

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO**

YVES DE FIGUEIREDO ROLEMBERG MENDONÇA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, SOB A ÓTICA DA ISONOMIA, DA
LIMITAÇÃO REMUNERATÓRIA DOS PROCURADORES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS A 90,25% DO SUBSÍDIO MENSAL DOS MINISTROS DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Belo Horizonte

2022

Yves de Figueiredo Rolemberg Mendonça

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, SOB A ÓTICA DA ISONOMIA, DA
LIMITAÇÃO REMUNERATÓRIA DOS PROCURADORES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS A 90,25% DO SUBSÍDIO MENSAL DOS MINISTROS DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo apresentado no curso de Especialização em
Direito Administrativo da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título
de especialista.

Orientadora: Prof. Dra. Daniella Mello Coelho Haikal.

Belo Horizonte

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO YVES DE FIGUEIREDO ROLEMBERG MENDONÇA

Realizou-se, no dia 10 de agosto de 2022, às 17:00 horas, Plataforma virtual (Zoom), da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, SOB A ÓTICA DA ISONOMIA, DA LIMITAÇÃO REMUNERATÓRIA DOS PROCURADORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS A 90,25% DO SUBSÍDIO MENSAL DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, apresentada por YVES DE FIGUEIREDO ROLEMBERG MENDONÇA, número de registro 2021659474, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal - Orientador (UFMG), Prof(a). Eurico Bitencourt Neto (UFMG), Prof(a). Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel (UFMG).

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 18/08/2022, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel, Usuário Externo**, em 23/09/2022, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1677280** e o código CRC **E395CED8**.

RESUMO

Através da Emenda Constitucional nº 41/2003, o art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988 teve a sua redação alterada para prever um subteto remuneratório diferenciado para os Desembargadores de tribunais de justiça, consistente em, no máximo, 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF. Tal regra previu a aplicação deste mesmo limite aos membros dos ministérios públicos estaduais, aos Procuradores estaduais e municipais e aos Defensores Públicos estaduais. Contudo, o Pretório Excelso, na ADI 3854/DF, declarou a inconstitucionalidade de tal limitação no que toca aos juízes e desembargadores estaduais, sob o fundamento central de que a magistratura é uma carreira única, de modo que não poderia haver distinção entre o teto dos Juízes e Desembargadores federais – limitados à integralidade do subsídio dos membros do STF – e aquele aplicável aos magistrados estaduais. Não houve neste julgado, entretanto, enfrentamento direto quanto à constitucionalidade ou não da incidência do referido subteto – que, na prática, inexistente para a magistratura estadual – à carreira das Procuradorias estaduais e municipais, sendo o objetivo deste trabalho analisar se, à luz do princípio da isonomia, tal distinção é juridicamente válida. Especificamente quanto aos Procuradores municipais, o trabalho também avaliará se o decidido no âmbito do RE nº 663.696/MG (Tema 510) já é suficiente para convalidar a limitação remuneratória analisada. O marco teórico será o conceito de isonomia trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello, por meio do qual não se admite a concessão de tratamento normativo diferente para situações factualmente equivalentes. A hipótese a ser verificada é a inconstitucionalidade, por ofensa à isonomia, da submissão dos membros das Procuradorias estaduais e municipais ao subteto de 90,25% do subsídio mensal dos ministros do STF. A pesquisa se classificará como jurídico-dogmática, uma vez que terá como cerne a análise em abstrato de normas jurídicas, especialmente quanto à constitucionalidade da adoção de uma interpretação diferente em prol da magistratura, quando comparada com o limite remuneratório imposto às demais carreiras jurídicas de Estado. Quanto ao tipo genérico de pesquisa, seguir-se-á o jurídico-propositivo, já que será questionada a constitucionalidade do subteto remuneratório em questão e proposta a sua inaplicabilidade para as carreiras estatais supracitadas. Serão utilizados dados secundários para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam pesquisas bibliográficas e análises jurisprudenciais, fontes apropriadas para o entendimento da controvérsia. A pesquisa será qualitativa e seguirá a estratégia da análise de discurso.

Palavras-chave: ADI 3854/DF; Emenda Constitucional nº 41/2003; isonomia; RE nº 663.696/MG; teto remuneratório.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil - CRFB/1988 had its wording changed by the Constitutional Amendment n° 41/2003, on its art. 37, XI. That amendment fixed a differentiated remuneration called “sub-ceiling” for judges of courts of justice, consisting on a maximum of 90.25% of the monthly allowance compared to the Justices of the Supreme Court. This rule states this same limit to members of state public ministries (attorney generals), state and municipal prosecutors and state public attorneys. However, the Supreme Court, in the ADI 3854/DF, declared the unconstitutionality of such limitation regarding state, on the central basis that the magistracy is a single career, so that there could be no distinction between the ceiling of federal judges – limited to the full allowance of the Supreme Court members – and the one applicable to state magistrates. In this judgment, however, there was no direct confrontation regarding the constitutionality of the incidence of the sub-ceiling - which, in practice, does not exist for the state judiciary - to the careers of the state and municipal prosecutors' offices, being the objective of this work to analyze if, from the perspective of the principle of isonomy, such distinction is legally valid. Specifically regarding municipal prosecutors, the work will also assess whether the decision under RE n° 663.696/MG (Theme 510) is already sufficient to validate the analyzed remuneration limitation. The theoretical framework will be the concept of isonomy brought by Celso Antônio Bandeira de Mello, which main aspect is that the granting of different normative treatment for factually equivalent situations is not allowed. The hypothesis to be verified is the unconstitutionality, as an offense to equality, of the submission of members of state and municipal prosecutors to the subceiling of 90.25% of the monthly subsidy of the Supreme Court ministers. The research will be classified as legal-dogmatic, since it will focus on the abstract analysis of legal norms, especially regarding the constitutionality of adopting a different interpretation in favor of the judiciary, when compared with the remuneration limit imposed to other legal careers of State. Also, the legal-propositional model is chosen for the generic type of research, since the constitutionality of the remuneration sub-ceiling in question will be questioned and its inapplicability will be proposed for the aforementioned state careers. Secondary data will be used for the development of the research, which are bibliographic research and jurisprudential analysis, appropriate sources for understanding the controversy. The research will be qualitative and will follow the discourse analysis strategy.

Keywords: ADI 3854/DF; Constitutional Amendment n° 41/2003; isonomy; RE n° 663.696/MG; salary ceiling.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ISONOMIA COMO PRINCÍPIO NORTEADOR DA ORDEM JURÍDICA	8
3 LIMITE REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS PROCURADORES ESTADUAIS E ÀS DEMAIS CARREIRAS ESTADUAIS QUE INTEGRAM AS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	9
4 LIMITE REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS PROCURADORES MUNICIPAIS.....	19
5 CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS.....	26

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2003, a Constituição da República Federativa do Brasil foi emendada (EC nº 41/2003), tendo sido alterada a redação do art. 37, XI, nos seguintes moldes:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

(...)

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 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;

Na parte final do dispositivo constitucional supracitado, foi incluído o subteto remuneratório dos Desembargadores dos tribunais de justiça, que passaram a poder auferir subsídio de até noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal – STF. Por expressa previsão constitucional, este limite também seria aplicado às carreiras do Ministério Público, das Procuradorias e da Defensoria Pública.

