



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 456550/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU
INTERESSADO: ADEMIR FAGUNDES, GRUPO INTRA DE ENSINO E PESQUISA A DISTANCIA LTDA, MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU, RICARDO CORSO, ROMULO COLVARA, SEZAR AUGUSTO BOVINO
ADVOGADO / PROCURADOR: NEMORA PELLISSARI LOPES, VITOR EDUARDO HENRICH DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3093/24 - Tribunal Pleno

Representação. Concessão de vantagens irregulares a servidores municipais em razão de titulação. Pareceres uniformes. Voto pela procedência parcial com determinações, recomendações e condenação à devolução de valores ao erário, sem prejuízo de aplicação de multa administrativa ao responsável.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator)

Trata-se de Representação encaminhada pelo Município de Rio Bonito do Iguaçu, na pessoa do prefeito Sezar Augusto Bovino, por meio da qual solicitou adoção de providências por esta Corte visando apurar suposto ilícito envolvendo aumentos, reajustes e recomposições realizadas no ano de 2020 (gestão 2017/2020) para os dois procuradores jurídicos vinculados ao município, em contrariedade ao que preconiza a legislação.

Por meio do Despacho nº 1068/21 (peça nº 78), determinei a intimação do representante a fim de que apresentasse maiores esclarecimentos acerca das supostas irregularidades, os quais foram juntados às peças nº 83/101.

Na sequência, o expediente foi remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal para subsidiar o juízo de admissibilidade (Despacho nº 1227/21, peça 102), tendo a unidade técnica emitido a Instrução nº 4381/21 (peça nº 104), nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante de todo o exposto, opina-se preliminarmente, nos moldes do que fora argumentado no tópico 2.4 dessa arrazoado, pela realização de diligência no sentido de se determinar a intimação do INTRA – Instituto Tributário de Ensino à Distância para que, se possível, apresente a esta Corte de Contas a comprovação dos horários de acesso aos cursos realizados pelos Srs. Ricardo Corso e Romulo Colvara junto à Instituição, bem como informe acerca da existência de eventuais avaliações aplicadas, com posterior devolução dos autos a esta unidade para manifestação acerca do recebimento da representação neste tópico.

Outrossim, mostra-se pertinente o recebimento da representação com relação no tocante aos tópicos expostos nos itens 2.3 e 2.5 deste arrazoado.

Acolhendo o opinativo técnico, determinei a intimação do INTRA – Instituto Tributário de Ensino à Distância (Despacho nº 1538/21, peça nº 105), sendo os esclarecimentos prestados à peça nº 110.

Em nova instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou *“pelo recebimento da representação no que se refere à possível irregularidade na percepção de vantagens remuneratórias pelo Sr. Ricardo Corso, em razão da realização simultânea de cursos junto ao Instituto INTRA”* (Instrução nº 292/22, peça nº 111).

Por meio do Despacho nº 110/22-GCILB (peça nº 112), recebi o expediente na integralidade, para apurar: **(a)** o recebimento de honorários de sucumbência separados da folha de pagamento; **(b)** a suposta violação à Lei Complementar nº 173/2020 diante dos aumentos concedidos aos procuradores municipais; e **(c)** possível irregularidade na percepção de vantagens remuneratórias pelo Sr. Ricardo Corso, em razão da realização simultânea de cursos junto ao Instituto INTRA.

Finda a fase de contraditório, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução técnica, oportunidade em que a referida unidade manifestou-se, conforme Instrução nº 4164/22 (peça nº 151), pela ampliação do escopo da Representação, sugerindo que o feito seja recebido para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apurar, também, percepção de subsídio superior à remuneração do Prefeito Municipal, *in verbis*:

Pois bem, conforme se depreende do contido no item 2.2 da instrução nº 4381/21 – CGM esta Coordenadoria opinou pelo não recebimento do feito com relação à irregularidade relacionada ao recebimento de remuneração acima do teto constitucional, uma vez que o Supremo Tribunal Federal teria firmado tese no sentido de que a remuneração dos procuradores municipais se encontra submetida ao teto dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Entretanto, conforme pertinentemente argumentado pelo atual representante legal do Município de Rio Bonito do Iguaçu – PR na manifestação juntada à peça 126 dos autos, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal não obriga (mas, apenas autoriza) os Municípios a assegurar o teto com base no subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, haja vista a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para fixação do subsídio dos procuradores municipais.

Veja-se o que constou na própria ementa do RE nº 663.696:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” – prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet.

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

6. **O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna.**

7. **O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.**

8. **As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.**

9. **O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.**

10. In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

11. Recurso extraordinário PROVIDO (STF – RE: 663.696 – Relator: Munistro Luiz Fux – Julgamento: 28/02/2019).

Diante de todo o exposto, imperioso que a presente representação também seja recebida com relação à irregularidade atinente à percepção de subsídio superior ao do Prefeito Municipal, em violação ao artigo 107 da Lei Complementar Municipal nº 18/2001¹, devendo as partes serem citadas para apresentação de defesa com relação a este item, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Considerando o conteúdo da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal aliado à limitação contida na Lei Complementar Municipal, a percepção pelos procuradores municipais de remuneração superior à percebida pelo Prefeito Municipal constitui flagrante violação à lei e pode acarretar enriquecimento sem causa dos envolvidos, razão pela qual justifica-se a emenda às instruções anteriores de modo que o juízo de admissibilidade possa ser ampliado com vistas a abranger também essa irregularidade.

Após a realização de nova citação das partes para apresentação de contraditório com relação a essa irregularidade, pugna-se pelo retorno dos autos a esta unidade técnica para emissão de manifestação conclusiva.

Por meio do Despacho nº 1048/22-GCILB (peça nº 152), acolhi o opinativo contido na Instrução nº 4164/22 (peça nº 151) para ampliar o escopo da Representação, que passou a apurar, também, possível violação ao artigo 107 da Lei Complementar Municipal nº 18/200, pela percepção de subsídio superior ao do Prefeito Municipal por parte dos procuradores Romulo Colvara e Ricardo Corso nos anos de 2020 e 2021.

Todos os representados foram devidamente citados e apresentaram defesa às peças nº 126, 129, 141, 167, 191, 209 e 197.

¹ Art. 107 – Remuneração é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão do vencimento e mais as vantagens acessórias atribuídas em lei.

§1º - Nenhum servidor ativo ou inativo, da Administração Direta ou Indireta do Poder Público, poderá perceber, mensalmente a título de remuneração ou provento, importância superior ao subsídio do Prefeito Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante as Instruções nº 4238/23 (peça nº 210) e 5636/23 (peça nº 218), opinou pela procedência do feito com aplicação de sanção de multa e restituição de valores.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio dos Pareceres nº 845/23-83PC (peça nº 212) e 162/24-3PC (peça nº 219), corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Conforme já mencionado no relato deste voto, o objeto da Representação consiste em apurar a legalidade/regularidade dos seguintes pontos: **(a)** o recebimento de honorários de sucumbência separados da folha de pagamento; **(b)** a suposta violação à Lei Complementar nº 173/2020 diante dos aumentos concedidos aos procuradores municipais; e **(c)** possível irregularidade na percepção de vantagens remuneratórias pelo Sr. Ricardo Corso, em razão da realização simultânea de cursos junto ao Instituto INTRA; **(d)** possível violação ao artigo 107 da Lei Complementar Municipal nº 18/200, pela percepção de subsídio superior ao do Prefeito Municipal por parte dos procuradores Romulo Colvara e Ricardo Corso nos anos de 2020 e 2021. Para maior clareza, passo a analisar cada um dos tópicos individualmente.

Quanto ao item “a”, recebimento de honorários de sucumbência separados da folha de pagamento, entendo que a Representação é procedente, uma vez que restou incontroverso nos autos a ocorrência de pagamento de honorários sucumbenciais a título indenizatório.

Sobre o tema, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a questão, consolidando o entendimento de que os honorários sucumbenciais são verbas de natureza remuneratória – e não indenizatória – submetendo-se, assim, aos descontos legais e impostos sobre o montante auferido².

Há, também, precedente consolidado sobre o tema nesta Corte que, ao responder à Consulta nº 769717/20, firmou entendimento de que as verbas

² Conforme Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.053 Distrito Federal, Relator Min. Marco Aurélio - Redator do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, em 22/06/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

honorárias devidas aos Procuradores Municipais constituem receita de natureza orçamentária, devem ser registradas como despesas sob o elemento nº 3.1.90.16.99.00 e integram o conceito de verbas variáveis de despesas com pessoal, *in verbis*:

I. Conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

(a) As verbas honorárias devidas aos Procuradores Municipais, servidores estatutários efetivos, pagas pela parte vencida em processos judiciais em que o respectivo Município sagra-se vencedor, constituem receita pública “orçamentária” ou “extraorçamentária”?

Trata-se de receita de natureza orçamentária, única classificação passível de evitar possíveis implicações negativas ao controle das finanças públicas e à responsabilidade na gestão fiscal.

(b) Seja o ingresso orçamentário, seja extraorçamentário, quais os elementos e subelementos que devem ser utilizados para o empenho desses valores e suas transferências aos Procuradores em folha de pagamento?

As despesas devem ser registradas sob o elemento nº 3.1.90.16.99.00.

(c) O repasse aos Procuradores Municipais de honorários de sucumbência pagos pelos particulares vencidos em Ações Judiciais integra as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa n.º 56/2011-TC?

O pagamento dos honorários integra o conceito de verbas variáveis de despesas com pessoal, conclusão obtida a partir da interpretação conjunta da decisão constante da ADI n.º 6053 com os artigos 37, XI, da Constituição Federal, 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TCE/PR³.

Consoante já exposto, esta Corte alinha-se ao entendimento da Suprema Corte, entendendo que os honorários de sucumbência devidos aos procuradores municipais possuem natureza remuneratória e não indenizatória. Contudo, extrai-se das defesas apresentadas que a Lei Complementar Municipal nº

³ Conforme Consulta nº 769717/20, onde foi exarado o Acórdão nº 168/22 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, em 03/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

37/2013 efetivamente não dispôs ou regulamentou sobre a forma de distribuição dos honorários de sucumbência, motivo pelo qual acato o opinativo da unidade técnica para afastar a aplicação de sanção de multa.

Além disso, é de se notar que embora a questão revele-se procedente, houve somente um único rateio em dezembro de 2020 aos procuradores municipais, o que tornaria a aplicação de multa medida pouco razoável e proporcional.

Por todo exposto, julgo a Representação **procedente** quanto ao item “a”, sem a aplicação de sanções.

Em relação ao item “b”, qual seja a suposta violação à Lei Complementar nº 173/2020⁴ diante dos aumentos concedidos aos procuradores municipais, acompanho os pareceres para julgar a Representação improcedente.

Assiste razão aos representados ao argumentarem que efetivamente houve a concessão de adicionais aos procuradores gerando aumento salarial após a Lei Complementar nº 173/2020, entretanto, a concessão do referido adicional decorreu de determinação legal anterior à calamidade pública Sars-Covid, qual seja a Lei Complementar Municipal nº 37/2013, afastando, assim, a suposta irregularidade.

Neste sentido, como bem pontuado pela unidade técnica, destaca-se a Nota Técnica nº 9/2020 da Coordenadoria Geral de Fiscalização deste Tribunal, que na ocasião orientou os jurisdicionados acerca da possibilidade de concessão de promoções e progressões desde que anterior ao estado de calamidade:

A COORDENADORIA-GERAL DE FISCALIZAÇÃO – CGF DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, em observância ao contido no art. 151-A, inciso IX, do Regimento Interno e ao disposto no Despacho nº 2316/2020-GP, emitido nos autos nº 38365-7/20, externa seu posicionamento sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as

⁴ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disposições da LC nº 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19, nos seguintes termos:

1. **Nos termos do Despacho nº 749/20 (autos nº 38365-7/20), não há vedação na LC nº 173/2020 para a concessão de progressões e/ou promoções, cuja instituição, por lei, seja anterior ao estado de calamidade pública de que tratam o Decreto Legislativo nº 6/2020 do Congresso Nacional e a LC nº 173/2020, seja por qualificação/titulação, mérito ou antiguidade, não se lhes aplicando qualquer restrição nesse sentido, salvo as condições e requisitos próprios da legislação de cada ente político (Estado e Municípios).**

2. Considera-se, para fins desta nota técnica, progressão e/ou promoção:

- por qualificação ou titulação: aquela que decorre da realização de cursos de aperfeiçoamento acadêmico ou profissional realizados pelos potenciais beneficiários, atendidos os requisitos específicos da legislação em relação à qual se refere;

Por todo exposto, julgo a Representação improcedente quanto ao item “b”.

Sobre o item “c”, referente à possível irregularidade na percepção de vantagens remuneratórias pelo Sr. Ricardo Corso, em razão da realização simultânea de diversos cursos junto ao Instituto INTRA, restou constatada nos autos a impropriedade.

Muito embora o representado tenha informado que durante a pandemia dispunha de mais tempo por trabalhar remotamente e com menor volume de trabalho, não subsistem suas alegações. É muito pouco crível que o interessado tenha gastado cerca de 18 (dezoito) horas do seu dia, incluindo finais de semana, nos cursos profissionalizantes e de especialização que proporcionaram aumento nos seus vencimentos. E ainda que assim o fosse, evidentemente que o aproveitamento e desempenho estariam comprometidos, não se revertendo na capacitação e desenvolvimento esperados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido, transcrevo trechos da instrução técnica exarada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 210), cuja fundamentação adoto como razões de decidir:

[...] O representante suscita dúvidas em relação à legitimidade dos certificados de participação em cursos utilizados como base para concessão dos acréscimos salariais aos procuradores, tendo em vista a elevada quantidade de horas neles consignada.

O Sr. Ricardo Corso sustenta (peça 141) que diante do agravamento da COVID-19 no decorrer do ano de 2020, aliado ao fato do isolamento social e a realização do trabalho pela modalidade home-office, bem como o volume de trabalho na Procuradoria Geral reduzido quase que na totalidade, utilizou esse tempo para buscar conhecimentos e aperfeiçoamento profissional.

Assevera que não agiu com dolo ou má-fé, tendo em vista que a Lei Complementar Municipal nº 37/2013 torna como obrigação do servidor buscar os cursos de capacitação/aproveitamento, conforme o seu art. 15, VIII

Razão não assiste ao representado.

O Sr. Ricardo Corso apresentou 360 horas de curso junto ao INTRA – Instituto Tributário de Ensino à Distância, entre 06/08/2020 à 26/08/2020 (peça 5).

Isso significa que durante esse período o Procurador teve que disponibilizar 18 horas do seu dia para a realização dos cursos, incluindo finais de semana, além do cumprimento das 4 horas diárias referente a sua jornada de trabalho junto à Prefeitura Municipal, o que parece ser inviável.

Por meio da petição encartada à peça 110 dos autos a Instituição esclareceu que, embora não seja possível verificar cada acesso realizado pelo aluno, não é possível terminar nenhum curso em período inferior ao total da carga horária dividido por 8 horas de estudo por dia, o que evidencia que os alunos citados fizeram e integralizaram carga horária de 8 horas por dia para cada curso feito dentro dos períodos expostos.

Informou, ainda, que desde 2020 não é possível realizar vários cursos ao mesmo tempo e fazer a liberação de todos em um único período de tempo, tendo em vista que o sistema é programado para liberar por etapas os cursos em andamento, a fim de evitar que os alunos façam diversos cursos em um mesmo período sem o aproveitamento necessário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, a informação prestada pelo INTRA não corresponde à realidade haja vista que mesmo no período de 2020 constata-se a realização de cursos simultâneos, conforme se depreende das próprias informações reveladas pela instituição (peça 110, fl. 14)

Ricardo Corso	Novo CPC completo	01/08/2020	01/08/2020	09/09/2020	sim	7.00	09/09/2020	202379-1-62-09092020100803
Ricardo Corso	Reforma Trabalhista	06/08/2020	06/08/2020	24/08/2020	sim	7.00	24/08/2020	202379-1-60-240820200194128
Ricardo Corso	Direito Civil - Parte Geral	06/08/2020	06/08/2020	21/08/2020	sim	7.00	21/08/2020	202379-1-63-21082020100516
Ricardo Corso	Direito Civil - Obrigações E Contratos	11/08/2020	11/08/2020	26/08/2020	sim	8.00	26/08/2020	202379-1-64-26082020084041

Entretanto, ainda que se releve o fato de referido Instituto ter permitido a realização de cursos simultâneos, resta evidente que o Sr. Ricardo Corso não realizou as 360 horas de curso entre os dias 06/08/2020 à 26/08/2020, pois conforme revelado pelo próprio Instituto Intra não é possível terminar nenhum curso em período inferior ao total da carga horária dividido por 8 horas de estudo por dia.

Dessa forma, o Sr. Ricardo apenas conseguiria cumprir o máximo de 160 horas entre os dias 06/08/2020 à 26/08/2020, muito aquém do montante efetivamente reconhecido, o que revela a sua evidente má-fé em prejuízo ao erário municipal o qual teve que arcar com o acréscimo de remuneração decorrente da suposta realização dos cursos. [...]

Constatada a procedência da Representação quanto a este ponto, acompanho os pareceres para **determinar** ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule os atos administrativos que reconheceram os cursos realizados pelo Sr. Ricardo Corso no período de 06/08/2020 a 26/08/2020 junto ao Instituto Intra, para fins de promoção, readequando o valor de sua remuneração.

Ainda, **recomenda-se** ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que instaure procedimento administrativo para examinar a legitimidade de todos os demais certificados apresentados pelo servidor, seja junto ao Instituto INTRA, seja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

junto a outras instituições de ensino com a aplicação das penalidades disciplinares pertinentes caso constatadas irregularidades.

Por fim, quanto ao item “d”, referente à percepção de remuneração superior ao do Prefeito Municipal, entendo que a Representação é procedente.

Conforme se extrai das fichas financeiras juntadas aos autos (peças nº 35, 36, 71 e 72) em conjunto com o cálculo juntado à peça nº 97, resta incontroverso o recebimento de remuneração acima do subsídio do Prefeito Municipal pelos procuradores Romulo Colvara e Ricardo Losso nos anos de 2020 e 2021.

No caso em espécie, os pagamentos violaram a Lei Complementar Municipal nº 18/2001⁵, a qual dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município do Rio Bonito do Iguaçu e expressamente prevê a observância do subsídio do Prefeito Municipal como teto remuneratório de todos os servidores do Município de Rio Bonito do Iguaçu, não fazendo qualquer ressalva quanto aos Procuradores Municipais.

A existência da referida lei municipal afasta os argumentos suscitados pelos interessados, especialmente o de que o teto a ser respeitado, no caso, era o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Ainda sobre as alegações de defesa, reporto-me ao parecer técnico exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, que rechaçou fundamentadamente cada um dos pontos suscitados pelos representados. Por economia processual, transcrevo trechos da referida instrução técnica (peça nº 210), os quais passam a fazer parte das razões de decidir no presente voto:

[...] O Sr. Ricardo Corso afirma (peça 141) que por vontade própria realizou o pedido de restituição dos valores no importe de R\$6.516,81 (seis mil, quinhentos e dezesseis reais e oitenta e um centavos), bem como que não agiu com dolo ou má-fé.

Por meio da petição encartada à peça 209 complementa que o Prefeito é a autoridade com atribuição para

⁵ Art. 107 – Remuneração é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão do vencimento e mais as vantagens acessórias atribuídas em lei.

§1º - Nenhum servidor ativo ou inativo, da Administração Direta ou Indireta do Poder Público, poderá perceber, mensalmente a título de remuneração ou provento, importância superior ao subsídio do Prefeito Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo Municipal. Também pugna pela aplicação da LINDB que preconiza acerca da necessidade de observância dos obstáculos e as dificuldades reais do gestor, além das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a sua ação.

O Sr. Rômulo Colvara aduz (peça 187) que a vedação constante do artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001 não se aplica aos Procuradores Municipais, uma vez que fala apenas em servidor público ativo ou inativo; que é possível a fixação por meio de lei específica de teto remuneratório diverso do subsídio do prefeito; que a Lei Municipal nº 37/2013, responsável por fixar a remuneração dos Procuradores Municipais, teria revogado a vedação constante do artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001 em razão do critério da especialidade; que há precedentes fixando o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça como teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais; que o subsídio não pode ser reduzido em razão do princípio da irredutibilidade de vencimentos; que a nova Lei Municipal nº 65/2021 que trata do teto remuneratório dos Procuradores Municipais não pode ser aplicada retroativamente.

O Sr. Ademir Fagundes assevera (peça 191) que a Lei Complementar Municipal nº 18/2001, responsável por vedar a percepção por servidor público de importância superior ao subsídio do prefeito municipal, seria inconstitucional haja vista que ao seu ver a Constituição Federal autoriza a aplicação do teto de 90,25% dos Ministros do STF aos Procuradores Municipais.

Pois bem, segundo estabelece o artigo 37, inciso XI da Constituição Federal o teto remuneratório dos Procuradores Municipais pode ter como limite o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça senão vejamos:

“XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o **subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça**, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, **aos Procuradores e aos Defensores Públicos**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12. 2003)”*

Ocorre que, segundo tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, os Municípios **não estão obrigados, mas tão somente autorizados** a assegurar o teto remuneratório dos Procuradores Municipais com base no subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, haja vista a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Veja-se o que constou na própria ementa do RE nº 663.696:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” – prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

– os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpret distinguitur debet*.

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma *ratio legitima*, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna.

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.

9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.

10. In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11. Recurso extraordinário PROVIDO (STF – RE: 663.696 – Relator: Ministro Luiz Fux – Julgamento: 28/02/2019).

No caso dos autos, a Lei Complementar Municipal nº 18/2001, responsável por dispor sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município do Rio Bonito do Iguaçu, previu expressamente a observância do subsídio do Prefeito Municipal como teto remuneratório de todos os servidores do Município de Rio Bonito do Iguaçu, não fazendo qualquer ressalva quanto aos Procuradores Municipais, senão vejamos:

Art. 107 – Remuneração é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão do vencimento e mais as vantagens acessórias atribuídas em lei.

§1º - Nenhum servidor ativo ou inativo, da Administração Direta ou Indireta do Poder Público, poderá perceber, mensalmente a título de remuneração ou provento, importância superior ao subsídio do Prefeito Municipal.

Havendo lei municipal específica tratando do teto remuneratório não há que se falar, portanto, em aplicação do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Assim, diferentemente do que sustentou o Sr. Ademir Fagundes em suas razões de contraditório, não há qualquer inconstitucionalidade na Lei Municipal Complementar nº 18/2001 à medida que, conforme entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, a fixação do teto remuneratório compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal, não havendo obrigatoriedade de adoção do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Também não prosperam os argumentos defensivos lançados pelo Sr. Rômulo Colvara no sentido de que o artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001 não se aplicaria aos Procuradores Municipais por estarem sujeitos à incidência de lei específica, qual seja, a Lei Municipal nº 37/2013.

Não há que se falar em prevalência de lei especial sobre lei geral, pois não há qualquer antinomia entre as normas já que a Lei Municipal nº 37/2013 não tratou do teto remuneratório dos Procuradores Municipais. Desse modo, há que se aplicar o teto remuneratório previsto para todos os servidores municipais no artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001.

Caso não fosse esse o entendimento do legislador ordinário teria estabelecido teto diferenciado na Lei Municipal nº 37/2013, o que não ocorreu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também não faz qualquer sentido o argumento de que ao utilizar a expressão “servidor público ativo ou inativo” o artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001 teria excluído de sua incidência os Procuradores Municipais, tendo em vista que a denominação “servidor público” é conceito amplo que abrange todos os servidores de carreira da municipalidade.

Inexiste, ainda, ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial tendo em vista que à época de admissão dos representados já vigorava o teto remuneratório constante do artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001, razão pela qual qualquer percepção acima desse limite constitui ilegalidade.

Por fim, não houve aplicação retroativa da Lei Municipal nº 65/2021 à medida que aquela tão somente reafirma o que já está contido no 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001 a fim de extirpar qualquer dúvida eventualmente remanescente acerca do teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais.

[...]

Constatada a irregularidade, que enseja a procedência da Representação quanto a este ponto, **determino** ao Sr. Rômulo Colvara e ao Sr. Ricardo Corso que restituam ao Município de Rio Bonito do Iguaçu os valores recebidos acima do teto constitucional no período em que pertenceram aos quadros da municipalidade.

Ainda, cabível a aplicação da **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso, IV, “g” ao Sr. Ademir Fagundes por ter sido o gestor responsável pelo pagamento de remuneração acima do teto constitucional aos Procuradores Municipais, em violação ao disposto no artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001.

3. VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (vencido)

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **procedência parcial** da presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) Aplicar uma **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Ademir Fagundes, por ter sido o gestor responsável pelo pagamento de remuneração acima do teto constitucional aos Procuradores Municipais, em violação ao disposto no artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001;
- b) **Determinar** ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule os atos administrativos que reconheceram os cursos realizados pelo Sr. Ricardo Corso no período de 06/08/2020 a 26/08/2020 junto ao INTRA – Instituto Tributário de Ensino à Distância, para fins de promoção, readequando o valor de sua remuneração;
- c) **Determinar** ao Sr. Rômulo Colvara e ao Sr. Ricardo Corso que restitua ao Município de Rio Bonito do Iguaçu, no prazo de 30 (trinta) dias, os valores recebidos acima do teto constitucional no período em que pertenceram aos quadros da municipalidade;
- d) **Recomendar** ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que instaure procedimento administrativo para examinar a legitimidade de todos os demais certificados apresentados pelo servidor, seja junto ao Instituto INTRA, seja junto a outras instituições de ensino com a aplicação das penalidades disciplinares pertinentes caso constatadas irregularidades.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

4. VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (vencedor)

Com a devida vênia ao Douto Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, divirjo parcialmente apenas para determinar a comunicação desta decisão ao Ministério Público Estadual, conferindo-lhe acesso à íntegra dos autos para as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

providências que entender pertinentes, no mais acompanho integralmente o voto do relator.

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 - Conhecer e **dar procedência parcial** da presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

- a) Aplicar uma **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Ademir Fagundes, por ter sido o gestor responsável pelo pagamento de remuneração acima do teto constitucional aos Procuradores Municipais, em violação ao disposto no artigo 107, §1º da Lei Complementar Municipal nº 18/2001;
- b) **Determinar** ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule os atos administrativos que reconheceram os cursos realizados pelo Sr. Ricardo Corso no período de 06/08/2020 a 26/08/2020 junto ao INTRA – Instituto Tributário de Ensino à Distância, para fins de promoção, readequando o valor de sua remuneração;
- c) **Determinar** ao Sr. Rômulo Colvara e ao Sr. Ricardo Corso que restituam ao Município de Rio Bonito do Iguaçu, no prazo de 30 (trinta) dias, os valores recebidos acima do teto constitucional no período em que pertenceram aos quadros da municipalidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) Recomendar ao Município de Rio Bonito do Iguaçu que instaure procedimento administrativo para examinar a legitimidade de todos os demais certificados apresentados pelo servidor, seja junto ao Instituto INTRA, seja junto a outras instituições de ensino com a aplicação das penalidades disciplinares pertinentes caso constatadas irregularidades.

II - determinar a comunicação desta decisão ao Ministério Público Estadual, conferindo-lhe acesso à íntegra dos autos para as providências que entender pertinentes;

III - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencedor), os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 26 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente