

# ACÓRDÃOS

## INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE CARGO EM COMISSÃO - ENCARGOS ESPECIAIS

PROCESSO N° : 94354/22  
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 512/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Incidente de Inconstitucionalidade. Art. 178 da Lei Estadual n° 6.174/1970 e Art. 1° do Decreto Estadual n° 3.828/2008. Concessão de encargos especiais “de governadoria” aos servidores ocupantes de cargos em comissão. Contrariedade ao art. 37, V, da CF. Procedência.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado em cumprimento à determinação contida no Acórdão n° 3500/21 do Tribunal Pleno,<sup>1</sup> decorrente do processo de Impugnação à Homologação n° 72631/2, com o objetivo de analisar a constitucionalidade do art. 178 da Lei Estadual n° 6.174/1970 e do art. 1° do Decreto Estadual n° 3.828/2008 em face dos arts. 37, inciso V, da Constituição Federal e 27, inciso V, da Constituição do Estado do Paraná.

O incidente foi aprovado na Sessão Ordinária (por Videoconferência) n° 3 do Tribunal Pleno do dia 09 de fevereiro de 2022, ocasião em que fui designado relator.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho n° 225/22-CGF, informou que que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas àquela unidade (peça 9).

<sup>1</sup> 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: Determinar a instauração de incidente de inconstitucionalidade do art. 178 da Lei Estadual n° 6.174/1970 e do art. 1° do Decreto Estadual n° 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, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, devendo, com base no art. 427 do Regimento Interno, ficar sobrestado o presente processo na 5ª Inspeção de Controle Externo, até decisão final do incidente. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO, SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA. Tribunal Pleno, 15 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) n° 41.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Estadual emitiu a Instrução nº 240/22 (peça 10), na qual opinou pela compatibilidade do art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/70, bem como do Art. 1º do Decreto Estadual nº 3828/08 com as disposições constitucionais.

Em sentido oposto, o Ministério Público de Contas exarou o Parecer nº 169/22-PGC (peça 11) opinando pela procedência do incidente de inconstitucionalidade, a fim de se promover 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 exclusivamente comissionados.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O presente incidente tem por objetivo examinar a constitucionalidade do art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/70 e do art. 1º do Decreto Estadual nº 3.828/08, a seguir destacados:

Art. 178 da Lei Estadual nº 6.174/70: A **gratificação mencionada no inciso VIII, do art. 172<sup>2</sup>**, se destina aos servidores aos quais forem atribuídos encargos de assessoramento direto ao Chefe do Poder Executivo e outros definidos em lei ou regulamento.

Art. 1º do Decreto Estadual nº 3828/08: A gratificação pelo exercício de encargos especiais, de que tratam os artigos 172, inciso VIII e 178, ambos da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, poderá ser concedida a **ocupantes de cargos da parte permanente do quadro de pessoal, de que trata o § 1º do art. 14<sup>3</sup>**, da Lei supramencionada, dos órgãos do Poder Executivo, nos valores constantes da tabela anexa ao presente Decreto.

Parágrafo único - Constitui-se em requisito para a concessão da presente gratificação, a 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.

Os dispositivos acima transcritos revelam incompatibilidade com o ordenamento constitucional vigente ao autorizarem pagamento de “gratificação pelo exercício de encargos especiais” indistintamente a servidores efetivos e comissionados, integrantes da parte permanente do quadro de pessoal.

Importante registrar que, no caso da Lei Estadual nº 6.174/70, a situação é de não recepção pela Emenda Constitucional nº 19/98.

De acordo com entendimento já sedimentado por esta Corte no Prejulgado 25 (Acórdão nº 3595/17 – Tribunal Pleno, parcialmente modificado pelo Acórdão nº

2 Lei Estadual nº 6.174/1970: Art. 172. Conceder-se-á gratificação: (...) VIII - pelo exercício de encargos especiais; - destaquei

3 Lei Estadual nº 6.174/1970: Art. 14. O Quadro compreende: I - Parte Permanente; II - Parte Suplementar. § 1º A Parte Permanente é integrada pelos cargos de provimento efetivo e em comissão, considerados essenciais à Administração. - destaquei

3212/21 – Tribunal Pleno), em consonância com a jurisprudência do STF, é 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 – destaquei.

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

Nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal, as funções de confiança destinam-se exclusivamente a servidores efetivos:

Art. 37 da CF. 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Da mesma forma, no expediente de consulta formulada pela Câmara Municipal de Guarapuava, no processo 577361/16 (Acórdão 671/18-STP<sup>4</sup>), de minha relatoria, esta Corte manifestou-se pela impossibilidade de acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço.

Naquela ocasião ficou estabelecido que a concessão de gratificação a qualquer título a servidor investido em cargo comissionado acarretaria pagamento em duplicidade, uma vez que o cargo em comissão possui as mesmas atribuições da função de confiança, além de pressupor exercício de encargo diferenciado de natureza especial.

Também na consulta formulada pela Câmara Municipal de Prado Ferreira, protocolada sob nº 562861/19 (Acórdão 3606/20-STP<sup>5</sup>), de relatoria do Conselheiro substituto Tiago Alvarez Pedroso, foi mantido o entendimento pela vedação de pagamento de gratificações a ocupantes de cargos em comissão.

Transcrevo a seguir trechos do parecer ministerial que bem elucidam a questão:

4 Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 22 de março de 2018 – Sessão nº 8.

5 Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA. Plenário Virtual, 26 de novembro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

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.

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”. Na Casa Militar, “a porcentagem de 30% (trinta 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”.

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.

Desse modo, em conformidade com o parecer ministerial e com a jurisprudência já sedimentada por esta Corte, o incidente de inconstitucionalidade deverá ser julgado procedente para que, visando salvaguardar o art. 37, V, da Constituição Federal, bem como o art. 27, V, da Constituição do Estado do Paraná, seja promovida a 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.

## 2.1 DO VOTO

Face ao exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA do incidente de inconstitucionalidade, a fim de se 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.

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1º<sup>6</sup>, do Regimento Interno, desde logo determino o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

## 3 DA DECISÃO

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - DAR PROCEDÊNCIA ao incidente de inconstitucionalidade, a fim de se 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;

II - por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, desde logo determinar o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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

6 § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

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

Tribunal Pleno, 22 de março de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência)  
nº 7.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente