

VOTO

O MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Está em discussão a constitucionalidade de dispositivos de lei mato-grossense que disciplinam a constituição e finalidade dos recursos do Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus).

Do exame da irresignação articulada na inicial, inferem-se as seguintes premissas jurídicas controversas: (i) usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil (CF, art. 22, I), tendo em vista a criação de hipótese de incidência de honorários advocatícios em favor dos procuradores do Estado em cobrança administrativa de crédito inscrito em dívida ativa; (ii) recebimento, acima do teto constitucional, de parcela remuneratória incompatível com o regime de subsídio (CF, arts. 37, XI, 39, §§ 4º e 8º); e (iii) vinculação da quase totalidade dos valores do Funjus – constituído por taxas, emolumentos e transferências de outras rubricas orçamentárias – aos procuradores do Estado.

1. Da preliminar

O Governador de Mato Grosso diz serem reflexas as arguidas violações ao Texto Constitucional. Sustenta que a solução da controvérsia passaria pela interpretação de legislação infraconstitucional, a saber, o Código de Processo Civil (CPC) e o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – Lei federal n. 8.906/1994 –, os quais disciplinam os honorários advocatícios, e a Lei federal n. 4.320/1964, que dispõe sobre o regime jurídico da receita pública.

Porém, a irresignação veiculada na inicial está direcionada a suposta usurpação da competência legislativa privativa da União, encerrada no art. 22 da Constituição Federal.

A conclusão impõe, portanto, o exame da matéria regulamentada, independentemente da análise do quadro normativo vigente. Nesse sentido, menciono o precedente formado no julgamento da ADI 4.060, ministro Luiz Fux, *DJe* de 4 de maio de 2015, assim resumido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

[...]

2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso *sub judice* envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, *DJe*-177 de 19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe*-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 01-09-2006.

[...]

Além disso, o tema atinente à compatibilidade dos honorários advocatícios pagos aos procuradores do Estado com os preceitos constitucionais do regime de subsídio e do teto remuneratório dos servidores públicos não é inédito, havendo, a respeito dele, firme orientação jurisprudencial desta Casa.

Rejeito a preliminar e **passo ao mérito**.

2. Da competência privativa da União para legislar sobre direito

civil e processual civil

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

A Constituição Federal outorga ao ente nacional competência privativa para legislar sobre direito civil e processual civil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

O Supremo já se manifestou sobre a matéria ao apreciar a ADI 5.910, da relatoria do ministro Dias Toffoli, quando declarou constitucional preceito legal do Estado de Rondônia que previa o recebimento, por procurador do Estado, de honorários advocatícios na hipótese de quitação da dívida em meios alternativos de cobrança administrativa ou de protesto de título.

Naquela oportunidade, assentou-se que o meio alternativo de cobrança administrativa e o protesto de título se inserem no contexto das

medidas que visam ao aprimoramento da eficiência da Administração Pública e da eficácia na cobrança do crédito inscrito em dívida ativa. O Plenário concluiu não haver usurpação da atribuição normativa da União em matéria de direito civil ou processual civil, reafirmando a jurisprudência desta Corte quanto à constitucionalidade dos honorários de sucumbência pagos aos advogados públicos.

Confira-se a ementa do acórdão, publicado no *DJe* de 14 de junho de 2022:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º, § 5º, da Lei nº 2.913/12 do Estado de Rondônia, incluído pela Lei nº 3.526/15. Destinação aos procuradores estaduais de honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título. Constitucionalidade. Necessidade de observância do teto remuneratório.

1. À luz da jurisprudência da Corte, não viola o art. 22, inciso I, da Constituição Federal ou o regime de subsídio ou os princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade e da razoabilidade lei estadual que destina aos procuradores estaduais honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título. Precedentes (ADI nº 6.165/TO, ADI nº 6.178/RN, ADI nº 6.181/AL, ADI nº 6.197/RR, ADI nº 6.053/DF, ADI nº 6.159/PI, ADI nº 6.170/CE e ADPF nº 597/AM).

2. Necessidade de a soma do subsídio e dos honorários advocatícios pagos aos procuradores estaduais se submeter ao teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

3. Ação direta julgada parcialmente procedente, conferindo-se interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 2º, § 5º, da Lei nº 2.913 do Estado de Rondônia, de 3 de dezembro de 2012, incluído pela Lei nº 3.526/15, de modo a estabelecer que a soma dos subsídios e dos honorários percebidos mensalmente pelos procuradores do Estado não poderá exceder o teto remuneratório, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Tal compreensão já havia sido firmada no julgamento da ADI 6.159,

Relator o ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 25 de novembro de 2020, quando reconhecida a constitucionalidade dos honorários percebidos pelos procuradores do Piauí em razão de acordos administrativos e transações judicialmente homologadas.

Na mesma linha, ao examinar a ADI 6.170, o Tribunal julgou constitucional lei complementar do Ceará que instituiu em favor dos procuradores do Estado verbas honorárias referentes a encargo legal da dívida ativa e a adesão a programas de recuperação fiscal, em qualquer circunstância.

A Relatora, ministra Cármen Lúcia, consignou, na ocasião, que o diploma não dispunha sobre direito processual, mas, sim, veiculava disciplina relativa à administração tributária estadual, conjugada ao regramento federal da cobrança de dívida ativa (Leis n. 6.830/1980 e 13.327/2016).

No caso ora em exame, não constato usurpação da atribuição exclusiva da União para legislar sobre direito civil e processual civil. Trata-se de regulamentação inserida no espaço de conformação e no poder de auto-organização dos Estados e do Distrito Federal, à luz do complexo normativo federal de regência (Código de Processo Civil – Lei n. 13.105/2015 – e Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – Lei n. 8.906/1994).

Reitero os precedentes desta Casa e afasto a referida impugnação.

3. Do recebimento, acima do teto constitucional, de parcela remuneratória incompatível com o regime de subsídio

A Constituição de 1988 confere à advocacia – privada e pública – tratamento singular, considerada a perspectiva histórica do constitucionalismo brasileiro, assegurando-lhe preeminência institucional inédita no Estado democrático de direito.

Tanto é assim que as Seções II e III do Capítulo IV estabelecem a advocacia, de forma categórica, como essencial à função jurisdicional do Estado e indispensável à administração da justiça.

O art. 135 reforça esse regramento ao estabelecer a remuneração dos procuradores estaduais mediante subsídio, nos moldes do art. 39, § 4º:

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

O entendimento reiterado do Supremo é de que não há objeção constitucional expressa à transposição, para os advogados públicos, da garantia legal alusiva ao recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais.

Trata-se de direito fundado no próprio princípio da eficiência da Administração Pública, inserto no art. 37 da Lei Maior, porquanto vinculado à natureza e à qualidade dos serviços prestados.

A questão articulada não é inédita. Alguns dos primeiros casos nos quais o Plenário firmou compreensão foram as ADIs 6.165, do Tocantins; 6.178, do Rio Grande do Norte; 6.181, de Alagoas; e 6.197, de Roraima, todas da relatoria do ministro Alexandre de Moraes e julgadas na sessão virtual de 12 a 19 de junho de 2020.

Sua Excelência, ao apreciar as disciplinas estaduais alusivas ao assunto, consignou revelarem normas instituidoras de estrutura organizada para gerir os honorários de sucumbência a serem partilhados entre os procuradores, prevendo, inclusive, forma de distribuição, fiscalização e controle.

Ora, a representação institucional dos entes federados, em juízo ou em consultoria jurídica, constitui prerrogativa de índole constitucional outorgada aos procuradores respectivos e representa imputação de atividade funcional exclusiva.

Conforme proclamou o Plenário, cuida-se de parcela detentora de caráter remuneratório e alimentar, devida como contraprestação de serviços realizados.

O conceito de parcela única preconizado no art. 39, § 4º, da Carta de

1988, fundado nos postulados constitucionais da moralidade, impessoalidade e moralidade (ADI 5.400, ministro Luiz Fux), impede apenas o acréscimo de parcelas remuneratórias ordinárias e injustificadas, decorridas do trabalho normal do servidor submetido ao regime de subsídio.

Não consiste em vedação absoluta da percepção de outras verbas (ADI 4.941, Redator do acórdão o ministro Luiz Fux) e, com efeito, não repele o recebimento de parcelas pecuniárias fundadas em fato objetivo como o resultado da demanda.

Expressando outro lado da mesma moeda, o fato de configurarem verba remuneratória salarial, os honorários sucumbenciais se sujeitam ao limite previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...]

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; (Redação

dada pela Emenda Constitucional n. 41, 19.12.2003)

Cuida-se de valores recebidos – em função do exercício de cargo público – por agentes públicos, submetidos ao regime jurídico de direito público.

Desse modo, a somatória do subsídio e dos honorários de sucumbência percebida mensalmente pelo procurador do Estado de Mato Grosso não pode exceder ao teto remuneratório constitucional.

Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência: ADIs 6.158, 6.160, 6.169 e 6.177, ministra Rosa Weber; ADI 6.162, ministro Luís Roberto Barroso; ADIs 6.167, 6.170 e 6.176, ministra Cármen Lúcia; ADPF 596, ministra Rosa Weber; e ADPF 597, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin.

Cito, ainda, a título de exemplo, as seguintes ementas:

Direito Administrativo e Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Recebimento de honorários sucumbenciais por advogados públicos. Procedência parcial.

1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade dos arts. 10, XII; 49, § 2º, V; 90-A e 90-B da Lei Complementar Estadual nº 56/2005, e do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 201/2014, ambas do Estado do Piauí, que disciplinam o pagamento de honorários sucumbenciais aos Procuradores do Estado.

2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: (i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; (ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e (iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020).

3. Ação direta julgada parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “É constitucional o pagamento de

honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição.”

(ADI 6.159, ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 25 de novembro de 2020)

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO
CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. RECEBIMENTO DE
HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS POR ADVOGADOS
PÚBLICOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade dos arts. 43-§ 1º e 91 da Lei Complementar 20/1994, com redação das Leis Complementares 65/2003 e 206/2017 que dispõem sobre o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a Procuradores do Estado do Maranhão. 2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020). 3. Ação direta julgada parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “*É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição.*”

(ADI 6.166, ministro Edson Fachin, DJe de 24 de setembro de 2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º DA LEI DISTRITAL 5.369/2014 E RESOLUÇÕES 4/2014 E 7/2015, DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO DA PGDF, QUE CONCEDEM E DISCIPLINAM O RATEIO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AOS PROCURADORES DO DF. CONSTITUCIONALIDADE. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DO TETO

CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CF. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DOS VALORES À CONTA DE ENTIDADE ASSOCIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento no sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados. Precedentes.

II – A remuneração por meio de subsídio não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos. Precedentes.

III – A soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido. Precedentes.

IV – Inconstitucionalidade da transferência dos honorários sucumbenciais de titularidade dos advogados públicos distritais para a conta da Associação dos Procuradores do Distrito Federal. Precedente.

V – Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “à Associação dos Procuradores do Distrito Federal ou” do parágrafo único do art. 2º da Resolução 7/2015, assim como para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 7º da Lei distrital 5.369/2014 e, por arrastamento, às Resoluções 4/2014 e 7/2015 do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGDF, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.

(ADI 6.168, ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 6 de outubro de 2021)

Ante o exposto, reitero a jurisprudência do Supremo no sentido de que o pagamento de honorários sucumbenciais a procurador do Estado é compatível com o regime de subsídios (CF, art. 39, § 4º) e, somado às demais verbas remuneratórias, se submete ao limite constitucional (CF,

art. 37, XI).

4. Da vinculação da quase totalidade dos valores do Funjus aos procuradores do Estado

O requerente questiona a destinação da quase totalidade dos recursos do Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus) em benefício dos procuradores do Estado, sob o argumento de burla ao regime de subsídio e ao teto remuneratório constitucional.

O Fundo criado pela lei impugnada é constituído pelos seguintes recursos (art. 120):

I – honorários de 10% (dez por cento) devidos na cobrança dos créditos tributários ou não tributários, ajuizados ou não, inclusive nos parcelamentos;

II – honorários advocatícios fixados a qualquer título, em favor do Estado;

III – taxas e outros emolumentos cobrados pelos serviços prestados pelos órgãos da Procuradoria-Geral do Estado;

IV – outras rendas e remanejamentos ou transferências de outras rubricas do orçamento do Estado.

O Procurador-Geral da República argumenta, na condição de autor da ação, que esses fatos geradores não revelam ofícios estranhos às atribuições institucionais dos procuradores do Estado, e sim atuação regular inerente às funções constitucionais deles.

Impugna, em especial, os incisos VI, VII e VIII do art. 122 da Lei Complementar n. 111/2002, na redação conferida pela de n. 483/2012:

Art. 122. Os recursos do FUNJUS destinam-se:

I – ao aperfeiçoamento funcional dos Procuradores do Estado em efetivo exercício das funções, à exceção da hipótese prevista no Art. 64, VII;

II – ao pagamento da anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil dos Procuradores do Estado em efetivo exercício;

III – a realização de investimentos de infra-estrutura interna e pagamento de direitos salariais de exercícios

anteriores de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado;

IV – a capacitação dos servidores da Procuradoria-Geral do Estado;

V – ao pagamento da anuidade dos conselhos de classes dos servidores efetivos da Procuradoria Geral do Estado, condicionado à disponibilidade do fundo;

VI – ao **incentivo** ao Procurador do Estado estável, através de subvenção, para a aquisição pessoal e semestral de obras jurídicas, correspondente a **dez por cento de um subsídio** do Procurador do Estado de Classe Especial (auxílio-livro);

VII – ao aperfeiçoamento, atualização, especialização e ao aprimoramento jurídico dos Procuradores do Estado estáveis, na condição de aluno, de caráter indenizatório, **correspondente ao subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial, pago semestralmente;**

VIII – ao pagamento ao Procurador do Estado, em efetivo exercício, a título de **auxílio transporte**, correspondente a até **20% (vinte por cento) mensal do subsídio** do Procurador de Categoria Especial, em conformidade com a efetiva arrecadação, a ser disciplinado por resolução do Colégio de Procuradores.

(Grifos do requerente – fl. 12 da petição inicial)

A disciplina encerra um modelo de financiamento público da Procuradoria-Geral do Estado, operacionalizado na forma de fundo, semelhante àqueles destinados ao aparelhamento e modernização institucional do Poder Judiciário (ADI 6.555, ministra Cármen Lúcia) e do Ministério Público (ADI 3.028, Redator do acórdão o ministro Ayres Britto), cuja constitucionalidade tem sido chancelada pelo Supremo.

A vinculação do patrimônio do Fundo ao aperfeiçoamento, à atualização, à capacitação, à especialização e ao aprimoramento jurídico dos procuradores do Estado, membros de órgão indispensável à administração da Justiça que são, tem **potencial** para concretizar os postulados da moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública. No entanto, **essa análise deve ser feita no caso concreto.**

O tema atinente ao recebimento, por advogado público estadual, de auxílio-aperfeiçoamento profissional foi recentemente apreciado por esta Corte no julgamento da ADI 7.271.

A Lei Complementar n. 89/2015 do Estado do Amapá – objeto do citado precedente – disciplina, de forma **específica e pormenorizada**, as **hipóteses de incidência** – pós-graduação, mestrado, doutorado e cursos relacionados à atividade institucional da Procuradoria-Geral –, **valores e prazos de pagamento da verba**:

Art. 102. É devido auxílio-aperfeiçoamento profissional ao Procurador do Estado relativo aos seguintes cursos:

I – Pós-graduação, no importe de 10% sobre o valor do subsídio do Procurador do Estado da classe especial, pelo prazo máximo de 2 (dois) anos;

II – mestrado, no importe de 15% sobre o valor do subsídio do Procurador do Estado da classe especial, pelo prazo máximo de 2 (dois) anos;

III – doutorado, no importe de 20% sobre o valor do subsídio do Procurador do Estado da classe especial, pelo prazo máximo de 4 (quatro) anos;

IV – cursos relacionados à atividade institucional da Procuradoria-Geral do Estado, no importe de 5% sobre o valor do subsídio do Procurador do Estado da classe especial, pelo prazo máximo de 2 (dois) meses.

Não bastasse, os parágrafos desse dispositivo estabelecem **requisitos e condições** à concessão do benefício que acabaram por conferir-lhe **tratamento normativo objetivo, legítimo e justo, apto a configurar o caráter indenizatório da parcela** concedida a título de auxílio-aperfeiçoamento. Se não, vejamos:

§ 1º Os cursos terão que possuir relação com a atividade desenvolvida pela Procuradoria-Geral do Estado. (redação dada pela Lei Complementar nº 0126, de 30.09.2020)

§ 2º O Procurador do Estado deve comprovar sua matrícula no referido curso para percepção do auxílio-aperfeiçoamento profissional, o qual somente será devido durante o curso.

§ 3º Para os efeitos desta lei será considerado apenas um curso por período, vedada a indenização por curso concomitante.

Como se nota, exigiu-se, para a percepção da verba, a comprovação da matrícula no curso e da relação deste com a atividade desenvolvida na

advocacia pública.

Preceituou-se, ademais, que o recebimento do benefício é (i) devido apenas durante a realização do curso; e (ii) restrito a um curso por período, a ensejar proibição da indenização por curso concomitante.

Diante disso, o Plenário reconheceu a natureza excepcional e indenizatória do referido adicional, no que **estritamente vinculado à participação do procurador do Estado no curso que guarda nexos causal com as atividades institucionais.**

Com efeito, não ficou configurada ofensa à regra remuneratória do subsídio em parcela única; afinal, o modelo não constitui óbice ao recebimento de verbas pecuniárias derivadas do desempenho extraordinário de funções pelo agente público ou de situação gravosa suportada a bem do interesse público.

A esse respeito, os arts. 37, § 11, e 39, § 3º, do Texto Constitucional são categóricos em garantir a cumulação do subsídio com alguns direitos sociais previstos no art. 7º – como o terço de férias e a gratificação natalina –, bem assim com parcelas de caráter indenizatório previstas em lei e concedidas em virtude da realização de serviço extraordinário ou do ressarcimento de gasto suportado pelo agente público no interesse do serviço:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados

pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 3º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ademais, a vedação constitucional decorrente do pagamento do subsídio em parcela única está direcionada à concessão de aumento remuneratório travestido de adicionais supostamente indenizatórios, caracterizados, porém, na essência, pela finalidade única de majorar o vencimento dos beneficiários.

Esses são casos em que o poder público, à margem dos princípios republicano e da moralidade que norteiam o trato da coisa pública, concede verdadeira benesse, privilégio ou vantagem indevida.

Nada obstante, a jurisprudência do Supremo sedimentou-se em placitar a concessão, mediante lei, de vantagens funcionais que se mostram compatíveis com os princípios republicano e da moralidade, porquanto voltadas ao justo ressarcimento ao agente público de despesas relacionadas em benefício da Administração Pública.

Tanto é assim que o ministro Luís Roberto Barroso, no voto condutor do acórdão da ADI 7.271 referente à Lei Complementar n. 89/2015 do Estado do Amapá, ao remeter-se à explicitude dos requisitos e condições à outorga do auxílio-aperfeiçoamento profissional aos advogados públicos, consignou a harmonia do adicional com os imperativos e deveres que sintetizam os fundamentos dos princípios republicano e da moralidade, a exemplo da vinculação ao interesse público e da probidade:

11. Nesse contexto, conclui-se que o auxílio ao aperfeiçoamento profissional instituído pela legislação amapaense tem caráter excepcional, na medida em que é pago durante período determinado. Além disso, está vinculado estritamente à participação do membro da PGE em cursos que guardem nexos causal com as suas atividades institucionais. O

adicional em questão possui, portanto, natureza indenizatória, não violando a regra remuneratória do subsídio em parcela única.

12. Ressalto, ainda, que os princípios republicano e da moralidade também devem ser aqui considerados. O primeiro impõe justamente a vedação aos privilégios, constituindo norte, nesse sentido, para caracterizar, como válidos ou não, os eventuais acréscimos e gratificações à parcela mensal única dos agentes públicos. O segundo – o princípio da moralidade – impõe aos agentes públicos o dever geral de boa administração, pautada nos imperativos de honestidade, boa-fé e vinculação ao interesse público. Sendo assim, a percepção do referido auxílio pressupõe a comprovação, pelo beneficiário, da regular matrícula em curso que tenha pertinência com as atividades institucionais do cargo de Procurador do Estado. Além disso, o pagamento do auxílio somente se justifica durante o prazo em que subsistirem as condições que deram causa à sua instituição, qual seja, a carência de oferta de cursos regulares de pós-graduação em Direito no Estado do Amapá.

Esse, no entanto, não é o cenário das normas questionadas nesta ação, as quais não veiculam regramento acerca de condições, requisitos e prazos para o pagamento das parcelas; antes, limitam-se a estabelecer a finalidade ou o propósito dos recursos.

A mera previsão da finalidade da verba não a reveste automaticamente de natureza indenizatória. À luz do Texto Constitucional e dos precedentes, é preciso que o tratamento legal conferido fundamente a excepcionalidade na realização de serviço extraordinário ou no ressarcimento de gasto suportado pelo agente público no interesse do serviço.

Desse modo, é preciso estabelecer, no ponto, relevante **distinção**: na ADI 7.271, as normas declaradas constitucionais regulavam **em pormenores** o auxílio-aperfeiçoamento profissional, **prevendo hipóteses de incidência, montante e prazo máximo de pagamento**.

Nesta ação direta, os incisos do art. 122 impugnado apenas estabelecem, de forma geral, a finalidade dos recursos do Funjus, cabendo à legislação do Estado de Mato Grosso conferir tratamento específico às

parcelas direcionadas à capacitação da Procuradoria-Geral e de seus membros.

A meu sentir, da leitura dos incisos I a V do dispositivo não decorre, diretamente, a concessão de vantagem funcional de natureza remuneratória, com o escopo de majorar vencimentos dos beneficiários em afronta às regras constitucionais do subsídio e do teto.

Conforme colho da manifestação do Advogado-Geral da União (eDoc 29), o investimento em capital físico nas instalações da Procuradoria-Geral do Estado, bem como em capital humano por meio do treinamento e capacitação profissionais, cursos e subvenções para aquisição de obras jurídicas, devidamente previsto em lei, encontra paralelo no estatuto jurídico de outras unidades da Federação, a partir da finalidade expressa de aparelhar e aperfeiçoar a entidade essencial à Justiça – a Procuradoria-Geral do Estado.

Os incisos VI e VII, por seu turno, instituem hipóteses de concessão de auxílios em favor dos procuradores do Estado mediante a mera previsão de valores, sem disciplinar, de forma específica, objetiva e justa, as condições, os requisitos e os prazos do pagamento:

Art. 122. Os recursos do FUNJUS destinam-se:

[...]

VI – ao incentivo ao Procurador do Estado estável, através de subvenção, para a aquisição pessoal e **semestral** de obras jurídicas, correspondente a **dez por cento de um subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial**;

VII – ao aperfeiçoamento, atualização, especialização e ao aprimoramento jurídico dos Procuradores do Estado estáveis, na condição de aluno, de caráter indenizatório, correspondente **ao subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial, pago semestralmente**;

O inciso VI introduz espécie de auxílio-livro destinado à aquisição pessoal e **semestral** de obras jurídicas, correspondente a **10% do subsídio** do Procurador do Estado de Classe Especial.

O inciso VII concede pagamento **semestral** aos procuradores do Estado estáveis, a título de aperfeiçoamento, atualização, especialização e

aprimoramento jurídico, no valor de **um subsídio** do Procurador do Estado de Classe Especial.

O inciso VIII prevê auxílio-transporte, pago **mensalmente** e correspondente a **até 20% do subsídio** do Procurador de Categoria Especial, a ser regulado via resolução do Colégio de Procuradores.

Trata-se de rubricas que, em regra, consistem em verbas de natureza indenizatória. Para tanto, o tratamento normativo a elas conferido deve, nos termos da orientação jurisprudencial do Supremo, atribuir-lhes **caráter extraordinário ou de ressarcimento de gastos suportados pelo servidor público no interesse do serviço público, vinculando-as a fundamento justo, legítimo e compatível com o princípio republicano e da moralidade.**

À luz dos precedentes desta Corte – e especialmente da conclusão do Plenário na ADI 7.271, atinente ao recebimento, por procurador do Estado, de auxílio-aperfeiçoamento –, **os pagamentos referidos nos incisos VI e VII não me parecem excepcionais ou extraordinários, tampouco apresentam fundamento justificado ou razoável, como o ressarcimento de despesas realizadas em benefício da Administração Pública.**

A reiteração semestral da subvenção para a aquisição pessoal de livros e o aperfeiçoamento aludidos nos incisos VI e VII é **genérica, habitual e destituída de vinculação a fato objetivo. Configura, assim, burla à regra do subsídio em parcela única.**

O pagamento desses adicionais não está afetado de forma estrita a condição excepcional do procurador, como a participação em cursos de pós-graduação, mestrado, doutorado ou relacionados à própria atuação profissional. Também não se condiciona à comprovação de critérios objetivos (gasto concreto) ou temporais (prazo).

O auxílio-livro versado no inciso VI mostra-se habitual e independente de comprovação da despesa supostamente realizada a título de aquisição de obra jurídica em benefício da Administração.

De igual modo, o auxílio-aperfeiçoamento profissional instituído no

inciso VII, diversamente do quadro analisado na ADI 7.271, revela verba habitual que prescinde da demonstração de matrícula ou inscrição em curso. A simples menção de incentivo ao aprimoramento profissional e à eficiência no desempenho da função não enseja a configuração da natureza indenizatória da rubrica.

Declaro inconstitucionais os incisos VI e VII do art. 122 da Lei Complementar n. 111/2002, na redação conferida pela de n. 483/2012, ambas do Estado de Mato Grosso.

Quanto ao auxílio-transporte criado na forma do inciso VIII, o legislador remeteu a disciplina via resolução do Colégio de Procuradores. Em que pese tenham sido conferidos à verba reiteração mensal e limite financeiro, não constato flagrante afronta aos comandos constitucionais da parcela única e do teto remuneratório.

O valor não é específico, e a concessão depende de regramento especial. Então, cumpre atribuir interpretação conforme à Constituição, a fim de consignar que o pagamento do auxílio aos procuradores de Mato Grosso (inciso VIII) deve revestir-se de caráter manifestamente indenizatório e justificar-se na realização de serviços extraordinários ou no ressarcimento de gasto suportado pelo servidor no interesse da Administração Pública.

Reitere-se: os honorários devidos aos procuradores do Estado de Mato Grosso que constituem os recursos do Funjus, embora sejam compatíveis com o subsídio em parcela única, devem observar o limite remuneratório constitucional.

Os valores do Fundo destinados a pagar aos procuradores do Estado parcela de natureza manifestamente indenizatória não são incompatíveis com o modelo de subsídio e com o teto remuneratório.

5. Dispositivo

Do exposto, julgo procedente, em parte, o pedido, para (i) atribuir interpretação conforme à Constituição aos art. 120, I e II, da Lei Complementar n. 111/2002, na redação conferida pela de n. 483/2012, ambas do Estado do Mato Grosso, estabelecendo que os honorários de

sucumbência recebidos por procurador do Estado se sujeitam ao teto remuneratório constitucional (CF, art. 37, XI); (ii) declarar inconstitucionais os incisos VI e VII do art. 122 da mesma lei complementar mato-grossense, com o texto dado pela de n. 483/2012; e (iii) conferir interpretação conforme à Constituição ao inciso VIII do art. 122 da referida lei, também na redação da Lei Complementar estadual n. 483/2012, consignando que o pagamento de auxílio-transporte aos procuradores do Estado deve revestir-se de caráter manifestamente indenizatório e justificar-se na realização de serviços extraordinários ou no ressarcimento de gasto suportado pelo servidor no interesse da Administração Pública.

É como voto.