

PROCEDIMENTO Nº: 334103/23

ASSUNTO: PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO PRELIMINAR

PARECER Nº: 480/23

PROCURADORIA: 4PC

***Ementa:** Pagamentos de honorários de sucumbência à Procuradores Municipais ativos e inativos. Inteligência da Lei Municipal 4.507/2016. Ausência de fundamento legal para o pagamento da verba denominada média 13º salário honorário de atividade jurídica. Providencias cabíveis. **Recomendação Administrativa** para suspensão do pagamento e instauração de procedimentos com vista ao ressarcimento de valores pagos nos últimos cinco exercícios.*

Trata-se do Procedimento Apuração Preliminar - PAP nº 06/23 - PGC objeto dos autos nº 33410-3/23, instaurado pela Procuradoria-Geral deste Ministério Público de Contas, oriundo de denúncia apresentada em face dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Paranavaí, em que se apontou supostas irregularidades nos pagamentos de honorários de sucumbência à Procuradores Municipais ativos e inativos, bem como ao Procurador-Geral do Município em questão, detentor de cargo exclusivamente comissionado.

Registre-se, de plano, que o PAP nº 06/23 foi instruído com os seguintes documentos:

- Petição inicial (peça 04);
- Lei Ordinária nº 4507/16, que dispõe sobre os honorários de sucumbência nas ações em que for parte a Fazenda Pública do Município de Paranavaí/PR (peça 05);
- Folha de 13º salário (peça 06);
- Lei Ordinária nº 5.135/22 de Paranavaí, que alterou os artigos 3º e 7º, e revogou o artigo 5º da Lei Municipal nº 4.507/2016 (peça 07);
- Demanda CACO nº 25048 (peça 08);
- Demanda CACO nº 25213 (peça 09);
- Ofício n. 1499/2015-GPR, de autoria do Dr. Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Presidente Nacional da OAB em 2015 (peça 10);
- PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº 5009739-61.2018.4.04.7200/SC, julgado pelo Conselho da Justiça Federal (peça 11);
- ADI 6167/BA (peça 12);

- ADI 6053 (peça 13);
 - Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB (peça 14);
- A Certidão de Edição (peça 15) e a Certidão de Publicação da Portaria de Instalação (peça 16) foram emitidas.

Conforme descrito no Relatório de Análise Técnica nº 08/2023 (peça 03) elaborado pelo Núcleo de Análise Técnica da Procuradoria-Geral, o denunciante aduziu que:

(...) os Procuradores do Município de Paranavaí estão recebendo 13º salário dos honorários de sucumbência “bancado pelos cofres do Município”

(...) há uma procuradora aposentada que “vai receber os honorários de sucumbência pelo resto da vida”

(...) o Procurador Geral do Município é detentor de cargo comissionado e recebe os mesmos valores que os demais.

Após descrever as diligências realizadas e os esclarecimentos preliminares apresentados pela municipalidade, o citado Relatório de Análise Técnica nº 08/2023 concluiu pela **regularidade** do pagamento de honorários sucumbenciais pelo Procurador-Geral do Município, Dr. Benjamim Marçal Costa, por haver respaldo na legislação municipal.

Quanto ao recebimento de honorários por Procuradores do Município, o entendimento do **Núcleo de Análise Técnica** é que não há inconstitucionalidade ou ilegalidade no pagamento de tal verba aos servidores inativos que atuaram como Procuradores Municipais, conforme o disposto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6167, julgada pelo Supremo Tribunal Federal¹.

Assentou, de outra parte, ser imprópria a atuação jurídica em nome do Município por ocupantes de cargos comissionados, pois esta é uma atividade inerente do advogado público concursado².

¹ ADI 6167, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020.

² Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...)

Reputou indevido o pagamento de honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados, conforme disciplina o Prejulgado nº 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Obtemperou, todavia, a existência de posicionamentos conflitantes sobre o tema na jurisprudência deste Tribunal, motivo pela qual concluiu pela **ressalva** deste apontamento.

Por derradeiro, o Relatório de Análise Técnica entendeu **irregular** o pagamento de 13º salário a título de honorários sucumbenciais, assim como o seu custeio com recursos **não oriundos** de processos judiciais em que o Município de Paranavaí restou vencedor.

Aduziu, para tanto, que a Lei Municipal nº 4.507/2016 não prevê o pagamento de 13º salário da verba de honorários sucumbenciais aos Procuradores do Município.

Pontuou, em acréscimo, que:

(...) os honorários de **sucumbência são valores devidos pela parte perdedora de um processo ao advogado da parte vencedora**. Ou seja, o pagamento dessa verba está atrelado ao êxito processual, sendo, ademais, variável ou até mesmo inexistente. Os honorários sucumbenciais são singulares e não são pagos pelo ente público contratante.

Ademais, quanto ao argumento de que tal verba se trata de remuneração, oportuno mencionar, novamente, que o Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB estabelece em seu art. 14 que os honorários de sucumbência, por decorrerem precipuamente do exercício da advocacia, não integram o salário ou a remuneração, não podendo, assim, ser considerados para efeitos trabalhistas ou previdenciários.

Dessa forma, entende-se que o pagamento de 13º salário contendo verba de honorários sucumbenciais custeado com recursos que **não são** oriundos

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. (...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Constituição Federal).

de processos judiciais em que o Município de Paranavaí restou vencedor é **irregular**.

Ao final, com base nos artigos 13 e 14 da IS nº 71/2021, determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria deste Ministério Público de Contas para distribuição.

É o **relatório**.

Como descrito, o Relatório de Análise Técnica nº 08/2023 considerou superadas as irregularidades suscitadas na denúncia que deu origem ao presente PAP nº 06/23, à exceção do apontamento de pagamento do 13º salário a título de honorários sucumbenciais, bem como de recebimento de honorários sucumbenciais por servidores comissionados que atuam como representantes judiciais do Município.

Sobre tais apontamentos, é possível verificar, em consulta ao Portal de Transparência do Município de Paranavaí, quem são os Procuradores Municipais em atividade, sendo relevante pontuar que o Dr. Benjamim Marçal Costa exerce o cargo político de Procurador-Geral, e a Dra. Sandra Edy Carvalho Duarte Dalolio é servidora inativa³:

The screenshot displays a web interface for the Municipality of Paranavaí's Transparency Portal. The breadcrumb navigation shows 'Início > Pessoal > Despesas com Pessoal'. A search filter is set to 'Entidade: MUNICÍPIO DE PARANAÍ', 'Mês/Ano: 04/2023', 'Tipo Folha: Todos', and 'Tipo Cargo: Todos'. The results table lists various municipal prosecutors, including those on leave and political agents.

Classe	Provento/Desconto	Descrição Provento/Desconto	Valor
Tipo Contrato: Normal			
Cargo: PROCURADOR DO MUNICIPIO - Tipo Cargo: Efetivo			
Funcionário: 3968 - Contrato: 2 - Nome Funcionário: GILSON JOSE DOS SANTOS - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 4186 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: BIANKA LUCIA ALMEIDA BARBOSA - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 4524 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: SUELI ANTUNES - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 8405 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: LEONARDO FRATINI XAVIER DE SOUZA - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 9927 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: SIVONEI SIMAS - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 9929 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: VANESSA YOSHIURA - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Funcionário: 10081 - Contrato: 1 - Nome Funcionário: WASHINGTON APARECIDO PINTO - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			
Cargo: PROCURADOR GERAL DO MUNICIPIO - Tipo Cargo: Agente Político			
Funcionário: 8629 - Contrato: 2 - Nome Funcionário: BENJAMIM MARÇAL COSTA - Cargo Comissionado: Sem Cargo Comissionado			

³ Aposentada pelo Decreto nº 23.755 de 12 de maio de 2022, contido no Diário Oficial do Município de Paranavaí do dia 17 de maio de 2022.

Esta 4ª Procuradoria de Contas observa que de acordo com a Lei Municipal nº 4.507/2016 (peça 05), a qual dispõe sobre os honorários de sucumbência nas ações em que for parte a Fazenda Pública do Município de Paranavaí, os honorários de sucumbência são devidos ao Procurador-Geral, aos Procuradores ativos, assim como aos servidores inativos, aposentados após a vigência do citado diploma legal. Citamos:

Art. 3º A Verba Honorária de Atividade Jurídica de que trata o artigo anterior será apurada mensalmente, e dividida em cotas iguais, entre:

- I - os servidores ativos ocupantes do cargo de Procurador do Município;**
- II - os servidores inativos ocupantes do cargo de Procurador do Município, que se aposentarem após a vigência desta Lei;**
- III - O Procurador-Geral do Município. (Redação dada pela Lei nº 5135/2022)**

Parágrafo único. Não terá direito ao rateio dos honorários:

- I - o Procurador do Município investido em cargos em comissão junto a outras Secretarias do Poder Executivo do Município;**
- II - o Procurador do Município que estiver em gozo de licença sem vencimentos.**
- III - O Procurador do Município cedido a órgão diverso do Poder Executivo do Município de Paranavaí, enquanto durar a cessão. (Redação acrescida pela Lei nº 5135/2022)**
- IV - o Procurador que estiver em estágio probatório. (Redação acrescida pela Lei nº 5223/2022).**

Do arcabouço legislativo vigente tem-se que os **servidores inativos ocupantes do cargo de Procurador do Município** tem direito à partilha dos valores, que é variável mês a mês, devendo ser observado que referida verba não se reveste da natureza de proventos de aposentadoria, o que seria inconstitucional ao teor do decidido na ADI 6.167.

11. Comprova-se, no caso em exame, a mácula de inconstitucionalidade na norma do art. 10 da Lei Complementar baiana n. 43/2017 por estabelecer o direito de incorporação de

honorários advocatícios aos proventos de aposentadoria dos procuradores estaduais. É o texto legal:

“Art. 10 - Aos Procuradores do Estado que já tenham cumprido ou que venham a cumprir os requisitos para a aposentadoria até a data de entrada em vigor desta Lei terão incorporados os honorários advocatícios aos proventos de aposentadoria, desde que percebidos por 05 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) interpolados, sendo fixados pela média dos percentuais que resultarem da aplicação dos valores obtidos sobre o vencimento básico nos últimos 12 (doze) meses anteriores ao requerimento ou ao mês de janeiro de 2017”.

Importante ressaltar inexistir inconstitucionalidade na determinação legal de que o rateio dos honorários advocatícios se efetue também entre os advogados públicos aposentados, como se tem na lei vertente. O regime de subsídios do § 4º do art. 39 da Constituição da República não admite, entretanto, que se fixe que a verba seja definitivamente incorporada aos subsídios ou aos proventos de aposentadoria dos procuradores, sob pena de se desnaturar a própria natureza dos honorários de sucumbência, cujo montante é variável.

De outra parte, em perfunctória análise, afigura-se imprópria a exclusão do rateio dos procuradores em estágio probatório, posto que em tal período exercício do cargo de forma plena, sem qualquer redução de atribuições, apenas não implementado o requisito da efetividade. Diferentemente dos procuradores cedidos ou em licença sem vencimentos, que de fato, no período do afastamento das funções deixam de exercer a advocacia.

Ressalta-se, a propósito, que diferentemente dos honorários advocatícios contratuais, os honorários advocatícios de sucumbência possuem natureza legal, sendo que a legislação deve ser o parâmetro de sua delimitação.

Transcrevemos, neste sentido, o seguinte trecho de artigo publicado na *REVISTA DE PROCESSO*⁴:

Os honorários advocatícios de sucumbência, por sua vez, têm natureza de efeito oriundo da lei, de natureza material, que impõe àquele vencido em sua pretensão, ainda que parcialmente, já que não mais admitida compensação (art. 85, § 14), a obrigação de pagar ao advogado da parte contrária. Independe de pedido expresso das partes. Toda a sentença, na generalidade dos processos de conhecimento e cautelar, deve ostentar um capítulo 6 regulando o custeio do processo, incluindo os honorários sucumbenciais, ainda que conclua pela ausência de sua atribuição a qualquer das partes. Atuando o advogado em prol de uma das partes ou em causa própria, entendeu o legislador fazer o profissional jus ao pagamento em seu favor de montante em dinheiro pela parte que venha restar vencida no desfecho do processo judicial. Não têm os honorários advocatícios de sucumbência de natureza contratual, não correspondendo à contraprestação pelo trabalho desempenhado, atuando, em verdade, o profissional contra o vencido. Tampouco se consubstanciam em indenização por responsabilidade civil do vencido, o qual, aliás, age no exercício regular de um direito de deduzir sua pretensão em juízo ou de se opor à pretensão contra si exercida.

Em relação aos servidores que exercem tão somente a função de assessoria jurídica, ocupantes de cargo exclusivamente em comissão, é consolidado o entendimento de que devem estar incumbidos de atividades de Chefia, Direção ou Assessoramento, e não de atividades-fim da Administração, a exemplo da representação em juízo de ente municipal.

Nesse sentido, os enunciados fixados no Prejulgado nº 06:

PREJULGADO Nº 6

Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.

⁴ MENDES, Anderson Cortez; TOKASHIKI, André Shinji; e KUHL, Emílio Frederico Perilo. Os honorários advocatícios sucumbenciais e o novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, vol. 258/2016, Ago/ 2016.

- Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado.

- Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos.

- Terceirização: I) Comprovação de realização de concurso infrutífero; II) Procedimento licitatório; III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93; IV) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos. VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.

- Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.

- Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF. - Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.

Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas. Regras específicas para contadores do Poder Legislativo - Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos

integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada.

- Contabilidade Descentralizada: Nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo, será possível que o contador do Poder Executivo e por ele remunerado preste seus serviços ao Poder Legislativo, desde que descrito nas atribuições do cargo.

- Terceirização: possibilidade nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo. Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.

Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Especificamente em relação à autuação do servidor investido no cargo de Procurador-Geral, é fato que existem entendimentos diversos no âmbito da jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme os posicionamentos listados a seguir:

Acórdão 655/23-STP – Processo 56762-6/19

(...) verifico que houve efetivo desvio de função dos servidores ocupantes dos cargos comissionados de procurador geral e assessor jurídico (peças 26/45), **na medida em que estes atuaram em procedimentos administrativos e judiciais que são de atribuição do ocupante de cargo efetivo de procurador.** (destacamos)

Acórdão nº 2692/19-S1C (Processo 66411-0/17)

(...)

Ademais, como bem lembrou o membro do Parquet de Contas, **não há impedimento**, inclusive em relação ao Prejulgado nº 06, desta Corte, **para a criação de um cargo comissionado de Procurador-Geral do Município para que possa também atuar em juízo** sem os impedimentos a que estão adstritos os assessores jurídicos. (destacamos)

Parecer nº 569/19 expedido pela d. **4ª Procuradoria de Contas**, que respalda o posicionamento nos artigos 3º, § 1º, e 29, da Lei Federal nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil):

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Art. 29. Os Procuradores Gerais, Advogados Gerais, Defensores Gerais e dirigentes de órgãos jurídicos da Administração Pública direta, indireta e fundacional são exclusivamente legitimados para o exercício da advocacia vinculada à função que exerçam, durante o período da investidura.

Especificamente em relação ao Acórdão 655/23-STP – Processo 56762-6/19, por dever de ofício, informamos que nos manifestamos favoravelmente ao provimento do Recurso de Revista interposto, objeto dos autos nº 291532/23, para considerar regular a atuação de Procurador-Geral titular de cargo comissionado, à luz da respectiva legislação municipal e do artigo 29, do Estatuto da OAB, que legitima o exercício da advocacia exclusivamente vinculada à função exercida.

Destarte, à par de tais entendimentos conflitantes, considerando a previsão existente no art. 3º da Lei Municipal nº 4.507/2016, avaliamos **regular** o recebimento de honorários pelo Procurador-Geral do Município, sendo ele servidor efetivo ou não, assim como pelos Procuradores Municipais que iniciaram o período de inatividade após a vigência da referida Legislação, conforme exposto no Relatório de Análise Técnica nº 08/2023 (peça 03).

Lado outro, como a mencionada legislação municipal não prevê o direito ao recebimento de 13º salário sobre a média da *Verba Honorária de Atividade Jurídica*, revela-se **ilegal** o pagamento desta vantagem remuneratória aos procuradores municipais, assim como **irregular** o seu custeio com recursos públicos advindos do orçamento municipal.

Ante o exposto, com fundamento nos artigos 21 e 24 da Instrução de Serviço nº 71/2021-MPC-PR, este Ministério Público de Contas expede **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao atual Prefeito de Paranavaí, Sr. Carlos Henrique Rossato Gomes, com cientificação do Procurador-Geral, Sr. Benjamim Marçal Costa, e do Controlador Interno, Sr. Carlos Alberto Vieira; recomendando-lhe que se **ABSTENHA** de efetuar o pagamento de 13º salário relativo à média da *Verba Honorária de Atividade Jurídica*, prevista no art. 2º da Lei Municipal nº 4.507/2016, aos servidores elencados no art. 3º, incisos I a III, do mesmo diploma legal, com recursos públicos do orçamento municipal, pois:

(I) não há previsão na legislação municipal que autorize tal pagamento, da *Verba Honorária de Atividade Jurídica* a título de 13º salário, de modo que sua continuidade dar-se-á em **manifesta violação ao princípio da legalidade**; e

(II) conforme dicção do art. 2º da Lei Municipal nº 4.507/2016 a *Verba Honorária de Atividade Jurídica* advém dos honorários advocatícios a que forem condenadas as partes que litigarem judicialmente contra o Município de Paranaíba, de sorte que, caso houvesse previsão legal autorizadora, o pagamento de 13º salário relativo à mencionada verba deveria ser suportado **exclusivamente** com os valores provenientes dos honorários advocatícios, e não com recursos do orçamento municipal.

Também se expede **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** para que o gestor municipal adote medidas visando a recomposição do erário, instaurando-se os devidos procedimentos administrativos para que sejam ressarcidos, pelos procuradores beneficiados, ao Município de Paranaíba, a integralidade dos valores empenhados a título de **média 13º salário da Verba Honorária de Atividade Jurídica**, pagos nos últimos 5 exercícios.

Por fim, alerte-se o gestor que a não recomposição do erário, bem como a continuidade do pagamento sem base legal ensejará a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, a fim de recompor-se o tesouro municipal dos valores impropriamente utilizados, suportados com verbas orçamentárias.

Encaminhe-se o presente Parecer à Administração Municipal do Município de Paranaíba considerando-se o teor da presente manifestação como **Recomendação Administrativa**, fixando-se o prazo de 30 dias para informação acerca das providências adotadas.

À Secretaria do Ministério Público de Contas para as providências cabíveis de notificação, por meio do sistema CACO.

Após, confirmada a recepção do documento, e juntada a cópia nos autos, archive-se provisoriamente o presente expediente, por 30 dias.

É o Parecer.

Curitiba, 05 de junho de 2023.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas

