

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

CONSELHO PLENO

PARECER

Em Ofício encaminhado à digna Presidência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. Cezar Britto, o eminente Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Estado faz ver:

a) que se encontra sob exame da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul o Projeto de Lei nº 328/07, que "fixa o subsídio do Procurador Geral do Estado", isto por conta do que estabelecem os arts. 128 e 135 da Constituição da República e a Lei de Diretrizes Orçamentárias daquela unidade da Federação (Lei estadual nº 12.574, de 18 de julho de 2006);

b) que, "...por definição da norma constitucional federal (art.37, XI), o subsídio dos Procuradores do Estado está no mesmo limite do subsídio dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, qual



Valmir Pontes Filho

seja, 90.25% do valor recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal”;

c) que, muito embora os mandamentos constitucionais já mencionados sejam “de inescusável cumprimento por parte do Poder Público”, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul sinaliza no sentido de aprovar o subsídio para o Ministério Público, para a Magistratura e para a Defensoria Pública, mas não para os Procuradores do Estado.

Encaminhado o assunto ao Conselho Pleno, o processo respectivo teve sua relatoria a mim confiada. Segue, portanto, meu entendimento a respeito da matéria atinente à remuneração dos Procuradores de Estado e do Distrito Federal:

I - Outorgando-lhes as funções de representação judicial e de consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (art. 132, **caput**), a Constituição da República impõe que os Procuradores do Estado e do Distrito Federal integrem uma carreira organizada, à qual só podem ter ingresso, no respectivo nível inicial, os que se submeterem a concurso público de provas e títulos, realizado pelo próprio órgão e com necessária participação da Ordem dos Advogados do Brasil; a organização dessa carreira se deve fazer, em respeito ao princípio



## Valmir Pontes Filho

federativo, por lei de cada Estado (e do Distrito Federal); as já editadas foram, de certo, recepcionadas, pelo menos em parte, na medida em que compatíveis com o novo disciplinamento constitucional, derivado da edição da EC n° 19, de 1998.

II - Os Procuradores passam, segundo o disposto nos arts. 39, § 4° e 135 da Constituição da República, a fazer jús a um *subsídio*<sup>1</sup>, fixado em *parcela única*, à qual não se admitirá o acréscimo de qualquer outra vantagem pecuniária (gratificação, adicional, abono, prêmio ou verba de representação); tal *subsídio* haverá de ser estabelecido por lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, assegurada revisão geral e anual, na mesma data e sem distinção de índices (art. 37,X); referida lei - apesar da alteração que se procedeu no trato constitucional do tema (modificando-se a redação dos antigos arts. 135 e 39, § 1°) - haverá, ao fixar tal remuneração (sob a forma de subsídio), de observar os requisitos e critérios indicados no atual art. 39, § 1°, I a III (natureza, grau de complexidade e

---

<sup>1</sup> Quanto a essa denominação, manifesto inteira adesão às procedentes críticas de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO que, apropriadamente se valendo das lições de JOSÉ AFONSO DA SILVA, exarou irretocável parecer sobre o tema. Segundo o conhecido juspublicista, o vocábulo... "*guardava certo resquício de sua antiga natureza, de mero auxílio, sem caráter remuneratório, pelo serviços prestados no exercício de mandato, mero achego com e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício de função pública relevante*".



## Valmir Pontes Filho

responsabilidade dos cargos da carreira de Procurador, requisitos para a investidura e peculiaridades do cargo).

**III** - Pertinentemente ao *subsídio* do Procurador de Estado e do DF aplicam-se os seguintes disciplinamentos constitucionais:

**III.1** - submissão ao "teto" remuneratório representado pelo valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI, parte final - com a redação dada pelo EC n° 41/2003;

**III.2** - proibição de vinculação ou equiparação com qualquer outra remuneração (art. 37, XIII);

**III.3** - irredutibilidade do *subsídio*, expressamente consignada no art. 37, XV, respeitado, porém, o limite máximo remuneratório estabelecido pelo já mencionado do art. 37, XI, parte final<sup>2</sup>;

---

<sup>2</sup> Este Relator tem a particular opinião de que esta regra, inserida na Constituição por via de emenda, não poderá ter o condão de inibir a percepção de remuneração maior, já garantida por leis anteriores, em respeito ao instituto do direito adquirido (ou da coisa julgada, se for o caso). Explica-se: essa norma legal - que estipulará o subsídio **de cada nível da carreira de Procurador** - terá efeitos a partir de sua edição, submissa, claro, ao "teto" constitucional já aludido. Ocorre, todavia, que muitos dos



integrantes da carreira podem já perceber remuneração diferenciada (e possivelmente superior à que venha a ser fixada a título de subsídio), à conta de gratificações e vantagens pessoais (incorporadas ou não ao antigo vencimento-base) asseguradas por diplomas legais anteriores; assim, em razão dos princípios da irretroatividade das leis (e das emendas constitucionais) e da irreduzibilidade remuneratória (assegurada pela Constituição), aquelas quantias a maior, legitimamente conferidas ao servidor sob a égide da normatização antiga (e em alguns casos até mesmo reconhecidas judicialmente) haverão de continuar a ser pagas - mesmo para além do limite do art. 37, XI - ainda que a título de uma "parcela extraordinária única", sem mais as naturezas e/ou denominações anteriores. Sobre tal "parcela extraordinária" - sem cuja existência jamais se poderia cogitar quer de trato isonômico entre os servidores, quer de respeito aos direitos por eles adquiridos ou às coisas julgadas em seu favor - seguramente deve incidir a regra a revisão geral anual (art.37,X). Nem se diga, nem para argumentar, que se está a desenvolver, aqui, raciocínio esdrúxulo, porque: a) não sendo assim, impossível se tornaria a passagem do antigo sistema remuneratório para o novo, a não ser fixando, em lei, um subsídio para cada Procurador, o que viria a ser rematado absurdo; cada nível da carreira terá, a partir de então, um dado subsídio, pago em parcela única, sem que possa exceder do "teto" do art. 37, XI (valendo a regra integralmente, sem exceções, para quem venha, da vigência da Emenda em diante, a nela ingressar); b) o pagamento do subsídio, em parcela única (também respeitado o "teto" mencionado), acrescido da "parcela extraordinária" a que se aludiu no parágrafo anterior (esta insubmissa ao limite tal como fixado pela Emenda, desde que constituída de verbas que, à luz da Constituição - em sua versão originária - e das leis anteriores, o servidor haja adquirido o direito de perceber), apenas significa, repita-se, manter mesura ao superprincípio da segurança das relações jurídicas; c) tal solução, em verdade, também é exigida pelo princípio da isonomia, segundo o qual não é admissível tratar igualmente os desiguais; afinal, se um dado Procurador conta, v.g., trinta anos de serviço (e por isso percebia, legitimamente, gratificação adicional de natureza personalíssima), jamais pode ter remuneração igual a quem tem apenas dez, mas está, por qualquer razão, no mesmo nível da carreira. **Este não é, todavia, o entendimento do STF a respeito do assunto, razão pela qual o tema não está sendo submetido à consideração e aprovação do Pleno do Conselho Federal.**



Valmir Pontes Filho

IV - No que respeita ao art. 39, § 5º - o qual aparentemente viabiliza a instituição de um "subteto" estadual, faço minhas as lúcidas conclusões da eminente Professora MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO, em parecer que forneceu à Associação Nacional de Procuradores de Estado, aqui parcialmente reproduzido:

*"... ao contrário da redação original, que remetia a fixação do teto à lei, permitindo que Estados e Municípios fixassem o subteto, na redação dada pela Emenda, o dispositivo já define o teto, que será Igual para todos os servidores, em todos os níveis de Governo; a mesma conclusão se aplica às carreiras exclusivas de Estado, já que não se fez qualquer distinção em relação às mesmas. Poder-se-á alegar que a possibilidade de estabelecer um subteto decorre do artigo 39, § 5º, segundo o qual 'lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, XI'. No entanto, não é esse o sentido do*



Valmir Pontes Filho

dispositivo. Note-se que na redação original do inciso XI contemplam-se duas normas diversas: uma que autoriza o legislador a fixar "o limite máximo" e a "relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos"; e outra, que já define um teto acima do qual o legislador de cada nível não poderá definir o limite máximo. Na Emenda, observam-se as seguintes diferenças de tratamento dado à matéria: a) o inciso XI cuida apenas do teto e não mais remete a sua definição ao legislador infra - constitucional, o que significa que a Constituição já definiu, de forma uniforme para todos os níveis de Governo, o limite máximo de remuneração ou subsídio dos servidores; b) foram separados os preceitos em dois dispositivos diferentes: no inciso XI do artigo 37 está definido o teto e, no artigo 39, § 5º, remete-se ao legislador a definição (facultativa) da relação entre a maior e a menor remuneração paga aos servidores públicos de cada nível de governo, sendo que a maior já está definida no artigo 37, XI. **Ainda que se**



Valmir Pontes Filho

*entenda possível a definição de um limite máximo de remuneração ou subsídio, inferior ao teto do artigo 37, XI, tem que prevalecer, para fins de aplicação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, o teto do artigo 37, XI, expressamente mencionado no artigo 37, XV, e no artigo 39, § 40."*

V - Disso decorre que a lei estadual (ou distrital), ao fixar o subsídio do Procurador, não pode fazê-lo em patamar inferior à da remuneração hoje percebida pelos integrantes da carreira, incluído o padrão vencimental e as vantagens a todos comuns.

VI - De observar, nesta passagem, a circunstância (também lembrada por DI PIETRO) de que, sem embargo da prescrição do art. 39, § 4º, aos servidores públicos ainda é permitido perceber as verbas remuneratórias expressamente indicadas no mesmo art.39, § 3º. Uma interpretação lógico-sistemática desses dispositivos conduz, portanto, à conclusão de que é possível, sim, receber o servidor público (e o Procurador é um deles<sup>3</sup>) adicionais excedentes da

---

<sup>3</sup> Todo este raciocínio é também aplicável no meu entender, aos Procuradores do Município, pouco importando que a eles a Emenda não faça literal menção; é que o



## Valmir Pontes Filho

dita "parcela única" (expressão que há de ser entendida nos seus devidos termos).

**VII** - Responsáveis que são, como assinalado, pela defesa dos interesses do Estado-membro (e do DF) em juízo e fora dele, bem como pelo trabalho de assessoramento jurídico do Ente estatal, exercem os Procuradores - advogados públicos que são - papel fundamental no contexto da atividade jurisdicional, no mesmíssimo patamar de importância e dignidade dos membros do Ministério Público, da Magistratura e da Defensoria Pública. Em nenhum momento, pois, se pode vislumbrar a mais mínima distinção - quanto à nobreza e essencialidade das respectivas atribuições - entre esses agentes públicos.

**VIII** - Resta, então, tratar adequadamente do problema atinente à remuneração desses servidores encarregados do exercício de atividades típicas de Estado. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, por via da qual se implantou a denominada "Reforma Administrativa", bem como das que lhe foram subseqüentes, o assunto ganhou, com efeito, novos contornos.

---

Município, por força dos arts. 1º. caput, 18, caput e 29 e segs. da Constituição de 1988, integram o concerto federativo, é dizer, são inquestionavelmente pessoas federadas.



Valmir Pontes Filho

Assim, repita-se, por conta do disposto no art. 135, caput, combinado com o art. 39, § 4º, ambos da Lex Fundamental, os Procuradores de Estado devem, sem permissão de dúvida, ser remunerados **exclusivamente por meio de "subsídio", fixado em parcela única**, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Referido **subsídio** há de ser fixado (ou alterado) por lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, respeitado o "teto" remuneratório indicado no art. 37, XI, assegurada sua revisão anual.

**IX** - Ainda que, com a sobredita Emenda à Constituição haja desaparecido a antiga regra assecuratória de automática equivalência de vencimentos para cargos de atribuições iguais - por conta da alteração de redação operada no § 1º do art. 39 - o certo é que uma interpretação sistêmica desse mesmo dispositivo (com sua nova feição) e dos arts. 135, cabeça, e 39, § 4º, conduz à necessária conclusão de que a fixação da remuneração (sob a forma de subsídio) dos Procuradores haverá de levar em conta a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos da carreira e os requisitos para a investidura neles.



## Valmir Pontes Filho

**X** - Já se tendo demonstrado, de forma cabal, não só a essencialidade das funções do cargo de Procurador, mas sua extrema complexidade e peculiar importância para a existência e manutenção do Estado Democrático de Direito, é igualmente necessário por em realce que um trato remuneratório adequado em relação a ele resulta da correta exegese da **Lei das Leis**.

Se, de um lado, Defensores Públicos, membros do Ministério Público, Procuradores do Estado e Magistrados exercem, cada qual em seu mister, atividades igualmente importantes e imprescindíveis para o exercício cabal da jurisdição (e para tornar eficazes as prerrogativas da cidadania), impensável seria lhes conferir ganhos diferenciados, numa claríssima e inaceitável afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, este último ainda subsistente, à vista do prescrito no art. 5º, caput.

**XI** - Tais normas principiológicas - de larga abrangência e necessariamente inspiradoras de toda a ação da Administração Pública - exigem, portanto, condutas que não firam o senso comum, que não se mostrem desproporcionais e que não resultem em tratamento desigual para iguais. Daí ser obrigatório fixar para os cargos de Procurador do Estado



Valmir Pontes Filho

**subsídio** compatível com a natureza das respectivas atribuições e, senão igual, ao menos aproximado do dos outros cargos já mencionados, todos essenciais à Administração da Justiça.

Por todas essas razões, não enxergo outro modo capaz de dar plena eficácia aos superiores desígnios constitucionais, senão o de conferir aos integrantes da carreira de Procurador, por via de lei específica, **subsídio cujo valor seja semelhante ao dos membros da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria, guardados os níveis funcionais respectivos**<sup>4</sup>.

Brasília, 18 de fevereiro de 2007.

  
Valmir Pontes Filho

<sup>4</sup> Tenho por necessário observar, porém, que esse regime de remuneração por subsídio, em parcela única, me parece incompatível com a percepção de verbas honorárias sucumbenciais, as quais devem ter, em lei, destinação específica (como, por exemplo, o reaparelhamento das Procuradorias, inclusive de suas bibliotecas e centros de estudos). Outro problema a ser enfrentado diz respeito à proibição do exercício da advocacia particular, imposta a essas outras carreiras e, de certo, necessariamente estendida, quando da implantação do novo sistema de remuneração por subsídio, aos Procuradores de Estado (ou de Municípios). Para que não se vulnerem direitos adquiridos, penso ser possível admitir a opção, pelos mais antigos na carreira, pela manutenção do regime remuneratório anterior. Estes, porém, restariam enquadrados em "Quadro em Extinção". O ingresso de novos Procuradores, todavia, só se dará no novo Quadro.

**C E R T I D A O**

Certifico que o presente processo foi julgado na sessão do dia 18 / 02 / 2008

quando o voto/parecer do Cons. relator foi acolhido/aprovado por unanimidade

Brasília, 18 de fevereiro de 2008



