



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 72631/21
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO À HOMOLOGAÇÃO
ENTIDADE: LUIZ AUGUSTO SILVA
INTERESSADO: CASA MILITAR, GOVERNO DO PARANA - CASA CIVIL, LUIZ AUGUSTO SILVA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, WELBY PEREIRA SALES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2914/23 - Tribunal Pleno

Impugnação à Homologação de Recomendações. Acórdão nº 3586/20 do Tribunal Pleno. Concessão de gratificação pelo exercício de encargos especiais a servidores ocupantes de cargos em comissão. Impossibilidade. Alegações: (i) ato discricionário amparado em lei, (ii) ausência de declaração de inconstitucionalidade do conjunto normativo, (iii) inexistência de pagamento em duplicidade. Instauração de incidente de inconstitucionalidade. Procedência para conferir interpretação constitucionalmente adequada do art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/1970 e do art. 1º do Decreto Estadual nº 3.828/2008, de modo a excluir a possibilidade de atribuição da “gratificação pelo exercício de encargos especiais” a servidores que já ocupam cargo em comissão, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal. Não acolhimento das alegações. Manutenção das recomendações. Pela improcedência.

1. Trata-se de **Impugnação à Homologação de Recomendações** apresentada pelo Chefe da Casa Civil, Sr. Luiz Augusto Silva, e pelo Chefe da Casa Militar, Sr. Tenente Coronel QOPM Welby Pereira Sales (peças nº 3-5 e 8), em face do **Acórdão nº 3586/20 - Tribunal Pleno**, que homologou as recomendações oriundas de Relatório de Fiscalização da 5ª Inspeção de Controle Externo, que teve por objetivo avaliar a regularidade quanto ao quantitativo e à remuneração dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidores detentores exclusivamente de cargos comissionados em órgãos e entidades estaduais.

Os impugnantes se insurgem em face da recomendação de *“abster-se de solicitar a concessão de Gratificação pelo Exercício de Encargos Especiais aos servidores ocupantes de cargos em comissão, observando os preceitos da Constituição Federal (art. 37, V), da Constituição do Estado do Paraná (art. 27, V), do Prejulgado nº 25 e do Acórdão nº 671/2018 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”*, sustentando a legalidade da concessão de encargos especiais *“de governadoria”* aos servidores comissionados, e requerendo, no mérito, a reforma da decisão.

Alegaram os requerentes, em breve síntese, que a concessão de encargos especiais possui fundamento na Lei Estadual nº 6.174/1970 e no Decreto Estadual nº 3.828/2008, de modo que, uma vez preenchidos os critérios objetivos previstos em tais diplomas normativos, *“compete ao gestor, no âmbito de análise, a partir de seus critérios de oportunidade e conveniência administrativa, conceder ou não a referida gratificação”*, tratando-se, portanto, de ato administrativo discricionário.

Destacaram, outrossim, a ausência de declaração de inconstitucionalidade, por órgãos competentes, do conjunto normativo que cria e regulamenta a concessão da gratificação ora questionada, defendendo que *“ao gestor não compete uma postura constante de desconfiança do ordenamento jurídico, mas, antes, em nome de sua atuação pragmática, a qual não subsiste sem a legalidade que lhe pauta, uma postura de confiança mínima, sem a qual não há viabilidade de atuação em conformidade aos ditames da eficiência e da economicidade”*. Nesse contexto, argumentaram que:

No âmbito de atuação desta esfera administrativa, é inviável que decisão ou recomendação afaste conteúdo normativo vigente sob o pretenso argumento de interpretação sistêmica constitucional, realizando, por vias transversas, controle difuso de constitucionalidade sem a devida formalização de procedimento próprio para declarar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inconstitucionalidade de determinada norma ou a sua não recepção pelo texto constitucional.

Por fim, defenderam que não há duplicidade de pagamentos ou acumulação de remuneração na concessão de gratificação por encargos especiais “*de governadoria*” aos servidores comissionados, vez que inexistente identidade de causas jurídicas entre as verbas, não tendo a gratificação por encargos especiais o mesmo suporte fático que o desempenho das funções regulares dos cargos em comissão.

Por meio do Despacho nº 174/21 (peça 9), a impugnação foi recebida, apenas em seu efeito devolutivo, e foi determinada a remessa dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, para manifestação.

Em resposta, a unidade emitiu a Instrução nº 1/21 (peça nº 11), em que opinou pela improcedência da impugnação, com a manutenção, na íntegra, das recomendações homologadas.

Na sequência, pelo Despacho nº 818/21 (peça nº 17), foi determinado o retorno dos autos à 5ª Inspeção, a fim de que se manifestasse quanto à eventual necessidade de instauração de incidente de inconstitucionalidade, tendo a Inspeção opinado pelo seu não cabimento, nos termos da Instrução nº 12/21 (peça nº 20).

A despeito disso, por meio do Acórdão nº 3500/21 – Tribunal Pleno (peça nº 29), determinou-se a instauração de incidente de inconstitucionalidade do art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/1970 e do art. 1º do Decreto Estadual nº 3.828/2008, tendo como objeto específico a permissão da concessão de encargos especiais “*de governadoria*” aos servidores ocupantes de cargos em comissão, à luz do que dispõem os arts. 37, inciso V, da Constituição Federal e 27, inciso V, da Constituição do Estado do Paraná, com o sobrestamento do presente processo na 5ª Inspeção de Controle Externo.

Instaurado o incidente e autuado sob nº 94354/22, este foi julgado procedente, nos termos do Acórdão nº 512/23 – Tribunal Pleno, a fim de conferir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interpretação constitucionalmente adequada do artigo 178 da Lei Estadual n.º 6.174/70 e do artigo 1º do Decreto Estadual n.º 3.828/08, de modo a excluir a possibilidade de atribuição da gratificação pelo exercício de encargos especiais a servidores que já ocupam cargo em comissão.

Transitado em julgado o acórdão, determinou-se, mediante o Despacho n.º 732/23 (peça n.º 37), a retomada da tramitação do presente expediente, com a remessa dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo para manifestação conclusiva.

Em atendimento, a Inspeção emitiu a Instrução n.º 18/23 (peça n.º 39), em que, ratificando as manifestações anteriores, opinou pela improcedência da impugnação, com a manutenção das recomendações homologadas pelo Acórdão n.º 3586/20 – Tribunal Pleno.

É o relatório.

2. Primeiramente, reitero o conhecimento da impugnação, eis que presentes os requisitos do art. 267-B do Regimento Interno. No mérito, corroborando a instrução da 5ª Inspeção de Controle Externo, a impugnação deve ser julgada improcedente.

Conforme já mencionado, no curso da tramitação do presente expediente, e à luz da argumentação dos requerentes acerca da necessidade de exame de constitucionalidade do conjunto normativo que fundamenta a concessão da gratificação pelo exercício de encargos especiais “de governadoria” aos servidores, inclusive comissionados (art. 178 da Lei Estadual n.º 6.174/1970 e art. 1º, *caput* e parágrafo único do Decreto Estadual n.º 3.828/2008), foi instaurado o incidente de inconstitucionalidade de n.º 94354/22, de relatoria do ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Por meio do Acórdão n.º 512/23 – Tribunal Pleno, o incidente foi julgado procedente, a fim de se conferir interpretação constitucionalmente adequada do art. 178 da Lei Estadual n.º 6.174/1970 e do art. 1º do Decreto Estadual n.º 3.828/2008, de modo a excluir a possibilidade de atribuição da “gratificação pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exercício de encargos especiais” a servidores que já ocupam cargo em comissão, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal.

Seguindo a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, entendeu-se, no referido julgado, que a concessão da citada gratificação aos servidores comissionados não se mostra compatível com o ordenamento constitucional vigente.

Depreende-se do art. 37, inciso V, da Constituição Federal¹ e do art. 27, inciso V, da Constituição do Estado do Paraná², que as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores efetivos, e os cargos em comissão se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Analisando a temática da criação dos cargos em comissão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1041210, fixou tese de repercussão geral, de que se destacam os seguintes enunciados:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

(...)

