

28/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DE BELO HORIZONTE - APROMBH
ADV.(A/S) : MARCELLO PICININ MUZZI
RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE
PROC.(A/S)(ES) : LUCIANO DE ARAÚJO FERRAZ
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM
ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS
ADV.(A/S) : ELENA PACITA LOIS GARRIDO E OUTRO(A/S)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, consecutivamente, devem se

RE 663696 / MG

submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpret distinguere debet*.

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma *ratio* legítima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, *ex vi* do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna.

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.

9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.

10. *In casu*, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a

RE 663696 / MG

sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; **(b)** adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

11. Recurso extraordinário PROVIDO.

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.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 510 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: *"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"*. Impedido o Ministro Roberto

RE 663696 / MG

Barroso. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes por suceder o Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, que já havia votado em assentada anterior, e Dias Toffoli (Presidente).

Brasília, 28 de fevereiro de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS
DE BELO HORIZONTE - APROMBH
ADV.(A/S) : MARCELLO PICININ MUZZI
RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE
PROC.(A/S)(ES) : LUCIANO DE ARAÚJO FERRAZ
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
MUNICIPAIS - ANPM
ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS
ADV.(A/S) : ELENA PACITA LOIS GARRIDO E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto por Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH com fundamento no art. 102, III, ‘a’, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. A ementa da decisão impugnada restou assim redigida:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADORES MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. LIMITE. SUBSÍDIO DO PREFEITO. ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nos termos da norma do art. 37, inciso XI, da CF/88, a remuneração devida aos Procuradores Municipais encontra limite no valor do subsídio do Prefeito, impondo-

RE 663696 / MG

se destacar que, por óbvia hermenêutica do referido dispositivo constitucional, os Procuradores e Defensores referidos na parte final da norma são os da esfera estadual.”

Na origem, a recorrente ajuizou demanda de natureza coletiva em face do Município de Belo Horizonte, pleiteando a declaração de que aos Procuradores Municipais seria aplicável o limite remuneratório do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, e não o do Prefeito, em interpretação do disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03. Com base nisso, formulou também pedido de condenação do recorrido à restituição de valores retidos em razão da exegese alegadamente incorreta do teto constitucional.

Em primeiro grau, os pedidos foram julgados procedentes (fls. 228-232). Após a interposição de apelação pelo réu, bem como de apelação adesiva pela autora no que concerne exclusivamente à majoração dos honorários advocatícios, o Tribunal de Justiça Estadual reformou a sentença para julgar improcedentes os pedidos, adotando a ementa acima transcrita (fls. 326-327 e fls. 330-335).

Em sua fundamentação, o Tribunal *a quo* assentou que o art. 37, XI, da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município, e que a parte final do dispositivo – “(...) 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” – aplicar-se-ia somente à “esfera estadual, por óbvia hermenêutica da aludida norma”, notadamente porque “não há na Constituição Federal qualquer dispositivo que regulamente ou preveja a carreira dos Procuradores Municipais, o que é transferido para a legislação infraconstitucional”. Por fim, foi afirmado

RE 663696 / MG

que “não faria sentido norma constitucional estabelecer em eu (sic) corpo um limite para, no mesmo dispositivo, contrariá-lo, como quer fazer crer a Associação dos Procuradores do Município de Belo Horizonte”.

Contra o referido acórdão foram interpostos, pelo autor, embargos de declaração apontando omissões e pugnano pelo explícito prequestionamento das questões constitucionais deduzidas na demanda, ao final rejeitados pela 6ª Câmara do TJ/MG (fls. 344-348).

No recurso extraordinário, que ascendeu a este Supremo Tribunal Federal após o provimento de agravo de instrumento contra decisão que lhe negara seguimento na instância de origem (fls. 370-371 c/c fls. 400), alega o recorrente, preliminarmente, que a repercussão geral estaria presente *in casu*, porquanto a solução a ser conferida à matéria “repercutirá em todos os Municípios nos quais haja instalada a Advocacia Pública Municipal”. No mérito, sustenta a Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH que (i) a interpretação literal do art. 37, XI, da CF não resistiria à interpretação teleológica e sistemática dos dispositivos que versam sobre a Advocacia Pública na Constituição – arts. 131 e 132 –, que teriam se furtado a disciplinar de modo uniforme o regime das Procuradorias Municipais tão-somente em razão da heterogeneidade dos mais de cinco mil Municípios brasileiros; (ii) o termo “Procuradores”, no contexto do art. 37, XI, da CF, seria voltado a designar “os membros da Advocacia Pública, seja no plano municipal, no estadual e distrital ou no federal”; (iii) há sensível distinção entre a redação atribuída pelo constituinte ao art. 132 da CF, no qual se mencionam os “Procuradores dos Estados e do Distrito Federal”, e a literalidade do art. 37, XI, da CF, em que consta menção genérica aos “Procuradores”; (iv) a interpretação abrangente do termo “Procuradores” teria sido sufragada pela Procuradoria Geral da República em parecer ofertado ao RE nº 543.253-SP, da relatoria do Min. Celso de Mello; e (v) “no âmbito da Advocacia Pública (nos Estados, no Distrito Federal, ou nos Municípios, se houver), impõe-se garantir a profissionalização da

RE 663696 / MG

atividade, com vinculação da remuneração dos Advogados Públicos, não ao Prefeito (que não exerce profissão), mas aos Desembargadores (que exercem profissão jurídica)".

Não foram apresentadas contrarrazões ao recurso extraordinário, conforme certidão de fls. 368.

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) foi admitida como *amicus curiae*. Acostou aos autos parecer defendendo que o termo "procuradores" constante do art. 37, XI, da Constituição alcança também os Procuradores Municipais, de modo que seu teto remuneratório é o subsídio de desembargador estadual.

É o relatório.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

VOTO

REPERCUSSÃO GERAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, egrégio Plenário, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes, iniciarei o voto analisando, em sede de preliminar, a admissibilidade deste Recurso Extraordinário, para, em seguida, passar ao mérito da controvérsia.

I. PRELIMINAR

ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Ab initio, reafirmo a admissibilidade deste Recurso Extraordinário submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à indispensável ofensa direta à Carta da República, verifica-se, de plano, situação de densidade constitucional a demandar o enfrentamento por esta Corte, na medida em que o debate gira em torno da suposta ofensa aos arts. 37, XI, e 132 da Constituição da República de 1988. 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.

Prosseguindo no exame preliminar, consigno o preenchimento de todos os demais requisitos de admissibilidade do presente recurso,

RE 663696 / MG

notadamente a tempestividade, o prequestionamento, a legitimidade e o interesse recursal, além do indispensável reconhecimento da repercussão geral da matéria (Tema 510 do Plenário Virtual).

Conheço, pois, do presente recurso extraordinário e passo ao exame de mérito.

II. MÉRITO

Como salientado, busca-se, no presente Recurso Extraordinário, perquirir a correta compreensão do alcance do art. 37, XI, da Carta da República, na redação dada pela EC nº 41/03, quanto ao teto de remuneração aplicável aos Procuradores Municipais. 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.

Inicialmente, importante recordar a evolução do dispositivo constitucional em debate. Em sua dicção primitiva, ao veicular disposições gerais aplicáveis à Administração Pública estabelecia, *verbis*

“Art. 37. (...)

XI - A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no

RE 663696 / MG

Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.”

Em sequência, com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, o texto do inciso XI do art. 37 foi alterado, passando a ser assim redigido:

“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.”

Tal modificação teve como objetivo maior incluir as vantagens pessoais no âmbito de incidência do teto de remuneração, bem como o de unificar todos os tetos remuneratórios, que, anteriormente, eram estabelecidos para cada Poder e ente da Federação, além de criar a figura do *subsídio* como forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos.

Posteriormente, o inciso XI do art. 37 sofreu nova alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que, revigorando a ideia de um teto para cada ente da federação, também, estabeleceu, no âmbito dos Estados e do DF, um limite remuneratório aplicável a cada um dos Poderes. Ademais, a referida emenda manteve as vantagens pessoais no cômputo do teto, preservou o instituto do subsídio, e, ao seu final, estendeu o teto do Poder Judiciário estadual e do DF a *“membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”*. Tal dispositivo encontra-se, assim, lavrado, *verbis*:

RE 663696 / MG

“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;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) – grifo próprio.

De plano, a partir de uma interpretação analítica deste inciso XI, podemos identificar quatro distintos tetos de remuneração para os agentes públicos, a saber:

- (a) como teto nacional, o subsídio de ministro do Supremo Tribunal;*
- (b) como teto estadual e distrital, dividido em razão do Poder em que atue o agente público, sendo o teto no âmbito do Executivo, o subsídio do Governador, no Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais, e no Judiciário, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça¹;*

1 A EC nº 47/05 inseriu o §12 no art. 37 da Constituição da República que possibilita a unificação do teto no montante percebido por Desembargador no âmbito do estado ou do Distrito Federal, desde que a modificação seja feita mediante emenda à Constituição estadual ou à Lei Orgânica do DF. *Art. 37 (...) §12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica*

RE 663696 / MG

(c) como teto municipal, o subsídio do Prefeito;

(d) como teto para as funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores), o subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Os defensores da orientação de que os procuradores municipais estão sujeitos ao teto dos servidores municipais, isto é, ao subsídio do Prefeito, embasam-se no raciocínio de não haver, na Constituição, qualquer dispositivo que regulamente ou preveja a carreira dos Procuradores Municipais, razão pela qual não haveria como se entender que os “Procuradores” referidos na parte final do inciso XI do art. 37 da CRFB/88 abarquem os da esfera municipal. Assim, sustentam que a aplicabilidade da referida norma, no tocante à Advocacia Pública, estaria relacionada, apenas, aos Procuradores Estaduais e Distritais, diante da remissão, ali contida, ao limite fixado para os desembargadores, não havendo, na organização administrativa municipal, cargo similar. Outra pretensão de justificar tal tese guia-se pela argumentação de que o texto constitucional, em seu art. 132, ao tratar da Advocacia Pública como função essencial à Justiça, referiu-se, apenas, à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, retirando de seu âmbito, de forma intencional, as Procuradorias Municipais.

Essa, no entanto, não é a melhor exegese a ser conferida ao inciso XI do art. 37 da Constituição da República por esta Suprema Corte.

Como bem pontuado nas razões do Recurso Extraordinário, entender nesse sentido seria contrariar a organicidade da Constituição,

facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

RE 663696 / MG

haja vista que não há razões jurídicas para tanto, incidindo, quando muito, infundadas argumentações financeiras ou políticas para tal discriminação dirigida aos Procuradores Municipais. De toda sorte, políticas de Estado ou pressupostos políticos não podem servir de único amparo às decisões desta Corte quando da análise acerca da melhor interpretação constitucional a ser adotada.

Nas palavras do i. Ministro Celso de Mello, na ocasião do julgamento da ADI 2.010 MC, Tribunal Pleno, DJ 12.04.2002:

“a invocação das razões de Estado — além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas — representa, por efeito das gravíssimas consequências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica”.

Nessa quadra, e com o desiderato de pacificar o *thema decidendum*, devemos compreender os motivos que levaram o constituinte a criar um limite específico de remuneração para as carreiras reputadas “essenciais à Justiça”. A partir daí, poderemos estabelecer, corretamente, o alcance da disposição que impõe que membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos tenham, como teto, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Com efeito, as funções essenciais à Justiça possuem capítulo próprio na Carta Magna (Capítulo IV do Título IV, referente à Organização dos Poderes), e subdividem-se em quatro seções: *(i)* Ministério Público (arts. 127 a 130); *(ii)* Advocacia Pública (arts. 131 e 132); *(iii)* Advocacia (art. 133); e *(iv)* Defensoria Pública (arts. 134 e 135).

Não obstante as peculiaridades de cada uma delas, a reunião, sob

RE 663696 / MG

um mesmo capítulo intitulado Funções Essenciais à Justiça, não se justifica, apenas, por se referirem a carreiras jurídicas integradas exclusivamente por membros bacharéis em direito. É que os referidos agentes públicos ostentam a missão de assegurar, cada qual no seu âmbito e por intermédio da provocação jurisdicional, todo o tecido de interesses constitucionais, seus valores e princípios. Portanto, são indispensáveis para o resguardo de áreas sensíveis do ordenamento jurídico, mormente no campo da garantia dos direitos fundamentais e na concretização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Corroborando esse entendimento, especificamente no tocante ao papel institucional da Defensoria Pública, esta Suprema Corte assim já se manifestou, *verbis*:

“(...) A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas — carentes e desassistidas —, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.”
(ADI 2903, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2005, DJe 19-09-2008).

Deveras, no que, por ora, interessa ao deslinde do feito, sobreleva enfrentar o tratamento conferido constitucionalmente à Advocacia Pública, à qual o constituinte dedicou os seguintes artigos:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder

RE 663696 / MG

Executivo.

§ 1º - *A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.*

§ 2º - *O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.*

§ 3º - *Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.*

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

De sua leitura percebe-se, a toda evidência, que as Procuradorias Municipais não receberam menção textual expressa, o que nos leva, obrigatoriamente, ao seguinte questionamento: Os Procuradores Municipais integram a Advocacia Pública a que a Constituição faz referência nesse capítulo? Ou melhor, fazem eles parte do que o constituinte denominou de “Funções Essenciais à Justiça”?

Evidente que sim.

De fato, nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito

RE 663696 / MG

Federal.

Com efeito, os procuradores municipais possuem o *munus* público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados. Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

Nesse mesmo sentido, trago a didática lição doutrinária do i. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Professor Lucas Rocha Furtado (*Curso de direito administrativo*. Belo horizonte: Fórum, 2007. p. 921- 922.):

“(...) no âmbito dos Municípios nenhuma remuneração, subsídio, pensão etc. — à exceção do subsídio dos procuradores municipais — poderá ultrapassar o subsídio dos prefeitos [...] Aos membros do Ministério Público e aos defensores públicos estaduais, bem como aos procuradores estaduais ou municipais, o teto aplicável corresponde ao valor fixado como subsídio para os desembargadores estaduais. A rigor, em relação aos procuradores municipais, poder-se-ia indagar se o teto aplicável seria o subsídio dos prefeitos ou dos desembargadores. Em razão de o texto constitucional não ter feito qualquer menção ou distinção entre procuradores estaduais e municipais (“aplicável esse limite” — correspondente ao subsídio dos

RE 663696 / MG

desembargadores — “aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”), parece-nos mais correto interpretar este trecho do citado inciso XI no sentido de que os procuradores municipais não se sujeitam ao subsídio dos prefeitos, mas ao dos desembargadores”.

Mas não é só. Ao desvincular, quanto ao tema, a Advocacia Pública do Poder Executivo, a Constituição preservou as características das carreiras jurídicas, que devem atuar de forma coordenada e independente, sem subordinação efetiva ou técnica. Assim, tratando-se de estrutura remuneratória, os advogados públicos não devem estar sujeitos a incisivas interferências políticas, de modo que para os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, o teto é o subsídio dos desembargadores, enquanto que, para os membros da Advocacia-Geral da União, o teto é o subsídio dos Ministros desta Casa. Em relação às funções essenciais à justiça, o parâmetro não é, assim, o subsídio do Chefe do Poder Executivo.

Tais premissas devem aplicar-se integralmente às Procuradorias Municipais. A natureza da função, seu papel institucional, a lógica de atuação, os interesses protegidos e até o recrutamento dos componentes é feito a partir dos mesmos requisitos. A inexistência de um Poder Judiciário municipal não afasta essa conclusão.

Os Procuradores Municipais atuam perante os diversos órgãos judiciários em defesa dos interesses sob sua responsabilidade. Apenas a título de exemplo, quantas vezes assistimos, nesta Corte, à sustentação oral de Procuradores Municipais?

Por tudo isso, não há fundamento para o referido discrimen entre os procuradores, a fim de fazer com que, apenas, a advocacia pública municipal tenha como subteto o subsídio do Prefeito, com as inerentes e inafastáveis circunstâncias políticas negativas, e não o de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos

RE 663696 / MG

Ministros do Supremo Tribunal Federal.

É cediço que o subsídio do chefe do Poder Executivo local está, com raras exceções, sujeito a dimensionamento decorrente das mais diversas contingências políticas. O jargão em vigor no mundo político é o de que prefeito que aumenta o seu próprio subsídio perde votos! É esta a realidade. Não por acaso, recentemente, assistimos nos noticiários a Prefeitos de pequenas cidades que foram pressionados pela população local para reduzir ou congelar os próprios subsídios. É evidente que, por força do princípio da irredutibilidade (CRFB/88, art. 37, XV), eventual opção política não afetaria aqueles que já tivessem ingressado no serviço público, mas, inegavelmente, abalaria e tornaria eternamente instáveis as perspectivas de evolução na carreira.

Nas preciosas palavras do, então, advogado, e hoje Ministro desta Corte, Min. Luís Roberto Barroso, em parecer sobre o tema acostado aos autos:

“o art. 37, XI, da Constituição procurou preservar as funções essenciais à Justiça desse tipo de contingência e aproximá-las do Poder Judiciário, junto ao qual exercem suas atividades. Isso se explica por sua especial relevância para a preservação dos direitos fundamentais e também pelo fato de as carreiras jurídicas atuarem em coordenação e estarem sujeitas a uma série de circunstâncias compartilhadas, inclusive no que diz respeito ao recrutamento dos seus membros”. (p. 19, fl. 451)

Diante disso, atrelar a remuneração dos advogados públicos municipais ao subsídio do Prefeito relega a carreira a um indesejável e iníquo desprestígio quando em cotejo com a advocacia pública dos Estados e da União. E não foi essa a intenção do constituinte ao redigir o art. 37, XI, da CRFB/88.

Outrossim, é certo não podermos, de maneira alguma, defender

RE 663696 / MG

pretensa hierarquia ou relevância entre a função dos procuradores municipais e a dos estaduais que pudesse justificar algum discrimen por parte do constituinte. Aliás, rememoro que eventual invasão de competência legislativa exclusiva dos Municípios resulta em flagrante inconstitucionalidade, ainda quando tenha sido praticada pelo ente mais abrangente, já que não há qualquer hierarquia entre os entes da federação. Se assim o é, não há que se falar em maior ou menor relevância entre as diferentes competências constitucionais atribuídas por cada um deles. Transcrevo, por oportuno, alguns julgados desta Corte, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2340, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013);

RE 663696 / MG

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 2º DO ARTIGO 229 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ARTIGO 30, V DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. TRANSPORTE GRATUITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. POLICIAIS CIVIS. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. 2. Servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 3. A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente.” (ADI 2349, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005, DJ 14-10-2005).

Indubitável, assim, que os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública a que a Constituição denomina de “Funções Essenciais à Justiça”, e, por conseguinte, devem estar sujeitos, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

Uma última indagação que deve ser ricocheteada, já que utilizada como argumento em diversos precedentes trazidos pelas partes, é a seguinte: se as Procuradorias Municipais exercem, constitucionalmente, funções essenciais à Justiça, como justificar a não referência expressa no referido art. 132 da CRFB/88?

Dentre diversos fatores, aquele a ser destacado é o de que, num país com mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) Municípios (Fonte:

RE 663696 / MG

IBGE/2000², sabemos que muitos deles não dispõem de condições materiais e financeiras mínimas ou mesmo demandas suficientes que justifiquem a instituição de um órgão específico para o exercício da Advocacia Pública. Porém, não se pode dizer o mesmo quanto aos 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal, já que suas dimensões e demandas jurídicas impõem a organização das Procuradorias responsáveis pela defesa de seus interesses.

Portanto, de maneira alguma seria possível fundamentar um discrimen constitucional quanto às procuradorias municipais por não haver menção expressa disciplinando especificamente a carreira.

Não obstante todos esses fundamentos, que, no meu entender, já seriam suficientes para o acolhimento da tese que aqui se propugna, este Supremo Tribunal Federal, em precedente oriundo da e. 1ª Turma, RE 558258, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18-03-2011, já adotou lógica semelhante, *in verbis*:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBTETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO “PROCURADORES”. PROCURADORES AUTÁRQUICOS ABRANGIDOS PELO TETO REMUNERATÓRIO. ALTERAÇÃO QUE, ADEMAIS, EXIGE LEI EM SENTIDO FORMAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – A referência ao termo “Procuradores”, na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de resto, é firme no sentido de que somente por meio de lei em sentido formal é possível a

2

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

RE 663696 / MG

estipulação de teto remuneratório. III - Recurso extraordinário conhecido parcialmente e, nessa parte, improvido.” (RE 558258, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09/11/2010, DJe 18-03-2011).

Tratava-se, na hipótese, de situação jurídica diversa, apenas, em relação às entidades administrativas vinculadas, já que investigava se a referência ao termo “Procuradores” no art. 37, XI, da Constituição da República, na redação dada pela EC 41/03, alcançaria ou não os Procuradores Autárquicos.

Nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski naquela oportunidade:

“a Constituição quando utilizou o termo Procuradores o fez de forma genérica, sem distinguir entre os membros das distintas carreiras da Advocacia Pública. Assim, seria desarrazoada uma interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, exclua da categoria Procuradores os defensores das autarquias, mesmo porque aplica-se, à espécie, o brocardo latino ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet”.

Mutatis mutandis, se é desarrazoada, como esta Corte já assentou, uma interpretação que exclua da categoria “Procuradores” os defensores das autarquias, também será inconstitucional qualquer interpretação que pretenda retirar os Procuradores Municipais de sua vinculação ao teto dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais.

Convém ressaltar, ainda, que a egrégia 2ª Turma deste Tribunal, ao julgar o Agravo Regimental no RE 562.238, Rel. Min. Teori Zavascki, confirmou tal orientação, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO. EXEGESE DO TERMO “PROCURADORES”. INCLUSÃO DE PROCURADORES DE

RE 663696 / MG

ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. PRECEDENTE: RE 558258, RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, PRIMEIRA TURMA, DJe-051 DIVULG 17-03-2011 PUBLIC 18-03-2011.

AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 562238 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 02/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 16-04-2013 PUBLIC 17-04-2013)

Nesse cenário, a locução “*Procuradores*” a que o constituinte se referiu em seu art. 37, XI, compreende não, apenas, os dos Estados, como, também, os dos da Administração Indireta estadual e os dos Municípios

A propósito, oportuna a conclusão, em sede doutrinária, do i. Min. Carlos Mário da Silva Velloso (Constitucional. Procurador municipal. Funções essenciais à Justiça. Teto de remuneração dos procuradores municipais: art. 37, inciso XI, da Constituição: exegese. *RDA– Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255, p. 245-272, set./dez. 2010), ao afirmar que:

“o teto de remuneração dos procuradores municipais, desde que admitidos por concurso público de provas e títulos e sejam servidores efetivos e estáveis, corresponde ao subsídio dos desembargadores, tal como ocorre com os seus congêneres dos estados e do Distrito Federal (C.F., art. 37, inciso XI, parte final)”.

Com razão o douto arremate, pois não há qualquer exceção no texto normativo e nem justificativa jurídica idônea a preconizar que os procuradores municipais não estejam acobertados pela parte final do inciso XI do art. 37 da Carta da República, que estabelece como teto o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais.

Nesse mesmo sentido, Ivan Barbosa Rigolin (*O servidor público nas reformas constitucionais*. Belo horizonte: Fórum, 2008. p. 58-59) leciona que

RE 663696 / MG

“quisesse que apenas aos Procuradores e aos Defensores estaduais fosse deferido o teto dos Desembargadores, então precisaria tê-lo escrito com maior clareza e com todas as letras”.

Assim, ressoa inconstitucional qualquer interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, exclua da categoria “Procuradores” os defensores dos Municípios, mesmo porque aplica-se, à espécie, o brocardo latino *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet* (onde a lei não distingue, não é dado ao intérprete fazê-lo).

De outro bordo, é bom ter em mente que o constituinte não obriga os Prefeitos a assegurarem ao seu corpo de Procuradores um subsídio que supere o do Prefeito. A lei que disciplina o regime de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, *ex vi* do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna. Assim, cabe ao Prefeito, e unicamente a ele, avaliar politicamente, diante das circunstâncias orçamentárias e da sua política de recursos humanos, a conveniência de permitir que um procurador do município receba mais do que o Chefe do Poder Executivo Municipal. Este voto não obriga que os procuradores do município recebam o mesmo que um desembargador e nem mesmo que, necessariamente, tenham subsídios superiores aos do prefeito.

Assim, o que se sustenta neste voto é, apenas, a tese de que os prefeitos estão autorizados a adotar, nos seus respectivos âmbitos, a mesma política remuneratória já acolhida na esfera estadual em que os vencimentos dos procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.

Pelo exposto, proponho que este Tribunal assente a seguinte tese objetiva em sede de Repercussão Geral:

1. A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende

RE 663696 / MG

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.

Do Caso Concreto

Bem delimitada essas premissas genéricas objetivas, **passo à análise do caso concreto.**

Temos, na espécie, Recurso Extraordinário interposto pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH, com fundamento no artigo 102, III, “a”, da Constituição da República, em face de acórdão proferido pelo c. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, cuja ementa segue abaixo:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADORES MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. LIMITE. SUBSÍDIO DO PREFEITO. ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nos termos da norma do art. 37, inciso XI, da CF/88, a remuneração devida aos Procuradores Municipais encontra limite no valor do subsídio do Prefeito, impondo-se destacar que, por óbvia hermenêutica do referido dispositivo constitucional, os Procuradores e Defensores referidos na parte final da norma são os da esfera estadual.” (TJMG, 6ª Câmara Cível, processo n. 1.0024.07.460846-4/004(1) Relator: Des. Antônio Sérvulo, Data do Julgamento: 14/04/2009, Data da Publicação: 22/05/2009).

Trata-se de ação de rito ordinário proposta pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH objetivando o reconhecimento de que os vencimentos dos Procuradores Municipais deve ter como teto o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de

RE 663696 / MG

Justiça. Defende, para tanto, que sua pretensão encontra respaldo nos artigos 37, inciso, XI, c/c 132, ambos da Constituição da República.

Após o devido trâmite processual, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município.

Adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, **noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**

Na mesma linha da tese objetiva defendida em meu voto, a Recorrente sustenta que:

“a preocupação da Constituição foi conferir tratamento remuneratório uniforme para a Advocacia Pública, dizendo, então, que nos Estados e Municípios, em havendo “Procuradores”, a eles serão aplicados, como limite remuneratório, o subsídio do Desembargador”.

Ex positis, de acordo com os fundamentos acima delineados, impõe-se a reforma do que decidido pelo acórdão recorrido.

Por tais razões, Senhor Presidente, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Extraordinário e proponho que o Tribunal afirme a seguinte tese objetiva em sede de repercussão geral:

“A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do

RE 663696 / MG

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”.

É como voto.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, Vossa Excelência me permitiria fazer uma indagação ao Ministro-Relator? Não não quanto ao caso concreto, mas quanto à tese?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Claro.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Quanto à questão dos procuradores, em qualquer nível: a Advocacia da União, a Procuradoria de Estado, ou a Procuradoria municipal, quando estruturado em carreira e com o mesmo regime jurídico, portanto, quero apenas um esclarecimento sobre a aplicação da tese.

Em muitas procuradorias de qualquer um desses níveis, estaduais ou municipais, temos a remuneração fixada que, nos termos do inciso XI, haveria de ser "em parcela única", que é uma expressão terrível da Constituição - porque, se é única, não pode ser parcela, pois parcela é parte; mas, enfim, a Constituição fala parcela única.

Essa chamada "parcela única" corresponde não à remuneração, mas ao subsídio. O subsídio tem como teto, nos termos do art. 37, XI, os patamares estabelecidos de que nós estamos falando. Entretanto, muitas procuradorias têm um regime que faz com que os honorários recebidos formem um caixa, um fundo que é distribuído e que pode superar muito o subsídio do desembargador.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Muito bem lembrado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, eu quero saber qual é o encaminhamento. Por que? Imagine um município do interior, estruturado em carreira, com cinco procuradores e que, por exemplo, em uma região que tenha uma causa do município contra mineração, os honorários podem ser, em uma causa, de 2 milhões de reais, e eu não me lembro de a gente já ter fixado - nós já julgamos

RE 663696 / MG

algumas vezes, lembro-me de duas ocasiões, desde que estou aqui, claro - se esses honorários iriam para a entidade pública ou para o advogado.

Então, se nós estamos fixando que o subsídio, em parcela única, como diz a Constituição, haverá de ser esse teto, qual é a consequência para essas procuradorias em cuja regulamentação remuneratória se criam esses fundos? Nem se chama fundo, uma reserva feita, o depósito é feito para eles e é repartido pelos procuradores. Então, ao final, você tem um procurador e você pergunta: "Quanto que ganha?" O procurador do Município ganha igual ao procurador do Estado. Só que o procurador do Estado não tem esse regime, com esse caixa, por exemplo, e o do Município ganha, relativamente ao desembargador, 60 mil reais por mês. Assim, a circunstância de nós estarmos fixando que o subsídio é em parcela única e que o teto é este, como bem me lembrava o Ministro Marco Aurélio: é teto, ou seja, não pode ultrapassar - não significa que um Município pequeno vai pagar este total, porque isso é tirado da saúde, ou de outras rubricas. Não é disto que eu estou falando. Estou falando: qual é a consequência da nossa tese, em uma realidade brasileira...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Claro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Na prática, essa situação jurídica não se verificará, tendo em conta o que percebem, no Brasil, os Desembargadores.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Ministra Cármen, Vossa Excelência me permite também? Essa é uma questão, Ministro Fux, que também, de certa maneira, me preocupou.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu só queria fazer uma pequena observação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Nós estamos

RE 663696 / MG

adstritos, digamos assim, à *causa petendi* colocada na ação e no recurso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Certo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Essa questão dos honorários da advocacia pública, que agora foram consagrados no novo código...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - ... é uma questão que nós vamos ter que enfrentar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas a consequência é imediata a partir da nossa decisão.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois é.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não, eu não acho que seja imediata.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - A Presidência da República enviou, recentemente, um projeto de lei para o Congresso Nacional, permitindo que os membros daquela advocacia, da Advocacia-Geral da União, percebam os honorários de sucumbência e, mais, trabalhem na advocacia privada, desde que não o façam contra a União.

Eu não sei. Mesmo que afirmada a tese de Vossa Excelência, talvez nós tenhamos que dizer: "Olha, ressalvadas também ou incluídas as verbas sucumbenciais", mesmo que estejamos adstritos à petição inicial, ao pedido da petição inicial.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque nós estamos tratando da parte objetiva mesmo. A tese é fixada em termos que levam a consequências que não se podem desconhecer.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Sem dúvida. Essa matéria dos honorários não está prequestionada, não está debatida.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas com a fixação do subsídio e do teto do subsídio, eu preciso saber o que se inclui nessa tal parcela única constitucionalmente fixada.

RE 663696 / MG

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Veja bem: ninguém discutiu sobre isso. Eu posso aqui até narrar o histórico de empenho da advocacia pública para que pudesse perceber os honorários...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não. Fui procuradora 26 anos. Eu sei disso de cor e salteado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - O empenho foi imenso, etc, etc. Muito bem. Mas essa matéria não se submeteu ao contraditório, não foi prequestionada.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu só estou perguntando se Vossa Excelência pensou sobre isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - O Direito é aquilo que o Supremo Tribunal Federal disser que é. Então, se o Plenário entender que "o subsídio, em parcela única, incluídos os eventuais honorários sucumbenciais", assim será. E assim será a exegese. Só que - advirto e ressalvo - a matéria não foi submetida nem ao contraditório, nem houve o prequestionamento sobre ela.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - É, mas, uma vez que consta do Código de Processo Civil, é um fato notório, que tem que ser levado em consideração por nós.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu acho que tecnicamente não está certo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O teto discutido no processo, a meu ver, diz respeito a fonte única: o pagamento foi efetuado pelo Poder Público e, como ressaltou o ministro Luiz Fux, não houve debate e decisão prévios quanto a essa outra questão relativa aos honorários da sucumbência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu acho que nós também não podemos levar isso em consideração para julgar a causa.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas foi por isso que eu perguntei, Ministro Marco Aurélio. Eu só quero um esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Temos nos limitado, no recurso extraordinário, que está em processo subjetivo, ao conflito de

RE 663696 / MG

interesses. Conflito de interesses é único.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, por isso que eu perguntei. Eu fiz a pergunta porque eu queria saber: O subsídio aqui é só o vencimento?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Apenas o que satisfeito pelo Poder Público.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas é porque essa parcela, ela vem como remuneração, também, no contracheque.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não sei, mas não está em discussão no processo. Os interessados não foram ouvidos quanto a isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu acho que até poder-se-ia submeter um outro.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - De toda sorte, está respondido para mim.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Sim. Muito já se discutiu sobre esse assunto, e a verba de sucumbência integra o patrimônio da parte que venceu a causa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Pois é, mas o Supremo concluiu de forma diversa. Sustentei, durante muito tempo, essa tese.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Na hipótese, seria a União, enfim, o Estado amplamente compreendido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O Supremo concluiu de forma diversa.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Então, ingressa, em princípio, nos cofres públicos, e o pagamento é feito aos Procuradores pelo erário público.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não. Os honorários advocatícios têm natureza autônoma já há um tempo, eles pertencem ao advogado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pertencem ao advogado.

RE 663696 / MG

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, foi o que sustentei, Presidente.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O próprio Estatuto da OAB dispõe nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - É. Então, os advogados públicos foram buscar a mesma coisa.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E agora o Código de Processo Civil.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Com base até em doutrina de Frederico Marques e Moacyr Amaral Santos, sustentei que os honorários da sucumbência teriam como objetivo evitar que o vencedor na causa viesse a sofrer diminuição patrimonial. Mas essa óptica ficou vencida no Tribunal ante o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Por este os honorários pertencem ao advogado. Tanto que se admite, inclusive, o enquadramento, em se tratando do Poder Público como devedor, como prestação alimentícia.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Ministro Teori.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Presidente, eu gostaria de lembrar que nós temos na pauta de hoje dois processos. Um, eu estou trazendo como pedido de vista; e um outro, que eu sou o Relator originário, tratando exatamente da composição das parcelas que integram o teto. Parece-me que, aqui, a discussão é apenas quanto ao valor do teto, não quanto às parcelas componentes. Talvez, seja o caso, mesmo, de deixar essa outra questão de saber se honorários integram ou não, deve ser considerado ou não para efeito de teto, em uma outra oportunidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Esperar essa controvérsia.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Por isso que eu disse, nós precisamos deixar claro que subsídio aqui é só o que vem pago a partir dos cofres públicos.

RE 663696 / MG

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.

Essa, Senhor Presidente, é a única questão a ser examinada, debatida e julgada **na presente** causa.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Essa é a questão.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, inicio cumprimentando o eminente Relator, que, mais uma vez, enaltece essa Corte com um estudo acutíssimo. E registrar que, antes de ter conhecimento do voto de Sua Excelência, eu havia preparado uma reflexão sobre a matéria, que se contém numa declaração de voto que eu vou juntar, cuja inspiração é precisamente na linha do que Sua Excelência acaba de assentar.

Portanto, Senhor Presidente, para ser direto e objetivo, juntarei a declaração de voto. Acompanho, integralmente, Sua Excelência. Estou seguro de que, na matéria, estamos diante de uma carreira de Estado que há de estar, o quanto possível, imune às vicissitudes da conjuntura. Eu já havia me inspirado no precedente da lavra de Vossa Excelência, Senhor Presidente, o Recurso Extraordinário 558.258, e foi exatamente nessas águas que Sua Excelência o Relator também foi se inspirar.

E, por essas razões, acompanho integralmente as premissas, os fundamentos e a conclusão do eminente Relator.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS**VOTO VOGAL**

Trata-se de tema de repercussão geral, por meio do qual se busca fixar tese para determinar qual o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais, se aquele que consiste no subsídio do Chefe do Poder Executivo Municipal, ou no subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça Estadual.

O recurso extraordinário ora analisado foi interposto pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte – APROMBH, em face de acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no qual indeferiu-se o pleito exordial de fixação do teto remuneratório dos Procuradores Municipais como sendo o subsídio dos Desembargadores Estaduais.

Sustenta a Recorrente a impossibilidade de interpretação literal do disposto na parte final do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, uma vez inexistir clareza em sua redação, bem como assevera a necessidade de interpretação sistemática em conjunto com o artigo 132 da Carta Magna, pois nele a Constituição expressamente se referiu aos Procuradores Estaduais, o que não ocorre de maneira expressa no art. 37, XI, restando impossível a exclusão dos Procuradores Municipais da determinação contida no final do dispositivo.

Após o reconhecimento da repercussão geral da tese, foram admitidos pelo Relator como *amici curiae* a Associação Nacional dos Procuradores Municipais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Confederação Nacional de Municípios.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Adentrando ao mérito da questão, é pertinente a citação dos dois dispositivos constitucionais suscitados pelo Recorrente como violados pelo acórdão guerreado:

RE 663696 / MG

“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”; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Especificamente quanto ao tema, emerge nesta Corte a necessidade de fixação do teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais.

E, nada obstante os valiosos argumentos em contrário, entendo que a interpretação mais razoável do texto constitucional é aquela que inclui os Procuradores Municipais na expressão “Procuradores” que consta do

RE 663696 / MG

final do artigo 37, inciso XI da Constituição Federal.

Princípio pela análise da situação dos Municípios dentro da estrutura constitucional. É certo que, em inovação a todo o ordenamento jurídico-constitucional anteriormente vigente, a Constituição Federal de 1988 erigiu os Municípios a entes partícipes da Federação Brasileira, conforme disposto no artigo 1º, *caput*, do texto constitucional.

Nesse sentido, atribuiu-lhes *autonomia político-administrativa*, observadas as disposições constantes do artigo 29 e as competências enumeradas no artigo 30 da Constituição. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, essa autonomia “*se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais)*” (MEIRELLES, Hely Lopes; *et alli. Direito Administrativo Brasileiro*. 41.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 894).

Apesar da evidente disparidade econômica e populacional dos mais de 5.000 Municípios do Brasil, desde o menor até o mais pujante estão regidos pelas mesmas regras constitucionais e possuem as mesmas tarefas no trato da coisa pública de interesse local.

Assim, diante de tantas atribuições impostas pela assunção de autonomia, relativas à saúde, educação, transporte, moradia e tantas outras políticas públicas, os Municípios brasileiros devem se empenhar na especialização e modernização da prestação de serviços essenciais à população, além de eficiência quanto ao controle do dinheiro público.

É nesse contexto que se insere a importância da consolidação de uma Advocacia Pública profissional nos Municípios, organizada em carreira, constituída por servidores selecionados por meio de concurso público e aptos no auxílio ao gestor e na defesa judicial dos interesses públicos municipais. Nas palavras de Cristiane da Costa Nery (A constitucionalização da carreira do Procurador Municipal. In: *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 17, jul/ago 2015, p. 148):

“No Estado Democrático de Direito as instituições têm tarefas públicas na implementação dos direitos, em especial os

RE 663696 / MG

direitos sociais. E nesta perspectiva, as Procuradorias Municipais, como estruturas de Estado permanentes e que garantem a continuidade da Administração Pública, vem desempenhado um enorme papel no cumprimento desse mister.

Procuradores participam de conselhos municipais das políticas públicas representando o órgão; incorporam os grupos de trabalho da Administração que têm por tarefa dar cumprimento às competências municipais nessas novas tarefas pós Constituição de 88. São criados mecanismos administrativos de solver questões, as chamadas concertações administrativas: Juntas Administrativas de Indenizações; papel ativo no ajustamento de condutas pelos Termos de Ajustamento de Condutas (TAC). O gerenciamento de precatórios, participação na municipalização da saúde, a legitimação ativa do Município para propor Ação Civil Pública, entre outros. Todos com a participação de procuradores a exigir qualificação e compreensão técnica.

Tarefa ampla que não se limita à histórica função do contencioso judicial. A participação na administração se sobressai e é cada vez mais reforçada. Por outro lado, no judicial, há constante necessidade de profissionalização, pois as demandas estão mais complexas. A especialização é essencial.

A regularização fundiária talvez seja o exemplo mais claro da atuação do Procurador em política pública permanente. Para a implementação do programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, a Caixa Econômica Federal recomenda expressamente a presença do Ministério Público da União e da Procuradoria Municipal, para que o projeto resultante tenha fé pública e garantia de eficiência, de forma a não ser fragilizado pela rotatividade dos titulares do governo municipal.

Nessa área, nós, procuradores municipais, promovemos com os demais órgãos municipais, a efetiva inclusão social. Isso porque não bastam obras de infraestrutura, mas também a segurança com o reconhecimento jurídico da posse das pessoas que são titulares de direitos, por intermédio dos instrumentos

RE 663696 / MG

jurídicos existentes. Estas questões são atividades permanentes da Administração Pública. São tarefas de Estado, e não de Governo, cabendo aos órgãos mais estáveis da Administração Pública, que representam as carreiras de estado, a sua execução, garantindo a continuidade do projeto, independente de quem estará no Governo, sendo a segurança da própria população beneficiada.

Não há contrato ou convênio nos Municípios que prescindam da análise jurídica, que deve ser isenta, independente. A receita municipal advém em grande volume da execução fiscal e da defesa tributária, seja de forma direta ou indireta na economia feita aos cofres públicos no contencioso judicial. A gestão tributária é feita com a participação das procuradorias municipais, o que se aplica em outras áreas.”

É certo que a Constituição não dispôs em capítulo específico acerca da figura do Procurador Municipal, no sentido de servidor componente de carreira própria dentro da Administração Pública Municipal, em atenção às circunstâncias díspares entre as diferentes municipalidades. Nada obstante, todas as Capitais dos Estados e grande parte das maiores cidades possuem um corpo organizado de Procuradores Municipais, estruturados no modelo previsto para as Procuradorias Estaduais (art. 132 da Constituição).

Dado o alargamento das competências e da importância dos Municípios dentro da Federação, um olhar mais vagaroso acerca da relevância dos Procuradores Municipais se impõe, especificamente diante da questão colocada, que diz respeito ao regime remuneratório desses servidores.

O acórdão recorrido partiu de interpretação que somente considera que, diante da redação do dispositivo em comento, somada à inexistência de tratamento constitucional das Procuradorias Municipais, o teto remuneratório de todos os servidores públicos municipais deve ser o subsídio do Prefeito.

Contudo, faz-se necessária hermenêutica que vá ao encontro da máxima realização dos preceitos constitucionais envolvidos na matéria.

RE 663696 / MG

Nesse sentido, é pertinente a citação de trecho do Parecer elaborado pelo Professor e hoje Ministro, Luís Roberto Barroso, anexado aos autos por ocasião da manifestação da Associação Nacional dos Procuradores Municipais, admitida no feito na qualidade de *amicus curiae*:

“3. Como se sabe, a interpretação jurídica não deve ser feita a partir de dispositivos isolados, nem tampouco de forma apartada da realidade sobre a qual irá incidir. Ao contrário, o conhecimento convencional registra, de longa data, que o sentido dos diferentes enunciados deve ser buscado no sistema do qual fazem parte e tendo em vista os objetivos a que este se destina. Tais exigências básicas não constituem nenhuma novidade, estando associadas aos dois principais elementos clássicos da interpretação jurídica, o sistemático e o teleológico. Considerado o sistema constitucional de forma específica, o reconhecimento de eficácia normativa às regras e princípios constitucionais significa, dentre outras coisas, que eles deverão ser utilizados como vetores em toda e qualquer operação interpretativa, condicionando o processo de valoração dos fatos e atribuição de sentido aos enunciados normativos que há de ser realizado pelo intérprete.

4. Nesse sentido, e à vista da hipótese em tela, o art. 37, XI, da Constituição deve ser interpretado em conjunto com as disposições constitucionais que tratam das funções essenciais à Justiça – gênero do qual a advocacia pública é uma das espécies – e com os princípios federativo e da isonomia, já que o debate envolve a fixação do teto remuneratório de agentes de cada um dos entes federativos, os Municípios. (...)”

Logo, questiona-se no presente recurso se uma leitura mais restritiva da exceção compreendida pela parte final do artigo 37, XI da Constituição – uma vez que, *prima facie*, a regra seria a submissão dos servidores municipais exclusivamente ao subsídio do Prefeito – contempla toda a grandiosidade de atribuições que o texto constitucional atribuiu aos Municípios e, em especial, ao destaque que o texto também conferiu à

RE 663696 / MG

Advocacia Pública em exercício nos entes federados.

Especificamente, resta saber se o subteto remuneratório dos Procuradores Municipais (pois, em verdade, o teto de todo o funcionalismo público brasileiro consiste no subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal) deve ser o valor do subsídio do Prefeito Municipal ou o valor do subsídio dos Desembargadores Estaduais, sendo necessário significar o conteúdo da palavra “Procuradores” contida no dispositivo constitucional em análise.

De fato, muito embora não exista uma obrigatoriedade constitucional aos Municípios para a instituição de Procuradorias Municipais organizadas nos mesmos moldes das Procuradorias dos Estados, certo também é que esta é uma realidade presente em todas as Capitais brasileiras e nas maiores cidades dos Estados, a fim de fazer frente às complexas questões jurídicas que envolvem a administração dos interesses locais.

Desse modo, assim como se verifica com as Advocacias já estruturadas da União (em sentido amplo) e dos Estados, também se afirma que os Procuradores Municipais constituem carreira típica de Estado, no sentido de serem imprescindíveis à consecução das atividades administrativas para o melhor alcance do interesse público.

E, pode-se dizer, todas as carreiras integrantes do conceito de Advocacia Pública exercem função estratégica para o Estado Democrático de Direito, seja atuando preventivamente, em atividade consultiva, direcionando a Administração para um atuar dentro dos limites da legalidade e da constitucionalidade, seja posteriormente, defendendo em juízo o interesse dos entes e, conseqüentemente, de toda a população.

Justamente, ao se constatar que os Procuradores Municipais exercem funções equivalentes àquelas dos Procuradores dos Estados e mesmo Advogados da União, em sua esfera federativa, como justificar que sejam discriminados no que concerne ao estabelecimento do teto remuneratório?

Se, por um lado, não há referência expressa a eles no texto constitucional – situação que pode ser modificada com a aprovação da

RE 663696 / MG

Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012, já aprovada na Câmara e ora em trâmite no Senado Federal – por outro lado, não há nenhuma distinção qualitativa entre suas atribuições, naquelas municipalidades onde a carreira foi estruturada, e aquelas conferidas às carreiras que possuem assento constitucional.

Portanto, a diferenciação perpetrada pelo acórdão recorrido não se mostra consonante com as finalidades buscadas pela Constituição, no que concerne à posição do Município dentro da Federação e, conseqüentemente, com a dignidade remuneratória que se deve ofertar ao quadro especializado na defesa e aconselhamento jurídico da Administração Municipal.

O constituinte inseriu a Advocacia da União e as Procuradorias dos Estados dentro do Capítulo IV do Título IV do texto, que trata das Funções Essenciais à Justiça. Fê-lo por entender que, ao lado das carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública, também à Advocacia Pública está destinado o mister de exercer a defesa combativa do interesse público, que se consubstancia na concretização do Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição.

Cada qual dentro de suas atribuições – defesa da sociedade, dos necessitados ou dos entes federados – não olvidou o constituinte em atribuir segurança e independência a esses profissionais, a fim de que não se subordinem ao alvedrio dos ditames dos distintos Governos eleitos a cada exercício do voto popular.

Tendo essas considerações em mente, é possível afirmar que também as Procuradorias Municipais consistem em Função Essencial à Justiça, pois, como já afirmei, suas atribuições equiparam-se ao restante das carreiras integrantes da Advocacia Pública.

E, assim, a simetria de tratamento impõe-se, como forma de garantia da defesa de parcela do interesse público e da justiça.

No julgamento do RE 558.258, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, esta Corte já afirmou, ao incluir os Procuradores Autárquicos na exceção constitucional ora em debate, a impossibilidade de distinção na interpretação de situações idênticas no que concerne aos

RE 663696 / MG

Procuradores:

“Acrescento, ainda, que a Constituição quando utilizou o termo Procuradores o fez de forma genérica, sem distinguir entre os membros das distintas carreiras da Advocacia Pública. Assim, seria desarrazoada uma interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, exclua da categoria Procuradores os defensores das autarquias, mesmo porque aplica-se, à espécie, o brocardo latino ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet”.

Ademais, é preciso que essas carreiras, tão essenciais no trato da coisa pública, tenham parcela de independência protegida de atribuições típicas do mundo da política, resguardando que o teto remuneratório desses profissionais não fique estagnado, e que essa circunstância sirva como forma de pressão que afete suas atribuições regulares e, ao final, não comprometa a defesa do interesse público realizada por essa carreira.

Por último, ressalte-se que, como se trata de teto remuneratório, e não de vinculação ou equiparação de carreiras, não há que se falar em contrariedade ao disposto no art. 61, §1º da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Chefes do Poder Executivo Municipal, já que a fixação dos subsídios dessas carreiras permanece necessitando de lei de iniciativa privativa do Prefeito. Apenas não se submetem ao teto remuneratório representado pelo subsídio do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Assim, voto pelo provimento do recurso extraordinário, e acompanho integralmente o E. Relator, na tese fixada, com a inclusão dos Procuradores Municipais na expressão “Procuradores” da parte final do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhor Presidente, eu vou pedir todas as vênias para votar de modo divergente nessa matéria. Sinceramente, eu não me convenci de nenhum dos fundamentos que foram colocados no recurso e, agora, nos votos que me precederam no sentido de que - e essa parece ser a tese básica - o termo "procuradores", referido na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição, se refira a um gênero e não apenas aos procuradores do estado.

É verdade que Supremo Tribunal Federal, por suas Turmas, foi lembrado pelo Ministro Fux, inclusive na Segunda Turma, com um voto meu, tem o entendimento de que procuradores não têm o sentido estrito de se referir apenas ao procurador do estado, do ente federativo em si, mas abrange também a Administração Indireta desse ente federativo. Mas é entre esses entes federativos. Aqui, a discussão é saber se esses procuradores têm que ser considerado um gênero para abranger procuradores de outro ente federativo, que seria o município.

Ocorre que se nós dissermos que ele tem esse sentido, de abranger os procuradores de todos os entes federativos, nós não podemos fugir da lógica de que esses procuradores também abrangeriam os procuradores da

União.

Por que só o dos municípios? Ou ele se refere ao estado apenas, ou ele se refere aos procuradores de todos os entes federativos. Nessa hipótese, nós teríamos de dizer que também os procuradores da União, os procuradores federais, teriam esse teto remuneratório dos desembargadores, o que seria um absurdo. Seria um absurdo pela razão muito simples - e isso atentaria contra um princípio básico do federalismo - de submeter o teto dos procuradores da União à remuneração fixada por um dos estados membros.

Ora, essa mesma tese - e aí vem o segundo argumento, que seria a tese do recurso - estaria plantada na questão da afirmação do princípio federativo. Ora, o princípio federativo atua justamente contra essa tese. Se nós dissermos que os procuradores municipais ficam submetidos ao teto fixado pelo estado, nós estamos atentando contra a autonomia federativa do município, especialmente a sua autonomia financeira.

Então, a tese do princípio federativo, no meu entender, atua justamente em sentido oposto. Então, por essas duas razões, primeiro porque o gênero teria que abranger também - o gênero, procurador é gênero - os procuradores da União.

Segundo lugar, o princípio federativo atua justamente em sentido oposto. O princípio federativo dá autonomia financeira aos municípios.

Não é compatível com o princípio federativo submeter um teto de servidores municipais à fixação de remuneração por um estado membro.

E o terceiro argumento que se deduz é a questão do princípio da isonomia. Aliás, eu acho que são esses três também os fundamentos que o Ministro Barroso colocou no seu belíssimo parecer. Mas, aqui, também, o princípio da isonomia me parece que não pode ser aplicado por uma razão muito simples: o estabelecimento de tetos diferentes para a União, os estados e os municípios, essa falta de isonomia, vamos dizer assim, é fixada pela própria Constituição. A Constituição fixa tetos diferentes para procuradores da União e para procuradores dos estados. Por que seria inconstitucional tratar de modo diferente procuradores dos municípios e procuradores do estado? Ou por que seria diferente o princípio da isonomia, que teria que ser aplicado em relação a procuradores e não às outras classes de servidores?

Na verdade, para mim, o texto constitucional é muito claro. O inciso XI, quando fala de teto, ele começa tratando dos tetos dos servidores da União e, depois, diz:

"(...) aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito" - e aí acabou - "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 do Desembargador no âmbito do Poder Judiciário (...) aplicável esse limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (...)".

Porque temos aqui um outro problema: se dissermos que o

termo procurador, aqui, é gênero, teríamos que dizer que também é gênero Ministério Público, e também é gênero defensor público. Todas essas categorias, inclusive os procuradores da União e os defensores da União, estariam submetidos ao teto remuneratório de desembargador, o que é um absurdo.

Então, com todas as vênias, sinceramente, não consigo me convencer da tese do recurso. E, por essas razões, sucintas também, Senhor Presidente, peço vênias para manter o acórdão e negar provimento.

É o voto.

Publicado sem revisão.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, peço todas as vênias ao eminente Relator para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Teori Zavaski, que facilitou a minha tarefa, a partir da leitura que faço do art. 37, XI, da Constituição.

Em um primeiro momento, fiquei seduzida pelo que se disse se tratar de uma exegese restritiva do art. 37, XI. Talvez, pelo texto bastante longo desse inciso XI, se possa cogitar mesmo dessa outra aventada hipótese. Mas, na minha leitura, o que se faz é, na primeira parte, estipular que:

"(...)

XI - a remuneração 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 mandado 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".

É a primeira sentença.

E em um segundo momento:

"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 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" .

Vale dizer, o texto constitucional faz a distinção entre Executivo, Legislativo e Judiciário para estabelecer o teto remuneratório apenas no

RE 663696 / MG

caso dos Estados. Aí, sim, em se tratando do ente “Estado”, complementa: “aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”.

Penso irresponsável a questão colocada pelo Ministro Teori, inclusive no que respeita à própria aplicação do princípio da isonomia. Como, nessa expressão “procuradores”, vamos entender que estão incluídos também os procuradores federais, na medida em que estaríamos usando “procuradores” como gênero e não como espécie? Embora a tese contrária a mim seduza, não consigo ultrapassar o óbice e chegar à conclusão exposta, com o costumeiro brilho, pelo eminente Relator, a quem cumprimento pelo seu substancial voto.

Mas, com todas as vênias, acompanho a divergência. Eu nego provimento ao recurso extraordinário.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, somente para esclarecer que, quando nada, ou quando menos, eu apenas fiz uma adaptação, com acréscimos, da jurisprudência, a que tanto se respeita aqui, da Suprema Corte.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu quero dizer, Senhor Presidente, que eu sou respeitoso à jurisprudência da Suprema Corte.

Agora, não temos nenhum precedente sobre o caso. Temos precedentes em relação ao conceito de procuradores da Administração Indireta.

Esses são os precedentes.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Mas isso é uma *contradictio in terminis*. Fazer uma extensão a procuradores da Administração Indireta e desconhecer a organização de carreiras jurídicas, em estado de grande expressão, com um corpo multitudinário de procuradores que se submeteram a concurso público é, no meu modo de ver, desconhecer a jurisprudência, porque a jurisprudência que ser também interpretada, ela tem o espectro, a coerência dessa jurisprudência e, acima de tudo, o fato de agora legalmente estar consagrada a procuradoria municipal como advocacia pública. Então, nós temos quatro categorias. E fere-se o princípio da isonomia fazer essa distinção entre os procuradores municipais e os procuradores dos estados.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Ministro Fux, mas também a advocacia da União integra a procuradoria.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - E está prevista.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Está prevista.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ela está prevista na Constituição.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Então, se formos fazer a isonomia, vamos aplicar esse teto também para a advocacia da União.

RE 663696 / MG

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Sim, mas eu não estou julgando esse argumento, *ad terrorem*, de extensão a todo território nacional e a todas as categorias, ele só serve para confundir, não serve para esclarecer.

Diante do caso concreto, e sem vaidade e sobrepujança de opiniões, o resultado dessa decisão é exatamente à luz do que hoje ocorre em 26 Estados, os prefeitos são livres para estabelecer as remunerações dos seus advogados, dos seus procuradores. Mas, nesses estados, em que as carreiras são organizadas tal como as carreiras de procuradores dos estados, os procuradores municipais têm o mesmo tratamento, têm exatamente o mesmo tratamento. E a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é que nos permite inferir que, nessa expressão "procuradores", estão também encartados os procuradores municipais - que, hoje, pelo novo Código de Processo Civil, são considerados integrantes da advocacia pública e merecem as mesmas prerrogativas.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, como já foi posto aqui, este é um tema que não é tão simples, apesar de um dos nobres advogados, - acho que o doutor Carlos Vitor Mozer -, ter dito que era um caso mais simples. Não me parece. Parece-me exatamente um caso que tem relevância, até pelos pareceres, com argumentos contraditórios e brilhantes, mostra-se que todas as teses defendidas são teses bem fundamentadas.

Entretanto, pedirei vênias à divergência para acompanhar o Relator. Na minha compreensão, o que vai determinar a interpretação do art. 37, XI, da Constituição, é a circunstância de que a referência a procuradores, que poderia - conforme bem leu a Ministra Rosa Weber - ser da União, dos Estados e dos Municípios - e, nos Municípios, ser feita a referência apenas ao prefeito -, entendo que para chegar a essa mesma conclusão, teríamos que desconhecer o que se contém no art. 132, ao fazer uma referência a procuradores - lá, expressamente a procuradores de Estado mais advocacia pública.

É claro que eu perguntei ao Ministro Fux sobre a questão de honorários, e também me preocupa a questão das carreiras, porque só concebo o regime, nas mesmas condições, quando tiver uma carreira. Não é contratar um amigo, ou irmão, dizer que é um cargo de procurador e aplicar como se fosse um regime jurídico para uma carreira, que é disso que cuida a Constituição.

No entanto, feita essa ressalva, eu acho que a interpretação precisa levar em consideração a circunstância de que procuradores são esses advogados em geral. E, para o Município, não há correspondência nem do Ministério Público, porque não há no Município, nem do Poder Judiciário, porque não há um Poder Judiciário municipal.

Essa a circunstância que me leva a pensar que, quando interpretamos, fazendo a concatenação com o desembargador, é por

RE 663696 / MG

ausência de um parâmetro municipal específico, em uma correlação com alguém da carreira jurídica, porque a carreira jurídica se restringe mesmo a da advocacia, não havendo ministério público municipal, nem Poder Judiciário municipal. Por isso porque só se fez referência ao parâmetro do prefeito, que é do Executivo.

Por essa razão e tomando por base o que foi expandido pelo Ministro-Relator, eu o acompanho - apenas cuido de especificar que quando se menciona procuradoria, refere-se a procuradores integrantes de uma carreira e não a uma outra pessoa que possa ser designada, nomeada, comissionada, sem parâmetro algum - tanto na tese, quanto no caso subjetivamente posto à apreciação.

13/04/2016**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, vou adiantar o entendimento, se Vossa Excelência permitir, e o farei, em primeiro lugar, assentando que os Procuradores municipais não precisam aguardar reforma de fundo da Constituição Federal e a criação do Poder Judiciário nos Municípios. Em segundo lugar, não cabe transportar, para o campo da definição desse teto, o que existe no Ministério das Relações Exteriores, quanto a Ministro de primeira e segunda categorias.

Recordo a sustentação da tribuna, feita com muita precisão, como também as demais sustentações, do jovem constitucionalista – posso chamá-lo de jovem a partir de minha faixa etária – Eduardo Mendonça. Ressaltou o ilustre advogado da tribuna que não buscam, os Procuradores dos Municípios, quer equiparação, quer vinculação, quer remuneração mínima, piso remuneratório; o que postulam é uma definição do teto constitucional.

No passado, os Municípios eram, em última análise, medidas geográficas dos Estados. Com a Constituição Federal de 1988, ganharam diapasão maior. Se formos ao artigo 1º desse documento, veremos que, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, formam a República.

Há mais, Presidente. Tem-se Municípios, no Brasil, que são verdadeiros Estados. São Municípios que possuem envergadura maior. Cito, exemplificando, sem demérito para qualquer outro Município, o de São Paulo, o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul – e poderia citar outros.

O Procurador, quer o estadual, quer o municipal, defende interesse público – e defende interesse público da mesma envergadura, atuando no campo administrativo e também no contencioso. Não cabe assentar fator de discriminação para dizer-se que, no caso, há de haver tratamento diferenciado, conforme se trate de Procurador estadual ou Procurador municipal.

O texto da Constituição – e não podemos, Presidente, reescrevê-la, e toda vez que o intérprete introduz exceção não contemplada, reescreve a

RE 663696 / MG

Constituição –, a meu ver, é linear no que se refere a teto diverso daquele representado pelo subsídio do Chefe do Poder Executivo quanto aos Procuradores, sem gerar especificidade, sem que se tenha distinção, considerado Procurador do Estado ou Procurador do Município.

Ante esse contexto – poderia até dizer que o único teto que, na verdade, não é buscado é o representado pelo subsídio de Ministro do Supremo –, não tenho como deixar de acompanhar o Ministro Relator, provendo, portanto, o recurso para reformar o acórdão impugnado mediante o extraordinário.

13/04/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: (CANCELADO).

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Formalmente.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: (CANCELADO).



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DE BELO HORIZONTE - APROMBH

ADV.(A/S) : MARCELLO PICININ MUZZI (96720/MG)

RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

PROC.(A/S)(ES) : LUCIANO DE ARAÚJO FERRAZ (64572/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM

ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES (119910/RJ)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR (16275/DF) E

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS

ADV.(A/S) : ELENA PACITA LOIS GARRIDO (10362/RS) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator), Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello, que davam provimento ao recurso extraordinário, e os votos dos Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber, que o desproviam, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, da Missão de Observação Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), relativamente às Eleições Gerais do Peru, e da 13ª Conferência Europeia dos Órgãos Eleitorais - *New Technologies in Elections: Public Trust and Challenges for Electoral Management Bodies*, promovida pela Autoridade Eleitoral Permanente da Romênia e pelo Conselho Europeu/Comissão de Veneza, na Romênia. Falaram, pela recorrente Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte - APROMBH, o Dr. Carlos Victor Muzzi Filho; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, o Dr. Eduardo Mendonça, e, pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 13.04.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.



Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário

28/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, esse é um caso delicado, tendo em vista todas as suas repercussões, inclusive orçamentárias.

Na origem, trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ementado nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADORES MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. LIMITE. SUBSÍDIO DO PREFEITO. ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nos termos da norma do art. 37, inciso XI, da CF/88, a remuneração devida aos Procuradores Municipais encontra limite no valor do subsídio do Prefeito, impondo-se destacar que, por óbvia hermenêutica do referido dispositivo constitucional, os Procuradores e Defensores referidos na parte final da norma são os da esfera estadual” (fl. 330)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 344).

A Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte interpôs recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apontando, em síntese, violação ao art. 37, XI, c/c art. 132 do texto constitucional.

A recorrente alega que o termo “procuradores” constante da parte final do inciso XI do art. 37 da CF deve ser entendido de maneira ampla, a englobar todos os membros da advocacia pública estadual, distrital e municipal, de modo a ser aplicado como teto para essas carreiras o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça. A esse propósito, aduz o seguinte:

“Assim, há que se reconhecer aos Procuradores

RE 663696 / MG

Municipais, porque ‘Procuradores’ integrantes da Advocacia Pública, a aplicação da ressalva contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, sendo essa expressão, ‘Procuradores’, expressão genérica, distinta da expressão ‘Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, utilizada pela Constituição Federal, art. 132, quando quis se referir apenas aos Procuradores Estaduais”. (fls. 362-363)

Os autos foram distribuídos à relatoria do Ministro Luiz Fux que diante da relevância da matéria, manifestou-se pelo reconhecimento da repercussão geral. Em 15.12.2011, o Plenário reconheceu a repercussão geral da questão suscitada, nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TETO REMUNERATÓRIO (CF, ART. 37, XI). PROCURADORES MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO TAMBÉM PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REFLEXOS INDIRETOS NA ESFERA JURÍDICA DOS PROCURADORES DE TODOS OS ENTES MUNICIPAIS DA FEDERAÇÃO. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL SOB OS ÂNGULOS JURÍDICO E ECONÔMICO (CPC, ART. 543-A, § 1º)”.

Em 13.4.2016 iniciou-se o julgamento de mérito do presente paradigma. O ilustre relator, Ministro Luiz Fux, votou pelo provimento do recurso extraordinário, por entender que o teto que a Constituição impõe aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal é o mesmo aplicável aos Procuradores dos Municípios, quando organizados em carreira.

Votaram com o relator os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia,

RE 663696 / MG

Marco Aurélio e Celso de Mello.

O Ministro Teori Zavascki abriu a divergência. O saudoso Ministro entendeu que o termo “procuradores” do art. 37, XI, da CF/88 não abrange os procuradores dos municípios. Segundo ele, se entendêssemos pela amplitude sugerida do termo, deveriam também estar abrangidos os Procuradores da União, o que seria inconcebível. Pontuou ainda que possibilitar ao estado a fixação da remuneração de servidores municipais ofenderia o pacto federativo. Por esses motivos, negou provimento ao recurso para manter o acórdão recorrido. No mesmo sentido votou a Ministra Rosa Weber.

Tendo em vista a relevância e as peculiaridades do caso, pedi vista dos autos.

Após muito refletir, peço todos as vênias à divergência para acompanhar o relator.

No presente paradigma, busca-se definir o alcance da expressão procuradores de que trata o art. 37, XI, da CF/88. Mais especificamente, discute-se qual o teto a ser aplicado aos procuradores dos municípios, se o subsídio do prefeito ou dos desembargadores. O referido dispositivo possui a seguinte redação:

“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**

RE 663696 / MG

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”;

Como já bem delineado pelo relator em seu voto, o referido inciso estabelece quatro tetos distintos para a remuneração dos servidores públicos:

a) como teto nacional, o subsídio de ministro do Supremo Tribunal;

(b) como teto estadual e distrital, dividido em razão do Poder em que atue o agente público, sendo o teto no âmbito do Executivo, o subsídio do Governador, no Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais, e no Judiciário, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça

(c) como teto municipal, o subsídio do Prefeito;

(d) como teto para as funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores), o subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assim verifica-se que às carreiras dos servidores públicos estaduais e municipais, o poder constituinte derivado estabeleceu como teto o subsídio do respectivo chefe de poder, permitindo ao ente federado, no entanto, no uso da sua autonomia, fixar teto remuneratório distinto.

Ocorre que, com relação às funções essenciais à justiça, compreendida aqui a advocacia pública, a defensoria pública e o ministério público, a Constituição entendeu por bem dar-lhes um tratamento diferenciado dos demais servidores, fixando-lhes como teto/subteto o subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça Estadual.

Com efeito, o texto do artigo 37, XI, refere-se apenas a Procurador,

RE 663696 / MG

não especificando as carreiras a que se refere. Nessa esteira, destaco que apesar de a Constituição Federal não fazer menção expressa aos procuradores municipais, há que se reconhecer que, quando organizados em carreira, também exercem o *munus* de advogados públicos, realizando atividades congêneres àquelas desempenhadas pelos advogados da União (incluídos os procuradores), dos Estados e do Distrito Federal, prestando consultoria jurídica e representando judicial e extrajudicialmente a municipalidade.

Assim, como bem salientado pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto, a interpretação extensiva do termo procuradores e a aplicação do subteto referente ao subsídio dos desembargadores aos procuradores municipais deve-se ao fato de não haver em nosso país um poder judiciário municipal.

Cabe ainda salientar que o teto remuneratório é o limite máximo de remuneração que poderá ser auferida por um servidor público, não o mínimo. Continua o chefe do poder executivo, estadual ou municipal, assim como ocorre na esfera federal, apto, por meio da iniciativa legislativa, estruturar as carreiras dos procuradores estaduais e municipais de forma a não receberem esse teto.

Ante o exposto, peço vênias à divergência para acompanhar o relator e dar provimento ao recurso extraordinário.

28/02/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, peço vênia à divergência e acompanho Vossa Excelência, dando provimento ao recurso.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DE BELO HORIZONTE - APROMBH

ADV.(A/S) : MARCELLO PICININ MUZZI (96720/MG)

RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE

PROC.(A/S)(ES) : LUCIANO DE ARAÚJO FERRAZ (64572/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM

ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES (41762/DF, 179539/MG, 119910/RJ, 105204A/RS, 327331/SP)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR (16275/DF) E

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS

ADV.(A/S) : ELENA PACITA LOIS GARRIDO (10362/RS) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator), Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello, que davam provimento ao recurso extraordinário, e os votos dos Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber, que o desproviam, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, da Missão de Observação Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), relativamente às Eleições Gerais do Peru, e da 13ª Conferência Europeia dos Órgãos Eleitorais - *New Technologies in Elections: Public Trust and Challenges for Electoral Management Bodies*, promovida pela Autoridade Eleitoral Permanente da Romênia e pelo Conselho Europeu/Comissão de Veneza, na Romênia. Falaram, pela recorrente Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte - APROMBH, o Dr. Carlos Victor Muzzi Filho; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, o Dr. Eduardo Mendonça, e, pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 13.04.2016.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 510 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: "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". Impedido o Ministro Roberto Barroso. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes por suceder o Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, que já havia votado em assentada anterior, e Dias Toffoli (Presidente). Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 28.2.2019.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli, Presidente.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário