



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 571144/23  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
INTERESSADO: CELSO FERNANDO GOES, MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE  
GUARAPUAVA  
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO Nº 2746/24 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Guarapuava. Infringência aos Prejulgados nº 6 e 25, desta Corte e precedentes. Pela Procedência da Representação, com expedição de determinação e aplicação de multa ao gestor, nos moldes sugeridos pela CGM e pelo MPC.

### 1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator)

Trata-se de Representação proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ** em desfavor do **MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA** em razão de possível infringência aos Prejulgados nº 06<sup>1</sup> e 25<sup>2</sup> deste Tribunal de Contas.

Em síntese, a exordial (Peças nº 3) aduz que servidores ocupantes do cargo de provimento em comissão de Assessor Jurídico, vinculados a Procuradoria Geral do Município de Guarapuava, estariam emitido pareceres jurídicos em processos licitatórios, o que violaria a regra constitucional do concurso público e os Prejulgados nº 6 e 25 deste Tribunal, dada a descaracterização das funções de assessoramento, chefia e direção; a usurpação de atribuição típica dos servidores de carreira da advocacia pública e pela ofensa a princípios da administração pública devido à ausência de autonomia funcional dos servidores comissionados para o exercício das atividades com plena independência técnica.

<sup>1</sup> Processo nº 90189/15. Acórdão nº 3595/17-STP retificado pelo Acórdão nº 3212/21. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Assunto: definição de parâmetros objetivos para se considerar regular o provimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública estadual e municipal.

<sup>2</sup> Processo nº 465117/06. Acórdão nº 1111/08-STP. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Assunto: regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na Peça nº 5 (Anexo II) foi acostada a insurgência do atual gestor da municipalidade, Sr. Celso Fernando Góes, contra a Recomendação Administrativa 01/2023 expedida pelo Ministério Público de Contas (Peça nº 4 – Anexo I), tendo sido alegado, em síntese, que: **(i)** os artigos 131 e 132 da Constituição Federal não se aplicam as Procuradorias Municipais e que **(ii)** este Tribunal de Contas exorbitou das competências a ele outorgadas pela Constituição Estadual ao recomendar sobre qual categoria de servidor seria competente para a confecção dos pareceres jurídicos em sede de procedimentos licitatórios.

Na Peça nº 6 (Anexo III) foram acostados cinco pareceres jurídicos emitidos em decorrência do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93<sup>3</sup> e na Peça nº 7 (Anexo IV) consta a relação de servidores (efetivos e comissionados) vinculados à Procuradoria Geral do Município.

Processo distribuído por sorteio para minha relatoria, conforme Termo nº 4076/23-DP (Peça nº 8).

Por meio do Despacho 1049/23-GCAZ (Peça nº 11), foi determinada a intimação do jurisdicionado para fins de manifestação prévia, o qual, mediante Petição Intermediária nº 616326/23 (Peças nº 19 a 23), protocolou os seguintes esclarecimentos: **(i)** a pretensão da Representante viola o Princípio da Separação dos Poderes; **(ii)** as atribuições do cargo de assessor jurídico respeitam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os Prejulgados nº 06 e 25 deste Tribunal; **(iii)** é lícita a emissão de pareceres jurídicos em sede procedimentos administrativos internos do Município por servidores exclusivamente comissionados e ocupantes do Assessoros Jurídicos; **(iv)** é possível, juridicamente, outorgar a Assessoros Jurídicos a função refere à lavratura de pareceres jurídicos para fins de instrução de certame licitatório.

Após, procedeu-se o juízo de admissibilidade do feito, consoante Despacho nº 90/24-GCAZ (Peça nº 26), com o recebimento da representação, o

---

<sup>3</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indeferimento do pleito cautelar e a determinação de citação do Prefeito Municipal de Guarapuava, Sr. Celso Fernando Goes.

Alegações de defesa protocoladas nos termos da Petição Intermediária nº 168254/24 (Peça nº 35), tendo sido arguindo, em resumo, o que segue: **(i)** foram ratificados os argumentos suscitados nas Peças nº 19 a 23 (fl. 3 da Peça nº 35); **(ii)** o quadro de pessoal da Procuradoria Geral do Município é insuficiente para atender a demanda por serviços jurídicos, o que redundou no deslocamento de uma atribuição para os assessores comissionados (fls. 3 e 4 da Peça nº 35); **(iii)** a tese construída pelo Ministério Público de Contas, ao sustentar que seria indevida a emissão de opinativos jurídicos pelos assessores do MUNICÍPIO (mormente nos certames licitatórios), revela-se evidentemente INJUSTA e INJURÍDICA, pois, além de carecer de embasamento jurídico, contraria a realidade que é amplamente utilizada em outros municípios do território nacional (fl. 4 da Peça nº 35) e **(iv)** assessores jurídicos e procuradores do MUNICÍPIO respondem equanimemente por suas funções dentro das diferentes modalidades de responsabilidade existentes: administrativa, civil e/ou penal (fl. 4 da Peça nº 35).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) mediante Instrução nº 962/24-CGM (Peça nº 37), opinou pelo provimento da representação, tendo sido proposta a aplicação da penalidade de multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do Art. 87 da LC n.º 113/2005 ao gestor e emissão das seguintes determinações: **(i)** promova as adequações necessárias na estrutura e funcionamento da Procuradoria Municipal, a fim de adequar as atividades dos servidores comissionados às funções correspondentes ao cargo que ocupam – chefia, direção ou assessoramento –, em conformidade com as diretrizes fixadas nos Prejulgados 06 e 25 desta Corte de Contas e **(ii)** se abstenha de outorgar a servidores comissionados o desempenho de atos de assessoramento jurídico permanente do Poder Executivo Municipal, notadamente a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios ou outros procedimentos administrativos submetidos ao crivo da Procuradoria Municipal.

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº 410/24-5PC (Peça nº 38), anuiu integralmente à manifestação da unidade de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrução técnica, opinando pela procedência da presente Representação, nos termos da inicial, sem prejuízo da aplicação de multa administrativa ao Prefeito.

É o relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

De início, deixo registrado que o cerne da questão que ora se analisa refere-se à proibição de delegação de funções de assessoramento jurídico para agentes públicos ocupantes de cargos em comissão, não havendo qualquer questionamento do Ministério Público de Contas em relação a estruturação de seus serviços e órgãos internos da municipalidade.

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela impossibilidade de delegação de atividades típicas da advocacia pública a ocupantes de cargos comissionado, sendo oportuno a transcrição de trecho da fundamentação do Agravo de Instrumento no Recurso Extraordinário nº 1.288.627/SP<sup>4</sup> (o qual foi empregado de maneira equivocada pela Representada na folha nº 16 da Peça nº 19), conforme segue:

Quanto à alegação de que seria obrigatória a instituição de Procuradorias Municipais, verifica-se que o acórdão do Tribunal de origem não destoa da jurisprudência desta Corte, que entende não subsistir tal obrigatoriedade.

[...]

No que se refere à alegação de **atribuição de funções típicas das Procuradorias para órgão diverso da Advocacia Pública municipal e diretamente subordinado ao chefe do Poder Executivo local**, o Tribunal de origem consignou que as funções exercidas pela Secretaria de Justiça e Assuntos Afins, conforme disposição da própria Lei Complementar Municipal nº 29/2017, **são diferentes das funções típicas das Procuradorias**, o que **afastaria a confusão de atribuições entre os órgãos**.

Cumpre registrar que a orientação do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que **não sejam delegadas funções de assessoramento jurídico para agentes públicos ocupantes de cargo em comissão (...)**

<sup>4</sup> RE 1288627 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 21/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2022 PUBLIC 03-03-2022.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**No entanto, não é essa a hipótese dos autos.** O caso concreto evidencia **hipótese de diversidade de atribuições entre a Secretaria de Justiça e Assuntos Afins e a Procuradoria Municipal**, preservando este órgão, **com exclusividade, todas as funções típicas de representação, consultoria e assessoramento jurídico.** (grifo nosso)

Além do precedente retrocitado, pode-se mencionar também os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto: ARE 1.278.974 (Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.9.2020); ARE 1.292.739, (Relator: Min. Edson Fachin, DJe 12.3.2021); ARE 1.246.555, (Relator: Min. Marco Aurélio, DJe 6.4.2020).

Logo, a prerrogativa dada aos Municípios para disporem sobre a organização de suas assessorias jurídicas e o fato de os artigos 131 e 132 do Carta Magna<sup>5</sup> não tratarem expressamente das procuradorias locais não outorga ao Chefe do Poder Executivo irrestrita discricionariedade para decidir sobre o tema, especialmente quando se considera as limitações impostas pelos incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal<sup>6</sup>, devendo ser observado, ainda, o modelo de federalismo adotado pelo constituinte originário e os desdobramentos do múnus público constitucionalmente imputado à advocacia pública, a qual integra as funções essenciais à Justiça.

Inclusive, no julgamento do RE nº 663.696/MG, o Supremo Tribunal Federal ressaltou, mais uma vez, não só a importância da atividade desempenhada

<sup>5</sup> 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.

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.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

<sup>6</sup> 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:

[...]

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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelos advogados municipais, mas, também, a imprescindibilidade de preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo Municipal esteja sujeito, conforme segue:

De fato, nos **Municípios em que existem Procuradorias organizadas**, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Com efeito, **os procuradores municipais possuem o *munus* público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados**. Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, **é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais**, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

[...]

Uma última indagação que deve ser ricocheteada, já que utilizada como argumento em diversos precedentes trazidos pelas partes, é a seguinte: **se as Procuradorias Municipais exercem, constitucionalmente, funções essenciais à Justiça, como justificar a não referência expressa no referido art. 132 da CRFB/88?**

Dentre diversos fatores, aquele a ser destacado é o de que, num país com mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) Municípios (Fonte: IBGE/20002, sabemos que  **muitos deles não dispõem de condições materiais e financeiras mínimas ou mesmo demandas suficientes que justifiquem a instituição de um órgão específico para o exercício da Advocacia Pública. (...)**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessa perspectiva, este Órgão de Controle Externo, por meio do Prejulgado nº 25<sup>7</sup>, fixou os requisitos a serem observados para fins de criação e preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança, sendo relevante transcrever as seguintes orientações administrativas:

[...]

iv. A função de assessoramento diz respeito ao **exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado**, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

v. É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições **técnicas-operacionais ou burocráticas**. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)

[...]

vii. O quantitativo de vagas para cargos de **provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio**;

Em 2008, este Tribunal, por meio do Prejulgado nº 6<sup>8</sup>, fixou regras gerais e específicas para a admissão/contratação de contadores e assessores jurídicos por parte do Poder Legislativo e Poder Executivo e de suas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais, tendo sido delimitadas as seguintes orientações administrativas:

- Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais.

<sup>7</sup> Processo nº 90189/15. Acórdão nº 3595/17-STP retificado pelo Acórdão nº 3212/21-STP. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

<sup>8</sup> Processo nº 465117/06. Acórdão nº 1111/08-STP. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.**

[...]

- 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. (grifo nosso)

Em resumo, é lícita a criação de cargos em comissão de assessores jurídicos vinculados diretamente a essa autoridade desde que prevaleça a relação de confiança pessoal com o servidor e que sua atuação não seja destinada a atender o Poder como um todo, sendo, em todo caso, expressamente vedada a delegação a eles de atribuições e funções típicas das Procuradorias Municipais.

No caso concreto, o Município de Guarapuava instituiu sua própria Procuradoria, mas delegou a servidores comissionados a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios, violando não só o artigo 37, II e V, da Constituição, mas também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as orientações administrativas deste Tribunal expedidas mediante os Prejulgados nº 6 e 25.

Nesse sentido, a Coordenadoria de Gestão Municipal, nas folhas nº 7 e 8 da Instrução nº 962/24 (Peça nº 37), assim se manifestou sobre o tema:

**Os documentos encartados à peça 6 dos autos comprovam que os assessores jurídicos do Município de Guarapuava, ocupantes de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, tem desempenhado as funções ordinárias dos procuradores do Município, ocupantes de cargos públicos efetivos.**

**Trata-se de pareceres jurídicos emitidos no bojo de processos licitatórios examinados cotidianamente**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**pela Procuradoria Jurídica do Município**, a exemplo de contratações para aquisição de produtos eletrônicos, registro de preços para aquisição de bebedouros, serviços de transporte de passageiros, oficinas de arte, dentre outros.

**Para a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios que versam sobre contratações habituais da municipalidade não se exige relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, nos moldes propugnados pelo prejulgado nº 25. Pela contrário, trata-se de atribuição usual dos servidores ocupantes de cargos efetivos aprovados em concurso público para o exercício de atividades jurídicas.**

Em complemento, tem-se que este Tribunal não está, em nenhuma medida, adentrando no mérito relativo a estruturação administrativa da municipalidade, mas, tão só, exercendo atribuição a ele dispendida, dentre outros, pelo art. 71, II, VIII e IX, da Carta Magna<sup>9</sup> e comunicando à Representada acerca da existência de interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal e de orientações administrativas deste Órgão de Controle Externo no sentido de ser descabida, em regra, a delegação de atividades típicas da Procuradoria Municipal para ocupantes de cargos comissionado, circunstância que, dentre outros, violou o art. 37, II e V, da CF/88 e os Prejulgados nº 6 e 25 deste Tribunal.

No tocante a responsabilidade pessoal do Gestor Municipal, Sr. Celso Fernando Goes, entendo que as contingências decorrentes da insuficiência dos quadros próprios da Procuradoria frente as demandas existentes podem ter, ainda que indiretamente, limitado a sua atuação, o que justifica a não imputação da sanção de multa, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 22 da LINDB<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...]

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

<sup>10</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por outro lado, acolho o opinativo da unidade instrutiva porquanto mostra-se necessária a emissão de determinação ao Município de Guarapuava a fim de que: **(i)** promova, no prazo de 30 (trinta dias) contado nos termos regimentais, as adequações necessárias na estrutura e funcionamento da Procuradoria Municipal, a fim de adequar as atividades dos servidores comissionados às funções correspondentes ao cargo que ocupam (chefia, direção ou assessoramento), em conformidade com as diretrizes fixadas nos Prejulgados 06 e 25 desta Corte de Contas e **(ii)** abstenha-se de outorgar a servidores comissionados o desempenho de atos de assessoramento jurídico permanente do Poder Executivo Municipal, notadamente a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios.

### 3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante todo o exposto, acolho parcialmente a instrução da unidade técnica e integralmente o parecer ministerial e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações a fim de reconhecer a indevida delegação de atividades típicas da Procuradoria Municipal para ocupantes de cargos comissionado, circunstância que, dentre outros, violou o art. 37, II e V, da CF/88 e os Prejulgados nº 6 e 25 deste Tribunal.

Determino a emissão de **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor do Município de Guarapuava a fim de que:

**(i)** promova, no prazo de 30 (trinta dias) contado nos termos regimentais, as adequações necessárias na estrutura e funcionamento da Procuradoria Municipal, a fim de adequar as atividades dos servidores comissionados às funções correspondentes ao cargo que ocupam (chefia, direção ou assessoramento), em conformidade com as diretrizes fixadas nos Prejulgados 06 e 25 desta Corte de Contas; e

**(ii)** abstenha-se de outorgar a servidores comissionados o desempenho de atos de assessoramento jurídico

---

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permanente do Poder Executivo Municipal, notadamente a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios.

Para além, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

#### **4. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Divergência parcial)**

1. Divirjo, parcialmente, do voto do Ilustre Relator, para propor, respeitosamente, a aplicação de multa ao Prefeito Municipal de Guarapuava, Sr. Celso Fernando Goes, em consonância com os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, em razão da infringência aos Prejulgados nº 6 e 25, deste Tribunal de Contas.

Em síntese, o voto condutor reconheceu a impropriedade na atribuição da emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios aos servidores comissionados, conforme se extrai do seguinte excerto (fls. 9-10):

No caso concreto, o Município de Guarapuava instituiu sua própria Procuradoria, mas delegou a servidores comissionados a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios, violando não só o artigo 37, II e V, da Constituição, mas também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as orientações administrativas deste Tribunal expedidas mediante os Prejulgados nº 6 e 25.

(...)

Em complemento, tem-se que este Tribunal não está, em nenhuma medida, adentrando no mérito relativo a estruturação administrativa da municipalidade, mas, tão só, exercendo atribuição a ele dispendida, dentre outros, pelo art. 71, II, VIII e IX, da Carta Magna e comunicando à Representada acerca da existência de interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal e de orientações administrativas deste Órgão de Controle Externo no sentido de ser descabida, em regra, a delegação de atividades típicas da Procuradoria Municipal para ocupantes de cargos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissionado, circunstância que, dentre outros, violou o art. 37, II e V, da CF/88 e os Prejulgados nº 6 e 25 deste Tribunal.

Releva asseverar que a atribuição de competência aos servidores comissionados para assinarem os pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios, sem a participação conjunta/supervisão de procurador jurídico efetivo, fragiliza, sobremaneira, o controle dos atos, além de limitar a autonomia funcional que a realização deve permear tal mister.

No caso concreto, é importante ressaltar que o pedido de correção da impropriedade, mediante a emissão da Recomendação Administrativa nº 01/2023, emitido pela 5ª Procuradoria de Contas, juntada na peça 4, foi desatendido pelo Município, que, em sua manifestação juntada na peça 3, além de sustentar que os precedentes desta Corte, que trataram da mesma situação da mesma irregularidade, relativa à assinatura de pareceres por servidores não concursados<sup>11</sup>, não seriam aplicáveis por não ter o Município de Guarapuava constado como parte, alegou que a interpretação dada pelo Ministério Público de Contas ao art. 132 da Constituição Federal<sup>12</sup> seria restritiva e que esse dispositivo não se aplicaria aos Municípios, concluindo que o órgão ministerial “**estaria exorbitando das competências que lhe são outorgadas pela Constituição Estadual**” (fl. 8 da peça 5, destacado no original).

Conforme brilhantemente apontado no voto condutor, os argumentos não procedem, tratando-se de matéria pacífica nesta Corte de Contas, tanto pela via dos prejulgados citados, nº 6 e 25, de efeito normativo e vinculante, como por decisões colegiadas uniformes, podendo acrescentar-se a elas o Acórdão 2148/21 –

<sup>11</sup> Acórdão nº 769/21 - Tribunal Pleno: “*defiro o pedido cautelar para o fim de determinar ao Município de Centenário do Sul que se abstenha de utilizar servidores comissionados para o desempenho da missão de assessoramento jurídico permanente do Poder Executivo Municipal, nos termos já expedidos na Recomendação Administrativa n.º 170/2020 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, até ulterior julgamento de mérito*” (Relator Cons. Ivan Lelis Bonilha).

Acórdão nº 1053/22 – Tribunal Pleno: “(...) conforme ressaltou o Ministério Público de Contas, o Parecer Jurídico que informou administrativamente a contratação do serviço aqui analisado, o qual adotou entendimento contrário às análises da Comissão de Licitação e do Controlador Interno, foi subscrito por servidor comissionado, ocupante do cargo de Assessor Jurídico, em ofensa aos Prejulgados 06 e 25 deste Tribunal.

Desta forma, acolho a proposta do Parquet de Contas e aplico a multa prevista no art. 87, II, “c”, da LC 113/05 ao Sr. Fábio Luiz Andrade, com expedição de recomendação ao Município para que os Pareceres Jurídicos em procedimentos licitatórios e/ou contratações direta sejam elaborados pelos Procuradores Jurídicos concursados, titulares de cargos efetivos” (Relator Cons. Durval Mattos do Amaral).

<sup>12</sup> 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

STP, que aponta o comprometimento da isenção e tecnicidade que a emissão de parecer exclusivamente por servidor comissionado pode acarretar:

Soma-se a essa impossibilidade a noção de que os procedimentos de fiscalização e licenciamento ambientais constituem típico exercício do poder de polícia administrativa, na medida em que fiscalizam, condicionam e restringem o exercício de atividades de particulares, o que torna natural e lógica a conclusão de que os pareceres técnicos conclusivos emitidos nesses procedimentos devem ser emitidos exclusivamente por servidores efetivos legalmente habilitados para essa tarefa, como forma de proporcionar o máximo de isenção e tecnicidade ao seu desempenho (grifamos).

*Mutadis mutandis*, a despeito de naquele caso se tratar da emissão de parecer em procedimento de licença ambiental, a mesma atuação imparcial e independente é desejada no documento jurídico que embasa a contratação pelo poder público.

Dentro desse contexto, a resistência do gestor, ao omitir-se na adoção de qualquer medida para a correção da irregularidade apontada pelo Ministério Público de Contas, no legítimo exercício de suas atribuições constitucionais e baseado em firme orientação desta Corte, mostra-se injustificada, devendo ser imposta a multa administrativa.

Por fim, entendo que a justificativa apresentada de insuficiência dos quadros próprios da Procuradoria não restou devidamente comprovada, na medida em que, conforme indicado na peça inicial, que os 10 cargos efetivos de procurador se encontravam providos.

2. Em face do exposto, em acréscimo à procedência da Representação, com as determinações indicadas, proponho a aplicação da multa do art. 87, IV, g da LC 113/05 ao Prefeito, Sr. Celso Fernando Goes, em face da irregularidade relativa às funções de assessoria jurídica do ente, em contrariedade aos Prejulgados 06 e 25 desta Corte.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I - **DAR PROCEDÊNCIA** a presente Representação da Lei de Licitações a fim de reconhecer a indevida delegação de atividades típicas da Procuradoria Municipal para ocupantes de cargos comissionado, circunstância que, dentre outros, violou o art. 37, II e V, da CF/88 e os Prejulgados nº 6 e 25 deste Tribunal;

II - determinar ao atual gestor do Município de Guarapuava a fim de que:

(i) promova, no prazo de 30 (trinta dias) contado nos termos regimentais, as adequações necessárias na estrutura e funcionamento da Procuradoria Municipal, a fim de adequar as atividades dos servidores comissionados às funções correspondentes ao cargo que ocupam (chefia, direção ou assessoramento), em conformidade com as diretrizes fixadas nos Prejulgados 06 e 25 desta Corte de Contas; e

(ii) abstenha-se de outorgar a servidores comissionados o desempenho de atos de assessoramento jurídico permanente do Poder Executivo Municipal, notadamente a emissão de pareceres jurídicos em procedimentos licitatórios.

III - aplicar multa do art. 87, IV, g da LC 113/05 ao Prefeito, Sr. Celso Fernando Goes, em face da irregularidade relativa às funções de assessoria jurídica do ente, em contrariedade aos Prejulgados 06 e 25 desta Corte;

IV - para além, com o trânsito em julgado do presente, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

V - após, encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 29 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente