



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 645486/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PAIÇANDU
INTERESSADO: COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, ISMAEL BATISTA, MUNICÍPIO DE PAIÇANDU
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2209/25 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Paçandu. Honorários de sucumbência. Pagamento a servidores ocupantes de cargo puramente comissionado. Impossibilidade. Procedência. Determinação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pela COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO - CAGE, em que noticia a ocorrência de supostas irregularidades praticadas pelo MUNICÍPIO DE PAIÇANDU em razão de pagamento de honorários de sucumbência, indistintamente, aos servidores efetivos e comissionados vinculados à Procuradoria Geral do Município.

Em síntese, o representante aponta para a ocorrência do pagamento de honorários de sucumbência a 3 (três) detentores de cargos em comissão sem vínculo efetivo: Adriana Cristina Zironi Rocha; Luciana Giraldele Benossi e Matheus Frederichi Calçado.

Por meio do despacho nº 1205/24 – GCAZ (peça 12) recebi a representação, pois verifiquei que há verossimilhança nos fatos apresentados, na medida em que a falha apontada já foi apreciada por esse Tribunal, nos moldes do Prejulgado nº 6 e em julgados semelhantes (Acórdão nº 1666/24 – Tribunal Pleno processo nº 142405/23).

Em seguida, determinei a citação do Município de Paçandu, na pessoa de seu representante legal, para apresentação de contraditório no prazo de 15 dias úteis, manifestando-se em relação à irregularidade apontada nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

À peça 20 dos autos, o Município de Paçandu juntou defesa em que sustenta que o pagamento de honorários advocatícios efetuado aos membros da Procuradoria Jurídica do Município, sejam concursados ou ocupantes de cargos em comissão, pauta-se na Lei Municipal nº 2362/2014, em seu artigo 1º, inciso II, alíneas a e b.

Defende, ainda, que o pagamento dos honorários sucumbenciais seria cabível com base no artigo 23 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), artigo 85, §19 da Lei nº 13.105/2015 (CPC) e decisões do Supremo Tribunal Federal.

A Unidade Técnica, por meio da Instrução 208/25 (peça 24) opina pela total procedência da representação nos termos propostos na petição inicial a fim de que:

a) Seja expedida determinação à PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU, inscrita sob CNPJ n.º 76.282.664/0001-52, na pessoa de seu representante legal o Sr. ISMAEL BATISTA, para que (i) suspenda, de forma imediata, o pagamento dos honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados; (ii) mantenha os cargos comissionados exclusivamente no exercício das atividades de chefia, assessoramento e direção, consoante preceito constitucional, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 87, III, “f” da LOTC3 ao agente público.

b) Seja instaurado incidente de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 78 da LOTC e do art. 408 do RI, acerca do artigo 1º, inciso II, alínea b, da Lei Municipal nº 2362/2014, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre a distribuição dos honorários advocatícios entre os advogados membros da Procuradoria de Paçandu ocupantes de cargo em comissão acolheu as justificativas apresentadas pela Câmara de INAJA, manifestou-se pela conversão da irregularidade em ressalva e, considerando as disposições da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, igualmente, afastar a multa antes proposta em relação a este ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio da 3ª Procuradoria de Contas (3ª PC), subsidiado pela análise da unidade e considerando o entendimento consolidado por esta Corte de Contas, **corroborar integralmente o opinativo da CGM no presente caso pela procedência da Representação, com a expedição de determinação para que o Município de Paçandu suspenda os pagamentos dos honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados e mantenha os referidos cargos no exercício das atividades de chefia, assessoramento e direção. Além disso, deve ser instaurado o incidente de inconstitucionalidade, para o exame de constitucionalidade do artigo 1º, inciso II, alínea b, da Lei Municipal nº 2362/2014, já que o texto legal inclui os servidores que ocupam o cargo em comissão para fins de distribuição dos honorários advocatícios.**

É o breve relatório.

2.FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos autos verifico que razão assiste à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas ao pugnarem pela procedência da presente representação.

Pois bem, segundo estabelece o artigo 37, inciso II da Constituição Federal, a regra geral vigente no ordenamento jurídico brasileiro é a de que a investidura em cargo ou emprego público deve se dar por meio da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, com vistas a garantir a seleção impessoal daqueles candidatos que apresentem maior capacidade técnica para o desempenho das atribuições inerentes ao cargo público almejado.

Compete aos servidores de carreira o exercício das atividades técnicas operacionais ou burocráticas necessárias à manutenção do adequado funcionamento da estrutura administrativa estatal de forma permanente.

Em razão da estabilidade garantida pelo artigo 41 da Constituição Federal, o servidor público efetivo tem condições de desempenhar as atribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inerentes ao cargo que ocupa de forma independente e autônoma, eis que não está sujeito a ingerências políticas ou ao receio de ser exonerado de forma imotivada, a despeito de não ter cometido qualquer infração funcional.

No caso dos cargos públicos revestidos de estabilidade menores são os riscos de que as atividades ordinárias ou comuns (mas, imprescindíveis ao regular funcionamento da estrutura estatal) sofram ruptura por conta da movimentação de servidores durante as trocas de gestão prevenindo-se, portanto, a descontinuidade administrativa e a perda da memória técnica dos órgãos públicos.

Desta sorte, há que se reconhecer que o ingresso no serviço público para ocupar cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração é exceção e não regra. Para essas hipóteses excepcionais a Constituição Federal estabeleceu limites de atuação de modo a assegurar que as atribuições funcionais a serem desempenhadas pelos ocupantes de cargos comissionados não se sobreponham com aquelas já exercidas pelos servidores públicos efetivos. Cargos públicos efetivos e cargos públicos comissionados não se confundem à medida que possuem características diferentes, seja em virtude do processo seletivo de escolha, seja em virtude do caráter precário ou permanente inerente a cada um deles.

O artigo 37, inciso V da Constituição Federal autoriza os servidores comissionados a exercerem tão somente atribuições de direção, chefia e assessoramento, senão vejamos:

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) (...) 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esta Corte de Contas possui prejulgado que teve por objeto a definição de parâmetros objetivos para se considerar regular o provimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública estadual e municipal, ocasião em que se discutiu e se efetuou a interpretação do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21).

O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21).

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).

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).

É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicas-operacionais ou burocráticas. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21).

É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

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;

É vedado(a): a. 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; b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante; c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança; d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão.

É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compatibilidade de horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante. (TCE/PR - Prejulgado nº 25 - Processo nº 90189/15 - Acórdão nº 3595/17 - Tribunal Pleno retificado pelo acórdão nº 3212/21 - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães).

No entendimento deste Tribunal “direção” e “chefia” pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, sendo que os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da organização enquanto os cargos de chefia estão relacionados ao nível tático e operacional. Já o “assessoramento” diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal. No caso dos Municípios a advocacia pública compete exclusivamente aos Procuradores Municipais, cujo ingresso depende da aprovação no devido concurso público.

É o que dispõe os artigos 131 e seguintes da Constituição Federal, aplicáveis aos entes municipais por força do princípio da simetria:

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.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representação judicial e a consultoria jurídica estão diretamente ligadas ao conceito de advocacia pública, cujo exercício está reservado aos Procuradores Municipais, ocupantes de cargos de provimento efetivo. E nos termos do que estabelece o artigo 85, §19º do Código de Processo Civil Brasileiro, os honorários sucumbenciais são devidos aos advogados públicos estando excluídos desse conceito portanto, os cargos puramente comissionados, eis que suas atribuições são limitadas à direção, chefia e assessoramento:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.

Por não exercerem a advocacia pública, os integrantes de cargos jurídicos puramente comissionados não podem ser equiparados aos Procuradores Municipais para fins de recebimento de honorários de sucumbência. Esse Tribunal já se manifestou pela impossibilidade de pagamento de honorários de sucumbência a servidores exclusivamente comissionados que indevidamente atuavam judicialmente em favor do Município.

Com igual razão é indevido o pagamento de honorários sucumbenciais aos ocupantes de cargos jurídicos puramente comissionados que sequer detém dentre as suas atribuições aquelas voltadas à representação judicial e consultoria jurídica do Município.

Os honorários de sucumbência têm como finalidade remunerar o Procurador Municipal pelo exercício de funções típicas da advocacia pública realizadas ao longo do processo judicial, dentre as quais, não estão inseridas as atribuições de direção, chefia e assessoramento, próprias dos cargos comissionados.

Não prospera o argumento do representado no sentido de que a jurisprudência do STF (ADI 6159, 6162 E 6053) autoriza a percepção de honorários de sucumbência por ocupantes de cargos puramente comissionados. Isso porque



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no julgamento da ADI 6053 o Supremo conferiu interpretação aos artigos 85, §19 da Lei nº 13,105/2015 (CPC) e artigo 23 da Lei nº 8.906/94 no sentido de declarar a constitucionalidade da percepção dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos e não no sentido de estendê-los aos detentores de cargo em comissão, o mesmo ocorrendo com as ADI's 6162 26159.

Da mesma forma não merece acolhimento o argumento de que o artigo 1º, inciso II, alínea "b" da Lei Municipal nº 2362/2014 teria o condão de legitimar o pagamento dos honorários sucumbências, haja vista a sua patente inconstitucionalidade já que, nos termos do artigo 37, inciso V da Constituição Federal, é vedado aos profissionais ocupantes de cargos em comissão a execução de atividades técnicas, operacionais e burocráticas, assim considerada a representação judicial no caso das Procuradorias Municipais.

Infere-se do comando constitucional, portanto, que não é permitida a representação judicial da municipalidade por servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados, razão pela qual é indevido o pagamento de honorários de sucumbência decorrentes do exercício dessa atividade.

3. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO**, com a expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES**:

a) À PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU, inscrita sob CNPJ n.º 76.282.664/0001-52, na pessoa de seu representante legal o Sr. ISMAEL BATISTA, para que **suspenda, de forma imediata, o pagamento dos honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados; mantenha os cargos comissionados exclusivamente no exercício das atividades de chefia, assessoramento e direção, consoante preceito constitucional, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 87, III, "f" da LOTC3 ao agente público.**

b) Seja instaurado incidente de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 78 da LOTC e do art. 408 do RI, acerca do artigo 1º, inciso II, alínea b, da Lei Municipal nº 2362/2014, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distribuição dos honorários advocatícios entre os advogados membros da Procuradoria de Paçandu ocupantes de cargo em comissão.

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

Por final, encerre-se o feito junto a Diretoria de Protocolo (DP), conforme previsão do art. nº 398, §1º, do Regimento Interno.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE** a Representação, com as seguintes **DETERMINAÇÕES:**

(i) à PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU, inscrita sob CNPJ n.º 76.282.664/0001-52, na pessoa de seu representante legal o Sr. ISMAEL BATISTA, para que **suspenda, de forma imediata, o pagamento dos honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados; mantenha os cargos comissionados exclusivamente no exercício das atividades de chefia, assessoramento e direção, consoante preceito constitucional, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 87, III, “f” da LOTC3 ao agente público;**

(ii) seja instaurado incidente de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 78 da LOTC e do art. 408 do RI, acerca do artigo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1º, inciso II, alínea b, da Lei Municipal nº 2362/2014, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre a distribuição dos honorários advocatícios entre os advogados membros da Procuradoria de Paçandu ocupantes de cargo em comissão;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias;

III – determinar o encerramento do feito e arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP), conforme previsão do art. nº 398, §1º, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente