade e da Economicidade, conforme as seguintes indagações:

1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?
2. É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?

De plano, alinho meu entendimento ao do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, no que pertine às conclusões firmadas quanto às respostas dadas aos questionamentos.

O motivo pelo qual solicitei vistas se justifica em razão de certa preocupação apenas em aclarar alguns conceitos, espancando qualquer dúvida ou questionamento que possa surgir a partir da publicação da resposta referente ao item “*é permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?*”, promovendo algumas complementações ao *r. voto*.

Digo isso pois, na forma como a resposta esta escrita, é possível que se abra margem para certas interpretações equivocadas e dúbias que podem vir a comprometer o regular pagamento de bonificações, prêmios e outras gratificações que também servem como forma de incentivo ao desempenho dos servidores públicos, mas que possuem diferenças técnicas, principalmente no que tange ao método de avaliação e que não se encontram abarcadas nas vedações constitucionais impostas a outros tipos de verbas.

Pois bem.

A situação em apreço trata da possibilidade de concessão de gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade. A generalidade da pergunta, ao se referir ao termo “*gratificação*” pura e simplesmente, conduz igualmente a uma resposta genérica, e, justamente por conta disso é que entendi por bem fazer certas distinções de maneira mais incisiva, complementando a discussão e os fundamentos trazidos pelo voto do Ilustre Relator.

À visto disso é importante esclarecer que tanto a gratificação de desempenho quanto o bônus de produtividade são, de certa forma, incentivos ao servidor a fim de aumentar e melhorar a sua produtividade.

De forma simples, é possível afirmar que o bônus de produtividade é uma recompensa financeira baseada em desempenho ou nos resultados, notadamente ao atingimento de **metas**.

Como bem ressaltado pela unidade técnica, as funções gratificadas (FGs) decorrem das funções de direção, chefia ou assessoramento desempenhadas pelo servidor efetivo.

Neste sentido, observa-se que **a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão é vedada quando vinculada a atribuições inerentes, ordinárias ou permanentes do cargo**, o que geraria pagamento em duplicidade.

Essa vedação já encontra guarida no próprio texto constitucional (artigo 37, XVI e XVII, da Constituição Federal).

Contudo, é importante advertir que tal premissa não abarca pagamento de eventual bônus de produtividade, que não tem a mesma natureza da gratificação tal como apresentada, tampouco possui o mesmo critério de avaliação, tendo natureza e finalidade distinta das gratificações ora tratadas, fato que não pode ser objeto de confusão.

Enquanto as funções gratificadas só são admitidas para servidores efetivos, o bônus de produtividade é um incentivo financeiro focado precipuamente no aumento da produtividade ou em um resultado superior, muitas vezes atrelado a metas específicas, associado a um trabalho extraordinário, de superação de metas, e não apenas ao trabalho regular, tendo o seu valor definido de acordo com o volume produzido, além de ter escopo **premial**.

Este último não trata, portanto, de “*gratificação*” em relação a atribuições inerentes, ordinárias, permanentes ou especiais do cargo, mas, sim, do atingimento de metas.

Por essa razão é que entendo que as diferenças entre um e outro instituto devem ser bem estabelecidas para que eventuais questionamentos futuros não ocorram, afinal,

incentivos financeiros que servem ao atingimento de metas e aumento de produtividade podem ser pagos a servidores comissionados e não se encontram abarcados no conceito de gratificação apontado no texto constitucional.

Observa-se, portanto, que a Administração Pública incorporou regularmente mecanismos de incentivo baseados em desempenho, dentre os quais se destaca o bônus de produtividade aos servidores públicos, que, como visto, atua preponderantemente como ferramenta gerencial de estímulo a resultados em períodos determinados, assumindo uma faceta premial, não sendo vedado o seu pagamento ao servidor comissionado.

Por fim, apenas como forma de realizar um *distinguishing* entre o presente caso e aquele apontado pela unidade técnica (Processo TC 5325/2024), nota-se que a concessão de gratificação tida por inconstitucional nos autos do processo referenciado, dizia respeito especificamente ao pagamento de gratificações pela participação nas comissões especiais de trabalho - CEUL e COMPROCE, cuja redação estava prevista nos §§ 1º e 4º, do artigo 17, da Lei Municipal 3.026/2024.

Nos retromencionados dispositivos, houve uma **especificidade** em relação a própria redação do normativo: a previsão de pagamento de gratificações a servidores pela participação em comissões especiais de trabalho, da forma como estava descrita, correspondia a atribuições rotineiras da Administração Pública, isto é, correspondia a uma atividade regular já desempenhada pelas referidos cargos, fato que é vedado pela nossa Carta Magna.

O trecho transcrito pela unidade técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 34/3035 (doc. 9), evidencia que exclui-se a possibilidade de recebimento **conjunto** de outras verbas que não sejam aquelas constitucionalmente asseguradas aos servidores comissionados, notadamente pelo exercício de atividades que já se encontram no escopo do serviço desempenhado pelos servidores comissionados, por expressa incompatibilidade com a natureza de seus cargos, que só admitem as atribuições de direção, chefia e assessoramento – fato que não abarca o pagamento de verbas como a relativa ao bônus de produtividade, que não diz respeito ao desempenho de um trabalho especial, mas sim, ao atingimento de metas e resultados, servindo de incentivo.

São casos, portanto, completamente distintos.

Por todo o exposto, nota-se que o pagamento da gratificação previsto no bojo do Processo TC 5325/2024 não se confunde com eventual pagamento de bônus de produtividade, tampouco possui natureza semelhante. Ademais, ambos os casos possuem diferenças pontuais e diretas.

Assim, considerando os critérios distintos e métodos de avaliação diferentes, bem como a natureza dos institutos, é que entendo pela necessidade de complementação do *r.* voto do relator para o fim de evidenciar que eventuais pagamentos que se assemelhem ao caráter premial do bônus de produtividade, como forma de incentivo e atingimento de metas, podem ser pagos aos servidores exclusivamente comissionados.

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, corroborando com o entendimento do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Carlos Ranna de Macedo, e apenas com o escopo de complementar o *r.* voto proferido, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACÓRDÃO os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

III. 1 CONHECER da presente consulta, tendo em vista o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 122, parágrafo 1º, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo);

III.2 NO MÉRITO, responder à Consulta, conforme os questionamentos apresentados, nos seguintes termos:

- **2.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?**

Nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Tal vedação

alcança, igualmente, o exercício simultâneo de funções de confiança, ou seja, funções gratificadas. Entretanto, as funções de confiança, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se confundem com gratificações instituídas para retribuir o desempenho de atividades específicas, extraordinárias ou excepcionais, desde que: a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo; b) possuam causa jurídica distinta entre si; c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado; d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas; e) sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e o teto constitucional. Assim, tem-se que a vedação constitucional não impede, de forma absoluta, o acúmulo de gratificações por atividades específicas, desde que não se trate de funções de confiança e nem haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória.

- **2.2 É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?**

Como regra geral, é vedada a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando vinculada a atribuições inerentes, ordinárias ou permanentes do cargo. É admissível, em caráter excepcional, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando fundada em fatores externos, temporários e não inerentes ao cargo, desde que atendidos, de forma cumulativa, os requisitos da especificidade, transitoriedade, motivação formal e previsão legal adequada, não se enquadrando nas vedações constitucionais o pagamento de eventual parcela como forma de incentivo ao atingimento de metas e resultados, de natureza premial;

III.3. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

1. PARECER CONSULTA TC-0005/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1. 1 CONHECER da presente consulta, tendo em vista o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 122, parágrafo 1º, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo);

1.2 NO MÉRITO, responder à Consulta, conforme os questionamentos apresentados, nos seguintes termos:

- **2.1. É possível a um servidor efetivo acumular duas ou mais gratificações por desempenho de atividades específicas, desde que todas estejam previstas em lei municipal própria e não haja vedação de cumulação?**

Nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Tal vedação alcança, igualmente, o exercício simultâneo de funções de confiança, ou seja, funções gratificadas. Entretanto, as funções de confiança, destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se confundem com gratificações instituídas para retribuir o desempenho de atividades específicas, extraordinárias ou excepcionais, desde que: a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo; b) possuam causa jurídica distinta entre si; c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado; d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas; e) sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e o teto constitucional. Assim, tem-se que a vedação constitucional não impede, de forma absoluta, o acúmulo de gratificações por atividades específicas, desde que não se trate de funções de confiança e nem haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória.

- **2.2 É permitido conceder gratificações a servidores exclusivamente comissionados, desde que previstas em lei e compatíveis com os princípios da moralidade e da economicidade?**

Como regra geral, é vedada a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando vinculada a atribuições inerentes, ordinárias ou

permanentes do cargo. É admissível, em caráter excepcional, a concessão de gratificação a ocupantes de cargos em comissão quando fundada em fatores externos, temporários e não inerentes ao cargo, desde que atendidos, de forma cumulativa, os requisitos da especificidade, transitoriedade, motivação formal e previsão legal adequada, não se enquadrando nas vedações constitucionais o pagamento de eventual parcela como forma de incentivo ao atingimento de metas e resultados, de natureza premial;

1.3. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Unânime, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho, anuído pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

3. Data da Sessão: 5/3/2026 - 8ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões