



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 317705/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IRATI
INTERESSADO: CARLA QUEIROZ, JORGE DAVID DERBLI PINTO, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE IRATI
ADVOGADO / PROCURADOR: CARLA QUEIROZ
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 499/25 - Tribunal Pleno

Representação. Ministério Público de Contas. Município de Irati. Procurador-Geral. Possibilidade de exercer a representação judicial e receber verbas sucumbenciais. CF, art. 131, § 1º; Lei 8.906/94, art. 29 e CPC, art. 85, § 19. Improcedência.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Paraná, mediante a qual noticiou suposta irregularidade relacionada ao recebimento de honorários de sucumbência por servidora comissionada que ocupa o cargo de Procurador-Geral junto ao Município de Irati.

Asseverou que, ao diligenciar junto ao Município de Irati para apurar os fatos, obteve dados que indicam que a Procuradora-Geral no Município, ocupante de cargo em comissão, estaria atuando em todos os processos judiciais envolvendo a municipalidade.

Destacou que o Prejulgado 6 desta Corte, que estabelece regras específicas para assessores jurídicos dos Poderes Legislativo e Executivo, indica a possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento de tais poderes, desde que seja diretamente ligado à autoridade, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que exclui atividades típicas de Procuradoria, em atendimento ao Poder como um todo.

Ainda, argumentou que, nos termos da Constituição Federal e do Prejulgado 25, a Procuradora-Geral do Município deve exercer exclusivamente atividades de direção, chefia e assessoramento. Contudo, o art. 8º da Lei Municipal nº 4.956/2022 permite-lhe executar funções típicas e técnicas da advocacia pública, as quais são próprias aos Procuradores Municipais efetivos, tais como representação judicial, emissão de pareceres, atos jurídicos e consultoria jurídica do município.

Concluindo pelo exercício irregular do cargo em comissão de Procurador-Geral do Município de Irati, o órgão ministerial pugnou pela expedição de recomendação ao Município de Irati para que limite as atribuições exercidas pelos comissionados da Procuradoria-Geral Municipal às atividades de chefia, direção e assessoramento.

Sobre o pagamento de honorários de sucumbência, destacou que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já se pronunciou no sentido da ilegitimidade do pagamento de honorários de sucumbência a servidores comissionados, nos termos do Acórdão nº 79/2022 – STP. No mesmo sentido, aduziu que a Primeira Câmara do TCE-PR, no Acórdão nº 2554/22, julgou procedente a Tomada de Contas Extraordinária relativa ao Município de Colombo, reforçando a irregularidade no pagamento de honorários de sucumbência a servidores comissionados.

Pelo Despacho 579/24 (peça 14) deixei de conceder a cautelar e recebi o expediente para apurar as possíveis irregularidades relacionadas ao (i) pagamento de honorários de sucumbência à Procuradora-Geral do Município de Irati e ao (ii) exercício irregular do cargo em comissão de Procurador-Geral do Município de Irati, por suposta violação ao artigo 37 da Constituição Federal e aos Prejulgados 6 e 25 desta Corte.

Oportunizado o contraditório, o Município de Irati defendeu a legalidade no recebimento dos honorários pela segunda Representada, destacando que a servidora efetivamente atua em processos judiciais em favor do município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4744/24-CGM, peça 30) opinou pela procedência da presente Representação, com determinações para que o município mantenha os cargos comissionados exclusivamente no exercício das atividades de chefia, assessoramento e direção, consoante preceito constitucional e aos Prejulgados 6 e 25 deste Corte, e para que suspenda o pagamento de honorários sucumbenciais a Procuradora-Geral, Sra. Carla Queiroz, detentora de cargo em comissão.

Da mesma forma, a Sexta Procuradoria Municipal exarou o Parecer 1128/24 (peça 31) manifestando-se pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência da presente Representação, com a expedição das determinações ao Município de Irati, nos termos propostos na exordial.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

O representante ministerial sustentou a impossibilidade da Procuradora-Geral do Município de Irati atuar na representação judicial do município e de receber verbas sucumbenciais, tendo por base os arts. 37, II e V¹, da Constituição Federal, os Prejulgados 6² e 25³, além de outras decisões desta Corte.

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (...) 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (...) 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

² (...) 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 (...)

³ (...) iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional. [\(Redação dada pelo Acórdão 3212/21\)](#) (...) 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](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com a devida vênua, entendo que o exercício da representação judicial do município é inerente às funções do Procurador-Geral.

O art. 131 e §§ da Constituição da República, aplicável por simetria aos Estados e Municípios, estabelece que os integrantes da carreira da Advocacia-Geral da União, composta por servidores efetivos, serão chefiados pelo Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação pelo Presidente da República:

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.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 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.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Ao tratar de questão semelhante no RE 446.800 ED, o Supremo Tribunal Federal confirmou a legitimidade do Procurador-Geral do Estado para atuar na representação judicial, independentemente de ser membro da carreira:

O procurador-geral do Estado exerce as atribuições, *mutatis mutandis*, do advogado-geral da União, inclusive no que se refere à função de representar judicialmente o ente federativo a que está vinculado. Assim, não há que se falar em ausência de legitimidade do procurador-geral do

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) (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estado, independentemente de ser membro da carreira, na representação judicial do Estado. (rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-9-2009, 1ª T, DJE de 2-10-2009).

Observa-se também que o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94), ao relacionar as incompatibilidades para o exercício da advocacia, excepcionou, dentre outros, os Procuradores Gerais:

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.

Desse modo, estando legitimado para o exercício da advocacia vinculada à função que exerce, resta assegurado ao Procurador-Geral do Município o correspondente direito à percepção dos honorários de sucumbência, nos termos do art. 22 do Estatuto da OAB e do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil:

Estatuto da OAB. Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.
CPC. Art. 85. (...) § 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.

Cumprido observar, ainda, que o tema relacionado ao exercício da representação judicial e percepção de honorários pelo Procurador-Geral do Município não foi detidamente analisado por esta Corte nos julgados mencionados na exordial.

Note-se que, no Acórdão 79/22-STP, de minha relatoria (Incidente de Inconstitucionalidade 227764/21), foi reconhecida a inconstitucionalidade dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dispositivos da Lei nº 1648/18 do Município de Assaí que permitiam que servidores nomeados para **cargos em comissão de assessoramento jurídico** pudessem atuar na representação judicial do município e receber honorários de sucumbência, sem fazer qualquer referência ao cargo de Procurador-Geral.

Já no Acórdão nº 1457/19 (81588/17), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que trata de Consulta formulada pelo Município de Foz do Iguaçu sobre a remuneração dos Procuradores Municipais, a resposta ao questionamento relacionado à verba honorária de sucumbência não aprofundou o tema em relação ao Procurador Geral:

(...)

3. Há compatibilidade da remuneração ou do subsídio com a verba honorária de sucumbência, ou seja, os **Procuradores Municipais e o Procurador Geral do Município** tem direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais já foi instituído o subsídio como forma de remuneração, nos termos do art. 39, §4º, da Constituição Federal?

(...)

c) Se a lei de regulamentação do cargo assim dispuser, os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais tenha sido instituído o subsídio como forma de remuneração. - destacado

Feitas tais considerações, divergindo das manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, concluo que não há irregularidade no exercício da representação judicial pela Procuradora-Geral e na consequente percepção de verbas sucumbenciais.

Ante o exposto, **VOTO** pela improcedência da Representação.

Após o trânsito em julgado, autorizo o encerramento e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS -PR** em que denuncia a suposta irregularidade no exercício do cargo de Procurador-Geral do Município de Irati por uma servidora comissionada.

A denúncia indica que a Procuradora-Geral, apesar de ocupar um cargo comissionado destinado a funções de direção, chefia e assessoramento, executa tarefas típicas da advocacia pública, contrariando a legislação municipal e precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O Ministério Público pede que o município limite as funções dos comissionados na Procuradoria-Geral às atividades de chefia e assessoramento, e destaca decisões do Tribunal de Contas que consideram ilegítimo o pagamento de honorários de sucumbência a comissionados.

O relator Conselheiro IVAN LELIS BONILHA apresenta proposta de voto, apesar das objeções da unidade técnica e do órgão ministerial, pela improcedência, concluindo que não há irregularidades no exercício da representação judicial pela Procuradora-Geral nem na recepção de honorários de sucumbência. Fundamenta que a representação judicial do município é uma função inerente ao cargo de Procurador-Geral.

Contudo, **divirjo** do relator.

Primeiramente trago os Prejulgados 6 e 25 e demais decisões desta Corte de Contas.

De acordo com o artigo 37, inciso II da Constituição Federal, exceto para cargos comissionados explicitamente destinados a funções de direção, chefia ou assessoramento (conforme inciso V do mesmo artigo), a investidura em cargo ou emprego público deve ser precedida por concurso.

A Tese de Repercussão Geral nº 1010 do STF e os Prejulgados nº 6 e 25 reforçam que cargos comissionados devem ser limitados a funções que requerem uma relação de confiança e não são apropriados para atividades burocráticas ou técnicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Especificamente, no Município de Irati, a legislação permitiu que a Procuradoria Geral, que é um cargo comissionado, exerça funções típicas de servidores efetivos da advocacia pública, contrariando não apenas a Constituição mas também os Prejulgados deste e. Tribunal que delineiam claramente as funções apropriadas para cargos comissionados e efetivos.

Além disso, embora as Leis Municipais nº 4.614/2018 e nº 4.956/2022 permitam o pagamento de honorários de sucumbência tanto a servidores comissionados quanto efetivos, decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como o Acórdão nº 79/2022 – STP e Acórdão nº 2554/22, estabelecem que o pagamento a comissionados é ilegítimo.

A autonomia municipal e a organização político-administrativa são direitos garantidos pela Constituição Federal. No entanto, esses direitos não permitem que o município exceda os limites estabelecidos pela própria Constituição.

Tais pagamentos deveriam ser reservados exclusivamente para servidores efetivos, respeitando o princípio da exclusividade de funções técnicas da advocacia pública para carreiras efetivas, conforme estipulado nos Prejulgados.

Ademais, com base no Acórdão n.º 79/22 do Tribunal Pleno, na decisão do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 227.764/21, este Tribunal de Contas determinou que é impossível o pagamento de honorários sucumbenciais a servidores exclusivamente comissionados.

“Incidente de Inconstitucionalidade. Art. 1º, §§ 1º e 3º da Lei nº 1648/18 do Município de Assaí. Atuação judicial e pagamento de honorários sucumbenciais a servidores exclusivamente comissionados. Contrariedade ao art. 37, II e V, da CF. Procedência.”

Portanto, VOTO pela **procedência** da representação para **DETERMINAR** que o Município de Irati, no prazo de 120 (cento e vinte) dias ajuste as atribuições dos cargos comissionados para se alinhar às normativas constitucionais e aos Prejulgados, limitando-as a funções de direção, chefia e assessoramento, e cesse os pagamentos de honorários de sucumbência à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Procuradora-Geral comissionada, mantendo esses pagamentos apenas para os advogados efetivos.

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

Após, pelo encerramento, nos termos do artigo 398 §1º do Regimento Interno deste Tribunal.

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 maioria absoluta, em:

I – Julgar **improcedente** a Representação, por não haver irregularidade no exercício da representação judicial pela Procuradora-Geral do Município e na conseqüente percepção de verbas sucumbenciais;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA (vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Os Conselheiros MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) e AUGUSTINHO ZUCCHI, apresentaram voto pela procedência da Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência