TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	47228/25
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO:	JOSE CARLOS DO ESPIRITO SANTO, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MATINHOS, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR	CHRISTIANE RICHTER MINHOTO, FELIPE FARIAS RODRIGUES, HELENA SCHUNEMANN BUSCHMANN, LUIS GUILHERME DE OLIVEIRA CASSAROTTI, RICARDO MINER NAVARRO
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2495/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Honorários sucumbenciais. Procurador-Geral do Município. Cargo em comissão. Controvérsia quanto à possibilidade de percepção da verba. Modelo constitucional que privilegia a advocacia pública estruturada em carreira, vedando a extensão do rateio a servidores exclusivamente comissionados. Situação singular do Procurador-Geral, cuja função de direção superior o insere institucionalmente na atividade jurídica do município. Percepção de honorários que não se condiciona exclusivamente ao provimento efetivo. Ausência de ilegalidade na manutenção do pagamento. Conhecimento e não provimento.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Revista** (peça 51) interposto pela **5ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná** em face do **Acórdão n.º 249/24 do Tribunal Pleno** (peça 44), o qual decidiu nos seguintes termos:

> Dar procedência parcial desta Representação, afastando-se a irregularidade no pagamento de honorários advocatícios apenas em relação ao Procurador-Geral do Município de Matinhos, mantendo as demais irregularidades indicadas na exordial, relacionadas ao pagamento da verba honorária aos demais servidores comissionados, à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

> remuneração dos procuradores municipais por vencimento e não por subsídio e à errônea contabilização das despesas de verbas honorárias em desacordo com a jurisprudência desta Corte.

Posteriormente, no **Acórdão n.º 2691/25 - Pleno** (peça 68), este Tribunal decidiu da seguinte forma os Embargos de Declaração opostos pelo Município de Matinhos (peça 49):

> I – CONHECER os Embargos de Declaração opostos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, para que constem as seguintes determinações ao Município de Matinhos:
>
> (i)para que suspenda, de forma imediata, o pagamento de honorários sucumbenciais aos servidores exclusivamente comissionados, com exceção do Procurador-Geral do Município.
>
> (ii)para que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias para a alteração da legislação que trata do rateio dos honorários advocatícios de sucumbência, para que se destine apenas aos Procuradores Municipais e ao Procurador-Geral do Município;
>
> (iii)para que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias para a alteração da legislação que regulamenta o regime remuneratório dos Procuradores Municipais, a fim de que sejam remunerados por subsídio, na forma do art. 39, § 4º, c/c o art. 135, CF, com aplicação do princípio da simetria, em observância ao Acórdão nº 1457/19 – STP;
>
> (iv)para que comprove, no prazo de 30 (trinta) dias, a adoção de providências com vistas à adequação da legislação com a contabilização das receitas e despesas referentes aos honorários advocatícios em folha de pagamento, resguardando a transparência, publicidade, observância das normas de finanças públicas e responsabilidade fiscal quanto a essas verbas;
>
> II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos ao gabinete para o exame de admissibilidade do Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas (peça 51).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

No Recurso de Revista, o Recorrente sustenta a impossibilidade de inclusão do Procurador-Geral do Município, quando ocupante de cargo em comissão não integrante da carreira, no rateio das verbas de honorários sucumbenciais, por suposta afronta à Constituição Federal. Aduz, além disso, haver descompasso com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de Tribunais de Justiça e deste Tribunal de Contas, que restringem a percepção da referida verba aos Procuradores Municipais com vínculo efetivo.

Ao final, requer a reforma parcial do julgado, a fim de que seja reconhecida a irregularidade do pagamento de honorários sucumbenciais ao Procurador-Geral comissionado e aos demais cargos exclusivamente em comissão, determinando-se a cessação dos pagamentos e a adequação da legislação municipal.

Na sequência, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná, qualificada nos autos na condição de *amicus curiae*, por meio da **Petição Intermediária n.º 672134/25** (peças 72 e 73), também interpôs Recurso de Revista, no qual, em síntese, requer a reforma parcial do Acórdão n.º 2691/25 - Pleno, a fim de que seja reconhecida a natureza jurídica e constitucional da matéria, afastando-se o seu enquadramento como questão político-institucional. Como consequência, pleiteia que este Tribunal estabeleça diretrizes mínimas aos Municípios na transição para o regime de subsídio dos Procuradores, assegurando-se a irredutibilidade remuneratória e a realização de estudo prévio de impacto e recomendando-se a participação dos órgãos jurídicos e das entidades de classe no processo legislativo.

Em ato subsequente, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, por meio do **Despacho n.º 1871/25 - GCILB** (peça 74), recebeu o Recurso de Revista interposto pela 5ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (peça 51), contudo não recebeu o Recurso de Revista interposto pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná.

Posteriormente, os autos vieram para minha deliberação e, por meio do **Despacho n.º 1598/25 - GCFSC** (peça 78), intimei as partes para apresentação de contrarrazões, com posterior análise pela unidade técnica.

Nesse contexto, por meio da **Petição Intermediária n.º 28538/26**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

(peças 83 e 84), o Município de Matinhos apresentou suas contrarrazões, sustentando o não provimento do Recurso de Revista.

Na sequência, a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar**, em sua instrução, concluiu nos seguintes termos (peça 86, fl. 6):

> Ante o exposto, opina-se pelo provimento do Recurso de Revista, com a alteração da decisão recorrida, para reconhecer a irregularidade do exercício da representação judicial e da percepção de honorários sucumbenciais por ocupante de cargo exclusivamente comissionado, nos termos da orientação consolidada desta Corte.

Por fim, a **Procuradoria-Geral de Contas** manifestou-se nos seguintes termos (peça 87, fl. 19):

> Assim, à luz do conjunto normativo e jurisprudencial examinado, conclui-se que o pagamento de honorários sucumbenciais ao Procurador-Geral do Município, ainda que ocupante de cargo em comissão e não integrante da carreira, mostra-se juridicamente legítimo, observados os limites impostos pelo teto remuneratório constitucional.
>
> Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral de Contas manifesta-se pelo desprovimento do presente Recurso de Revista.
>
> É o parecer.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A controvérsia cinge-se à possibilidade de o Procurador-Geral do Município, quando ocupante de cargo exclusivamente comissionado, perceber honorários sucumbenciais. Como premissa, deve-se reconhecer que o modelo constitucional da advocacia pública estrutura-se sobre a centralidade da carreira,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

sendo inequívoco que as atividades técnicas ordinárias, como elaboração de peças processuais, atuação contenciosa rotineira e consultoria jurídica, são próprias de procuradores efetivos, submetidos ao regime de concurso público, nos termos dos arts. 37, incisos II e V, e 132 da Constituição Federal[1]. Tal compreensão, inclusive, é corroborada pelas próprias contrarrazões do Município (peça 84, fls. 4 a 8), que reconhece que atividades técnicas, burocráticas e de assessoramento jurídico rotineiro são de competência exclusiva de Procuradores efetivos, bem como que servidores exclusivamente comissionados não podem exercer atos privativos da advocacia pública nem fazer jus à percepção de honorários, destacando, além disso, o risco concreto de desvirtuamento institucional decorrente da formação de estruturas paralelas no âmbito da Procuradoria.

Todavia, o reconhecimento dessa premissa não conduz, de forma automática, à exclusão do Procurador-Geral do regime de percepção de honorários sucumbenciais. **Isso porque a análise da matéria exige consideração da natureza institucional singular da função por ele exercida**, em contraposição à tese recursal de que a verba seria devida exclusivamente aos integrantes da carreira, em razão do regime constitucional da advocacia pública.

A chefia da Procuradoria não se limita a atribuições meramente processuais e administrativas; ela configura-se como função de direção superior da advocacia pública municipal, com responsabilidade pela coordenação jurídica do órgão, pela definição das teses institucionais, pelo acompanhamento de demandas de maior relevância e pela orientação estratégica da atuação contenciosa. Nesse contexto, **a atuação do Procurador-Geral**, ainda que não se traduza na prática

[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)
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)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

reiterada de atos processuais individualmente considerados, **integra de forma indissociável o resultado da atividade advocatícia institucional desenvolvida pela Procuradoria**.

Nessa perspectiva, a interpretação dos arts. 22 e 23 da Lei n.º 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), do art. 29 do mesmo diploma[2] e do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil[3] deve ser realizada de maneira sistemática, de modo a compreender que **a percepção de honorários sucumbenciais não se vincula estritamente à prática material de atos processuais isolados, mas ao exercício funcional da advocacia pública em sua dimensão institucional**.

Não se trata, portanto, de prerrogativa atrelada exclusivamente ao regime de provimento efetivo do cargo, como sustenta o Recorrente ao associar a verba ao estatuto jurídico dos procuradores de carreira, **mas de consequência jurídica do exercício da função de advocacia pública**. Ao contrário, **uma vez legitimado para o exercício da advocacia vinculada à função que exerce, nos termos do art. 29 da Lei n.º 8.906/1994, resta igualmente assegurado o correspondente regime jurídico da atividade, inclusive no que se refere à percepção de honorários sucumbenciais**, conforme previsto nos arts. 22 do Estatuto da Advocacia e 85, § 19, do Código de Processo Civil, os quais não condicionam a titularidade da verba à natureza do vínculo funcional – não havendo, ademais, suporte normativo para a tese de que tais verbas se vinculam exclusivamente ao regime jurídico próprio dos procuradores efetivos, como sustenta o Recorrente.

Em linha com o exposto, a ordem jurídica reconhece a singularidade do cargo de Procurador-Geral, ao excepcionar expressamente tais agentes do regime geral de incompatibilidades para o exercício da advocacia, legitimando-os a

---

[2] **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. [...]
§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, observado obrigatoriamente o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 6º-A, 8º, 8º-A, 9º e 10 do art. 85 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Redação dada pela Lei nº 14.365, de 2022)
Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor. (Vide ADI 6053)
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**. - Grifo nosso.
[3] **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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

atuar nos limites da função que exercem, argumento igualmente considerado na orientação afirmada por este Tribunal. Esse dado normativo evidencia que o legislador conferiu tratamento diferenciado à chefia dos órgãos jurídicos, reconhecendo sua atuação como integrante do exercício da advocacia pública, ainda que sob perspectiva institucional.

A analogia com o modelo da Advocacia-Geral da União também revela que a chefia da instituição desempenha papel essencial na condução da atividade jurídica estatal, não sendo dissociável dos resultados alcançados pela atuação do órgão. Tal compreensão encontra respaldo direto no modelo delineado pelo art. 131 da Constituição Federal[4], em que a chefia da Advocacia-Geral da União, embora de livre nomeação, exerce atribuições inerentes à representação judicial do respectivo ente federativo, **evidenciando que a função de direção superior da advocacia pública não se dissocia do exercício institucional da atividade jurídica estatal**.

De outro lado, é imprescindível preservar a coerência do sistema constitucional, de modo a evitar a ampliação indevida do regime de honorários a outros ocupantes de cargos comissionados, como também aponta o Recorrente ao questionar a indevida equiparação entre regimes jurídicos distintos. A vedação ao exercício de atividades técnicas por servidores estranhos à carreira permanece íntegra, exatamente para impedir a formação de estruturas paralelas e assegurar a profissionalização da advocacia pública.

Nesse ponto, importa explicitar que não se promove qualquer equiparação entre o regime jurídico dos procuradores de carreira e o do Procurador-Geral nomeado em comissão, afastando-se expressamente a premissa recursal de indevida equiparação, mas apenas o reconhecimento de que a titularidade dos honorários sucumbenciais decorre da inserção funcional na atividade advocatícia institucional e não exclusivamente da natureza do vínculo de provimento. **A exceção admitida ao Procurador-Geral decorre da natureza singular de seu cargo e não**

[4] **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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

pode ser estendida a outros agentes, circunstância que, justamente por seu caráter excepcional e institucionalmente delimitado, afasta qualquer violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas.

Cumpre observar, em reforço, que a leitura da jurisprudência deste Tribunal e dos julgados invocados pelo Recorrente não enfrentou de modo específico a situação do Procurador-Geral, cuidando, em regra, da inclusão ampla de ocupantes de cargos comissionados em funções técnicas.

Nesse contexto, **não se pode concluir, a partir desses julgados, que haja vedação à situação ora examinada, pois o fato de não terem abordado a chefia da Procuradoria revela apenas que essa peculiaridade institucional não foi objeto de análise, e não que tenha sido afastada**.

Assim, a jurisprudência não impede a adoção de solução distinta no caso concreto, que apresenta contornos próprios e exige apreciação à luz da natureza singular do cargo de Procurador-Geral.

Dessa forma, a solução juridicamente mais adequada é aquela que harmoniza os distintos valores constitucionais em jogo, preservando, de um lado, a centralidade da carreira para o exercício técnico da advocacia pública e, de outro, reconhecendo a inserção institucional do Procurador-Geral na atividade jurídica do Município, apta a legitimar sua participação no regime de honorários sucumbenciais.

Nesse cenário, **não se vislumbra ilegalidade na manutenção do pagamento de honorários sucumbenciais ao Procurador-Geral do Município**, ainda que ocupante de cargo em comissão, **desde que não haja desestruturação da carreira nem atribuição de atividades técnicas a outros comissionados**, sem prejuízo da observância das determinações já fixadas por este Tribunal nestes autos (peças 44 e 68) quanto à exclusão dos demais cargos exclusivamente comissionados e à necessária adequação da disciplina normativa municipal.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

do Estado do Paraná, por meio da 5ª Procuradoria de Contas, **mantendo a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 4249/24 - Tribunal Pleno (peça 44), integrada, quanto aos pontos omissos, pelo Acórdão n.º 2691/25 - Tribunal Pleno (peça 68)**, em sede de Embargos de Declaração.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se o feito à Diretoria de Protocolo, para que, conforme o artigo 32, § 3º, do Regimento Interno[5], promova a inversão do processo ao Relator originário.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, por meio da 5ª Procuradoria de Contas, mantendo a decisão consubstanciada no Acórdão nº 4249/24 - Tribunal Pleno (peça 44), integrada, quanto aos pontos omissos, pelo Acórdão nº 2691/25 - Tribunal Pleno (peça 68), em sede de Embargos de Declaração;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo,

[5] **Art. 32.** Como Relator, compete ao Conselheiro: [...]
§ 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98

para que, conforme o artigo 32, § 3º, do Regimento Interno[6], promova a inversão do processo ao Relator originário.

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 de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[6] **Art. 32.** Como Relator, compete ao Conselheiro: [...]
§ 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.EN98