



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 552883/11
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO: ILARIO HOFSTAETTER
ASSUNTO: CONSULTA

ACÓRDÃO Nº: 1217/12 - Tribunal Pleno

Consulta. Pagamento de adicional por grau de instrução aos cargos de provimento em comissão. Pelo conhecimento e, no mérito, pela impossibilidade.

1. Relatório

Através do seu Presidente Senhor, ILARIO HOFSTAETTER, a CÂMARA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON apresentou Consulta a esta Corte questionando *sobre a possibilidade de pagamento de adicional por grau de instrução aos cargos de provimento em comissão.*

A peça inicial foi instruída com Parecer do Procurador Jurídico da Câmara Municipal, que concluiu pela impossibilidade de pagamento de adicional por grau de instrução ao cargo de provimento em comissão, pois impertinente à espécie.

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no Artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCEPR), a Consulta foi admitida pelo Despacho n.º 217/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Através da Informação n.º 40/11, a **Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB** elencou decisões já exaradas por esta Corte sobre pagamentos de adicionais/gratificações aos cargos comissionados; Acórdão n.º 269/06 - Tribunal Pleno; Acórdão n.º 1072/06 – Pleno; e Acórdão n.º 1108/06 - Tribunal Pleno, porém, nenhuma tratando especificamente de adicional por grau de instrução.

Instada a se manifestar, a **Diretoria Jurídica – DIJUR** exarou o Parecer n.º 9050/11, propondo que se responda a Consulta no sentido de que o adicional por grau de instrução é exclusivo dos ocupantes de cargos de caráter permanente, não podendo ser estendido aos ocupantes de cargos de provimento em comissão. Para tanto ponderou que:

a) Os cargos de provimento em comissão diferenciam-se dos cargos de provimento efetivo, entre outros aspectos, por sua vocação para retenção dos ocupantes;

b) O Administrador Público, ao escolher os ocupantes do cargo em comissão deve levar em consideração, além da confiança, a qualificação do servidor já que o mesmo passará a fazer parte do quadro de pessoal sem passar por concurso público;

c) A responsabilidade pela escolha dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão é muito maior do que a nomeação dos efetivos uma vez que os servidores escolhidos para ocuparem aqueles cargos devem ter plenas condições de desempenharem as funções de direção, chefia ou assessoramento para os quais foram nomeados, sob pena de serem exonerados;

d) Os escolhidos para ocuparem os cargos de provimento em comissão já devem possuir as qualificações exigidas não havendo, pois, que se falar em necessidade de aperfeiçoamento. Em havendo alguém mais qualificado, este deve ser o escolhido para ocupar o cargo; e

e) O adicional por grau de instrução, também chamado de adicional de qualificação, foi instituído para incentivar o servidor efetivo a melhorar seu conhecimento através de estudos e aperfeiçoamentos. O incentivo ao servidor ocupante de cargo efetivo se traduz em melhoria para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação do serviço público já que representa o investimento num servidor que possui um vínculo permanente com a Administração Pública. Eventual incentivo ao servidor comissionado, ao contrário, representaria um investimento precário, num servidor que não possui raízes com a Administração Pública.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer n.º 3799/2012) se manifestou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela impossibilidade de pagamento de adicional por grau de instrução para servidores comissionados, acompanhando os opinativos da procuradoria municipal e da unidade instrutiva.

Além disso, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas - nos termos do relatório do controle interno do Consulente, mencionado na peça n.º 04 – entendeu pertinente determinar a imediata suspensão de eventual pagamento de adicional irregular e a tomada de providências visando extirpar, do ordenamento jurídico, a normativa que, equivocadamente, permite este tipo de pagamento (Anexo V da Lei Municipal n.º 4046/2009), fixando-se prazo para a tomada das providências, a ser controlada pela Diretoria de Contas Municipais, sob pena de, em sendo descumprido, responder o gestor pelos valores recebidos indevidamente por servidores comissionados.

É o Relatório, passo a decidir.

2. Da Fundamentação e Voto.

Presentes os pressupostos legais, conheço a consulta proposta pela Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon, **para respondê-la em tese**, afastando da presente análise situação fática de fundo, inclusive legislação local disciplinando o tema, apresentada pelo Consulente.

A Consulta propõe a esta Corte questão sobre a possibilidade ou não de pagamento de adicional por grau de instrução (também nominado, com variações, como adicional por qualificação ou adicional por titulação) para servidores comissionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De início, não é demais esclarecer que os servidores comissionados referidos nesta Consulta são os ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão, desconsiderando-se os servidores efetivos com função comissionada, os quais têm os direitos que lhe são garantidos pela sua condição de efetivo.

A Procuradoria Municipal, a Diretoria Jurídica - DIJUR e o Ministério Público de Contas manifestaram-se de maneira uniforme pela impossibilidade do referido pagamento.

De fato, entre outros aspectos, os cargos de provimento em comissão diferenciam-se dos cargos de provimento efetivo por sua vocação para retenção dos ocupantes. *Celso Antônio Bandeira de Mello*¹ bem anota que os cargos de provimento em comissão têm por vocação serem ocupados em caráter transitório, por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, enquanto os cargos de provimento efetivo são os predispostos a receberem ocupantes de caráter definitivo, isto é, com fixidez.

Por serem cargos de confiança, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, os cargos de provimento em comissão caracterizam-se por ser de livre nomeação e exoneração e, desta forma, não compartilham dos direitos inerentes aos cargos de provimento efetivo, cuja investidura depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Deste modo, pelas características próprias dos cargos de provimento em comissão, além da confiança, o ocupante, desde a sua nomeação, deve ter a qualificação técnica necessária para as funções de direção, chefia e assessoramento que assume.

Assim, incompatível a previsão de adicional por grau de instrução àquele que detém confiança e qualificação plena para ocupar cargo que prescinde de prévia habilitação em concurso público.

Também como bem destacou a Diretoria Jurídica - DIJUR, o incentivo ao servidor efetivo traduz-se em melhoria para a prestação do serviço

¹ MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005. 19ª edição. Página 280.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público e representa investimento em servidor que possui um vínculo permanente com a Administração Pública. De outro lado, eventual incentivo ao servidor comissionado representaria um investimento precário, num servidor que não possui vínculo contínuo com a Administração Pública, podendo a qualquer tempo deixar de fazer parte de seus quadros.

Esta leitura decorre do princípio constitucional da eficiência, o qual veda todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou escolhas que não possam ser catalogadas como comprometidas com o melhor.

É válido ainda recordar que o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, no Acórdão n.º 1608/11, que julgou o processo de Consulta n.º 340790/10, já decidiu que *A concessão de vantagens que confirmam vínculo de caráter permanente é incompatível com natureza precária e transitória da ocupação de cargos comissionados.*

Deste modo, propõe-se que esta Corte continue a adotar mesmo posicionamento no que se refere ao adicional de instrução.

Por fim, em relação à proposta ministerial de atuação desta Corte no plano concreto apresentado no pano de fundo desta Consulta, entendo que o presente processo não é meio próprio para esta Corte dispor de sua competência de assinar prazo para que a Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon adote as providências necessárias para adequar sua legislação ao entendimento fixado por esta Consulta ou determinar, sumariamente, a suspensão imediata de eventual pagamento de adicional por grau de instrução a servidor público municipal comissionado. O órgão ministerial pode dispor de expedientes específicos para o exame do proposto.

O processo de Consulta não expressa atividade fiscalizatória propriamente dita deste Tribunal, tendo, na verdade, caráter instrutivo e ou normativo. É o Artigo 41 da Lei Orgânica que prescreve que a decisão deste Tribunal Pleno, tomada pelo quórum qualificado, em processo de consulta, tem força normativa e vincula o exame de feitos.

Assim, pelos fundamentos acima expostos, não acolho proposta do Ministério Público de Contas para que esta Corte imponha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinações à Consulente, bem como, no que se refere ao questionamento proposto, acompanhando os opinativos da Diretoria Jurídica – DIJUR e do Ministério Público de Contas, **VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:**

- I. **O adicional por grau de instrução é exclusivo dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, não podendo ser estendido aos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão;**
- II. **É entendimento deste Tribunal que a concessão de vantagens que confirmam vínculo de caráter permanente é incompatível com natureza precária e transitória da ocupação de cargos comissionados.**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, entre as partes **CÂMARA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON e ILARIO HOFSTAETTER**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA,** por unanimidade em:

Conhecer a Consulta proposta pela Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon, para respondê-la em tese, afastando da presente análise situação fática de fundo, inclusive legislação local disciplinando o tema, apresentada pelo Consulente, e, no mérito, responder nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- I. O adicional por grau de instrução é exclusivo dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, não podendo ser estendido aos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão;**
- II. É entendimento deste Tribunal que a concessão de vantagens que confirmam vínculo de caráter permanente é incompatível com natureza precária e transitória da ocupação de cargos comissionados.**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 26 de abril de 2012 – Sessão nº 14.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente