



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 204530/13
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA
INTERESSADO: LUIZ CARLOS GIBSON
ADVOGADO /
PROCURADOR SANDRO ROMAO (OAB/PR 32025)
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2390/14 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Telêmaco Borba. Pelo conhecimento da consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar Estadual 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante. Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação. Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba pela qual indaga se é possível que o Procurador Geral do Município perceba verba de representação, tendo em vista as disposições do artigo 29, inciso V e do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, bem como dos artigos 44 e 45 da Lei Municipal 1592/2007.

A Diretoria de Contas Municipais (DCM), por meio da Instrução 1607/13 (peça 14) opinou pela impossibilidade da percepção da verba de representação ao detentor de cargo comissionado de Procurador Geral do Município, seguindo a linha do Acórdão 984/13, do Pleno deste Tribunal, assim como do Parecer 20416/12, do Ministério Público de Contas (MPC), que lhe serviu de base e que reconheceu a impossibilidade de concessão de gratificação por encargos especiais aos titulares de cargos comissionados pela natureza própria e especial de suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atribuições e em razão da natureza jurídica da verba de representação, que é de gratificação *propter laborem*.

Após a juntada de petição do interessado, retornaram os autos à DCM que, por meio da Informação 1580/13, reiterou os termos da supracitada instrução. Contudo, ressaltou tratar-se de caso concreto do presente questionamento, o que afronta o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, que estabelecem que a consulta deva ser formulada em tese.

O Ministério Público de Contas (MPC), manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente consulta, tendo em vista que se trata de caso concreto, voltado à mera atividade interpretativa da legislação municipal, buscando o consulente tão-só discutir sua aplicabilidade na situação de fato. Acrescenta o *Parquet* que a atividade profissional de exame do ordenamento jurídico para oferecer ao interessado solução adequada às suas necessidades amolda-se, na forma proposta, à de consultoria jurídica, privativa da advocacia, nos termos do art. 1º, II, da Lei nº 8.906/1994, atividade esta que não está contemplada na competência constitucionalmente estabelecida do Tribunal de Contas (artigo 71), sendo a Procuradoria-Geral do Estado a instituição vocacionada a promovê-la (em caráter complementar ou supletivo, aos Municípios, conforme artigo 124, V da Constituição do Paraná). No mérito, manifestou-se o *Parquet* nos seguintes termos:

“a) A natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral municipal pode corresponder à de agente político ou à de cargo comissionado, a depender da estruturação político-administrativa local.

b) Na hipótese de se tratar de agente político, o regime remuneratório constitucional exige a instituição de subsídio, vedando-se qualquer acréscimo pecuniário à remuneração, inclusive verba de representação.

c) Cuidando-se de servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, todavia, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.”

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta não está formulada em abstrato, requisito para o conhecimento de consultas consoante o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimento Interno desta Corte. Entretanto, no caso em tela, aproveita a presente consulta a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsão normativa do § 1º do artigo 38 da Lei Orgânica, tendo em vista a evidência palmar de relevante interesse público, flagrante na medida em que a consulta reflete acerca do regime remuneratório de agentes públicos.

Desta forma, é de clareza solar que esta Corte de Contas tem por obrigação conhecer da presente consulta, uma vez que caracterizado relevante interesse público, devidamente motivado. Ressalvo, contudo, que a consulta em tela, ainda que versando sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, terá resposta oferecida pelo Tribunal formulada em tese.

Assim, preliminarmente, conheço a presente consulta.

No mérito, para responder à questão ora em exame, um primeiro aspecto a se esclarecer versa sobre a real natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, tendo em vista que a Carta Magna não enquadra o cargo de chefe da Procuradoria Municipal em qualquer das espécies de agentes públicos.

Verifiquemos o caso sob o prisma do princípio da simetria:

(i) no caso da Advocacia Geral da União, verifica-se que o artigo 131 do texto constitucional reserva à Advocacia-Geral da União a competência de representar a União e efetivar a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo, ao passo que seu § 1º prescreve que será chefiada pelo Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, de acordo com os requisitos lá constantes.

(ii) no que concerne à Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal, o artigo 132 da Constituição da República determina a organização de carreira dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos.

Deste modo, ao analisar o caso considerando estritamente a obrigatoriedade de simetria entre as distintas esferas de governo, seria possível supor, em uma análise perfunctória, que as leis orgânicas municipais, ao estatuir as normas de institucionalização e funcionamento de seu corpo jurídico, devessem optar pelo emprego analógico da solução estabelecida pelos artigos 131 ou 132 do texto constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não obstante, como bem ressaltou o douto *Parquet*, o Supremo Tribunal Federal já assentou posicionamento de que “a *Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios*” (Pleno, ADI nº 2112-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/05/2001). Assim sendo, em face da ausência de disposição constitucional expressa, há de se conceber que a estruturação das procuradorias municipais – atividade essencial, permanente e carreira pública indispensável na estrutura das Municípios – é tópico de competência exclusiva dos Municípios, pois diretamente relacionada à autonomia político-administrativa desses entes.

Esta Corte de Contas já se manifestou a respeito dos requisitos para a contratação de serviços jurídicos em âmbito municipal, inclusive com caráter vinculante (conforme artigo 79 da Lei Complementar 113/2005), em entendimento materializado pelo Acórdão 1111/2008, do Pleno, redundando no Prejulgado 6, no qual se decidiu que os entes municipais não podem prescindir de profissionais que exerçam a representação, a consultoria e a assessoria jurídica, razão pela qual, tratando-se de função permanente, há de ser provida por servidores efetivos. As situações excepcionais foram retratadas mediante o provimento em comissão, que teria lugar, basicamente, em duas hipóteses: cargo de assessoramento de autoridade ou chefia do setor jurídico.

Deste modo, *a priori* e em tese, não se pode pressupor que o cargo de Procurador-Geral do Município há de se caracterizar como função política, a atrair o regime remuneratório por subsídios em conformidade com os artigos 29, V da Constituição da República.

Em suma: é possível que a chefia da Procuradoria Municipal seja exercida por agente político ou por servidor com vínculo comissionado. É a legislação municipal que estabelecerá, no caso concreto, os requisitos para o exercício de tal cargo, com fulcro nas atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Compartilho, deste modo, o entendimento do MPC que em se tratando de mero gestor da procuradoria, inteiramente submisso à administração superior da pessoa política, ou exercendo tão-somente a chefia institucional, ou,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ainda, restringindo-se suas atividades ao assessoramento direto da autoridade nomeante (no caso, o Prefeito Municipal), é o caso de servidor público com vínculo precário, admissível mediante provimento em comissão e demissível *ad nutum*.

Se, por outro lado, a organização jurídico-administrativa municipal conferir a tal agente prerrogativas típicas de governo, como a representação política do Município ou a autonomia para definir, no primeiro escalão, a condução dos escopos políticos da atividade profissional a ele subordinada (por exemplo, a interferência de suas ações na recuperação de créditos municipais, o juízo discricionário quanto à deflagração do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, etc.), trata-se inegavelmente de agente político.

Nesta toada, se, por hipótese, tratar-se de vínculo institucional, típico dos agentes políticos, como bem ressaltou a DCM, resta pertinente referência à consulta respondida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que “*se o Município considerar o cargo de secretário municipal como cargo em comissão, como alguns têm feito, a remuneração do mesmo deverá obedecer aos ditames do § 4º do art. 39 da Constituição da República, sendo em forma de subsídio*”.

Por analogia, sendo o cargo de Procurador-Geral, na situação posta, equivalente ao de Secretário Municipal, a incidência das normas constitucionais já citadas determina o pagamento de subsídio, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Na segunda hipótese – segundo a qual o mister de Procurador-Geral seria enquadrado como de provimento de cargo em comissão –, imperioso se faz alumiarmos sobre a viabilidade de percepção de verba de representação por essa modalidade de servidores.

A DCM citou o raciocínio assinalado no Parecer Ministerial 20416/12, proferido no processo 52156-5/09, versando a respeito da vedação de incidência de gratificação por encargos especiais aos titulares de cargos em comissão. Segundo tal juízo cognitivo, tais gratificações têm por substrato fático o desempenho de funções ínsitas aos cargos comissionados. Desse modo, a previsão da aplicação de tais verbas sobre a remuneração já fixada implicaria em uma espécie de *bis in idem*,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remunerando-se o mesmo serviço duplamente, conduta vedada em nosso ordenamento.

Frise-se que não se despreza a existência de encargos especiais e de verba de representação em diversas tabelas remuneratórias de servidores comissionados dos mais diversos quadros deste Estado. A distinção cabível, contudo, reside no fato de que, em todos os casos de que se tem notícia, tais verbas não constituem modalidades autônomas, incidentes sobre a remuneração anteriormente fixada de tais cargos, mas integram, em valor fixo, o próprio vencimento do cargo.

Assim sendo, não se reputa ilícita a incorporação de tais verbas na remuneração dos cargos em comissão, desde que concedidas indistintamente para o mesmo padrão remuneratório.

3. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba, com fulcro no artigo 38, § 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, respondendo-a nos seguintes termos:

É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação.

Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

CONHECER da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba, com fulcro no artigo 38, § 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para, responder nos seguintes termos:

É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação.

Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, não acompanhou o voto do Relator (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 10 de abril de 2014 – Sessão nº 12.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente