

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FUNDO DE APARELHAMENTO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO (FUNJUS). HONORÁRIOS ADMINISTRATIVOS DEVIDOS AOS PROCURADORES ESTADUAIS EM RAZÃO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS DE COBRANÇA.

I - O CASO DOS AUTOS

1. O Procurador-Geral da República insurge-se contra a instituição, **por meio de lei estadual**, do pagamento de honorários advocatícios em favor dos Procuradores estaduais em razão da cobrança administrativa de dívidas.

II - A QUESTÃO EM APREÇO

2. Discute-se a constitucionalidade formal e material dos honorários administrativos criados em favor dos Procuradores estaduais em face da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual (CF, art. 22, I); do regime constitucional de subsídios (CF, art. 39, § 4º, c/c o art. 135); e do teto do funcionalismo público nacional (CF, art. 37, XI).

III - RAZÕES DE DECIDIR

3. *Honorários sucumbenciais devidos aos Advogados Públicos.* A jurisprudência desta Corte já afirmou a constitucionalidade do pagamento de **honorários sucumbenciais** aos Advogados Públicos, inclusive os Procuradores estaduais, observados os limites correspondentes ao teto constitucional (CF, art. 37, XI). **Precedentes**

(ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20.6.2020).

4. *Honorários advocatícios na esfera administrativa.* Compete aos Estados-membros, como expressão de sua autonomia administrativa, legislar sobre o regime jurídico dos servidores públicos estaduais, inclusive sobre a respectiva remuneração e, por efeito consequencial, também sobre honorários administrativos, **se for o caso**. Não se tratando de verba honorária resultante de atuação em Juízo, mas do uso de meios alternativos de cobrança de dívidas, a matéria não guarda conexão temática com o direito processual. Tampouco se correlaciona com o direito civil, pois a remuneração dos servidores públicos (os Advogados Públicos estaduais, no caso) constitui tema próprio do direito administrativo.

5. *Violação ao regime de subsídio e ao teto constitucional.* O regime de subsídios é compatível com o pagamento de **parcelas de caráter indenizatório** (CF, art. 37, XI, c/c o art. 39, § 4º) reconhecendo-se, também, a possibilidade da cumulação com parcelas adicionais decorrentes do exercício de **funções extraordinárias** ou de **condições especiais de trabalho** (RE 650.898/RS, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 01.2.2017; ADI 4.941, Rel. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14.8.2019). No caso,

contudo, não obstante formalmente instituídas como parcelas indenizatórias, as vantagens pecuniárias criadas pela legislação estadual (incentivo para a aquisição de obras jurídicas; adicional de aprimoramento jurídico; e auxílio-transporte proporcional à arrecadação) destinam-se à remuneração de encargos comuns e atividades inerentes ao serviço, **ostentando, na realidade, inequívoco caráter remuneratório.**

IV - DISPOSITIVO E TESE

Ação **conhecida** e pedido julgado **parcialmente procedente.**

Tese: “Compete aos Estados-membros, mediante iniciativa privativa dos Governadores, legislar sobre a remuneração dos Procuradores estaduais, inclusive mediante instituição de honorários advocatícios em razão do uso de meios alternativos de cobrança de dívidas, ressalvada a competência privativa da União para dispor sobre honorários sucumbenciais. Em ambos os casos, tais honorários tem natureza remuneratória e estão sujeitos ao teto constitucional.”

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República

contra os **arts. 120, 121 e 122** da Lei complementar mato-grossense nº 111/2002 (com as alterações da LC nº 483/2012), que disciplinam o Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado – FUNJUS.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 120 O Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado - FUNJUS é constituído pelos seguintes recursos: (artigo alterado pela LC nº 483, de 28/12/2012)

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

Art. 121 O FUNJUS será administrado pelo Procurador-Geral, competindo ao Colégio de Procuradores da Procuradoria-Geral do Estado regulamentar a utilização dos seus recursos.

Art. 122 Os recursos do FUNJUS destinam-se: (artigo alterado pela LC nº 483, de 28/12/2012)

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;

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.

§ 1º A Diretoria Geral da Procuradoria-Geral do Estado será a ordenadora de despesas do FUNJUS.

§ 2º Fica instituído o Programa de Impulso aos Executivos Fiscais, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, com o propósito de incrementar a arrecadação da Dívida Ativa Estadual, estando vinculada a percepção do auxílio instituído pelo inciso VIII à adesão dos Procuradores do Estado ao programa, para permitir o efetivo impulso das execuções fiscais que lhes incumbirem.

§ 3º Para fazer jus à verba prevista no inciso VIII deste artigo, o Procurador do Estado deve manifestar, na forma de resolução do Colégio de Procuradores, sua adesão ao Programa de Impulso aos Executivos Fiscais, independentemente de sua lotação.”

O Procurador-Geral da República sustenta a inconstitucionalidade formal e material das normas estaduais em questão com base nos

seguintes fundamentos:

(a) a criação honorários advocatícios administrativos incidentes sobre cobranças extrajudiciais caracteriza usurpação da competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e processual (CF, art. 22, I); e

(b) as parcelas remuneratórias adicionais criadas pela lei estadual (auxílio-transporte condicionado a desempenho, subvenção para aquisição de obras jurídicas e indenização de gastos com aperfeiçoamento jurídico) ostentam natureza nitidamente remuneratória e, por isso, desrespeitam o regime de subsídio e o teto remuneratório a que estão sujeitos os membros das carreiras da Advocacia Pública (CF, arts. 37, XI, 39, §§ 4º e 8º, e 135);

Reporto-me, no mais, ao relatório bem lançado nos autos.

Aprecio o mérito.

O DIREITO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS AOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Consabido que os honorários advocatícios consistem na contraprestação devida aos Advogados pela prestação de serviços jurídicos privativos da Advocacia.

O Estatuto da Advocacia consagrou três espécies de verbas honorárias (EOAB, art. 22): (i) os honorários convencionais; (ii) os honorários fixados por arbitramento judicial; e (iii) os honorários de sucumbência. As duas primeiras modalidades (convencionais e arbitrados) dizem respeito à relação contratual entre Advogados particulares e seus clientes, não guardando correlação com o tema ora em exame.

Historicamente, os honorários de sucumbência destinavam-se a

indenizar a parte vencedora pelas despesas com a contratação de serviços advocatícios, em conformidade com o princípio do *restitutio in integrum*. Foi a jurisprudência nacional que consagrou a titularidade dos Advogados sobre a verba sucumbencial, vindo esse direito a ser posteriormente positivado no Estatuto da Advocacia (art. 23).

Em relação aos Advogados Públicos, foi o Código de Processo Civil de 2015 que, inovando na ordem positiva, consagrou-lhes o direito à percepção da verba honorária sucumbencial, na forma da lei (CPC, art. 85, § 19º).

A compatibilidade dos honorários sucumbenciais com o regime de subsídio a que estão sujeitos os Advogados Públicos foi afirmada por esta Corte no julgamento conjunto das ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20.6.2020 (envolvendo leis estaduais de Tocantins, Rio Grande do Norte, Alagoas e Roraima) e na ADI 6053, Rel. Min. Marco Aurélio, MARCO AURÉLIO (cujo objeto era o próprio art. 85, § 19, do CPC/15), em acórdão no qual o Plenário desta Corte assentou as seguintes conclusões, assim sintetizadas no voto do eminente Min. Luiz Roberto Barroso: *“(i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; (ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios fixado no art. 39, § 4º, da Constituição; e (iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto remuneratório disposto no art. 37, XI, da Constituição”*.

Transcrevo a ementa do acórdão em referência:

EMENTA: 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.

(ADI 6053, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020)

Não há dúvidas, portanto, na linha da jurisprudência desta Corte, quanto à possibilidade dos Estados-membros, por meio de lei e nos termos do que dispõe o CPC/15 (art. 85, § 19), reconhecerem aos Procuradores estaduais o direito aos **honorários sucumbenciais** resultantes da representação judicial do Estado.

Observo, contudo, como bem observado pelo Relator, que os honorários sucumbenciais pagos aos Procuradores estaduais tem natureza remuneratória e estão sujeitos ao teto do funcionalismo público nacional (CF, art. 37, XI), conforme restou assentado nos precedentes em destaque (ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20.6.2020).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA DISPOR SOBRE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EXTRAJUDICIAIS

Sustenta-se, no caso, que a instituição de honorários incidentes sobre cobranças extrajudiciais configura hipótese de usurpação da competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e processual.

É preciso ter presente, no ponto, que os honorários advocatícios devidos aos membros das carreiras jurídicas da Advocacia Pública podem resultar, nos termos da lei (estadual ou federal, conforme o caso), tanto dos serviços jurídicos praticados em juízo (representação judicial) como fora dele (representação extrajudicial).

Não há dúvidas quanto ao fato de competir à União, com absoluta privatividade, legislar sobre honorários sucumbenciais (CPC/15, art. 85, *caput*), por envolver matéria afeta ao direito processual (CF, art. 22, I).

Por outro lado, os honorários decorrentes da atuação extrajudicial, assim consideradas as formas alternativas de cobrança de dívidas, constituem parcela de natureza remuneratória, matéria sujeita ao regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Compete aos Estados-membros, como expressão de sua autonomia administrativa, mediante iniciativa dos Governadores estaduais, legislar sobre o regime jurídico dos Procuradores estaduais, inclusive sobre a respectiva remuneração e, por efeito consequencial, também sobre o direito dos Procuradores estaduais à percepção de honorários advocatícios decorrentes de sua atuação extrajudicial, **se for o caso**.

Vale destacar que o Plenário desta Corte reconheceu a validade constitucional de Lei do Estado de Rondônia que destinava aos Procuradores estaduais os **honorários advocatícios decorrentes da quitação de dívidas realizada extrajudicialmente mediante utilização de meios alternativos de cobrança administrativa ou de protesto de títulos** (representação extrajudicial). Veja-se:

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.

(ADI 5910, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 13-06-2022 PUBLIC 14-06-2022)

Não há falar, no ponto, em usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito processual, pois não se trata de verbas honorárias decorrentes da atuação em juízo dos Procuradores estaduais (honorários sucumbenciais), **mas espécie distinta de remuneração,**

decorrente da representação extrajudicial do Estado, estando na esfera do Direito Administrativo.

A União adota estrutura remuneratória semelhante em relação aos membros da Advocacia-Geral da União, em relação aos quais, além da parcela única referente ao subsídio, também são devidos os honorários sucumbenciais e o encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União (Lei nº 13.327/2016, art. 30, I, II e III).

No caso, os honorários devidos aos Procuradores pela cobrança extrajudicial de dívidas não constituem matéria de direito civil ou processual (CF, art. 22, I).

Com efeito, não se está tratando de verba resultante de atuação judicial, mas de honorários decorrentes do uso de meios alternativos de cobrança pela via administrativa. Não há, portanto, conexão temática com o direito processual. Tampouco se trata de matéria de direito civil, pois a remuneração dos servidores públicos (os Advogados Públicos estaduais, no caso) constitui tema próprio ao direito administrativo.

O REGIME DE SUBSÍDIOS E AS PARCELAS INDENIZATÓRIAS

Afirma-se, de outro lado, que as parcelas remuneratórias criadas pela lei estadual impugnada caracterizam burla ao regime de subsídio, porque ostentam natureza nitidamente remuneratória.

Como se sabe, a denominada *Emenda da Reforma Administrativa* (EC nº 19/98) objetivou **incorporar a dimensão da eficiência** no âmbito da Administração Pública, adotando medidas destinadas à busca do equilíbrio financeiro do Estado e à otimização do uso dos recursos públicos disponíveis.

Uma das principais diretrizes da reforma foi a **modificação da política remuneratória** dos servidores públicos em geral, destacando-se, sob esse aspecto, a instituição da figura jurídica do **subsídio** (CF, art. 39, § 4º).

Essa modalidade de estipêndio funcional consiste em pagamento realizado **em parcela única**, com vedação ao acréscimo de quaisquer

outros benefícios de natureza remuneratória, excluídas, portanto, dessa restrição, as parcelas de caráter estritamente indenizatório (CF, art. 37, § 11).

A compreensão adequada do regime de subsídio pressupõe a interpretação **sistemática** da Constituição. É que, ao lado da norma que institui o subsídio como parcela única, o § 3º do art. 39 da CF **faz estender** a todos os “*servidores ocupantes de cargo público*” (inclusive agentes políticos e ocupantes de cargos eletivos) os direitos sociais que especifica, inscritos no rol do art. 7º da Constituição Federal:

“Art. 39º(...)

.....
 § 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 EC nº 19/98)”

Como se vê, o texto normativo do art. 39, § 3º, da Constituição Federal (incluído pela EC nº 19/98) assegura a **todos** os servidores ocupantes de cargo público os direitos sociais fundamentais concernentes **ao décimo terceiro salário** (CF, art. 7º, VIII), **ao adicional noturno** (CF, art. 7º, IX), **ao salário-família** (CF, art. 7º, XII), **à jornada ordinária de até oito (08) horas de trabalho** (CF, art. 7º, XIII), **ao repouso semanal remunerado** (CF, art. 7º, XV), **ao adicional de horas extras** (CF, art. 7º, XVI), **às férias anuais remuneradas com acréscimo de um terço** (CF, art. 7º, XVII), **à licença à gestante** (CF, art. 7º, XVIII) e **à licença-paternidade** (CF, art. 7º, XIX), entre outros.

Mostra-se necessário, desse modo, conciliar o comando emergente do art. 39, § 4º, da Constituição Federal – que impõe o pagamento de subsídio **em parcela única**, vedados quaisquer acréscimos – com o teor do § 3º daquele mesmo dispositivo, que assegura a **todos** os servidores ocupantes de cargos públicos os direitos sociais fundamentais que

específica.

Essa discussão foi objeto de análise por esta Suprema Corte, sob a sistemática da repercussão geral (RE 650.898/RS, Rel. Min. Marco Aurélio – Tema nº 848/RG), em julgamento envolvendo a constitucionalidade de lei local que havia instituído em favor de Prefeito e de Vice-Prefeito municipais parcelas retributivas correspondentes **ao décimo terceiro salário e ao terço de férias** em acréscimo ao subsídio por eles já percebido.

Em referido julgamento, destacaram-se **duas visões** em torno da fórmula de composição do conteúdo do subsídio.

A posição defendida pelo Ministro Marco Aurélio, Relator, apoiava-se na ideia de que a Constituição teria estabelecido dois regimes distintos referentes ao pagamento de subsídio, conforme os beneficiários fossem **agentes políticos** ou **servidores públicos *stricto sensu***.

Sob essa perspectiva, os agentes políticos estariam sujeitos **exclusivamente** ao que dispõe o art. 39, § 4º, da CF (não se lhes aplicando a regra do § 3º do art. 39 da CF), ou seja, **o subsídio por eles percebido só poderia receber o acréscimo de parcelas de caráter indenizatório, nada mais**. De outro lado, no entanto, os agentes meramente administrativos seriam beneficiados por um regime mais favorável. Para esse grupo de agentes estatais (servidores públicos *stricto sensu*) – **e somente para esse** – o subsídio, além das parcelas indenizatórias, seria compatível, ainda, com todos os benefícios sociais previstos no art. 39, § 3º, da CF, **especialmente o 13º salário e o terço de férias**.

Prevaleceu, contudo, naquele julgamento, a compreensão manifestada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de que o regime do subsídio foi instituído com o propósito de conferir racionalidade, transparência e moralidade ao regime de pagamentos dos servidores públicos, pondo fim ao modelo remuneratório anteriormente praticado em alguns órgãos e entidades da Administração Pública, consistente na concessão de aumentos remuneratórios disfarçados de adicionais, gratificações e outras vantagens pecuniárias.

A nova tipologia retributiva, segundo esse entendimento, objetivou

afastar excessos e abusos verificados no antigo sistema remuneratório e **não suprimir, pura e simplesmente**, em relação a agentes políticos, direitos fundamentais outorgados pela própria Constituição. Isso significa que o pagamento **em parcela única** do subsídio **não se revela incompatível** com a percepção de parcelas remuneratórias que constituam direitos fundamentais titularizados pelos demais servidores públicos e pelos empregados em geral, precisamente como ocorre em relação **ao décimo terceiro salário** (CF, art. 7º, VIII) e **ao terço de férias** (CF, art. 7º, XVII):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido.”

(RE 650.898/RS, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 01/02/2017, DJe 24/08/2017)

Após reconhecer a compatibilidade do subsídio com as parcelas correspondentes **ao décimo terceiro salário e ao terço de férias**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI 4.941/AL**,

adotou orientação ainda mais ampliativa, assentando, na linha do voto do Ministro Teori Zavascki (Relator), que a **parcela única** do subsídio corresponde à contraprestação decorrente **apenas do exercício regular** das atividades funcionais, **sem prejuízo do direito à remuneração adicional pelo exercício de tarefas extraordinárias, que não sejam inerentes à própria natureza do cargo.**

Essa hipótese excepcional, no entanto, somente se justifica em face do **exercício de atividades especiais, de funções extraordinárias ou da existência de circunstâncias diferenciadas de trabalho, vedados quaisquer acréscimos ao subsídio decorrentes do simples desempenho de atividades regulares e de funções intrinsecamente já relacionadas ao cargo:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. (...) QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI.

.....
2. Questionamento do pagamento de gratificação de dedicação exclusiva (GDE) específico quanto aos agentes remunerados por subsídio.

.....
4. O servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio.

5. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado.

6. O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio.

7. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, caput, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados.

8. *In casu*, a gratificação de dedicação exclusiva trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio.

9. Improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade.”

(ADI 4.941/AL, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14/08/2019, DJe 07/02/2020)

Essa mesma orientação foi reafirmada pelo Plenário desta Corte em julgamento posterior:

“(...) 8. O regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), não impedindo a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB), indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo. Precedentes: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral”

(ADI 5.856/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, j. 14/02/2020, DJe 06/03/2020)

Conclui-se, daí, em conformidade com os precedentes desta Corte, revelar-se possível a instituição, por meio de lei, de parcelas remuneratórias adicionais ao subsídio, desde que tais acréscimos decorram do **exercício de funções extraordinárias** ou de **condições especiais de trabalho** que não resultem do exercício normal do serviço e das atividades funcionais a ele inerentes (ADI 4.941/AL, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux).

Há a considerar, ainda, que o regime de subsídio reúne em parcela única apenas as vantagens de natureza remuneratória. Por isso, além das parcelas adicionais anteriormente referidas (funções extraordinárias e condições especiais de trabalho), a vedação a quaisquer outros acréscimos também não alcança **as parcelas indenizatórias** (como ajuda de custo, diárias, transporte e auxílio-moradia, p. ex.).

Constituem parcelas indenizatórias as vantagens pecuniárias pagas ao servidor em razão da necessidade de recomposição financeira das despesas realizadas no desempenho de sua atividade funcional ou da obrigação de ressarcir direitos que não foram gozados pelo seu titular (conversão de férias em pecúnia, p. ex.). As indenizações não se incorporam ao vencimento ou aos proventos do servidor para qualquer efeito (CF, art. 37, § 11º).

Extraio da lição de Hely Lopes Meirelles (“Direito Administrativo Brasileiro”, p. 636/637, 43ª ed., 2018) as seguintes observações sobre o tema:

“Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo de benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente recebem as seguintes denominações: *ajuda de custo* – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; *diárias* – indenizam as despesas com

passagens e/ou estadia em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; *auxílio-transporte*– destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; *auxílio-moradia* – objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do servidor público designado para exercer funções em outro local distinto do local do exercício habitual – e, assim, não se incorpora aos vencimentos.”

Como dito, o regime de subsídio não afasta o direito do servidor de receber **parcelas indenizatórias** destinadas a recompor os gastos por ele efetivados em razão do próprio serviço (CF, art. 37, § 11). Esses valores, entretanto, **devem manter correspondência com o ônus financeiro suportado pelo servidor no desempenho de sua atividade funcional, sob pena de converterem-se em indevidos acréscimos de natureza remuneratória dissimulados de indenização.**

Esta Suprema Corte já se pronunciou sobre a incompatibilidade com o regime de subsídios de diversas prestações pecuniárias que, revestidas do aspecto formal de **parcelas indenizatórias** ou de **pagamento por serviço excepcional**, tratava-se, na realidade, de **vantagens remuneratórias dissimuladas**, resultantes do mero exercício ordinário pelo agente estatal de atividades funcionais inerentes às atribuições de seu cargo, como a “*indenização de estímulo operacional*” e a “*indenização por regime especial de trabalho policial*”, instituídas em favor dos policiais civis do Estado de Santa Catarina (ADI 5.114, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 18/08/2020, DJe 04/09/2020), a “*verba indenizatória (VI)*” em favor dos servidores e membros do TCMT (ADI 6.329-TPI, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 22.5.2020) ou a “*indenização mensal*” (verba de representação) estipulada em benefício do Prefeito e do Vice-Prefeito do Município de Alecrim/RS:

(...) 3. A “*verba de representação*” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei

municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido.”

(RE 650.898/RS, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 01/02/2017, DJe 24/08/2017)

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem afastado da ordem normativa preceitos legislativos que, a pretexto de instituírem parcelas de caráter indenizatório, na realidade, **nada mais fazem do que veicular parcela remuneratória dissimulada**, devida a servidores pelo mero exercício de suas atribuições funcionais ordinárias, cuja remuneração deveria ser realizada através da parcela única que consubstancia o subsídio.

Em suma, a jurisprudência desta Corte assentou que a cláusula constitucional impositiva da fórmula do pagamento do subsídio **em parcela única** refere-se apenas à remuneração do exercício das **atividades ordinárias** do servidor, ou seja, daquelas inseridas no conjunto de **competências próprias ao cargo** por ele ocupado, de maneira que a vedação constitucional ao acúmulo de gratificações, adicionais, prêmios e outras espécies remuneratórias (CF, art. 39, § 4º) significa, tão somente, que nenhuma outra retribuição pecuniária será devida ao agente público pelo desempenho de suas **atribuições funcionais comuns**, sem prejuízo, no entanto, da possibilidade da instituição, por lei, de parcelas complementares, desde que tenham por fundamento (i) a prestação de serviços especiais ou a realização de tarefas funcionais extraordinárias ou, ainda, (ii) a função de ressarcir o servidor pelo ônus financeiro por ele suportado no exercício de suas atribuições.

Assentadas essas premissas, cumpre analisar se as parcelas adicionais criadas pela lei estadual impugnada objetivam (a) compensar o servidor pelo exercício de funções extraordinárias ou por condições especiais de trabalho; ou (b) recompor os gastos suportados no exercício da atividade funcional.

A resposta é negativa em ambas as hipóteses.

Com efeito, a legislação mato-grossense instituiu em favor dos Procuradores estaduais as seguintes parcelas, supostamente de caráter indenizatório:

“Art. 122 Os recursos do FUNJUS destinam-se: (artigo alterado pela LC nº 483, de 28/12/2012)

.....
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;

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.”

Em relação ao **“incentivo para a aquisição pessoal e semestral de obras jurídicas”** (art. 122, VI), o valor devido equivale a 10% do subsídio de um Procurador do Estado de Classe Especial. Mostra-se evidente a ausência de caráter indenizatório. **Pelos termos da lei, todos os Procuradores recebem a mesma quantia, independentemente do efetivo gasto com obras jurídicas, e mesmo não havendo dispêndio algum.** Além disso, a aquisição de obras jurídicas não constitui hipótese de dispêndio excepcional em razão do serviço. A remuneração, assim como o salário, cumpre por si só o papel de satisfazer algumas necessidades vitais básicas do servidor e sua família, como a alimentação, a moradia e

também a educação (CF, art. 7º, IV, c/c o art. 39, § 3º).

Por idênticas razões, também o **“adicional de aperfeiçoamento, atualização, especialização ou aprimoramento jurídico”** (art. 120, VII) caracteriza parcela remuneratória dissimulada. Novamente, o valor pago é idêntico para todos os Procuradores estaduais, independentemente da comprovação de efetivo dispêndio. De um lado, o pagamento não guarda nenhuma correlação com gastos realizados no exercício da função; de outro, aprimoramento jurídico não configura função adicional ou condição especial de trabalho. Nada justifica que se atribua, a essa verba nitidamente remuneratória, o status de parcela indenizatória, ainda mais sem nenhuma comprovação e individualização.

O pagamento de **“auxílio-transporte”** (art. 120, VIII), por sua vez, nos termos em que positivado, nada tem a ver com o efetivo dispêndio com transporte. O valor de até 20% do subsídio dos Procuradores de Categoria Especial não é pago em razão do gasto com transporte, mas em conformidade com a arrecadação. Na realidade, o auxílio em questão ostenta a natureza jurídica de uma gratificação por desempenho, o que é expressamente vedado pela ordem constitucional (CF, art. 39, § 4º).

Desse modo, considero materialmente inconstitucionais, por violação ao regime de subsídios e ao teto constitucional (CF, arts. 37, XI, e 39, § 4º), os pagamentos referentes ao **incentivo para a aquisição de obras jurídicas** (art. 122, VI); ao **adicional de aprimoramento jurídico** (art. 120, VII); e ao **auxílio-transporte** (art. 120, VIII). Como visto, todas as três vantagens pecuniárias em questão possuem natureza nitidamente remuneratória, não podendo serem percebidas cumulativamente com a parcela única do subsídio, muito menos excluídas do *quantum* sujeito ao teto do funcionalismo público nacional.

Por fim, observo que a lei estadual impugnada autoriza a utilização dos recursos do FUNJUS para o *“pagamento de direitos salariais de exercícios anteriores de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado”*. *Verbis*:

“Art. 122 Os recursos do FUNJUS destinam-se: (artigo alterado pela LC nº 483, de 28/12/2012)

.....
III - a realização de investimentos de infra-estrutura interna e **pagamento de direitos salariais de exercícios anteriores de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado;**”

A expressão normativa “*pagamento de direitos salariais de exercícios anteriores*” possui elevada carga de polissemia. O que seriam os referidos direitos salariais de exercícios anteriores? Qual fundamento jurídico para o pagamento de tais direitos? Se o direito dos servidores a tais pagamentos resultar de decisão judicial transitada em julgado, então só poderá ser satisfeito por meio de precatório (CF, art. 100 e ss); por outro lado, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pressupõe, além de autorização legal específica (Cf, art. 37, X), também a previsão de dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, § 1º, I e II).

Assim, considero necessário conferir interpretação conforme à Constituição ao inciso III do art. 123 da LC 111/2002, para esclarecer que o pagamento administrativo em questão deve observar a necessidade de previsão legal específica (CF, art. 37, X), além das regras orçamentárias (CF, art. 169, § 1º, I e II).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, pedindo vênias ao Relator, **conheço** da ação e **julgo parcialmente procedente** o pedido, para os seguintes efeitos:

(i) conferir interpretação conforme aos incisos I e II do art. 120 da Lei complementar mato-grossense nº 111/2002 (com as alterações da LC nº 483/2012), estabelecendo que os honorários sucumbenciais pagos aos Procuradores estaduais estão sujeitos ao teto constitucional (CF, art. 37, XI);

(ii) declarar a inconstitucionalidade material dos incisos VI, VII e VIII do art. 122 da Lei complementar mato-grossense nº 111/2002 (com as

alterações da LC nº 483/2012);

(iii) conferir interpretação conforme à expressão normativa “*pagamento de direitos salariais de exercícios anteriores*” inscrita no inciso III do art. 122 da Lei complementar mato-grossense nº 111/2002 (com as alterações da LC nº 483/2012), fixando exegese no sentido de que a realização de referidos pagamentos pressupõe autorização legal, prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO (CF, arts. 37, X; e 169, § 1º, I e II), vedado o pagamento administrativo de condenações judiciais sujeitas ao regime dos precatórios.

É como voto.