



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 366/2019 – SFCONST/PGR**  
**Sistema Único n.º 190.316/2019**

**Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal**

[Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Norma préconstitucional. Disposições da Lei Complementar 93/1974, do Decreto 26.233/1986 e da Lei Complementar 724/1993 do Estado de São Paulo. Não recepção. EC 19/1998. Complexo normativo. Pagamento de honorários advocatícios a procuradores do Estado. Inconstitucionalidade. Ofensa ao regime de subsídios, ao teto constitucional e aos princípios republicano, da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.]

A Procuradora-Geral da República, com fundamento no art. 102-§1.º da Constituição, no art. 6.º-III da Lei Complementar 75/1993 e nos arts. 2.º-I e 5.º-§§1.º a 3.º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, propõe

**arguição de descumprimento de preceito fundamental**

**com pedido de medida cautelar**, dirigida contra os arts. 55-§§1.º a 7.º, 56, 57 e 83 da Lei Complementar 93, de 28 de maio de 1974; arts. 1.º, 2.º, 3.º-I e 4.º da Lei Complementar 724, de 15 de julho de 1993; e art. 8.º-II e §1.º do Decreto 26.233, de 17 de novembro de 1986, todos do Estado de São Paulo. As normas dispõem sobre o sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo, bem como sobre o pagamento de honorários advocatícios a servidores, a procuradores do Estado e a procuradores com atuação em autarquias.

Junto a esta petição segue cópia das normas impugnadas, conforme art. 3.º-parágrafo único da Lei 9.882/1999.

## I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas questionadas nesta ação:

### LEI COMPLEMENTAR 93, DE 28 DE MAIO DE 1974

Artigo 55 — Os honorários advocatícios concedidos em qualquer feito judicial à Fazenda do Estado ainda quando recolhidos nos termos da Lei n.º 10.421, de 3 de dezembro de 1971, sob o título de acréscimo incidente sobre o valor do débito fiscal inscrito para cobrança executiva, serão destinados a Procuradoria Geral do Estado para distribuição aos integrantes da carreira de Procurador do Estado, aos ocupantes dos cargos de Assessor Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa, Assistente Jurídico Chefe do Serviço de Assistência Jurídica e Procurador Geral do Estado, bem como aos aposentados nesses cargos.

§ 1.º — Poderão ainda os honorários a que se refere este artigo, a critério do Procurador Geral do Estado ser aplicados no aperfeiçoamento intelectual dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, bem como na contratação de juristas de notório saber para executarem tarefa determinada ou emitirem pareceres.

§ 2.º — A forma de distribuição dos honorários e o limite máximo a ser atribuído a cada um serão fixados em decreto.

§ 3.º — As importâncias relativas aos honorários que forem mensalmente apuradas serão recolhidas em conta especial no Banco do Estado de São Paulo S.A ficando a disposição da Procuradoria Geral do Estado, para os fins previstos neste artigo.

§ 4.º — Os integrantes da carreira de Procurador do Estado continuarão a receber os honorários quando no exercício de cargo em comissão.

§ 5.º — Os funcionários que vierem a se aposentar nos cargos a que se refere este artigo farão jus ao recebimento de honorários, pagos pela conta especial e calculados com base na média dos 12 (doze) meses precedentes à aposentadoria.

§ 6.º — Os funcionários já aposentados, bem como os que vierem a se aposentar nos cargos a que se refere este artigo, dentro do período de 12 (doze) meses a contar da vigência desta lei complementar, terão os seus honorários fixados na forma que o decreto estabelecer.

§ 7.º — Para fins de pensão mensal, a Procuradoria Geral do Estado, mediante convênio a ser firmado com o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, fixará a contribuição base sobre os honorários e procederá aos descontos que forem devidos, recolhendo-os ao mesmo Instituto, o qual estabelecerá, se necessário, plano especial para a concessão do benefício.

Artigo 56 — No caso de licença ou afastamento, os funcionários abrangidos pelo artigo anterior e seus parágrafos farão jus ao incentivo ali previsto, exceto se licenciados ou afastados com prejuízo de vencimentos.

Artigo 57 — Fica assegurada como vantagem pessoal inalterável, para os funcionários abrangidos por esta lei complementar, a vantagem outorgada pelo artigo 3.º do Decreto-lei n. 171, de 22 de dezembro de 1969.

[...]

Artigo 83 — Esta lei complementar aplica-se aos inativos, observado, quanto a honorários, o disposto no artigo 55 e seus parágrafos 5.º e 6.º.

**DECRETO N. 26.233, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1986**

Artigo 8.º – As vantagens pecuniárias a que se refere o Artigo 5.º são as seguintes:

[...]

II – honorários advocatícios destinados à distribuição aos integrantes da carreira de Procurador de Autarquia e aos ocupantes dos cargos em comissão referidos no Artigo 2.º;

[...]

§ 1.º – Os honorários advocatícios de que cuida o inciso II terão valor idêntico àquele que for atribuído, em cada mês, aos ocupantes dos cargos correspondentes da Procuradoria Geral do Estado.

**LEI COMPLEMENTAR Nº 724, DE 15 DE JULHO DE 1993**

Artigo 1º – Os vencimentos e as vantagens pecuniárias da carreira de Procurador do Estado e dos cargos em comissão privativo de Procurador do Estado são fixados de acordo com o disposto nesta lei complementar.

Artigo 2º – Fica fixado em R\$ 2.763,45 (dois mil e setecentos e sessenta e três reais e quarenta e cinco centavos), o valor da referência dos vencimentos do cargo de Procurador Geral do Estado.

Artigo 3º – As vantagens pecuniárias a que se refere o artigo 1º desta lei complementar são as seguintes:

I – honorários advocatícios previstos no artigo 55 da Lei Complementar nº 93, de 28 de maio de 1974, e alterações posteriores; [...]

Artigo 4º – As vantagens pecuniárias referidas nos incisos I e II do artigo 3º desta lei complementar serão computadas no cálculo do décimo-terceiro salário, na conformidade do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 644, de 26 de dezembro de 1989.

Conforme se demonstrará, as normas afrontam os arts. 1.º-*caput*, 5.º-*caput*, 37-*caput* e XI, 39-§§4.º e 8.º da Constituição, visto que o sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo não foi recepcionado pela EC 19/1998. Ademais, a disciplina do pagamento de honorários judiciais – parcela de índole remuneratória que integra a receita pública – a servidores e procuradores do Estado é incompatível com o regime de subsídio, o teto remuneratório constitucional e os princípios republicano, da isonomia, da moralidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade.

Sabe-se que a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos foi recentemente disciplinada, em âmbito federal, pelo art. 85-§19 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015) e pela Lei 13.327, de 29 de julho de 2016. Tais normas, contudo, já são objeto de questionamento nesta Suprema Corte, por meio da ADI 6.053/DF, ajuizada por esta Procuradora-Geral da República, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio.

Especificamente sobre os honorários pagos pelo Estado de São Paulo a seus

procuradores e determinados servidores, registre-se que, nos autos do RE 629.675/SP (DJe 21.3.2013) e do ARE 1.177.768/SP (decisão monocrática, DJe 19.12.2018, transitada em julgado em 22.2.2019), ambos de relatoria do Ministro Luiz Fux, não houve análise da constitucionalidade das normas ora impugnadas. Nas ocasiões, aplicou-se entendimento consolidado no sentido de que o pagamento de honorários advocatícios a procuradores públicos deve se submeter tanto ao teto da Constituição quanto ao subteto previsto na Lei 6.995/1990<sup>1</sup>.

Outrossim, na ADI 1.434/SP, a LC 93/1974, a LC 724/1993 e o Decreto 26.233/1986, todos do Estado de São Paulo, tampouco foram objeto de questionamento. Com efeito, declarou-se a inconstitucionalidade formal de parte do art. 101 da Constituição paulista quanto à expressão “*vencimentos e vantagens*”. À época, os procuradores autárquicos do Estado de São Paulo não eram vinculados à Procuradoria Geral do Estado e se entendeu que o tema era afeto à competência legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Ainda assim, o Decreto 26.233/1986 já previa a inclusão de honorários advocatícios como

---

1 AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADOR DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUBMISSÃO AO TETO. PARADIGMA DO PLENÁRIO NA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 417.200. BAIXA À ORIGEM. IRRECORRIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO. PRECEDENTES. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 220397, Relator Ministro Ilmar Galvão, assentou que **os honorários advocatícios percebidos por procurador público não se classificam como vantagem pessoal e, por essa razão, entram no cálculo da remuneração para a submissão ao teto estabelecido no artigo 37, inciso XI, da CF/88.** 2. A submissão dos agravados às regras do teto constitucional e ao subteto estadual estabelecido na Lei nº 6.995/90 deverão ter por parâmetro os termos estabelecidos no acórdão do julgamento de mérito da repercussão geral no RE 417.200, Relator Ministro Marco Aurélio. 3. A decisão monocrática que submete o recurso extraordinário ao regime da repercussão geral e remete o feito à origem por aplicação do artigo 543-B do CPC não tem cunho decisório e, portanto, é irrecurável. Precedentes: AI 503064-AgR-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 26.3.2010; AI 811626-AgR-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 03.03.2011; RE 513.473-ED, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJe de 18.12.2009. 4. Agrado Regimental desprovido. (RE 629675 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 20/03/2013) [ênfase acrescida]

parte integrante da remuneração dos procuradores das autarquias e não há notícia de sua revogação. Ao que indicam as informações apuradas, a EC 19/2004, à Constituição do Estado de São Paulo, promoveu unificação das carreiras<sup>2</sup>, mas permanece em vigor o decreto que inclui honorários advocatícios nos vencimentos dos procuradores autárquicos.

A LC 93/1974, a LC 724/1993 e o Decreto 26.233/1986, todos do Estado de São Paulo, integram o mesmo complexo normativo<sup>3</sup>. É dizer: em conjunto, tratam do direito aos honorários advocatícios como verba integrante da remuneração do servidor ou procurador beneficiado. Necessária, portanto, a impugnação de todos os dispositivos pertinentes. Tanto a LC 93/1974 quanto o Decreto 26.233/1986 são anteriores à Constituição, assim como a LC 724/1993 é anterior à Emenda Constitucional 19/1998, circunstâncias que atraem a ADPF como instrumento adequado para fins de controle concentrado, como se verá a seguir.

## II. CABIMENTO DA ADPF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do Poder Público, quando não houver outro meio apto a saná-la (princípio da subsidiariedade – art. 4.º-§1.º da Lei 9.882/1999). Segundo a Lei n.º 9.882/1999, cabe também a ADPF quando for relevante o

- 
- 2 Art. 101. Vinculam-se à Procuradoria Geral do Estado, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das universidades públicas estaduais, das empresas públicas, das sociedades de economia mista sob controle do Estado, pela sua Administração centralizada ou descentralizada, e das fundações por ele instituídas ou mantidas
- 3 AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). LEGITIMIDADE ATIVA. LEI COMPLEMENTAR 1.031/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. NÃO IMPUGNAÇÃO À NORMA DO MESMO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE NOVAS INFORMAÇÕES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Embora a ANAMAGES represente apenas fração da classe dos magistrados, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL passou a reconhecer a sua legitimidade ativa quando a norma objeto de controle de constitucionalidade referir-se exclusivamente à Magistratura de determinado ente da Federação. Precedentes. 2. **A não impugnação de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional implica a ausência do interesse de agir da parte requerente. Precedentes.** 3. Entendimento desta CORTE no sentido de que o aditamento da inicial só é possível, observados os princípios da economia e da celeridade processuais, quando a inclusão de nova impugnação dispensa a requisição de novas informações. No presente caso, não é possível tal aditamento com a finalidade de corrigir vício relativo à legislação não impugnada do complexo normativo. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento. (AgR ADI 4265/SP, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 16/05/2018) [ênfase acrescida]

fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (art. 1.º–parágrafo único–I).

Embora a Constituição e a Lei n.º 9.882/1999 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a “*qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos 'princípios sensíveis' (art. 34, VII)*” (ADPF 388, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º/8/2016).

Luiz Guilherme Marinoni assegura que “*não há na doutrina e na jurisprudência do STF inequívoca definição do que seja preceito fundamental*”. Afirma ter-se “*como certo, apenas, que nem toda norma constitucional corresponde a preceito fundamental e que determinadas normas, em vista do seu conteúdo — que consagram os princípios fundamentais (arts. 1º a 4º) e direitos fundamentais (arts. 5º e ss), bem como as que abrigam cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) e contemplam os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII) — merecem proteção sob o rótulo de preceitos fundamentais*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.212.

A respeito, Gilmar Mendes doutrinariamente ressalta que “*a lesão a preceito fundamental não se configura apenas quando verificada possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio*”. Esclarece, a propósito, que “*tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional*”.<sup>23</sup>

A observância do recebimento por subsídio (CF, arts. 39-§4.º e 135) é elemento constitutivo do postulado republicano (CF, art. 1.º-*caput*), concretizando os princípios da isonomia (CF, art. 5.º-*caput*), da moralidade administrativa (CF, art. 37-*caput*) e da razoabilidade. Juntamente com a previsão constitucional de necessária submissão de vantagem remuneratória ao teto constitucional (CF, art. 37-XI), os parâmetros ora apresentados traduzem preceitos, princípios e regras revestidos de essencialidade para a manutenção da ordem constitucional e, portanto, qualificam-se como autênticos preceitos fundamentais.

A controvérsia objeto desta ADPF reveste-se de inegável relevância constitucional. É de conhecimento público que a maior parte dos Estados-membros está com as contas em condições preocupantes. Segundo estudo realizado pelo Tesouro Nacional, o Estado de São Paulo apresenta relação de Despesa Corrente e Receitas correntes muito próxima da margem dos 95% estipulada pela LRF<sup>4</sup>. Além disso, economistas classificam a situação fiscal paulista como “*muito fraca*”<sup>5</sup>.

A despeito das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, há notícia na imprensa<sup>6</sup> de que, num período de 6 anos, **São Paulo pagou R\$ 1,7 bilhão em honorários a procuradores de Estado**, além dos vencimentos. T tamanha cifra é deveras incompatível com a realidade socioeconômica brasileira e de notória relevância, merecendo atenção e adequação aos preceitos constitucionais que fundamentam a ordem jurídica.

Tratando-se de controle abstrato de normas anteriores à Constituição e à EC 19/1998, e considerando a relevância do fundamento da controvérsia constitucional, a ADPF é o instrumento adequado para que o Supremo Tribunal Federal resolva definitivamente as

---

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*: comentários à Lei 9.882, de

<sup>3</sup> .12.1999. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151-152.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2018-11-13/tesouro-estados-gastos-com-pessoal.html>>, acesso em 18/06/2019.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2018-12-14/contas-publicas-estados.html>>, acesso em 18/06/2019.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-seis-anos-sp-pagou-alem-desalarios-r-17-bi-em-honorarios-a-procuradores-do-estado/>>, acesso em 18/06/2019.

questões submetidas a seu exame, declarando a não recepção do atual sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo, composto por “*vencimento e vantagens pecuniárias*”, e impedindo a continuidade do pagamento de honorários advocatícios a servidores e procuradores do Estado paulista.

### III – REGIME REMUNERATÓRIO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

Segundo o art. 1.º da Lei Complementar paulista 724/1993, a carreira de Procurador do Estado de São Paulo é remunerada mediante “*vencimentos e vantagens pecuniárias*”. O valor dos vencimentos do cargo de Procurador Geral do Estado é fixado pelo art. 2.º em R\$ 2.763,45 (redação dada pela LC 1.317/2018) e serve de referência para a definição da retribuição mensal dos demais integrantes de carreira de Procurador do Estado e dos ocupantes de cargos de provimento em comissão privativos de Procurador do Estado, em sistema de escalonamento (art. 10 da LC 724/1993)<sup>9</sup>.

O art. 55 da LC 93/1974 há muito disciplina a destinação dos honorários advocatícios concedidos em qualquer feito à Fazenda do Estado de São Paulo para distribuição entre os integrantes da carreira de Procurador do Estado. O Decreto 23.266/1986, por sua vez, garante o pagamento da verba honorária também para os procuradores autárquicos – hoje vinculados à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo por força da EC 19/2004 à Constituição paulista.

Cumpre notar que, à época dos atos normativos impugnados, vigia a redação original do art. 39 da Constituição. Ocorre, porém, que a EC 19/1998 introduziu os §§ 4.º a 8.º ao art. 39, na linha da Reforma Administrativa realizada ao longo dos anos 1990, e alterou a redação do art. 135 da Constituição, impondo, a partir da análise conjunta dos dispositivos, a necessária submissão de advogados públicos ao regime de subsídio.

---

9 Artigo 10 - A retribuição mensal dos integrantes de carreira de Procurador do Estado e dos ocupantes de cargos de provimento em comissão privativos de Procurador do Estado não poderá ultrapassar a soma do valor da referência de vencimento de que trata o artigo 2º e do valor da vantagem pecuniária a que se refere o inciso II do artigo 3º desta lei complementar, relativa ao cargo de Procurador Geral do estado, na seguinte conformidade:

I - para cargos de provimento efetivo:

a) Procurador do Estado Nível V - 95% (noventa e cinco por cento), quando em jornada de 40 (quarenta) horas semanais, e 71,25% (setenta e um inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), quando em jornada de 30

(trinta) horas semanais;

b) Procurador do Estado Nível IV - 90% (noventa por cento), quando em jornada de 40 (quarenta) horas semanais e 67,50% (sessenta e sete inteiros e cinquenta centésimos por cento), quando em jornada de 30 (trinta) horas semanais;

c) Procurador do Estado Nível III - 81% (oitenta e um por cento), quando em jornada de 40 (quarenta) horas semanais e 60,75% (sessenta inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), quando em jornada de 30

(trinta) horas semanais;

d) Procurador do Estado Nível II - 73% (setenta e três por cento), quando em jornada de 40 (quarenta) horas semanais e 54, 75% (cinquenta e quatro inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), quando em jornada de 30 (trinta) horas semanais;

e) Procurador do Estado Nível I - 66% (sessenta e seis por cento), quando em jornada de 40 (quarenta) horas semanais e 49,50% (quarenta e nove inteiros e cinquenta centésimos por cento), quando em jornada de 30

(trinta) horas semanais;

f) Procurador do Estado Substituto - 45,28% (quarenta e cinco inteiros e vinte e oito centésimos por cento); II - para cargos de provento em comissão:

a) Subprocurador Geral, Procurador do Estado Corregedor Geral, Procurador do Estado Chefe de Gabinete e Procurador do Estado Assessor Chefe - 99% (noventa e nove por cento);

b) procurador do Estado Chefe e Procurador do Estado Assessor - 98% (noventa e oito por cento); e

c) Procurador do Estado Assistente - 95% (noventa e cinco por cento).

Não obstante passados mais de 20 anos da EC 19/1998, os Procuradores do Estado de São Paulo ainda recebem “*vencimentos e vantagens pecuniárias*”, forma remuneratória flagrantemente inconstitucional. À luz das alterações promovidas pela EC 19/1998, os Estados deveriam adequar o regime de pagamento dos integrantes da advocacia pública ao subsídio em parcela única e abandonar a antiga sistemática adotada pela administração. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho<sup>7</sup> esclarece que a adoção do regime de subsídio deu-se para assegurar o controle sobre as remunerações de cargos elevados, descrevendo prática administrativa do passado, que, porém, ainda vigora no Estado de São Paulo:

**A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento - base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.**

Essa situação produzia **reflexos indiretos**, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores. [ênfase acrescida]

Vale registrar que, além de não se submeter ao regime constitucional de subsídio, a forma de cálculo do pagamento dos honorários de sucumbência, no Estado de São Paulo, decorre de interpretação acentuadamente extensiva do art. 10 da LC 724/1993, que serve de parâmetro para o rateio da verba. Vale conferir o texto do art. 10-*caput* da LC 724/1993:

Art. 10. O valor da referência dos **vencimentos** dos cargos da carreira de Procurador do Estado, em relação ao valor da referência dos **vencimentos** do Procurador Geral do Estado - Referência 9, fica fixado em: [...]. [ênfase acrescida]

Os honorários advocatícios são classificados pelo art. 3.º-I da LC 724/1993 como “*vantagem pecuniária*”. Apesar da nítida separação entre “*vencimentos*” e “*vantagens pecuniárias*”, e de o art. 10 se destinar a tratar dos percentuais relacionados ao vencimento dos procuradores, o mesmo dispositivo é utilizado para fins de rateio da verba de sucumbência<sup>8</sup>. Há

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

<sup>8</sup> Em entrevista à imprensa, a procuradora Lúcia de Faria Freitas assim se pronunciou: “*O rateio da verba de sucumbência se faz através de cotas, considerando o nível do Procurador do Estado na carreira (nível I a nível V). Lei Complementar 724, de 15/07/1993, artigo 10*”. Disponível em

preocupação, assim, de que procuradores de nível inferior não recebam salários mais altos que procuradores de nível mais elevado.

De acordo a tabela obtida junto à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado de São Paulo<sup>9</sup>, os percentuais originalmente destinados a incidir sobre “*vencimentos*” incidem na “*vantagem pecuniária*” consubstanciada nos honorários advocatícios e geram remunerações compostas, majoritariamente, de verbas de sucumbência:

## Área Advocacia Pública

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO  
COORDENADORIA DE RECURSOS HUMANOS DO ESTADO  
L.C. N° 724/93 - PROCURADOR DO ESTADO

QUADRO DE CARGOS PERMANENTES					
DENOMINAÇÃO	REF.	SALARIO BASE	RAP 80,00%	VERBA HONORARIA	SALÁRIO INICIAL
PROCURADOR DO ESTADO-NIVEL I	1	2.210,76	1.768,60	20.380,50	24.359,86
PROCURADOR DO ESTADO-NIVEL II	2	2.321,30	1.857,04	20.843,55	25.021,89
PROCURADOR DO ESTADO-NIVEL III	3	2.431,84	1.945,47	21.307,23	25.684,54
PROCURADOR DO ESTADO-NIVEL IV	4	2.542,37	2.033,89	21.770,28	26.346,54
PROCURADOR DO ESTADO-NIVEL V	5	2.652,91	2.122,32	22.233,33	27.008,56

QUADRO DE CARGOS EM COMISSÃO							
DENOMINAÇÃO	REF.	SALARIO BASE	RAP 80,00%	VERBA HONORARIA	GRATIF. FUNÇÃO	GRATIF. REPRES	SALÁRIO INICIAL
PROCURADOR DO ESTADO ASSISTENTE	5	2.652,91	2.122,32	22.233,33	889,31		27.697,87
PROCURADOR DO ESTADO ASSESSOR	6	2.680,55	2.144,44	22.351,14		881,12	28.037,25
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE	6	2.680,55	2.144,44	22.351,14	881,12		28.037,25
PROCURADOR DO ESTADO ASSESSOR CHEFE	7	2.708,18	2.166,54	22.579,83			27.454,55
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE GABINETE	7	2.708,18	2.166,54	22.647,24		1.335,15	28.857,11
PROCURADOR DO ESTADO CORREGEDOR GERAL	8	2.735,82	2.188,65	22.623,30		1.076,40	28.624,17
SUBPROCURADOR GERAL DO ESTADO	7	2.708,18	2.166,54	22.610,70		1.076,40	28.561,82
PROCURADOR GERAL DO ESTADO	9	2.763,45	2.210,76	23.160,06		1.722,24	29.856,51
PROCURADOR GERAL DO ESTADO ADJUNTO	8	2.735,82	2.188,65	22.900,50		1.506,96	29.331,83

Mês de referência - Julho/2018

Resolução PGE - 23, de 02/07/2018, publicado em 03/07/18, com vigência a partir de 01/07/2018.

JORNADA DE TRABALHO 40 HORAS

O conteúdo desta Tabela não substitui a publicação original da legislação, tendo caráter meramente informativo.

Não foram identificados movimentos no Estado de São Paulo a fim de adequar o regime remuneratório dos Procuradores do Estado às exigências constitucionais decorrentes da EC 19/1998. Pelo contrário: a última alteração à LC 724/1993 é de 2018 e apenas ajustou o vencimento do cargo de Procurador Geral do Estado de R\$ 2.670,00 para R\$ 2.763,45,

<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-seis-anos-sp-pagou-alem-de-salarios-r-17-bi-emhonorarios-a-procuradores-do-estado/>>, acesso em 19/06/2019.

<sup>9</sup> Disponível em <[www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicao.asp?pagina=advocacia1](http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicao.asp?pagina=advocacia1)>, acesso em 21/0./2019.

mantendo a sistemática de verba salarial composta por “*vencimentos e vantagens pecuniárias*”, que prejudica a transparência das contas públicas.

Constata-se, pelo exposto, que os integrantes da carreira de Procurador do Estado de São Paulo não recebem em subsídio em parcela única, como determina a Constituição (CF, arts. 39-§4.º e 135). Ainda se mantém valor irrisório (art. 2.º da LC 724/1993) a título de vencimento e há diversas vantagens pecuniárias (art. 1.º da LC 724/1993) cujas rubricas e formas de pagamento dificultam a fiscalização e transparência da Administração Pública.

A declaração de não recepção da Lei Complementar 724/1993, que “*dispõe sobre os vencimentos dos integrantes da carreira de Procurador do Estado e dá outras providências*”, pela EC 19/1998, bem como, por arrastamento, dos demais dispositivos e normas semelhantes, implicaria, porém, na ausência de sistema remuneratório para a categoria. Diante disso, e para evitar que se agrave o estado de inconstitucionalidade do sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo, há de se declarar a não recepção dos arts. 1.º e 2.º da Lei Complementar 724/1993 (e de todos os atos normativos que disciplinam o sistema remuneratório por “*vencimentos e vantagens pecuniárias*”) sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Estado de São Paulo para que, em até 24 meses, edite norma adequando o regime remuneratório dos Procuradores do Estado segundo os parâmetros definidos na Constituição (regime de subsídio em parcela única).

A declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade é solução excepcional já adotada pelo Supremo Tribunal Federal em outras ocasiões, como lembra Bernardo Gonçalves Fernandes:

### **11.3. Declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade**

Aqui, temos uma outra possibilidade de atuação do Pretório Excelso. Nesse caso, o STF declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, porém, não pronuncia a nulidade da referida lei ou ato normativo. Ou seja, o STF excepcionalmente pode entender, com base no princípio da proporcionalidade, que a declaração de nulidade poderá agravar o estado de inconstitucionalidade presente no sistema jurídico-constitucional. Nesses casos, também excepcionalmente, importante salientar que a lei ou ato normativo pode continuar no ordenamento, à luz da lógica de ponderação de interesses, com base em razões de insegurança jurídica ou excepcional interesse social, dentre outras fundamentações que trabalham a proporcionalidade. Um exemplo recente foi o da ADI nº 2.240 (Município de Luiz Eduardo Magalhães). O STF declarou que a lei que criou o município era inconstitucional, mas não declarou a nulidade da mesma, ocorrendo na decisão a modulação de efeitos por 24 meses. Um exemplo, ainda mais recente, está presente no Informativo nº 576 do STF, que deixou assente que, no que tange à Lei Complementar nº 62/89: [...] não obstante na parte final do art. 161, II, da CR, julgou-se que a sua imediata supressão da ordem jurídica implicaria incomensurável prejuízo ao interesse público e à economia dos Estados, haja vista que o vácuo legislativo poderia inviabilizar, por completo, as transferências de recursos. Em razão disso, fez-se incidir o art. 27 da Lei 9.868/99, e declarou-se a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º, I e II, §§ 1º, 2º, e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar 62/89, autorizando-se a aplicação da norma

até 31.12.2012, lapso temporal que se entendeu razoável para o legislador reapreciar o tema, em cumprimento àquele comando constitucional.” Por último, temos recente decisão do STF na Reclamação 4374/PE julgada em 18.04.2013 em que o Pretório Excelso declarou a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93.<sup>10</sup>

Além da necessária adequação da legislação estadual para que procuradores do Estado de São Paulo recebam por subsídio, deve-se reconhecer que o rateio de honorários de sucumbência entre procuradores e servidores estaduais é de todo incompatível com a atual conjuntura socioeconômica brasileira e com a Constituição, como se passa a demonstrar.

#### IV – NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

No direito romano, o patrocínio das causas ocorria em caráter gratuito, sendo vedado ao advogado receber pagamento em pecúnia ou em presentes (Lei Cincia). Em contrapartida, cabia ao vencedor de uma demanda judicial prestar honorarias ao seu advogado, origem do vocábulo *honorarius*<sup>11</sup>. Com a progressiva profissionalização da categoria, viabilizou-se a remuneração do advogado por distintas formas, aí abrangidos os honorários, em remissão à forma originária de “contraprestação” de serviços.

Atualmente, o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906, de 4 de julho de 1994) prevê três espécies de honorários: (i) convencionais; (ii) fixados por arbitramento judicial; e (iii) de sucumbência. Não subsistem divergências quanto à impossibilidade de advogados públicos perceberem as duas primeiras, razão pela qual se fará análise mais aprofundada apenas da última espécie.

O Código de Processo Civil de 1973 assim dispunha sobre o tema:

**Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios.** Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria [...].

[...]

**§3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:** a) o grau de zelo do profissional;

b) o lugar de prestação do serviço;

c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço [ênfase acrescida].

---

<sup>10</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODVM, 2017, p. 1572.

<sup>11</sup> WOTHER, Ellen L., *As origens dos honorários advocatícios*, <http://ellenwother.blogspot.com/2012/08/asorigens-dos-honorarios-advocaticios.html>, acesso em 3/5/2019.

Os honorários sucumbenciais, portanto, em sua origem, destinavam-se a ressarcir a parte vencedora das despesas com advogado, assegurando a reparação/restauração integral de quem, indevidamente, foi lesado ou acionado indevidamente em juízo.

A redação do dispositivo do CPC/1973 estabelecia o pagamento dos honorários de forma proporcional à qualidade do serviço prestado pelo advogado. Tal singularidade ensejou debates quanto ao efetivo titular da parcela. Pretendendo sanar a questão, o Estatuto da Advocacia dispôs, em seu artigo 23, que “*os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor*”.

Sobreveio o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), cujo artigo 85-*caput* estabeleceu que “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor*”. Assentou, desse modo, a premissa de que honorários sucumbenciais constituem espécie de contraprestação devida ao advogado em razão dos serviços prestados no curso do processo. Tais verbas receberam tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar, nos termos do artigo 649-IV do CPC<sup>12</sup> e da Súmula Vinculante 47<sup>13</sup>.

Sobre a natureza alimentar, remuneratória e de contraprestação dos honorários advocatícios, colhe-se da doutrina:

[...] Na verdade, o que confere o caráter alimentar dos honorários é a finalidade a que os mesmos se destinam: manutenção, moradia, educação, lazer, alimentos e outras a que os honorários possam suprir, **de forma semelhante aos salários** [...] <sup>14</sup> [ênfase acrescida].

[...] A título de exemplo, o advogado privado tem despesa com o imóvel onde está instalado seu escritório, tem despesas com telefone, água, luz, internet, impostos, locomoção, material de escritório, impressoras, computadores, aparelhos de fax, com o salário de secretárias, auxiliares administrativos, equipe de informática, com outros advogados colaboradores, enfim, com uma grande estrutura sem a qual é impossível exercer o ofício. Além de fazer frente a todas essas despesas, os honorários também são fonte de subsistência do advogado e de sua família. **Sua vida se move a partir dos honorários que recebe. Em**

---

<sup>12</sup> “Art. 649. São absolutamente impenhoráveis: [...] IV - os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, **os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal**, observado o disposto no §3º deste artigo.” [ênfase acrescida].

<sup>13</sup> “Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.”

<sup>14</sup> ONÓFRIO, Fernando J., *Manual de honorários advocatícios*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 32.

**suma: os honorários são fonte alimentar de qualquer advogado [...]**<sup>15</sup> [ênfase acrescida].

No caso de advogados públicos, despesas ordinárias relativas ao exercício profissional são encargo da administração pública, que arca com o suporte físico e de pessoal necessário ao desempenho de suas atribuições. Tais agentes possuem vínculo estatutário com o Estado e são remunerados pela **integralidade** dos serviços prestados, seja por subsídios – como deveria ser segundo a Constituição – seja por vencimentos – como indevidamente é feito no Estado de São Paulo.

Há quem sustente não caracterizar receita pública a verba honorária em ações em que a fazenda pública é parte, uma vez que se origina de valores pagos pelo particular. Tal entendimento, todavia, abstrai a natureza *sui generis* da verba honorária que ingressa nos cofres do Estado, assim como a natureza do vínculo estatutário existente entre os advogados públicos e a administração pública.

Imperioso recordar que, em nível federal, antes do advento da Lei 13.327/2016, as verbas de honorários eram carregadas totalmente à conta da União e incorporavam-se ao seu patrimônio. Nesse rumo, o Decreto-Lei 1.025, de 21 de outubro de 1969:

Art. 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, **a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União** [ênfase acrescida].

Note-se que o dispositivo expressamente reconhece a titularidade da União sobre tais verbas, vedando, inclusive, a participação de servidores públicos no rateio do montante auferido. Se observado o atual tratamento conferido a estas verbas, correto seria classificá-las atualmente como **renúncia tácita de receita** – e não como receita privada –, uma vez que não há geração espontânea de recursos financeiros e que as verbas de sucumbência propriamente ditas e o encargo legal acrescidos à dívida ativa da União, de suas fundações públicas e autarquias integram o conjunto das receitas da União.

É dizer: o fato de o pagamento originar-se do repasse de um valor pelo vencido e a lei processual prever de modo genérico sua destinação aos advogados em razão de sua atuação na causa não são motivos suficientes e hábeis a transmutar a natureza desta receita de pública em privada.

Embora discipline a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados

---

<sup>15</sup> VIVEIROS, Estefânia; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe, *Natureza alimentar: Salário pode ser penhorado para pagar honorário advocatício*, <https://www.conjur.com.br/2014-mai-22/salario-penhorado-pagarhonorario-advogado>, acesso em 3/5/2019.

públicos, a Lei 13.327/2016, em nenhum momento, reconhece ou confere natureza privada a tais verbas. Pelo contrário, dispensa-lhes tratamento semelhante ao de assuntos de interesse tipicamente públicos, ao estabelecer que a instituição financeira a ser contratada para cuidar do recolhimento e da distribuição dos honorários de sucumbência deve ser oficial (art. 34-V).

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no passado quanto à possibilidade de advogados públicos (municipais) receberem honorários sucumbenciais arbitrados em lides em que a fazenda pública se sagre vencedora<sup>16</sup>. Certo é, todavia, que os poucos julgados existentes não apreciaram o tema à luz do regime de subsídios a que se subordinam atualmente os advogados públicos. Em controle difuso, há julgados que impõem a limitação ao teto constitucional<sup>1718</sup>, mas não se aprofundam na constitucionalidade do recebimento de honorários advocatícios ou examinam os demais dispositivos constitucionais afrontados e aqui apontados.

Honorários de sucumbência têm nítido caráter remuneratório e de contraprestação de serviços prestados no curso do processo. Estas verbas, uma vez executadas e recolhidas pelo ente público, integram a receita pública. Não podem ser classificadas, em hipótese alguma, como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para seu recolhimento e distribuição.

#### **V. OFENSA AO REGIME DO SUBSÍDIO, AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, MORALIDADE E RAZOABILIDADE**

Após a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, a disciplina constitucional da remuneração de servidores públicos passou a exigir edição de lei específica para modificação de valores e, no que se refere a membros de poder ou órgãos autônomos e detentores de mandato eletivo, adotou o modelo de subsídio, fixado em parcela única, vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. É o que estabelecem os arts. 37-*caput*-X e 39-§4.º da Lei Fundamental brasileira:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

---

<sup>16</sup> STF. RE 312026. relator o Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 14.12.2001, p. 89. Nesse mesmo rumo, RE 220397, relator o Ministro Ilmar Galvão, Pleno, DJ de 18.06.1999, P. 25.

<sup>17</sup> ARE 1.177.768, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19/12/2018, RE 635.114, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/5/2013; RE 632.118, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/11/2011; ARE 679.376, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de

<sup>18</sup> /6/2013; RE 607.532, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 1º/8/2013; e RE 608.114, Rel. Min. Rosa Weber, DJe

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[...]

Art. 39. [...]

§4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

---

de 08/11/2013.

Por força de expressa disposição constitucional (CF, art. 135), tal regime foi imposto aos membros da advocacia pública:

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39-§4º.

Sobre a reserva legal para fixar ou alterar remuneração e subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de **lei específica** (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita (princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF).

Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária** [...].<sup>19</sup>

A sistemática determinada pela EC 19/1998 pretendeu conferir maior transparência e segurança ao regime remuneratório do funcionalismo público, com adoção de critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do estado brasileiro e aos princípios de isonomia, moralidade e publicidade.

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais também guarda pertinência com outras diretrizes constitucionais, como economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e

---

<sup>19</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 858. Sem destaques no original.

legalidade. Acerca do necessário controle do *quantum* percebido pelos agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.<sup>20</sup>

A distinção entre o subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside na vedação geral de que ao primeiro seja acrescida vantagem pecuniária de natureza remuneratória,<sup>21</sup> como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de semelhante caráter, nos termos do art. 39, § 4.º, da Constituição. Há poucas situações nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única.

Para Hely Lopes Meirelles, estão excluídas do conceito de subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais observem os princípios constitucionais de legalidade, razoabilidade e moralidade, “*sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituírem.*”<sup>22</sup>

Apesar de o Estado de São Paulo ainda não haver editado a lei instituidora do regime de subsídio para membros da advocacia pública, vale desde logo registrar que a previsão de pagamento de honorários sucumbenciais, de natureza alimentar (CPC, art. 85-§14), a integrantes da advocacia pública – bem como a inativos –, não é compatível com o regime constitucional unitário de remuneração previsto no art. 39-§4.º da Constituição da República. Em conformidade com a ordem constitucional, parcelas cumuláveis com subsídio exigem exercício de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções dos membros da advocacia pública estadual.

Atuação em causas judiciais não constitui ofício estranho às atribuições institucio-

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 607.

<sup>21</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.

nais de procuradores do Estado. Tais fatos geradores constituem características regulares inerentes às atribuições constitucional e legalmente conferidas a integrantes da advocacia pública. Dessa maneira, as disposições ora questionadas simplesmente remuneram trabalho ordinário daqueles servidores.

Mesmo após a instituição da parcela única, é imperioso observar que regime de pagamento unitário que caracteriza o modelo constitucional de subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de agentes públicos. O art. 39§ 4.º da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: “*o membro de poder, o detentor de mandato eletivo, os ministros de estado e os secretários estaduais e municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única*”.

Os honorários advocatícios, segundo a legislação paulista, são vantagens pecuniárias. Acerca do conceito de vantagens pecuniárias, esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.<sup>23</sup>

Desde logo, é fundamental pontuar que, em se tratando de agentes públicos remunerados por subsídio – como devem ser os procuradores do Estado de São Paulo –, para que gratificação ou adicional pecuniário seja legitimamente percebido, faz-se necessário que não decorra de trabalho normal, mas possua fundamento no desempenho de atividades extraordinárias, que não constituam atribuições regulares desempenhadas pelo agente público.<sup>24</sup> A esse respeito, pondera Maria Sylvania Zannella di Pietro:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente **o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

[...]

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Obra citada*, p. 608.

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 685.

No entanto, embora o disposto fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.<sup>25</sup>

O pagamento de honorários judiciais tampouco possui caráter de indenização. Por parcela indenizatória entende-se aquela prestação pecuniária destinada a reparar ou a compensar uma lesão causada a um bem jurídico, de natureza material ou imaterial (integrante do patrimônio moral das pessoas), em razão de situações precárias, com motivação específica e previstas em lei<sup>26</sup>.

Honorários de sucumbência são reconhecidos como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado. Diferentemente dos advogados privados, que arcam com custos em razão da manutenção de seus escritórios e percebem honorários contratuais, advogados públicos são – ou deveriam ser – remunerados por subsídio, revelando-se incongruente a percepção de parcelas extras, pagas unicamente em razão do êxito em determinada demanda.

Acrescente-se, por fim, que, por ser pública a natureza dos honorários de sucumbência inseridos na dívida ativa e executados pelo Estado, torna-se notória a necessidade de observância ao teto remuneratório estabelecido na Constituição (CF, art. 37XI), instituído com a finalidade de limitar a elevação desmedida dos valores percebidos por servidores da

---

<sup>25</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destaques no original.

<sup>26</sup> STJ. 2ª Turma. Embargos de divergência no Resp 686.109, rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 22.05.2006.

administração pública, o que viabiliza maior controle dos gastos públicos e evita distorções entre cargos com atribuições semelhantes.

A partir da análise da legislação estadual, nota-se que os honorários previstos nos arts. 55-§§1.º a 7.º, 56, 57 e 83 da LC 93/1974; nos arts. 3.º-I e 4.º da LC 724/1993; e no art. 8.º-II e §1.º do Decreto 26.233/1986, todos do Estado de São Paulo, não correspondem ao desempenho de atividade extraordinária, mas decorrem do regular exercício do cargo, razão pela qual sua percepção não se sustenta.

Ainda que fosse admitido o sistema remuneratório por “*vencimentos e vantagens pecuniárias*” aos Procuradores do Estado, o recebimento de honorários advocatícios por advogados públicos esbarra em princípios constitucionais caros ao Estado Democrático de Direito. Afinal, o artigo 1.º da Constituição consagra o princípio republicano, que trata não apenas da legitimidade popular e temporariedade dos mandados eletivos, mas também da igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, da superação de privilégios de todo gênero, do fortalecimento dos mecanismos que resguardam as instituições e que viabilizam a apuração de responsabilidades.

A Constituição impôs aos servidores públicos, em razão deste mesmo princípio rigorosa observância aos cânones da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37-*caput*). A concretização do princípio republicano, portanto, também impõe a completa dissociação de interesses pessoais daquele que exerce cargo ou função pública com os fins perseguidos pelo Estado, de modo que o agente público, no desempenho de suas funções, não sobreponha interesses pessoais à consecução da finalidade pública.

O artigo 39-§1.º da Constituição estabelece, ademais, um sistema remuneratório de servidores públicos amparado em critérios objetivos, que guardam estreita relação com o princípio da isonomia. Ao determinar que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade e a peculiaridade dos cargos componentes de cada carreira, o dispositivo traça diretrizes que impedem a existência de enormes distorções remuneratórias entre os servidores que integram a administração pública.

Ao admitir a obtenção de vantagem financeira dissociada do regime remuneratório pago aos integrantes da advocacia pública e a determinados servidores, as normas questionadas viabilizam a ocorrência de conflitos de interesse entre os ocupantes do cargo de cargo público junto ao Estado e os objetivos buscados pelo ente político.

Afinal, as disposições ora impugnadas disciplinam o pagamento de honorários su-

cumbenciais a procuradores do Estado ativos e inativos, viabilizando a percepção, pela categoria beneficiada, de valores remuneratórios não apenas superiores aos do setor público em geral, mas também aos praticados no setor privado.

No Estado de São Paulo há, portanto, dupla inconstitucionalidade no sistema remuneratório: (i) não adequação do regime remuneratório às imposições decorrentes da reforma promovida pela Emenda Constitucional 19/1998 e (ii) pagamento de honorários advocatícios pelo simples exercício de atribuições comuns e inerentes ao exercício do cargo público.

Resta evidenciada, assim, a ofensa aos preceitos fundamentais da isonomia (art. 5.º-*caput*), da moralidade (art. 37-*caput*) e da razoabilidade (art. 5.º-LIV), tanto no recebimento dos honorários advocatícios no regime remuneratório composto de “*vencimentos e vantagens pecuniárias*” quanto na eventual manutenção da distribuição de verbas sucumbenciais a advogados públicos no regime de subsídio que deve ser adotado pelo Estado no tocante aos seus procuradores.

## VI. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar.

O *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, sobretudo, em razão da manifesta ofensa ao regime de subsídios tanto por inexistir regime de pagamento por parcela única para os Procuradores do Estado de São Paulo quanto por constituírem os honorários advocatícios vantagem pecuniária incompatível com o exercício da advocacia pública.

Já o *periculum in mora* decorre do fato de que as normas impugnadas estabelecem o direito de integrantes da Procuradoria Geral do Estado perceberem parcela remuneratória em detrimento dos cofres públicos do ente federativo. Além do dano ao erário e da improvável repetibilidade desses valores, por seu caráter alimentar e pela possibilidade de os beneficiários alegarem boa fé no recebimento, esse pagamento desacredita o sistema constitucional de remuneração por meio de subsídio e gera desigualdade espúria entre agentes públicos.

O perigo na demora processual qualifica-se, ainda, pela grave crise financeira que assola todos os Estados da Federação, que por certo ocasiona enormes dificuldades para sanar as despesas com o funcionalismo público estadual, motivo pelo qual o pagamento da verba flagrantemente inconstitucional impacta negativamente nesse quadro e impõe a imediata

suspensão das normas concessivas, até mesmo como forma de resguardar a integridade da ordem jurídicoadministrativa local (ADI 766/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/5/1994).

Em atenção aos princípios republicano, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, assim como em louvor ao princípio da segurança jurídica e da economicidade, faz-se necessária a decretação por esta Corte de medida cautelar hábil a suspender a eficácia dos arts. 55-§§1.º a 7.º, 56, 57 e 83, da LC 93/1974 e art. 8.º-II e §1.º, do Decreto 26.233/1986, e, por arrastamento, a dos arts. 3.º-I, 4.º, da Lei Complementar 724/1993, que asseguram o pagamento de honorários advocatícios aos Procuradores do Estado de São Paulo, a fim de assegurar a indenidade dos preceitos fundamentais aqui afrontados.

## VII. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requeiro:

a) concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia dos arts. 55-§§1.º a 7.º, 56, 57 e 83 da LC 93/1974 e art. 8.º-II e §1.º do Decreto 26.233/1986, e, por arrastamento, dos arts. 3.º-I e 4.º da Lei Complementar 724/1993, todos do Estado de São Paulo;

b) solicitação de informações do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo;

c) citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição;

d) envio dos autos para manifestação final da Procuradoria-Geral da República.

e) procedência do pedido, para:

e.1) declarar a não recepção dos arts. arts. 55-§§1.º a 7.º, 56, 57 e 83 da Lei Complementar 93/1974, do Estado de São Paulo, pela Constituição;

e.2) declarar a não recepção do art. 8.º-II e §1.º do Decreto 26.233/1986, do Estado de São Paulo, pela Constituição;

e.3) declarar a não recepção do sistema remuneratório por “*vencimentos e vantagens pecuniárias*” dos Procuradores do Estado de São Paulo previsto nos arts. 1.º e 2.º da Lei Complementar paulista 724/1993 pela EC 19/1998 e, por arrastamento, dos demais dispositivos e normas que disciplinam o regime, sem pronúncia de nulidade, a fim de evitar o agravamento do estado de inconstitucionalidade do sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo, com apelo ao Chefe do Poder Executivo para que, em até 24 meses, edite norma que

institua o regime de subsídio em parcela única, segundo os parâmetros definidos na Constituição; e

e.4) declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3,º-I, 4.º, da Lei Complementar 724/1993, do Estado de São Paulo, nos termos já explicitados.

Brasília, 21 de junho de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República