¹ 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 de 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;

² Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Note-se, nos termos do item “b” acima, que o exercício das atribuições dos cargos comissionados pressupõe a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

A matéria também já foi objeto de apreciação por parte desta Corte de Contas, que, por meio do Prejulgado nº 25 (Acórdão nº 3595/17 – Tribunal Pleno, parcialmente modificado pelo Acórdão nº 3212/21 – Tribunal Pleno), entende ser vedada “*a 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*”.

Importante mencionar, ademais, o entendimento sedimentado por este Tribunal de Contas por meio do Acórdão nº 671/18 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, de que:

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. (sem grifos no original)

Neste julgado, explicou-se que a concessão de gratificação a qualquer título a servidor comissionado acarretaria pagamento em duplicidade, vez que o cargo em comissão possui as mesmas atribuições da função de confiança, além de pressupor exercício de encargo diferenciado de natureza especial.

Conforme bem lembrado no julgamento do incidente de inconstitucionalidade, também no Acórdão nº 3606/20 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, ratificou-se o entendimento quanto à vedação de pagamento de gratificações a ocupantes de cargos em comissão.

Diante desse quadro, demonstrada a incompatibilidade, com o ordenamento jurídico, do pagamento de gratificação pelo exercício de encargos especiais de governadoria aos servidores comissionados, resta afastada a alegação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos impugnantes de que a sua concessão constitui ato administrativo discricionário do gestor.

Ademais, quanto à ausência de exame de inconstitucionalidade do art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/1970 e do art. 1º do Decreto Estadual nº 3.828/2008, mencionada na impugnação, ainda que este Tribunal de Contas já possuísse jurisprudência sedimentada acerca da questão, a instauração e o julgamento do incidente de inconstitucionalidade, conferindo interpretação constitucionalmente adequada aos referidos dispositivos, justamente a fim de excluir o pagamento da gratificação aos servidores que já ocupam cargo em comissão, possibilitou extirpar em definitivo quaisquer dúvidas eventualmente ainda existentes quanto à correta interpretação da legislação estadual, à luz do texto constitucional.

Saliente-se que a instauração do incidente de inconstitucionalidade possui expressa previsão no art. 78 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e no art. 408 do Regimento Interno desta Corte, estabelecendo o § 4º deste último dispositivo legal que *“a decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo precedente a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas”*.

Diante disso, resta prejudicada a argumentação dos impugnantes quanto à ausência de exame de constitucionalidade dos diplomas normativos em questão.

Por fim, ainda que os requerentes tenham alegado que não se trata de pagamento em duplicidade, afirmando que os atos de governadoria constituem elemento diverso da relação de confiança que embasa o vínculo do cargo comissionado, e que a gratificação pelo exercício de encargos especiais *“não apresenta o mesmo suporte fático que o desempenho das funções regulares dos cargos comissionados”*, tais afirmações não merecem prosperar.

Conforme exposto pela Inspeção, as funções exercidas pelos ocupantes de cargos comissionados, em razão de sua própria natureza (direção, chefia e assessoramento), já pressupõem a atribuição de um encargo diferenciado de atividades, de natureza própria e especial, bem como o vínculo de confiança com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a autoridade nomeante. Nesse sentido, o assessoramento à Governadoria constitui circunstância já abarcada pelas atribuições e pela remuneração dos respectivos cargos comissionados.

Quanto a esse ponto, vale citar o seguinte trecho do Parecer Ministerial nº 169/22, bastante elucidativo, acostado à peça nº 11, fls. 5-7, do Incidente de Inconstitucionalidade (autos nº 94354/22):

Considerando tais contornos interpretativos, e cotejando-os com as normas legais atacadas neste incidente, conclui-se com segurança que a “gratificação pelo exercício de encargos especiais” constitui pagamento por atribuições que já são inerentes ao desempenho dos cargos em comissão e, portanto, já se encontram abarcadas pela remuneração ordinária do cargo. Por isso, pode-se dizer que a gratificação representa retribuição em duplicidade das mesmas funções.

Veja-se, ademais, que o art. 1º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 3828/2008 condiciona o pagamento de tal benefício à “execução das atividades em caráter exclusivo e diretamente ligadas à Governadoria, em especial ao Gabinete do Governador, Vice-Governadoria, Casa Civil, Casa Militar, Secretaria de Estado da Comunicação Social e Procuradoria Geral do Estado – PGE”.

Ora, o dispositivo citado sequer descreve quais seriam os “encargos especiais” a serem desempenhados pelos servidores, mas tão-somente estipula a sua vinculação direta e exclusiva a determinados órgãos da Administração Pública Estadual. Ou seja, não é atribuída qualquer função adicional ou especial aos respectivos beneficiários, exigindo-se deles, apenas, atuação vinculada e exclusiva a determinados órgãos – o que, aliás, é um traço inerente aos cargos em comissão, tendo em vista que todos eles exigem vínculo imediato e pessoal com a autoridade nomeante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, denota-se que a normativa estadual procurou apenas conceder uma espécie de “bônus” aos servidores comissionados do Poder Executivo designados para atuarem no Gabinete do Governador, Vice-Governadoria, Casa Civil, Casa Militar, Secretaria de Estado da Comunicação Social e Procuradoria Geral do Estado – PGE. Isso porque, repise-se, o Decreto não descreve qualquer “encargo especial” a ser suportado pelos agentes, de modo a se presumir que não há acréscimo funcional às suas atribuições.

A título reflexivo, veja-se que seria viável a estipulação legal de remuneração diferenciada para os cargos vinculados àqueles órgãos, tendo em vista razões de complexidade e relevância nas incumbências a eles atribuídas. Contudo, não foi esse o caminho escolhido, e a solução jurídica adotada para prestigiar tal categoria (pagamento de gratificação por encargos especiais) encontra-se em conflito com o regime jurídico-constitucional dos cargos em comissão.

A utilização da “gratificação pelo exercício de encargos especiais” como mera complementação salarial fica mais evidente ao se verificar os dados contidos no Relatório da 5ª Inspeção de Controle Externo lançado no processo nº 59255/20 (peça 3 dos referidos autos digitais).

O levantamento aponta que, em relação à Casa Civil, “44% (quarenta e quatro por cento) de servidores detentores de cargos em comissão recebendo gratificação de 30% (trinta por cento) pelo exercício de encargos especiais, atribuída pelo Decreto Estadual nº 3828/2008”³. Na Casa Militar, “a porcentagem de 30% (trinta por cento) de servidores detentores de cargos em comissão recebendo gratificação de

³ Importante salientar que, de acordo com a manifestação acostada à peça nº 26 destes autos, houve redução deste percentual desde a elaboração do relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

30% (trinta por cento) pelo exercício de encargos especiais atribuída pelo Decreto Estadual nº 3828/2008”.

Ainda, como demonstrado pela 5ª Inspeção de Controle Externo naquele documento, o que reforça a inconstitucionalidade do benefício ora analisado, a tabela remuneratória dos cargos em comissão de símbolos “DAS” e “C”, vinculados ao Poder Executivo Estadual, já prevê como uma das parcelas remuneratórias justamente os “encargos especiais” do cargo.

Ou seja, tais servidores já recebem ordinariamente pelo desempenho de “encargos especiais” (o que é natural, dada as atribuições de direção, chefia e assessoramento a eles inerentes) e, além disso, parcela significativa dos servidores recebe, novamente a título de “encargos especiais”, a gratificação regulamentada pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 3828/2008. A duplicidade, portanto, é evidente e flagrantemente inconstitucional.

Diante de todo o exposto, a impugnação deve ser julgada improcedente, com a manutenção da recomendação homologada.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** e, no mérito, julgue **improcedente** a presente Impugnação à Homologação de Recomendações, mantendo-se inalterada a decisão consubstanciada no Acórdão nº 3586/20, do Tribunal Pleno.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Conhecer** e, no mérito, julgar **improcedente** a presente Impugnação à Homologação de Recomendações, mantendo-se inalterada a decisão consubstanciada no Acórdão nº 3586/20, do Tribunal Pleno.

II - Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 14 de setembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente