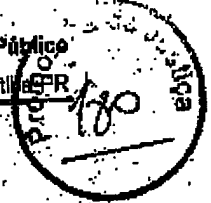




MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguaçu, 478, Alto da Glória, Curitiba/PR



CONSULTA Nº 055/2013

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO Nº MPPR-0143.13.000201-5

INTERESSADA: 1ª Promotoria de Telêmaco Borba

ASSUNTO: Gratificação de representação concedida aos Procuradores do Município de Telêmaco Borba.

1. Relatório

Trata-se do Procedimento Preparatório nº 0143.13.000201-5, instaurado em 31.07.2013, com o objetivo de averiguar a legalidade da concessão de "gratificação de representação" aos Procuradores Municipais de Telêmaco Borba.

Em 10.08.13, a Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba foi oficiada a encaminhar: "a) informações de todos os servidores municipais que recebem a chamada 'gratificação de representação'; b) percentual das gratificações de representação que recebem referidos servidores e o valor nominal de cada uma; e c) data de início de recebimento das referidas gratificações" (Ofício nº 362/2013 - fl. 14).

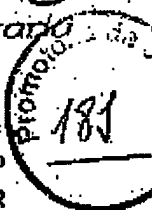
Em resposta, a Prefeitura informou (Ofício nº 120/2013/GP - fl. 12), o rol de servidores municipais que atualmente estão recebendo a "gratificação de representação" e que todos são integrantes da Procuradoria do Município. Ademais, comunicou que o percentual desta gratificação é de 100% (cem por cento) do vencimento base do cargo de Procurador do Município, o que equivale a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



R\$ 2.287,50 (dois mil, duzentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos), estando esta verba prevista no art. 44 da Lei Municipal nº 1.592/2007 (fls. 18-52).

Posteriormente, a Associação dos Procuradores do Município de Telêmaco Borba manifestou-se nos autos (fls. 57-67) alegando, em síntese, que: i) a autonomia municipal é protegida constitucionalmente pelos artigos 18 e 60, § 4º da Constituição Federal; ii) o Município deve ser regido por sua Lei Orgânica, conforme prevê o art. 29 da Constituição Federal; iii) o Município adotou o regime estatutário, o qual é norteado pela Lei Municipal nº 1.883/2012; iv) a "gratificação de representação" é assegurada aos Procuradores Municipais nos artigos 43 e 44 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município – LOPGM, estando em perfeita consonância com o art. 102 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei nº 1.883/2012); v) a função gratificada não se confunde com a "gratificação de representação"; vi) a "gratificação de representação" é inerente ao cargo de Procurador do Município, seja efetivo ou comissionado; vii) outros órgãos públicos também prevêem o provimento de gratificações independentemente do tipo de provimento do cargo e, por fim; viii) deve se atribuir observância ao princípio da irredutibilidade de subsídios. Foram juntados os documentos de fls. 68-166.

Após, os autos foram encaminhados a este CAOP para o esclarecimento dos seguintes pontos:

- a) É possível o recebimento de "gratificação de representação" pelos funcionários efetivos que exercem as suas funções como Procuradores Jurídicos do Município?
- b) É possível o recebimento de "gratificação de representação" por funcionários que exercem função comissionada, em especial o Procurador Geral do Município?
- c) Para o recebimento dessas "gratificações de representação" a função exercida pelos procuradores jurídicos deve ser de dedicação exclusiva ao Município? Ou seja, não poderá exercer a advocacia privada?

2



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



É, em síntese, o que consta. Passa-se à manifestação.

2. Das considerações do CAOP/Patrimônio Público

2.1 Autonomia municipal em relação ao regime jurídico de seus servidores

Os entes municipais são dotados de autonomia política, financeira e administrativa sendo, de tal forma, competentes para gerirem seus próprios negócios. Desta forma, possuem capacidade, por exemplo, de auto-organização, autogoverno, de legislar sobre as matérias de sua competência e de organizar e administrar os seus serviços de interesse local.

Neste sentido, destaca-se o posicionamento de José Afonso da Silva¹:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- (a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- (b) capacidade de auto-governo, pela elejividade do Prefeito e dos vereadores das respectivas Câmaras Municipais;
- (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- (d) capacidade de autoadministração (administração própria para manter e prestar serviços de interesse local) (grifo nosso).

Acerca desta autonomia, entende Pinto Ferreira²:

O Município constitui a grande escola pública da liberdade. Somente onde floresce o Municipalismo, por toda a parte, como uma grande instituição do civismo, se desenvolve com intensidade o culto da liberdade, da legalidade e do respeito à ordem constitucional. Por isso os juristas-sociólogos proclamam que as franquias liberais da civilização moderna se encontram vivamente associadas com o desabrochar e o florescimento da vida

¹ DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 641.

² FERREIRA, Pinto. O Município e a sua Lei Orgânica. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 10, p. 51, jan. 1995.

3



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

promotoria
1

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

municipal: [...] Realizar assim o governo próprio e a plenitude da autonomia municipal, nesta rica esfera da sociedade local, é sedimentar o país e preparar a coletividade para a prática dos grandes valores intelectuais e morais de autenticidade e fidelidade aos ideais da democracia, como eterna vocação da natureza humana.

Insta salientar que a autonomia dos Municípios é assegurada pelos artigos 18 e 29 da Constituição Federal. O art. 18 estabelece que a República Federativa do Brasil é composta pelos seguintes entes autônomos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em decorrência desta autonomia atribuída também aos Municípios, os mesmos são regidos por suas leis orgânicas municipais, as quais deverão atender aos princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual. É a redação do art. 29 da Constituição Federal:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] (grifo nosso).

Ressalta-se que a autonomia municipal é considerada preceito fundamental da Constituição Federal, em razão de ser elencada como um dos princípios constitucionais sensíveis, ao estar disposta na alínea "c" do inc. VII do art. 34 da Constituição Federal.

Desta forma, evidencia-se que o Município tem autonomia para gerir sua administração da maneira que melhor lhe convir, desde que observados os princípios constitucionais.

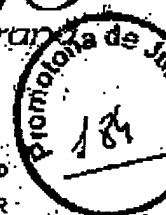
Em relação à capacidade dos Municípios de organizarem seus serviços e instaurarem o regime jurídico de seus serviços, destaca-se o seguinte trecho do Acórdão nº 829.566-1 do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

4
P



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Peraguaçu, 476, Alto da Glória, Curitiba-PR

Para o deslinde da questão, primeiramente, é necessário relembrar que o Município é um ente federado que possui autonomia política, financeira e administrativa, nos termos do art. 18, da Carta Magna, sendo que nos artigos 21 a 25 e 30 a 32, daquela Carta, estão definidas as competências de cada um dos entes da Federação, de modo a garantir o exercício de suas autonomias dentro de seus limites territoriais. Desta forma, cada ente político tem liberdade para organizar os seus serviços e instituir o regime jurídico do seu pessoal, desde que observadas as normas gerais constitucionais aplicáveis aos servidores públicos (arts. 37 e seguintes). Não cabe falar, portanto, em aplicação por extensão das normas que regem os servidores públicos federais ou estaduais aos servidores municipais, o que se torna possível apenas se a lei municipal assim determinar expressamente. (...) Em suma, só o Município pode estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores e nenhuma vantagem ou encargo do funcionalismo federal ou estadual se estende automaticamente aos servidores municipais, porque isto importaria em subordinação hierárquica do Município à União e ao Estado-membro. (TJPR, Acórdão nº 829566-1, Relator Des. Paulo Roberto Vasconcelos, julgado em 07.02.2012, publicado em 17.02.2012) (grifo nosso).

Desta forma, cabe ao Município estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, etc.

Os servidores públicos municipais são regidos pelas leis municipais, as quais devem obediência aos princípios constitucionais. Assim sendo, a aplicação de leis federais ou estaduais sobre o regime dos servidores municipais é inviável, uma vez que violaria a autonomia municipal assegurada pela Constituição Federal, acarretando na quebra do princípio do pacto federativo.

É o entendimento de Diógenes Gasparini³.

A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais. Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições

³ GASPARINI, Diógenes, *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

Promotoria de J.
185

constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação (grifo nosso).

No presente caso, verifica-se que os servidores públicos do Município de Telêmaco Borba possuem o regime estatutário, atualmente regulamentado pela Lei Municipal nº 1.883/2012.

Salienta-se que existe a possibilidade de alguns órgãos serem regidos por legislação própria. É exatamente este o caso dos servidores da Procuradoria do Município de Telêmaco Borba, os quais são regidos por lei específica, qual seja a Lei nº 1.592/2007 (Legislação Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Telêmaco Borba).

2.2 Organização da Procuradoria do Município - Lei nº 1.592/2007

Como foi visto, a carreira dos Procuradores Municipais de Telêmaco Borba é regulada pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Telêmaco Borba - Lei nº 1.592/2007. A referida lei regulamenta as competências, a estrutura e organização da Procuradoria do Município, além de estabelecer o regime jurídico de seus servidores e demais encargos técnico-judiciários, conforme é previsto em seu art. 1º⁴.

Ressalta-se que a Procuradoria do Município de Telêmaco Borba goza de autonomia administrativa e possui dotação orçamentária própria, conforme estabelece o art. 4º da Lei nº 1.592/2007.

⁴ Art. 1º da Lei 1.592: "Esta lei Complementar consolida a Legislação Orgânica da Procuradoria Geral do Município, redefinindo as suas competências, estrutura e organização, dispondo, ainda sobre o regime jurídico de seus servidores e demais encargos técnico-jurídicos, no âmbito do Município de Telêmaco Borba".

Handwritten signature and initials.

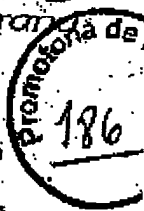


MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público

Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



Acerca da importância de se atribuir autonomia aos advogados públicos, destaca-se o seguinte entendimento doutrinário⁵:

A independência e autonomia no trabalho desenvolvido pelos advogados públicos, assim como nas demais carreiras de estado, como se vê, são fundamentais para que as políticas a serem implementadas o sejam com isenção e correção, pois legitimadas por profissionais com comprometimento técnico e orgânico, sem qualquer vinculação com compromissos político-partidários, mas sim com o serviço público, com políticas de estado. A defesa das prerrogativas da função pública, portanto, nada mais é do que a defesa da própria instituição administrativa para satisfação do interesse público e da efetivação dos princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência. As garantias de independência são a garantia da institucionalização do ente de Estado que ele representa, quer seja União, Estado, Município, pois torna efetiva a ação controladora sobre a juridicidade dos atos do Poder Público. É toda e qualquer usurpação das prerrogativas do cargo deve ser combatida, seja mediante ações judiciais, seja mediante a busca da independência e autonomia funcionais, o que deve ser a base da atuação da advocacia pública, haja vista a sua importância para a justiça e o Sistema Federativo Brasileiro. Deve, portanto, o Advogado Público possuir autonomia, a fim de expressar seu entendimento à luz do direito, salvaguardando os interesses coletivos de forma comprometida com os dispositivos e princípios constitucionais e legais que norteiam sua atuação. O servidor de carreira não está inserido na luta pelo poder político-partidário, mas sim vinculado à causa institucional do ente que representa como expressão do seu trabalho. (grifo nosso)

Diante desta independência e autonomia funcional, a Procuradoria Municipal é dotada de competência para regulamentar o regime jurídico de seus servidores públicos, o que se fez pela Lei nº 1.592/1997.

Desta forma, o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Telêmaco Borba se aplica apenas subsidiariamente aos servidores da Procuradoria do Município, conforme estabelece o § 2º do art. 40 da Lei nº 1.592/1997⁶.

⁵ NERY, Cristiane da Costa. A constitucionalização da carreira do procurador Municipal – função essencial e típica do Estado. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 12, p. 7, n. 60, mar. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34608>. Acesso em 31 jul. 2013).

⁶ Art. 40, § 2º. "Aplica-se, subsidiariamente, aos membros da carreira de Procurador do Município, o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Telêmaco Borba".



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

promotoria de justiça
187

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

2.3 Gratificação de representação

De modo geral, as gratificações são as vantagens pecuniárias, de natureza precária, atribuídas aos servidores públicos, com o escopo de remunerá-los por serviços desenvolvidos em condições incomuns de trabalho.

Na definição de Diógenes Gasparini⁷, as gratificações:

São vantagens de ordem pecuniária outorgadas aos servidores públicos que desempenham serviços comuns em condições incomuns ou anormais de segurança, salubridade ou onerosidade, ou concedidas a título de ajuda em face de certos encargos pessoais. (grifo nosso)

Hely Lopes Meirelles⁸ distingue a gratificação dos adicionais, ao asseverar que:

O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor.

No entanto, na prática, esta distinção não está sendo realizada, conforme esclarece Fernanda Marinela⁹:

Todavia, essa distinção (entre adicional e gratificação) não vem sendo realizada pelos atuais diplomas, que tratam das duas vantagens sem distingui-las. Na orientação do STF, a gratificação é vantagem de caráter geral, extensiva a todos os servidores em exercício no ente

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 287.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 405.

⁹ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*, 6ª edição. Niterói: Editora Impetus, 2012, p. 720.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça
188

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

público, expressamente incorporável aos proventos de aposentadoria¹⁰ (...).

A jurisprudência entende que existem gratificações de representação que são incitadas ao cargo, possuindo natureza fixa e sendo devida a todos os servidores que exercem determinado cargo. Ou seja, o entendimento jurisprudencial desconsidera a necessidade de que os serviços sejam prestados em condições incomuns de trabalho como requisito ao recebimento das gratificações.

Nesse sentido, são seguintes decisões:

ESTATUTO DA POLÍCIA CIVIL, ARTIGO 83 QUE ESTABELECE A BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO SOBRE OS "VENCIMENTOS"; CONCEITO DE "VENCIMENTOS" QUE ENGLOBALA O BÁSICO DA CATEGORIA ACRESCIDO DAS GRATIFICAÇÕES FIXAS. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO QUE TEM NATUREZA FIXA, EIS QUE É DEVIDO A TODO E QUALQUER INTEGRANTE DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL TÃO SOMENTE PELO EXERCÍCIO DO CARGO, VERBA DE REPRESENTAÇÃO QUE É INCITA AO CARGO E QUE, POR ISSO, DEVE COMPOR A BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO NESTE ASPECTO. "Tradicionalmente, a doutrina tem distinguido três tipos de retribuição pecuniária paga ao servidor público, quais sejam: vencimento, vencimentos e remuneração. Vencimento, assim grafado no singular, corresponde à própria retribuição pecuniária básica a que tem direito o servidor pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei, sem qualquer vantagem adicional. Refere-se ao padrão ou à referência do cargo, normalmente simbolizado por letra, número ou combinação de ambos. Vencimentos, grafado no plural, é o tipo de contraprestação que tem em sentido mais amplo e compreende a retribuição pecuniária a que tem direito o servidor pelo exercício de cargo público (o vencimento), acrescida pelas vantagens pecuniárias fixadas (adicionais e gratificações). Finalmente, a remuneração compreende os vencimentos e todas as vantagens pecuniárias variáveis ou não fixas. PRELIMINAR DE MÉRITO AFASTADA. APELAÇÃO DESPROVIDA. (TJPR - Apelação Cível n.º 406.486-2, 4ª Cam. Cível, Rel. Des. Marco de Luca Fanchin, julg. 03.12.2007) (grifo nosso).

¹⁰ Nesse sentido: STF, AI 437.175, Relator Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 12.08.2003, publicado em 05.09.2003 e STF, RE 244697/SP, Relatora Min. Ellen Gracie, julgado em 31.08.2001, publicado em 10.11.2000.

9



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

138

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 476, Alto da Glória, Curitiba-PR

RECURSO ESPECIAL ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURADORES AUTÁRQUICOS. BASE DE CÁLCULO. VENCIMENTO BÁSICO DO SERVIDOR. INTELIGÊNCIA DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DO DECRETO-LEI Nº 2.333/87¹¹ E ARTIGO 1º DO DECRETO-LEI Nº 2.268/85. PRECEDENTES. 1. A Egrégia Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça firmou já entendimento no sentido de que o prequestionamento consiste na apreciação e na solução, pelo tribunal de origem, das questões jurídicas que envolvam a norma positiva tida por violada, não requisitando, necessariamente, que o acórdão impugnado faça expressa referência ao dispositivo de lei tido como violado (cf. REsp nº 155.621/SP, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, In DJ 13/9/99). 2. A Egrégia 3ª Seção desta Corte Superior de Justiça, por intermédio de suas duas Turmas, firmou já entendimento no sentido de que a vantagem denominada representação mensal, estendida aos Procuradores Autárquicos por força do Decreto-lei nº 2.333, de 11 de junho de 1987, deve ser calculada sobre o vencimento básico dos servidores. 3. A pretensão de que a representação mensal tenha como base de cálculo a remuneração do servidor viola o artigo 37, inciso XIV, da Constituição da República, que veda a sobreposição de vantagens. Inteligência do parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 2.333/87. 4. Recurso conhecido e provido. (STJ, REsp 411280, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 04.06.2002, publicado em 19.12.2002).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURADOR AUTÁRQUICO INSS. INCIDÊNCIA SOBRE O TOTAL DA REMUNERAÇÃO. 1. A GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO CRIADA PELO DEC. LEI 2268/85, ESTENDIDA AOS CARGOS PRIVATIVOS DE BACHAREL EM DIREITO, DEVE SER PAGA AOS PROCURADORES DO INSS, NO PERCENTUAL DE 100% SOBRE

¹¹ Art. 1º do Decreto n. 2.333. Aos integrantes das carreiras e categorias funcionais, estruturadas pelo Decreto-lei nº 2.192, de 28 de dezembro de 1984; e pela Lei nº 5.968, de 11 de dezembro de 1973, e demais membros da Advocacia Consultiva da União, pertencentes aos órgãos a que aludem os artigos 3º, itens I a IV, com seu § 1º, e 11, do Decreto nº 93.237, de 9 de setembro de 1986, será devida:

I - a representação de que trata o artigo 1º do Decreto-lei nº 2.268, de 13 de março de 1985, alterado pelo artigo 3º da Lei nº 7.333, de 2 de julho de 1985, àqueles ocupantes de cargos efetivos ou empregos permanentes, privativos de Bacharel em Direito; e Vide Lei nº 9.651, de 1998
II - a gratificação de que trata o artigo 1º do Decreto-lei nº 1.709, de 31 de outubro de 1979, alterado pelo artigo 16 da Lei nº 7.333, de 2 de julho de 1985, àqueles ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, privativos de Bacharel em Direito, que não a percebam.

§ 1º A representação mensal, devida aos membros do Ministério Público e da Advocacia Consultiva da União, incorpora-se aos respectivos vencimentos e salários para efeito de cálculo das demais vantagens. Vide Lei nº 9.651, de 1998. (...)

10



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

promotoria de
190

Corpo de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 476 - Alto da Glória, Curitiba-PR

OS SEUS VENCIMENTOS. 2. VENCIMENTOS, CONFORME DEFINEM A LEI 8852/95 E A DOUTRINA, DEVE SER ENTENDIDO COMO VENCIMENTO BÁSICO MAIS AS VANTAGENS PECUNIÁRIAS REFERENTES AO CARGO. 3. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS. (TRF-5 - AMS: 72238 PE 2080.05.00.025084-6, Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. Data do Julgamento: 23/05/2001, Primeira Turma. Data de Publicação: DJ DATA-06/07/2001. PÁGINA 262)

Especificamente sobre o recebimento de gratificação de representação pelos Procuradores Municipais, destaca-se a seguinte decisão:

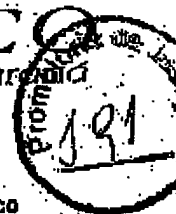
ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCURADORES JUDICIAIS DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA - GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO E GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 4.149/94 E DECRETO MUNICIPAL Nº 9.707/95 - APOSENTADOS E PENSIONISTAS - EXTENSÃO DO BENEFÍCIO. 1. A gratificação de representação, criada pela Lei Municipal nº 4.149/94, do Município de Vitória, é devida a todos os Procuradores Judiciais do Município de Vitória pelo simples exercício do referido cargo público, não estando subordinado seu pagamento a nenhuma condição ou circunstância excepcional do servidor, seja pessoal ou funcional. A referida gratificação de representação, tal como concebida, não constitui gratificação pro labore faciendo, tendo - a toda evidência - natureza salarial. 2. Os Procuradores Judiciais do Município de Vitória tem direito, independentemente de qualquer produção jurídica, a um mínimo de 25 (vinte e cinco) pontos, mensalmente, a título de gratificação de produtividade, nos termos do art. 8º, da Lei Municipal nº 4.149/94, do Município de Vitória, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.707/95, o que significa dizer que o pagamento daquele número mínimo de pontos confere à referida gratificação de produtividade natureza eminentemente salarial. 3. A Carta Federal assegura revisão dos proventos e pensões sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade. 4. Apelações não providas, prejudicada a remessa necessária. (TJ/ES, Remessa Necessária nº 24020099206, Relator Des. Arníbal de Rezende Lima, julgado em 25/10/2005, publicado em 11/01/2006).

A atribuição de gratificação de representação aos Procuradores do Município de Telêmaco Borba é possível, sendo assegurada pelo art. 43 da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

1592/1997¹². Especificamente sobre esta gratificação, dispõem os artigos 44 e 45 da referida lei:

Art. 44. A gratificação de representação devida ao Procurador do Município corresponderá ao percentual de 100% (cem por cento), que será calculada sobre o respectivo vencimento-base do cargo de procurador Municipal, garantida a sua incorporação para efeitos de aposentadoria e disponibilidade.

Parágrafo único. A gratificação tratada no "caput" é devida unicamente aos Procuradores em exercício na Procuradoria Geral do Município, ou atuando em qualquer órgão da Administração Pública do Município de Telêmaco Borba, quer em cargo comissionado, quer no exercício das atribuições inerentes ao cargo de Procurador do Município, por expressa designação do Procurador geral.

Art. 45. O biênio de tempo de serviço e a gratificação de que se trata o artigo anterior será calculado sobre o vencimento-base do cargo de "Procurador Municipal" e incorporam-se aos vencimentos para todos os efeitos legais, inclusive para aposentadoria e disponibilidade.

Desta forma, os Procuradores do Município de Telêmaco Borba que se enquadrem no parágrafo único do art. 44 da Lei Orgânica do Município podem receber a gratificação de representação. Destaca-se que este dispositivo estabelece expressamente que a gratificação de representação também será devida aos Procuradores do Município que estejam exercendo cargo em comissão em qualquer órgão da Administração Pública de Telêmaco Borba.

Acerca dos direitos dos ocupantes de cargos comissionados, cumpre destacar o entendimento de Lúcia Valle Figueiredo¹³.

Com relação aos direitos, os que ocupam cargos em comissão são, tão funcionários quanto os efetivos. A única diferença é a precariedade da

¹² Art. 43 da Lei 1592/1997: "Além do vencimento, constituem vantagens pecuniárias do Procurador do Município, a gratificação de representação, o biênio por tempo de serviço e os honorários advocatícios auferidos com a atividade profissional destes em exercício no serviço público municipal, na forma indicada nesta lei".

¹³ FIQUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*, 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 612.

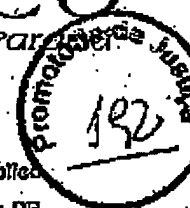


MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público

Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



permanência no cargo. Porém, têm direito às férias, aos adicionais por tempo de serviço (quando existentes) e às licenças.

Desta forma, os Procuradores Municipais que estejam exercendo cargo comissionado também podem receber a gratificação de representação. Ressalte-se, no entanto, que nesta hipótese a ilegalidade não está na gratificação, mas na forma do provimento, pois não se entende admissível o provimento em comissão para a carreira de advogado público, exceto o caso do Procurador-Geral.

Insta salientar que existe o posicionamento doutrinário de que não seriam passíveis de receberem gratificações unicamente os agentes públicos remunerados por subsídios¹⁴, uma vez que esta modalidade remuneratória não comportaria nenhum tipo de complemento.

Ao tratar sobre os direitos e vantagens de ordem pecuniária dos servidores públicos, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵ afirma:

Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisíveis e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie (grifo nosso).

¹⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que são agentes públicos remunerados por subsídios: "(1) o Presidente, o Vice-Presidente da República e (2) os Ministros de Estado (art. 49, VIII); (3) OS Governadores, Vice-Governadores e (4) os Secretários Estaduais (art. 28, § 2º); (5) os Prefeitos, Vice-Prefeitos e (6) os Secretários Municipais (art. 29, V); (7) os Senadores e (8) os Deputados Federais (art. 49, VII); (9) OS Deputados Estaduais (art. 27, § 2º); (10) Vereadores (art. 29, VI) – isto é, os agentes políticos; (11) os Ministros do STF (art. 48, XV), (12) dos Tribunais superiores e os componentes dos demais Tribunais judiciais e (13) os Magistrados em geral (arts. 93, V, e 96, II, "b") – todos, aliás, já expressamente referidos ou compreendidos na dicção do precitado art. 39, § 4º. Além desses agentes, por força do art. 135: (14) os membros do Ministério Público, (15) os membros da Advocacia Geral da União, (16) da Defensoria Pública, (17) os Procuradores de Estado e do Distrito Geral (não os do Município, pois não foram contemplados no arrolamento referido). E mais: (18) os servidores policiais das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, em decorrência do art. 144, § 9º (...); (19) os Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 29ª edição, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 277-278).

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 29ª edição, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 276.

13



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba



Como os Procuradores Municipais não são remunerados por subsídios, é pacífico que podem receber gratificações e demais complementos, desde que preenchidos os requisitos legais para a concessão dos benefícios.

Em relação à remuneração dos Procuradores Municipais, cumpre destacar o entendimento de Diógenes Gasparini¹⁶.

Os Procuradores Municipais recebem remuneração, pois não foram submetidos ao regime de subsídio. Com efeito, o artigo 135 da Lei maior Federal só faz referência aos servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II (Advocacia-Geral da União) e III (Defensoria Pública) e o art. 132, inserida na primeira dessas seções, somente menciona Procuradores Estaduais e Distritais. Sendo assim, resta evidente que os procuradores municipais não recebem subsídios (grifo nosso).

Ademais, mesmo que os Procuradores Municipais fossem remunerados por subsídio, haveria a possibilidade de receberem gratificações, pois existe o entendimento de que a própria Constituição Federal relativiza a proibição do recebimento de subsídio com os demais acréscimos.

Esta relativização da impossibilidade de serem cumulados acréscimos aos subsídios é decorrente da redação do § 3º do art. 39 da Constituição Federal, o qual determina que se aplica aos servidores públicos vários dos direitos previstos no artigo 7º da Constituição Federal. É a redação:

Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Dentre estes direitos dos servidores públicos estampados no artigo 7º da Constituição Federal, destacam-se: a) o recebimento de décimo terceiro

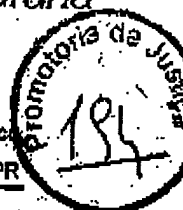
¹⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 245



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



salário (inciso VIII), b) a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno (inciso IX); c) remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal (inciso XVI) e; d) gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal (inciso XVIII).

Acerca da possibilidade de pagamento de acréscimo aos agentes públicos que são remunerados através de subsídio, destaca-se o entendimento de Odete Medauar¹⁷.

O sentido de parcela única, sem qualquer acréscimo, é atenuado pela própria Constituição Federal; o § 3º, do art. 39 assegura aos ocupantes de cargos públicos vários direitos previstos para os trabalhadores do setor privado: décimo terceiro salário, salário-família, adicional noturno, remuneração por serviço extraordinário, adicional de férias; tais direitos representam acréscimos ao subsídio. Também não se pagas aos agentes públicos despesas decorrentes do exercício do cargo, como é o caso das diárias e ajuda de custo.

Nesse mesmo sentido, entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸.

No entanto, embora o dispositivo fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX.

Diante do exposto, este CAOP entende ser possível o recebimento de gratificação de representação pelos Procuradores do Município de Telêmaco Borba, a qual está expressamente prevista nos artigos 43, 44 e 45 da Lei Orgânica da Procuradoria do Município de Telêmaco Borba.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 297.

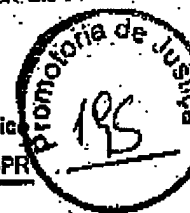
¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguessu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



2.4 Exercício da advocacia por Procurador do Município

Os Procuradores do Município podem exercer a advocacia privada, salvo se houver lei municipal dispondo em contrário. Em notícia sobre as atividades do Procurador Municipal, vinculada no site do STF, destacou-se que¹⁹:

Um dos grandes atrativos dessa carreira (procurador do município) é a possibilidade de conciliar a advocacia pública com a advocacia privada. O procurador municipal pode dedicar-se à defesa de clientes na esfera privada sem nenhum problema.

Ao analisar o Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994), verifica-se que os Procuradores dos Municípios não foram elencados dentre os agentes públicos que estão impedidos de exercer a advocacia. Conforme estabelece o art. 30 do Estatuto da OAB:

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:

- I - os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora;
 - II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.
- Parágrafo único: Não se incluem nas hipóteses do inciso I os docentes dos cursos jurídicos.

Em relação ao Município de Telêmaco Borba, a Lei Orgânica da Procuradoria do Município estabelece que os Procuradores Municipais poderão exercer a advocacia privada desde que não haja interesse envolvido da Administração Pública Municipal. É a redação do artigo 84 da referida norma:

¹⁹ STF. As atividades de um Procurador Municipal no Programa Carreiras desta Semana. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=117336>, acesso em 05.09.2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Peraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR



Ao Procurador do Município, sob pena de responsabilidade disciplinar e consequente perda do cargo, é proibido:

- I – receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens ou vantagens nos processos submetidos ao seu exame ou patrocínio;
- II – patrocinar a defesa de terceiros em qualquer processo judicial ou administrativo em que haja interesse do Município. (grifo nosso)

Desta forma, verifica-se que somente não poderá ser exercida a advocacia privada pelos Procuradores Municipais nas causas em que haja o interesse do Município.

Ressalta-se que esta prerrogativa dos Procuradores Municipais podem exercer a advocacia privada não se estende ao Procurador Geral do Município, tendo em vista a vedação do art. 29 do Estatuto da OAB:

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).

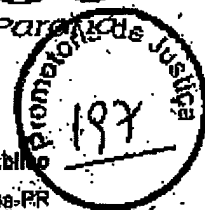
Quanto à concessão da gratificação de representação aos Procuradores do Município de Telêmaco Borba, não existe nenhum dispositivo legal que vede seu recebimento aqueles que exerçam também a advocacia privada.

Ademais, conforme estabelecem os artigos 43, 44 e 45 da Lei nº 1.592/1997, o exercício exclusivo da carreira de Procurador Municipal não é considerado requisito para a obtenção de gratificação de representação. Desta forma, podem receber gratificação de representação tanto os Procuradores do Município que possuam dedicação exclusiva, quanto os que também desempenhem a advocacia privada.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público
Rua Paraguassu, 478, Alto da Glória, Curitiba-PR

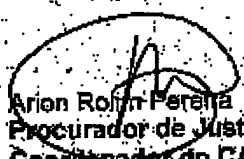
3. Conclusão

Diante do exposto, este Centro de Apoio sustenta que os Procuradores do Município podem receber a gratificação de representação, mesmo que estejam exercendo função comissionada, não sendo condição para o recebimento deste benefício a dedicação exclusiva ao Município, conforme se depreende da redação dos artigos 43, 44 e 45 da Lei Orgânica da Procuradoria de Telêmaco Borba.

Ademais, os Procuradores do Município poderão exercer a advocacia privada, desde que com observância ao inc. II do art. 84 da Lei Orgânica do Município. Há exceção somente em relação ao Procurador-Geral do Município, a quem é vedado o exercício da advocacia privada por força do art. 29 do Estatuto da OAB.

Por fim, na expectativa de que as considerações tecidas tenham contribuído para o esclarecimento das questões suscitadas, este Centro de Apoio reitera estar à disposição para quaisquer esclarecimentos e/ou debates que se fizerem necessários.

Curitiba, 04 de outubro de 2013.


Arion Rolin Peres
Procurador de Justiça
Coordenador do CAOP

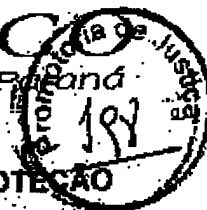

Cláudio Sérgio Diniz
Promotor de Justiça

Renata Carvalho Kobus
Assessora Jurídica



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO
AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E À ORDEM TRIBUTÁRIA
GABINETE DO COORDENADOR**

Ofício nº 532/2013	PROT. CAOPPPOT 0238/2013
INTERESSADO: 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TELEMACHO BORBA	
ASSUNTO: O Promotor de Justiça Fernando Cubas Cesar encaminhou o Procedimento Preparatório nº. 0143.13.000201-5, contendo 1 volume, para consulta jurídica.	

1 - Recebi hoje.

2 - Encaminhe-se à Assessora Jurídica

Revata

para consulta.

Curitiba, 14 de agosto de 2013.

CLAUDIO SMIRNE DINIZ
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

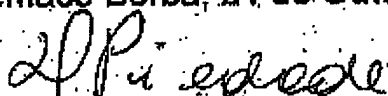
do Estado do Paraná



CERTIDÃO

Certifico que os autos permanecem paralisados, aguardando conclusão em virtude da promoção do Promotor Titular Dr. Fernando Cubas Cesar para a comarca de entrância final de Paranaguá e, a Promotora Substituto Dr. Marcos Antonio Lopes Stamm encontra-se designado para atuar somente para feitos de urgência.

Telêmaco Borba, 21 de Outubro de 2013.


Daniele Pinheiro Piedade

Assessora Jurídica da Promotoria de Justiça

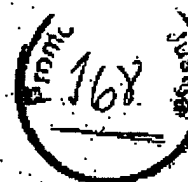


MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TELEMÁCO BORBA/PR

Ofício n. 532/2013

Procedimento Preparatório nº MPPR 0143.13.000201-5



Telemáco Borba, 7 de agosto de 2013.

Excelentíssimo Senhor Doutor

Venho, respeitosamente, encaminhar o presente caderno ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público (CAOP-Patrimônio Público) solicitando consulta pelos profissionais da Equipe Técnica para nortear a melhor conclusão ministerial. Desde já apresenta as seguintes indagações a respeito da situação:

- a) É possível o recebimento de "gratificação de representação" pelos funcionários efetivos que exercem suas funções como Procuradores Jurídicos do Município?
- b) É Possível o recebimento de "gratificações de representação" por funcionários que exercem função comissionadas, em especial o Procurador Geral do Município?
- c) Para o recebimento dessas "gratificações de representação" a função exercida pelos procuradores jurídicos deve ser de dedicação



MINISTÉRIO PÚBLICO

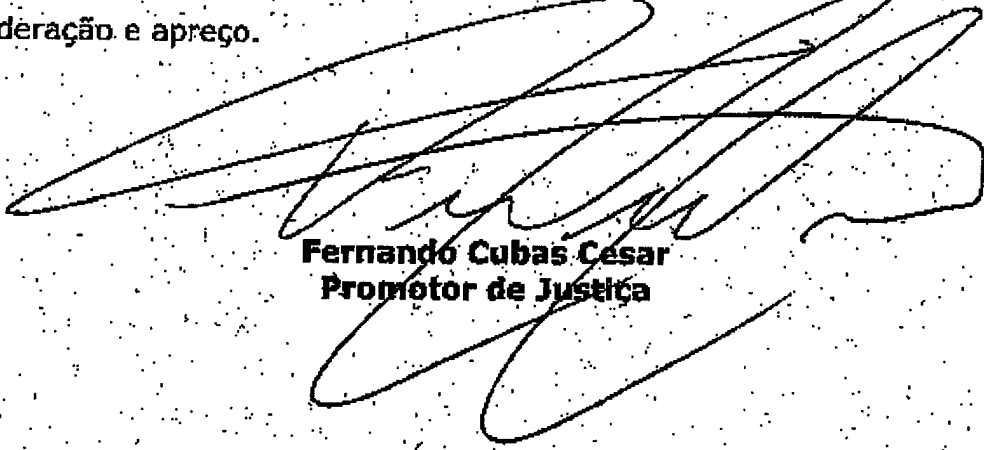
do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TELEMÁCO BORBA/PR

exclusiva ao Município? Ou seja, não poderá
exercer advocacia privada?



Ao ensejo, renovo meus protestos de
consideração e apreço.


Fernando Cubas Cesar
Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor Doutor
D.D. Arion Rolim Pereira
Procurador de Justiça - Coordenador do Centro de Apoio de Proteção
ao Patrimônio Público.
Rua Paraguassu, nº 478, Alto da Glória.
Curitiba/PR.
CEP: 80.030-270



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária e
Núcleo de Auditoria e Perícias
Rua Paraguassu, 478 - Juvevê - Curitiba-PR - 80030-270
Fone (41) 3250-9700 / fax: (41) 3252-7267 e-mail: caoppj@mp.pr.gov.br

Ofício nº 0228/2013

(Referente ao PROTCAOPPPOT nº 0238/2013)

Curitiba, 09 de outubro de 2013.

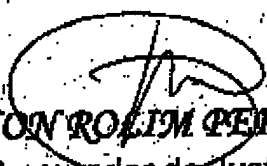


Senhor Promotor de Justiça

Cumprimentando-o, sirvo-me do presente para
restituir o Procedimento Preparatório nº 0143.13.000201-5, juntamente com
a consulta jurídica nº 055/2013.

Sendo o que se apresenta para o momento,
subscrevo.

Atenciosamente.


ARION ROLIM PEREIRA
Procurador de Justiça

Excelentíssimo Senhor

Doutor FERNANDO CUBAS CESAR

DD. Promotor de Justiça da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de
Telemaco Borba

Rua Leopoldo Voigt, 075 - Centro

84261-160

Telemaco Borba - PR

mm