Quando do julgamento da ADI 3854/DF, finalizado no dia 07 de dezembro de 2020, o STF entendeu pela inaplicabilidade do subteto remuneratório aos membros da magistratura estadual, uma vez que, não estando os juízes e desembargadores federais submetidos a tal limite de remuneração, seria inconstitucional o seu direcionamento unicamente aos magistrados estaduais, diante do caráter nacional da estrutura judiciária brasileira.

O problema que se apresenta reside na permanência da sujeição das demais carreiras jurídicas estaduais (e municipais, no que toca às Procuradorias) ao subteto remuneratório em questão, de forma que será analisado se há, ou não, ofensa à isonomia no tratamento diferenciado do limite de remuneração dos membros das Procuradorias, quando comparado com o aplicável aos integrantes da magistratura.

A presente pesquisa se justifica pela ausência de um posicionamento solidificado, por parte do Supremo Tribunal Federal – STF, acerca do limite remuneratório aplicável às carreiras das Procuradorias estaduais e municipais.

Quanto às Procuradorias municipais, o trabalho se faz necessário por motivos específicos. Não se desconhece que o STF, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 663.696/MG (julgado na sistemática de repercussão geral – Tema 510), ter explicitado, na tese aprovada, que os Procuradores Municipais estão inseridos na expressão “Procuradores” e, por isso, estão submetidos ao subteto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio dos Ministros do STF.

No entanto, posteriormente a tal julgado, foi decidida a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053, que reconheceu a constitucionalidade dos honorários advocatícios para advogados públicos. Nesta ação, restou consignado no dispositivo do acórdão, sem restrição quanto ao ente federativo ao qual o Procurador é vinculado, que a somatória do subsídio e dos honorários sucumbenciais devem respeitar o teto aplicável aos Ministros do STF.

Deste modo, considerando a dúvida fundada acerca do limite remuneratório específico dos Procuradores municipais, justifica-se também neste ponto o presente trabalho.

A hipótese a ser trabalhada é a da inconstitucionalidade, por ofensa à isonomia, da submissão dos membros da Advocacia Pública estadual e municipal ao subteto remuneratório de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos ministros do STF.

Também será alvo de confirmação a possibilidade de Procuradores municipais auferirem sua remuneração total, aqui entendida como a soma dos honorários sucumbenciais e do vencimento/gratificações/subsídio, até o valor do subsídio pago aos Ministros do STF, desde que o valor pertinente ao vencimento/gratificações/subsídio não ultrapasse o subteto remuneratório supracitado.

A pesquisa realizada se enquadrou como jurídico-dogmática, uma vez que teve como cerne a análise em abstrato de normas jurídicas, em especial daquela que se extrai do art. 37, XI, da Constituição Federal. A partir daí, seguiu-se o tipo metodológico jurídico-propositivo, pois questionou-se a constitucionalidade do subteto remuneratório previsto no referido dispositivo constitucional às carreiras das Procuradorias, com posterior conclusão acerca da existência ou não de ofensa à norma constitucional.

A pesquisa foi, também, qualitativa, pois foram buscadas informações não quantificáveis e que permitiram o aprofundamento da análise sobre o tema. Ademais, a pesquisa classificou-se como teórica, uma vez que a verificação da aplicabilidade ou não do subteto remuneratório em questão se deu por meio da análise de doutrina, normas constitucionais e jurisprudências.

Em relação à natureza dos dados, foram colhidos dados secundários para a viabilização da pesquisa, consistentes em pesquisas jurisprudenciais, buscas doutrinárias e análises da legislação constitucional vigente.

Por fim, é de se destacar que a abordagem do tema necessariamente trará também a discussão – embora não seja este o foco do trabalho – acerca do limite remuneratório aplicável aos membros dos ministérios públicos estaduais e das defensorias pública estaduais, tendo em vista que o dispositivo normativo que os sujeita ao subteto de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF é o mesmo aplicável aos Procuradores, qual seja o art. 37, XI, da Constituição Federal.

2 ISONOMIA COMO PRINCÍPIO NORTEADOR DA ORDEM JURÍDICA

Como início, importa salientar a relevância central do princípio da Isonomia dentro de um Estado Democrático. No âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, o princípio da igualdade ganhou expressa guarida no *caput* do art. 5º, dentro do título que cuida dos direitos fundamentais. Confira-se: “art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)” (grifo nosso).

A fim de bem conceituar, para este trabalho, o significado concreto do princípio da isonomia, vale transcrever as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 10):

A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes. Em suma: dúvida não padece que, ao se cumprir uma lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes.

Tal conceituação evidencia a impossibilidade de ser concedido tratamento normativo desigual para situações factualmente idênticas, sob pena de subversão ao basilar princípio da igualdade estabelecido na ordem constitucional.

Segundo o referido doutrinador, o real alcance do princípio da isonomia não deve se restringir a equiparar indivíduos dentro de uma mesma norma jurídica, mas sim proibir que tal norma seja editada em contrariedade ao princípio geral da igualdade, ferindo a necessária concessão de tratamento equânime entre as pessoas.

Em outras palavras, para fins de verificação da ofensa à isonomia, deve ser verificado se o tratamento diferenciado eventualmente promovido por determinada norma é, ou não, juridicamente tolerável, uma vez que o mesmo mandamento, em circunstância fática diversa, pode se caracterizar como constitucional ou inconstitucional.

A este respeito, Gilmar Mendes, no voto proferido na ADI 3854/DF, conferiu especial destaque ao que se chama de inconstitucionalidade relacional, aplicável ao mandamento da isonomia, por ele depender de juízo comparativo entre duas situações que se apresentam, a depender do caso, como diferentes ou equivalentes. Confira-se:

Tenho repetido que – como todos sabemos – o conceito de isonomia é relacional por definição. Alguns autores até primam por dizer que isso permite afirmar-se que, no caso de isonomia, tem-se uma “inconstitucionalidade relativa”. Melhor seria dizer, de fato, uma “inconstitucionalidade relacional”, porque o postulado da igualdade pressupõe, pelo menos, duas situações as quais se encontram numa relação de comparação. É que inconstitucional não se afigura, nesse caso, a norma A ou B, mas a disciplina diferenciada.

De mais a mais, o referido doutrinador também destaca (1999, p. 05) os dois âmbitos que podem caracterizar, no caso concreto, ofensa ao mandamento da isonomia:

O princípio da isonomia pode ser visto tanto como exigência de tratamento igualitário (Gleichbehandlungsgebot), quanto como proibição de tratamento discriminatório (Ungleichbehandlungsverbot). A lesão ao princípio da isonomia oferece problemas sobretudo quando se tem a chamada "exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade" (willkürlicher Begünstigungsausschluss). Tem-se uma "exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade" se a norma afronta ao princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.

Este trabalho, na análise da constitucionalidade da incidência do subteto remuneratório de 90,25% do subsídio dos ministros do STF às carreiras das Procuradorias estaduais e municipais, enfrentará justamente o segundo aspecto da isonomia trazido por Gilmar Mendes: afinal, estaria havendo tratamento discriminatório ao se garantir aos magistrados estaduais a possibilidade de auferir a integralidade do subsídio dos Ministros do STF, enquanto se mantém os membros da Advocacia Pública estadual e municipal limitadas ao mencionado subteto?

3 LIMITE REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS PROCURADORES ESTADUAIS E ÀS DEMAIS CARREIRAS ESTADUAIS QUE INTEGRAM AS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

A Advocacia Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública são instituições que, por expressa previsão constitucional (arts. 127 a 130-A, 131 a 132; e 134 a 135), enquadram-se como funções essenciais à Justiça. Isto porque, sem a sua participação, não é possível o alcance de uma prestação jurisdicional efetiva e que atenda aos ditames de um Estado Republicano, da ordem democrática e do devido processo legal, nem o livre e amplo acesso à Justiça a todos os respectivos representados – sociedade, Administração Pública e hipossuficientes. Dito de outro modo, as funções essenciais à justiça são responsáveis por promover e expandir a juridicidade em seu grau máximo.

Tais carreiras também revelam importância para além da participação em processos judiciais, diante da presente e imprescindível atuação no âmbito extrajudicial/administrativo, tais como a instauração de inquéritos civis pelo Ministério Público, a fiscalização de legalidade feita por advogados públicos pareceristas e a celebração de acordos entre particulares via intermediação da Defensoria Pública.

Acerca da essencialidade à função jurisdicional de tais carreiras, pontua Rafael Carvalho da Rocha Lima (2015):

Todas as instituições relacionadas no referido capítulo são peças fundamentais da chamada máquina judiciária em sentido amplo, pois participam dos processos judiciais de resolução de conflitos de interesses, mediante aplicação da lei aos casos concretos.

Embora cada um dos atores envolvidos na atividade de prestação jurisdicional tenha funções específicas, claramente definidas na Carta Política e na legislação de regência, é preciso convir que todos têm igual importância na prestação de serviços jurídicos.

Por tal relevância e equivalência de importante frente à magistratura, o constituinte derivado, ao aprovar a EC nº 41/2003, estipulou que, no âmbito dos Estados-membros, o teto remuneratório de tais carreiras seria idêntico ao aplicado aos magistrados estaduais, todos limitados à fração de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI, da CRFB/88).

Conforme explica Gustavo Calmon Holliday (2008), a referida previsão constitucional de equivalência decorre da similaridade da forma de investidura e do idêntico grau de importância e responsabilidade assumidas em cada uma das carreiras:

Essa fixação de limites remuneratórios idênticos para essas funções, quais sejam, magistrados, promotores, defensores e procuradores, sem sombra de dúvidas, representa o reconhecimento de uma similaridade de subsídios entre essas carreiras jurídicas, pois possuem a mesma forma de investidura, alto grau de responsabilidade e complexidade de acordo com as peculiaridades dos cargos.

Contudo, como já visto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3854/DF, terminou por afastar os magistrados estaduais do subteto em questão, previsto para ser aplicado tanto aos Juízes e Desembargadores estaduais, quanto às carreiras do Ministério Público estadual, das Procuradorias e da Defensoria Pública estadual, sem que, na mesma oportunidade, fosse apreciada a constitucionalidade da permanência de tal limite remuneratório para as demais carreiras jurídicas de Estado mencionadas.

Defende-se, neste trabalho, ser juridicamente descabida a continuidade da referida restrição remuneratória.

Conforme lições doutrinárias supratranscritas, para que um tratamento normativo distinto seja juridicamente tolerável, é necessária a existência de motivos justificados que tornem razoável a manutenção da diferenciação, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia pela promoção de tratamento discriminatório.

No caso analisado, não há razão tolerável a justificar a possibilidade de percepção, pelos magistrados estaduais, da totalidade do subsídio dos Ministros do STF, enquanto se mantém as demais carreiras jurídicas estaduais sob a incidência do subteto de 90,25% de tal remuneração, em clara dissonância à vontade do legislador constituinte de estabelecer para todas elas idêntico tratamento remuneratório.

Ademais, tendo o art. 37, XI, da CRFB/88 expressamente estabelecido que o limite de remuneração dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos é “o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça”, e inexistindo, na prática, subteto remuneratório para o subsídio dos Desembargadores de tribunais de justiça, é certo que às demais funções essenciais à Justiça também deve ser aplicado o subsídio dos Ministros do STF como máximo de remuneração, pois este é justamente o limite que pode ser percebido a título de subsídio pelos Desembargadores estaduais – parâmetro remuneratório constitucionalmente definido para as carreiras do Ministério Público, das Procuradorias e da Defensoria Pública.

Como bem pontuado no âmbito do Parecer nº 01/2013 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, é necessário atentar-se para as consequências externas oriundas do julgamento da ADI 3854/DF pelo STF, a fim de que, em nome da isonomia entre magistrados estaduais e federais, não seja promovida ofensa ao mesmo princípio que se buscou tutelar, no que toca aos demais agentes sujeitos ao subteto discutido. Confira-se:

A referida decisão ampara apenas os magistrados estaduais, e foi proferida a partir de fundamentos exclusivamente concernentes ao Poder Judiciário. Não se pode cogitar, portanto, de simples “extensão” dessa decisão aos Procuradores do Estado, com vistas sujeitá-los, também, ao limite remuneratório geral.

Apesar disso, a decisão do STF, ainda que involuntariamente, instaurou situação inconstitucional. Ao reconhecer limite remuneratório diferenciado aos magistrados, a decisão criou diferenciação não cogitada pela norma do art. 37, XI, da CRFB, na redação da EC nº 41/03. Realmente, foi clara a intenção do constituinte reformador em equiparar as carreiras jurídicas, que exercem funções essenciais à Justiça, no que tange ao limite remuneratório. Não se trata de privilégio injustificado, mas de garantia voltada a concretizar, com plenitude, o Estado de Justiça. (grifos nossos)

A interpretação de que às demais carreiras jurídicas estaduais deve ser aplicado o teto do STF já vem sendo adotada no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, em favor dos Procuradores Estaduais mineiros, na forma do Parecer nº 16.329/2021, lavrado pelo Advogado-Geral do Estado. Transcreve-se trecho que guarda importante sintonia com o atual trabalho:

O STF, no julgamento das ADIs 4014 e 3854 - ao excluir os magistrados estaduais da incidência do subteto - acabou por subverter a lógica trazida pela citada emenda à Constituição, sendo inadmissível o cumprimento, de modo isolado, do que restou decidido em tais ações, sob pena de violação ao princípio da isonomia. Assim, a compreensão segundo a qual o subteto não se aplica aos magistrados estaduais traz como consequência o afastamento desse limite também para os Procuradores do Estado.

No mesmo sentido, as conclusões exaradas na ementa do já mencionado Parecer nº 01/2013 da PGE/RJ:

LIMITE REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, COM A REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03. DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI Nº 3854, QUE EXCLUIU A SUBMISSÃO DOS MEMBROS DA MAGISTRATURA ESTADUAL AO SUBTETO DE REMUNERAÇÃO. EFEITOS DESSA DECISÃO EM RELAÇÃO AOS PROCURADORES DE ESTADO. INTERPRETAÇÃO LÓGICOSISTEMÁTICA E FINALÍSTICA DO ART. 37, XI, DA CARTA MAIOR. INTENÇÃO DO CONSTITUINTE REFORMADOR DE SUJEITAR OS MEMBROS DAS CARREIRAS JURÍDICAS, QUE EXERCEM FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA, AO MESMO LIMITE REMUNERATÓRIO. DIFERENCIAÇÃO CRIADA A PARTIR DE DECISÃO DO STF QUE VIOLA OS PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE, CUJA NATUREZA É DE CLÁUSULAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO INCONSTITUCIONAL. (grifos nossos)

Em idêntica conclusão, o Parecer nº 01/2013 da Procuradoria-Geral do Estado do

Acre:

(...)

Logo, resta claro que o limite remuneratório dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores é, por questão de conformação constitucional, o mesmo teto aplicável aos membros do Poder Judiciário Estadual.

Importa esclarecer, ainda, qual o valor exato do teto aplicável a tais membros. Considerando que a Constituição Federal estabelece como teto para os membros do MPE, da DPGE e da PGE, conforme vimos acima, o mesmo teto do desembargador, a decisão do STF tem por resultado jurídico a extensão do mesmo teto para as carreiras essenciais à Justiça, o que, considerando a junção com a supressão do subteto, demonstra que o teto daquelas carreiras é, portanto, a remuneração dos ministros do STF. (grifos nossos)

Estes mesmos argumentos, apesar de constantes em documentos lavrados no âmbito da Advocacia Pública, aplicam-se na integralidade também aos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, por integrarem de igual modo funções essenciais à Justiça submetidas, por expressa previsão constitucional – art. 37, XI, ao mesmo limite remuneratório, qual seja o subsídio dos Desembargadores de tribunais de justiça.

A propósito, o Conselho Nacional do Ministério Público, ao julgar o processo nº 0.00.000.000021/2006-29, decidiu pela impossibilidade da existência de tetos remuneratórios diferenciados entre os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, diante do caráter nacional e unitário da instituição. Confira-se a ementa do julgamento administrativo:

TETO CONSTITUCIONAL. COMISSÃO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. EXTINÇÃO DO SUBTETO ESTADUAL. CARATER NACIONAL E UNITÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INATIVIDADE. ADICIONAL DE 20%. ENTENDIMENTO DO STF. SEXTA-PARTE Nº MP/SP. GRATIFICAÇÃO TRINTENÁRIA E ABONO FAMILIAR NO MP/MG. ENTENDIMENTO DO CNJ. REDUÇÃO IMEDIATA DOS PAGAMENTOS AO LIMITE CONSTITUCIONAL. LIMITAÇÃO DOS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO NAS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE NÃO IMPLANTARAM O SUBSÍDIO. FICHAS FINANCEIRAS E FOLHAS DE PAGAMENTO. DOCUMENTO ÚNICO. EXPLICITAÇÃO DOS PAGAMENTOS RETROATIVOS E DA BASE LEGAL DAS RUBRICAS.

1. A existência de subteto remuneratório nos Estados não se coaduna com o caráter nacional e unitário do Ministério Público.

(...)

(grifos nossos).

Frise-se que tal decisão se deu em momento posterior à concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, da medida cautelar na ADI nº 3854/DF, a qual deferiu aos magistrados estaduais a possibilidade de auferirem a integralidade do subsídio dos Ministros do STF em nome do caráter unitário e nacional da magistratura. Conforme avaliado pelo referido Conselho, estes mesmos princípios também são aplicáveis no âmbito do Ministério Público, o que justificaria o acerto da percepção, pelos membros ministeriais, de idêntico teto remuneratório.

E, de fato, o art. 128 da CRFB/88 estipula que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União (e suas subdivisões) e os Ministérios Públicos dos Estados, estando ambos, sem distinção, voltados à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos

interesses sociais e individuais indisponíveis – art. 127 da CRFB/88, dispositivos constitucionais que, de forma incontestada, apontam para o caráter único e nacional da instituição ministerial.

A este respeito, vale transcrever os apontamentos realizados por Francisco de Albuquerque Silva, à época ocupante do cargo de Conselheiro do CNMP e relator do julgado supracitado:

Vê-se, no texto decisório, que não existe possibilidade dos Poderes Executivo e Legislativo de terem acesso à simetria vencimental, como no caso do Judiciário Federal e Estadual.

Entretanto, no caso específico do Ministério Público, penso ser inegável que a nova ordem constitucional de 1988 tenha conferido um perfil nacional e unitário a essa instituição, tal como ao Poder Judiciário, razão pela qual o tratamento diferenciado entre ambos fere o princípio da isonomia. (grifos nossos)

Assim como a magistratura, inclusive, há identidade legislativa no âmbito do Ministério Público, uma vez que a Lei 8.625/93, voltada à organização dos ministérios públicos estaduais, expressamente determina em seu art. 80 a aplicação subsidiária da Lei Complementar 75/93 no âmbito do Estados. E, no caso específico do Ministério Público, importa também destacar o art. 129, § 4º, da CRFB/88, que estabelece a aplicação aos membros ministeriais do Estatuto da Magistratura, norma que é sede da aclamada simetria entre Poder Judiciário e Ministério Público.

Por tal motivo, José Afonso da Silva (2007) considera inconstitucional a aplicação do subteto remuneratório aos membros dos ministérios públicos estaduais:

Especifiquemos as coisas: temos um Ministério Público nacional e unitário, tal como a magistratura, com os ramos federais e estaduais, sujeitos todos os seus membros, portanto, ao mesmo tratamento jurídico e ao mesmo estatuto jurídico, também como a magistratura, qual seja a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993). Mas o inc. XI do art. 37 da Constituição, na redação dada pela EC 41/2003, ao estabelecer um teto remuneratório distinto e menor do que o conferido aos membros do Ministério Público da União, incidiu em inqualificável discriminação. Ser membro do Ministério Público da União ou dos Ministérios Públicos dos Estados não é fator de discriminação constitucionalmente autorizado. Não o é, porque o Ministério Público é um só, razão por que seus membros, no âmbito federal como no estadual, devem estar submetidos a um mesmo tratamento jurídico. Se as garantias são as mesmas, se as restrições são iguais, se as proibições são idênticas, os direitos, vantagens e benefícios também o devem ser. Vale dizer, se a EC 41/2003, dando nova redação ao inc. XI do art. 37 da Constituição, prevê, para os membros do Ministério Público da União, o teto remuneratório correspondentes aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não poderia, sem discriminar, estipular teto menor (ou sub-teto), como o fez, para os membros dos Ministérios Públicos dos Estados.

Assim, como efeito externo da decisão tomada pelo STF na ADI 3854/DF, é de se reconhecer que aos Promotores e Procuradores de Justiça, assim como aos Procuradores estaduais e Defensores Públicos estaduais, deve ser considerada a integralidade do subsídio dos Ministros do STF como limite remuneratório.

No âmbito jurisprudencial, contudo, encontra-se precedente negando a equivalência do limite de remuneração de defensores públicos ao teto recebido pelos Ministros do STF. É o que se extrai do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, oriundo do julgamento da Apelação Cível nº 1004415-59.2014.8.26.0053, que reformou sentença que, anteriormente, havia julgado procedente o pedido e reconhecido tal direito.

O voto vencedor do acórdão, proferido pela desembargadora Luciana Almeida Prado Bresciani, refutou a igualdade pretendida entre os membros da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e os magistrados paulistas, para os fins de identidade de limite remuneratório:

Nessa ordem, em que pese o elevado papel que exerce ativamente a Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático, não há a pretensa igualdade, nem se podem remontar os mesmos fundamentos da liminar, deferida em votação não unânime e em caráter precário pelo STF, para excluir, em definitivo e em sede de ação civil pública, a incidência do subteto remuneratório previsto em norma constitucional autoaplicável aos defensores públicos. Tampouco se cogita que a aguardada Emenda Constitucional nº 80/2014 permitiu a equiparação constitucional em relação à política remuneratória da magistratura e do Ministério Público, pois, ao determinar a aplicação do artigo 93 da Constituição para as Defensorias, ressaltou a expressão *no que couber*, em nada alterando o subteto ora impugnado.

Tal julgamento acabou sendo mantido no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (ARE nº1.211.989/SP), a qual negou seguimento ao agravo em recurso extraordinário interposto:

No entanto, a mesma analogia não pode ser aplicada aos membros da defensoria pública, justamente por não disporem da unicidade nacional que define a magistratura e o Poder Judiciário brasileiros. (...) Assim, além da magistratura e defensoria serem criadas e regidas por normas e diretrizes diferentes, a segunda não possui característica de estrutura unitária e nacional, uma vez que estruturadas diversamente pelos entes federativos.

O referido Ministro ainda ressaltou que o Princípio da Isonomia não seria suficiente para justificar a equivalência remuneratória entre a magistratura e a Defensoria Pública, sob o argumento de que há, no caso, hipótese de “discriminação legítima”, pois embora ambas as instituições sejam essenciais à função jurisdicional do Estado, as atividades e a natureza de cada uma não se confundem.

Data vênia, o referido julgador não considerou que o legislador constituinte entendeu por bem equiparar – justamente pela inexistência de motivo razoável para diferenciação – o limite remuneratório dos Juízes estaduais frente às demais carreiras jurídicas estaduais, equiparação esta que não foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 3854/DF.

Ademais, como já exposto, permanece injustificado manter o subteto remuneratório previsto para os Desembargadores e Juízes estaduais aos membros do Ministério Público, das Procuradorias e da Defensoria Pública, quando tal subteto, em verdade, sequer existe para os magistrados estaduais, diante da já reconhecida equivalência entre eles e os magistrados federais.

Neste sentido, cito julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (MS nº 2011.000003-5/0000-00), que tratou especificamente do limite remuneratório de Defensor Público estadual:

MANDADO DE SEGURANÇA – SUBSÍDIO DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL APOSENTADO – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – PRELIMINAR REJEITADA – ISONOMIA COM O SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – SEGURANÇA CONCEDIDA.

(...)

2. “*Se o Supremo Tribunal Federal excluiu o subteto dos Magistrados Estaduais, igual direito assiste aos Defensores Públicos, já que estão, de igual modo, vinculados ao subsídio percebido pelos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, consoante dispõe a parte final do art. 37, XI, da CF, impõe-se a concessão da ordem.*” (TJMS, Mandado de Segurança n. 2007.007436-7)

Assegurada ao Defensor Público Estadual a isonomia com o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, infere-se a incidência da rubrica “dedução de limite constitucional” sobre os proventos de sua aposentadoria, para reduzi-los a 90,25% do aludido subsídio, caracteriza ato abusivo e violador do direito líquido e certo de receber na íntegra a remuneração.

Não se olvida, igualmente, do resultado do julgamento da ADI 3855/DF, por meio da qual o STF decidiu pela constitucionalidade da aplicação, em face dos delegados de polícia civil, do limite remuneratório imposto pela Constituição Federal (qual seja, o subsídio do Governador do respectivo Estado-membro). A parte requerente – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – buscava o reconhecimento da impossibilidade de concessão de tratamento remuneratório diferenciado em seu desfavor, uma vez que os delegados integrantes dos quadros da Polícia Federal podem auferir até a integralidade do subsídio dos Ministros do STF.

Transcreve-se a ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Legitimidade ativa da ADEPOL. 3. Art. 1º da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, que alterou o art. 37, XI, da CF/88. 4. Trecho “o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder

Legislativo”. 5. A possibilidade da instituição de subtetos após a vigência da EC 41/03 encoraja os entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do serviço público, buscando soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras. 6. Ausência de violação aos princípios da isonomia e da razoabilidade. 7. Ação conhecida e não provida.

Segundo a interpretação dada pelo STF, inexistente ofensa à isonomia na distinção de remuneração máxima dos delegados federais e estaduais, tendo em vista que a diferenciação promovida pela Constituição “reconhece a existência de singularidades materiais e funcionais nos diversos estratos do poder público, de modo que legitima tetos de remuneração peculiarizados a cada situação peculiar”. Dito de outro modo, o STF reconheceu que as diferenças estabelecidas pelo constituinte viabilizam que cada Estado discipline sua própria política remuneratória, de acordo com sua realidade financeira e respeitando-se o limite geral do subsídio dos Ministros do STF.

Apesar de se tratar de precedente que afasta a isonomia como meio de garantir a pretensa identidade de limite remuneratório, importa destacar diferenças substanciais entre o contexto jurídico da ADI 3855/DF e aquele aplicável aos Procuradores estaduais.

Isto porque os delegados de polícia, ao contrário dos Procuradores, não foram classificados pela Constituição Federal como carreiras essenciais à Justiça (arts. 127 a 135 da CRFB/88). Justo por tal motivo, o limite remuneratório a eles aplicável não é o subsídio dos Desembargadores de tribunais de Justiça, mas sim o do Governador do Estado ao qual estão vinculados, conforme art. 37, XI, da CRFB/88.

Ao contrário das funções essenciais à Justiça, para os delegados estaduais inexistente discussão acerca da aplicabilidade ou não, como limite de remuneração, do percentual de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Deste modo, a decisão exarada pelo STF na ADI 3854/DF, afastando tal percentual em face dos magistrados estaduais, não produz, conseqüentemente, qualquer necessidade de tratamento equivalente no que toca aos delegados de polícias civis, os quais podem, inclusive, já auferir a integralidade do subsídio dos Ministros do Supremo, caso este seja o parâmetro da remuneração percebida pelo respectivo Governador do Estado.

De mais a mais, o argumento de respeito à realidade financeira individual de cada ente federativo para a fixação de subtetos também não condiz com a normativa aplicável aos Procuradores, os quais, por prévia delimitação pela Constituição Federal, já detêm teto diferenciado a seu favor, qual seja aquele aplicável ao cargo de Desembargador de tribunal de Justiça.

Por fim, a busca pelo equilíbrio financeiro do ente federado também pode (e deve) ser alcançada pela fixação, via lei da própria entidade política, de vencimentos e subsídios que sejam condizentes com a capacidade econômica do Estado-membro, sendo certo afirmar que limite remuneratório não equivale, necessariamente, ao valor que será mensalmente auferido pelo agente público, mas sim ao máximo que ele poderá eventualmente perceber.

Conclui-se, portanto, pela inaplicabilidade do referido precedente para a definição do teto aplicável aos Procuradores estaduais e às carreiras do Ministério Público e Defensoria Pública estaduais.

De outra banda, de se destacar que a solução para o presente imbróglio – concessão de tratamento remuneratório idêntico para os magistrados estaduais e para as demais carreiras jurídicas estaduais – não é a declaração da inconstitucionalidade da percepção, pelos Juízes dos Estados, do teto remuneratório dos Ministros do STF, uma vez que é legítima a pretensão de equiparação de tais julgadores frente aos juízes federais, mas sim a extensão do mesmo limite às demais carreiras que, por previsão textual expressa na Constituição Federal, devem estar submetidas ao mesmo limite de remuneração. Neste sentido, a doutrina de José Afonso da Silva (2007):

Além da base geral em que assenta o princípio da igualdade, consistente no tratamento igual a situações iguais e tratamento desigual a situações desiguais, a Constituição veda distinções de qualquer natureza (art. 5º, caput). Por isso é que são inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição. Como já escrevi antes, há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos de pessoas, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia. Mas o ato é constitucional e legítimo, ao outorgar benefício a quem o fez. Declará-lo inconstitucional, eliminando-o da ordem, seria retirar direitos legitimamente conferidos. A solução consiste na extensão do benefício aos discriminados que o solicitarem.

Deste modo, em nome da mesma isonomia que pautou o julgamento exarado na ADI 3854/DF, é o caso de ser estabelecido o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal aos Procuradores estaduais, assim como às carreiras jurídicas do Ministério Público estadual e da Defensoria Pública estadual.

Em conclusão, novamente destaco a doutrina de José Afonso da Silva (2007), em comentário final acerca da ADI 3854/DF:

Significa isso que a ação proposta pela ABM não gerou um processo subjetivo no interesse apenas da magistratura, porque seu objetivo consistiu na defesa da Constituição contra um ato que a maculava. Por isso, não sendo processo de parte, não sendo um processo concreto e subjetivo, mas um processo abstrato e objetivo, e,

além do mais, tendo a decisão de inconstitucionalidade efeitos *erga omnes*, ela beneficia a todos os discriminados pela norma atacada.

No que toca aos Procuradores municipais, comentários específicos devem ser feitos acerca do seu teto remuneratório.

4 LIMITE REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS PROCURADORES MUNICIPAIS

Não obstante toda a discussão envolvendo as demais carreiras jurídicas estaduais, é preciso ser feita especial consideração acerca dos integrantes das Procuradorias municipais. Isto porque o Supremo Tribunal Federal – STF, ao decidir o Recurso Extraordinário nº 663.696/MG, julgado na sistemática de repercussão geral – Tema 510, assim determinou:

Tese da Repercussão Geral: A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A leitura literal da referida tese, desacompanhada da análise da evolução da jurisprudência do STF, levaria à inevitável conclusão de que a referida Corte, ao reconhecer a inaplicabilidade do subteto do Prefeito municipal para os integrantes das Procuradorias municipais, já teria determinado a incidência do subteto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF.

Dito de outro modo, a Corte Suprema, não obstante silenciar quanto ao teto aplicável às carreiras dos Ministérios Públicos estaduais, das Procuradorias estaduais e das Defensorias Públicas estaduais, já teria firmado seu posicionamento no que toca ao limite remuneratório dos Procuradores municipais, decisão esta que, por ter sido proferida na sistemática de repercussão geral, tem eficácia *erga omnes*, na forma do art. 927 do Código de Processo Civil – CPC. Confira-se:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
(...)
III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

Há, contudo, que ser considerado o conjunto de precedentes do próprio STF acerca da composição remuneratória dos Procuradores municipais, atentando-se especialmente, neste

sentido, quanto ao oriundo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053/DF, julgado em momento posterior ao mencionado Recurso Extraordinário nº 663.696/MG. Em tal ADI, o STF reconheceu a validade da percepção de honorários advocatícios pelos advogados públicos em geral, desde que não fosse ultrapassado o teto estabelecido pelo art. 37, XI, da CRFB/88. Transcreve-se a ementa do acórdão:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).
2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.
3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (grifos nossos)

Já no dispositivo do acórdão, o comando jurisdicional foi redigido de forma mais específica: a constitucionalidade da percepção de honorários advocatícios por advogados públicos – categoria dentro da qual se inserem os Procuradores municipais – estaria condicionada à observância do teto aplicável aos Ministros do STF, não sendo mencionado o limite remuneratório de 90,25% previsto na parte final do art. 37, XI, da CRFB/88. Observe-se:

ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO (Relator). O Ministro ROBERTO BARROSO acompanhou o voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES com ressalvas. (grifos nossos)

Diante de tal contradição, restou nebuloso se o Supremo Tribunal Federal já havia, ou não, se pronunciado sobre o limite remuneratório aplicável aos advogados públicos, ou se a indicação do art. 37, XI, da CRFB/88 na ementa do acórdão apontaria, genericamente, que os honorários sucumbenciais por eles recebidos estão limitados ao teto constitucional – ainda que não se tenha delimitado qual seria ele.

Tal imbróglio restou aparentemente sanado no âmbito dos embargos declaratórios opostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.178/RN (tal ação impugnou lei estadual do Estado do Rio Grande do Norte, que admitia a percepção de honorários advocatícios pelos Procuradores daquele ente federativo). Ao votar pela rejeição dos embargos declaratórios, que visavam a específica delimitação do limite remuneratório aplicável aos Procuradores potiguares, o Ministro Luís Roberto Barroso assim destacou:

Acompanho o relator e voto pela rejeição dos embargos de declaração. Destaco, contudo, que não foi objeto de debate ou deliberação por este Tribunal a questão relativa a saber qual o teto constitucional aplicável aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, nos termos do art. 37, XI, da Constituição. Essa questão assume especial relevância diante da declaração de inconstitucionalidade do teto de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF para os membros da magistratura estadual (ADI 3854, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 04.12.2020). Discute-se se a parte final do art. 37, XI, da Constituição determina a submissão dos Procuradores ao mesmo limite remuneratório dos magistrados estaduais. Por essas razões, considero que a menção à aplicação do limite remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF não vincula pronunciamentos futuros desta Corte sobre essa questão.

Diante deste cenário de indefinição acerca do limite remuneratório dos advogados públicos em geral, retorna-se ao questionamento inicial: os Procuradores municipais, como integrantes da advocacia pública, poderiam se valer da interpretação de que, por também poderem auferir honorários advocatícios, teriam seu teto limitado à remuneração dos Ministros do STF? Ou diante do trânsito em julgado do mencionado RE nº 663.696/MG, que consignou, em momento histórico anterior, a incidência em seu favor do subteto dos Desembargadores de tribunais de justiça, tal discussão restou obstaculizada?

Para tanto, resta necessário descortinar o contexto que deu azo ao RE nº 663.696/MG.

Conforme se verifica do voto do Ministro Relator, Luiz Fux, dois foram os pontos trazidos ao debate no STF através do aludido recurso:

O *thema decidendum* contido neste feito, subordinado à sistemática da repercussão geral, reclama a deliberação do Plenário de modo a assentar tese uniforme no que se refere ao parâmetro a ser adotado para o teto da remuneração dos Procuradores Municipais: (i) se o subsídio dos Prefeitos, ou (ii) o dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais.

Tal voto deixa evidenciado que a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal levou em consideração, à época, apenas dois contextos de possibilidades: ou os Procuradores municipais estariam limitados ao teto do Prefeito, ou poderiam auferir sua remuneração até o subsídio percebido pelos Desembargadores de tribunais de justiça.

A partir desta premissa, é de se concluir que a referida Corte não se debruçou, naquela oportunidade, acerca do acerto ou não da incidência da remuneração dos seus Ministros como teto remuneratório dos Procuradores Municipais.

Indo além, observa-se que a decisão exarada pelo STF teve como cerne a definição da correta interpretação da expressão “Procuradores”, contida no art. 37, XI, da CRFB/88, isto é, se ela incluiria ou não os Procuradores Municipais, ou se seriam restritas às carreiras de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Confira-se novamente o voto do Ministro Relator:

A controvérsia se refere ao alcance da expressão “procuradores” contida na parte final do aludido inciso, porquanto, no processo hermenêutico, exsurge a dúvida sobre se ela, também, agasalha a carreira de Procurador Municipal, implicando, assim, a sujeição dos referidos agentes públicos ao mesmo teto que o aplicável aos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados. Caso contrário, os procuradores municipais teriam de se submeter ao teto de remuneração aplicável ao Prefeito, teto de remuneração dos agentes públicos municipais.

A partir da concepção de que o termo “Procuradores” também engloba os integrantes da advocacia pública municipal, tais agentes públicos receberam o idêntico tratamento remuneratório aplicável às demais funções essenciais à Justiça à nível estadual, à época entendido como o subsídio dos Desembargadores de tribunais de justiça.

Outro não poderia ser o tratamento dado pelo STF, tendo em vista o desempenho, pelos Procuradores municipais, das mesmas atribuições destinadas aos Procuradores dos Estados, diferenciando-se tão somente no que toca ao Ente Federativo representado, distinção esta que é insuficiente, em nome do pacto federativo, para a concessão de tratamento remuneratório desigual.

De toda forma, é impossível juridicamente desconsiderar, por inteiro, o comando jurisdicional que se extrai do RE nº 663.696/MG, que determinou expressamente a submissão dos Procuradores municipais ao subteto remuneratório de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ainda que existente evolução jurisprudencial sobre a composição remuneratória dos Procuradores municipais pela via da constitucionalização dos honorários sucumbenciais aos

advogados públicos, também não houve explícita manifestação de superação do precedente oriundo do recurso extraordinário supracitado.

Por outro lado, a atenta leitura do RE 663.696/MG evidencia que, neste julgamento, a análise do teto aplicável aos Procuradores municipais não levou em consideração os honorários advocatícios que lhes eram devidos, e isto porque apenas em ocasião posterior – ADI 6053/DF – é que foi reconhecida a constitucionalidade da inclusão de tal verba na remuneração dos advogados públicos. Ao contrário, no referido recurso extraordinário discutiu-se apenas o limite remuneratório do subsídio dos Procuradores municipais. Confira-se:

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A questão básica a ser resolvida neste julgamento consiste em identificar o parâmetro constitucional a ser observado na definição do subsídio dos Procuradores Municipais, o que impõe a necessidade de resposta à seguinte indagação: se o teto a eles aplicável deve corresponder ao subsídio do Prefeito Municipal ou ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. (grifos nossos)

O supracitado precedente vinculante, portanto, alcança inegavelmente, até então, o montante máximo de subsídio que pode ser auferido pelos Procuradores municipais. No que toca aos honorários sucumbenciais, porém, parece coerente a aplicação, em favor destes agentes públicos, do mesmo limite remuneratório já defendido como constitucional para as demais carreiras jurídicas estaduais – qual seja, a integralidade do subsídio dos Ministros do STF.

Dito de outro modo: enquanto o subsídio dos Procuradores municipais, em razão do precedente vinculante ainda não superado que se extrai do RE 663.696/MG, permanece limitado ao subteto de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, os honorários advocatícios que eles podem auferir não estão sujeitos ao mesmo limite remuneratório, por não estarem incluídos na tese oriunda do referido recurso extraordinário.

Tal interpretação encontra guarida no mandamento da isonomia pregado pela Constituição Federal, pois não haveria justificativa normativa para sustentar tratamentos desiguais entre os Procuradores estaduais e municipais, no que toca ao *quantum* de verba sucumbencial que cada carreira poderia receber. Tratando-se a cifra honorária como remuneração associada à performance do advogado público, a mera circunstância de se integrar o ente federativo de município não é suficiente para justificar a fixação de limite remuneratório distinto.

Esta impossibilidade de tratamento diferenciado, inclusive, foi bem ressaltada no voto do Ministro Luiz Fux no âmbito do mencionado RE 663.696/MG: “outrossim, é certo não podermos, de maneira alguma, defender pretensa hierarquia ou relevância entre a função dos

procuradores municipais e a dos estaduais que pudesse justificar algum discrímen por parte do constituinte”.

Ademais, resta importante destacar, também, que a já exaustivamente mencionada ADI 3854/DF apenas transitou em julgado no dia 18 de fevereiro de 2021, não obstante ter sido deferida cautelar pelo Plenário do STF desde o dia 28 de fevereiro de 2007, autorizando a extensão à magistratura estadual do mesmo limite remuneratório aplicável aos juízes federais.

Diante da conclusão do julgamento e da formação do precedente apenas no ano de 2021, resta necessário reinterpretar o limite remuneratório dos Procuradores municipais também sob a ótica desta nova ótica jurisprudencial, a qual modificou – em conjunto ao julgamento da ADI 6053/DF – substancialmente o contexto normativo existente quando da decisão do RE 663.696/MG.

Por fim, devem ser aqui reiterados todos os argumentos já expostos para sustentar, em favor das demais carreiras jurídicas estaduais, a justeza da aplicação da integralidade do subsídio dos Ministros do STF como limite remuneratório dos Procuradores municipais, por se enquadrarem estes, da mesma forma, como função essencial à Justiça. Neste sentido, e destacando a igual importância para o sistema democrático de tal carreira, cita-se Carlos Mário da Silva Velloso (2010, p. 267):

O entendimento discrepante neutralizaria os objetivos da Constituição, que elegeu a Advocacia Pública de todas as unidades da Federação (união, estados, Distrito Federal e municípios — CF, art. 18), titular de “função essencial à Justiça”. Vale enfatizar que os advogados públicos municipais - os procuradores municipais - desempenham idênticas atribuições de seus congêneres da união, dos estados e do Distrito Federal, no contencioso judicial e na consultoria jurídica. O que se disse, relativamente a estes, aplica-se, numa interpretação lógico-sistemática da Constituição, no tocante a eles, procuradores municipais.

Assim, exercendo funções “essenciais à Justiça”, porque advogados públicos, os procuradores municipais são indispensáveis à consecução dos valores e princípios inscritos na lei Maior, contribuindo, no âmbito da edilidade, para tornar realidade a dimensão igualitária da Justiça, indispensável à concretização do estado democrático de direito.

Admitir que os procuradores municipais não exercem essas fundamentais funções importaria descaracterizar o sistema de Justiça idealizado pela lei Maior. E implica não reconhecer, tratando mal a Constituição, a natureza federativa do município, relegando-o a segundo plano.

Dito tudo isto, é de se considerar que: a) reconhece-se, em razão da não superação expressa do precedente oriundo do RE 663.696/MG, a restrição atualmente existente ao subsídio dos Procuradores municipais, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF; b) constata-se como legítima a já percepção, pelos Procuradores municipais, de honorários sucumbenciais até o teto auferido pelos Ministros do STF; c) diante da evolução jurisprudencial do STF, em especial pelo julgamento definitivo das ADIs 6053/DF e 3854/DF, deve ser

superada a incidência de qualquer subteto aos membros da Advocacia Pública municipal, a fim de que possam auferir – em patamar de igualdade com as demais carreiras jurídicas estaduais e no que toca a todas as suas verbas remuneratórias – a integralidade do subsídio dos Ministros do STF.

5 CONCLUSÃO

Da análise doutrinária colacionada, restou evidenciada a impossibilidade jurídica, por ofensa ao princípio da isonomia, de se manter tratamento discriminatório na remuneração máxima dos Procuradores estaduais, assim como, conseqüentemente, dos membros dos ministérios públicos estaduais dos Defensores Públicos estaduais, diante da interpretação de que Juízes e Desembargadores estaduais podem auferir a integralidade do subsídio mensal dos Ministros do STF.

Não obstante a existência de julgado isolado do STF, em decisão monocrática, negando a paridade em questão para uma das carreiras jurídicas supracitadas, é de se concluir que, em uma análise aprofundada do tema, inexistente motivo razoável para a continuidade do discrimen remuneratório. A partir do julgamento da ADI 3854/DF, e como efeito externo de tal precedente, todas as demais funções essenciais à Justiça mencionadas devem também ser desatreladas do subteto de noventa inteiros e vinte e cinco por cento do subsídio dos Ministros do STF.

Quanto aos Procuradores municipais, aos quais é aplicável todo o raciocínio de necessidade de tratamento parificado desenvolvido para as carreiras do Ministério Público, das Procuradorias e da Defensoria Pública, é de se reconhecer que permanecem eles com seu subsídio máximo vinculado ao subteto de 90,25% da remuneração dos Ministros do STF, em decorrência da não superação expressa do precedente oriundo do RE nº 663.696/MG, muito embora o valor dos seus honorários advocatícios sucumbenciais possa atingir a integralidade do subsídio dos Ministros do STF.

De todo modo, resta imperiosa a necessidade de rediscussão do limite remuneratório aplicável a tais agentes públicos municipais, inclusive no que toca ao valor máximo dos seus subsídios, diante do novo contexto jurisprudencial e normativo trazido pelo julgamento das ADIs 6053/DF e 3854/DF.

REFERÊNCIAS

ACRE. Procuradoria-Geral do Estado do Acre. Parecer PGE/GAB nº 01/2013. Interessado: Controladoria-Geral do Estado do Acre, 21 jan. 2013. Disponível em: https://www.apesp.org.br/comunicados/images/parecer_pgeac_teto_ministro.pdf. Acesso em 29 mai. 2022.

ALBUQUERQUE, Francisco Maurício Rabelo. Controle administrativo e financeiro: teto remuneratório constitucional. Caráter Nacional e Unitário do MP brasileiro. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 215-240, 2012. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revista/article/view/42/62>. Acesso em 19 mai. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 mai. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 12 mai 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo nº 0.00.000.000021/2006-29. Interessado: Ministério Público brasileiro. Relator: Conselheiro Francisco Maurício Rabelo de Albuquerque Silva, 20 jun. 2007. Disponível em: file:///C:/Users/frm_y/Downloads/Proc.%200021-2006-29.pdf. Acesso em 19 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3854/DF. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e outros. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 27 nov. a 04 dez. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754993560>. Acesso em 04 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3855/DF. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 19 nov. a 26 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349020335&ext=.pdf>. Acesso em 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053/DF. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Relator: Marco Aurélio. Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343874384&ext=.pdf>. Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6178/RN. Embargante: Procuradoria-Geral da República. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 1º mar. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345880251&ext=.pdf>. Acesso em 13 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696/MG. Recorrente: Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 28 de nov. de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em 13 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em recurso extraordinário nº 1.211.989. Recorrente: Associação Paulista de Defensores Públicos. Recorrido: Estado de São Paulo e outro. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 05 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346066334&ext=.pdf>. Acesso em 02 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1004415-59.2014.8.26.0053. Apelante: Estado de São Paulo e outro. Apelada: Associação Paulista dos Defensores Públicos. Relatora: Luciana Almeida Prado Bresciani. São Paulo, 28 jul. 2015. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8677294&cdForo=0>. Acesso em 31 jan. 2022.

HOLLIDAY, Gustavo Calmon. **A similaridade remuneratória entre as carreiras jurídicas – uma imposição constitucional**. Revista Jurídica da Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008. Disponível em: <http://www.apes.org.br/publicacoes/teses/a-similaridade-remuneratoria-entre-as-carreiras-juridicas-uma-imposicao-constitucional/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20uma%20imposi%C3%A7%C3%A3o,BARRO%20SO%20Lu%C3%ADs%20Roberto>. Acesso em 25 mai. 2022.

LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. **Da necessária vinculação do subsídio dos Procuradores do Estado ao teto remuneratório do Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Advocacia Pública – RBAP, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 73-93, jul./dez. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Mandado de segurança nº 2011.000003-5/0000-00. Impetrante: Lauro Takeshi Miyasato. Impetrado: Secretário de Estado de Administração do Mato Grosso do Sul e outro. Relator: Josué de Oliveira. Campo Grande, 18 abr. 2011. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=207904&cdForo=0>. Acesso em 29 mai. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 2, n. 13, jun. 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1011/995/2020>. Acesso em 19 mai. 2022.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Parecer nº 16.329. Interessados: Associação dos Procuradores do Estado de Minas Gerais e Procuradores do Estado de Minas Gerais, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-329/>. Acesso em 11 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Parecer nº 01/2013, 24 abr. 2013. Disponível em: https://www.apesp.org.br/comunicados/images/processo_pgerj.pdf. Acesso em 29 mai. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Parecer sobre limite de subsídios para membros do MP**. São Paulo, 16 mar. 2007. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/4545-parecer-sobre-limite-de-subsidios-para-membros-do-mp-4545.html>. Acesso em 23 mai. 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador municipal – teto de remuneração – inteligência do art. 37, inc. XI, da Constituição Federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 451-468. ISBN 978-85-450-0228-4.