

## VOTO

### A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Consoante relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Procuradora-Geral da República, contra os arts. 55, §§ 1º a 7º, 56, 57 e 83 da LC nº 93/1974 ; os arts. 1º, 2º, 3º, I, e 4º da LC nº 724/1993 ; e o art. 8º e II, e § 1º do Decreto nº 26.233/1986, todos do Estado de São Paulo.

A controvérsia constitucional cinge-se a duas questões: (i) o sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo, que ainda não teria se adequado ao regime de subsídio imposto pela EC nº 19/1998; e (ii) a percepção de honorários advocatícios por referidos agentes.

Eis o teor das normas impugnadas, na redação original, reproduzida na inicial:

#### LC nº 93/1974

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.

§ 1º — 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.

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

§ 3º — 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.

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

§ 5º — 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.

§ 6º — 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.

§ 7º — 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.

#### **LC nº 724/1993**

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.

#### **Decreto nº 26.233/1986**

Artigo 8º — 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 2º;

(...)

§ 1º – 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.

### **Conversão do exame liminar em julgamento de mérito**

2. A ação foi processada conforme o procedimento do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, a oportunizar a apresentação de informações e demais manifestações previamente ao exame liminar.

Não obstante, firme a linha decisória desta Suprema Corte quanto à possibilidade de conversão do julgamento cautelar no de mérito, se suficientemente instruído o processo (ADPFs 337, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 17.10.2018, DJe 26.6.2019; 370, de minha relatoria, Pleno, j. 28.9.2020, DJe 06.10.2020; 387, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.3.2017, DJe 25.10.2017; 485, Rel. Roberto Barroso, Pleno, j. 07.12.2020, DJe 04.02.2021; 672-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 13.10.2020, DJe 29.10.2020; e 742-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 24.02.2021, DJe 29.4.2021, v.g. ).

É o caso. Assim, trago o feito para apreciação definitiva.

### **Juízo de admissibilidade**

3. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da Procuradora-Geral da República, legitimada universal para o controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

4. Procede a preliminar de incognoscibilidade parcial por não observância da subsidiariedade.

A impugnação do sistema remuneratório dos Procuradores do Estado de São Paulo em si mesmo, por não se ter adequado ao regime de subsídio inaugurado pela EC nº 19/1998, não encontra guarida na presente via processual, pois se trata, a rigor, de imputação de **omissão inconstitucional**. A alegada inconstitucionalidade está na exata medida da não edição de norma para que a remuneração dos Procuradores do Estado passe a

subsídio, em substituição ao regime anterior, não representando mero juízo de compatibilidade do ato estadual com a norma constitucional.

Tanto é assim que a declaração de não recepção das normas da LC nº 724/1993, em razão da promulgação da EC nº 19/1998, é pretendida sem pronúncia de nulidade, e acoplada de apelo legislativo.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, CRFB) é o instrumento previsto no ordenamento brasileiro para tal hipótese.

Note-se que não se está diante, no caso, da “zona de fronteira entre a ação e a omissão inconstitucional” (ADI 4079, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 26.02.2015, DJe 05.5.2015), tal como ocorre em casos de omissão parcial. Diversamente, vale a regra no sentido de impossibilidade de conversão da ação comissiva em omissiva:

IMPOSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR VIOLAÇÃO POSITIVA DA CONSTITUIÇÃO, EM AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (VIOLAÇÃO NEGATIVA DA CONSTITUIÇÃO).

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, fundada nas múltiplas distinções que se registram entre o controle abstrato por ação e a fiscalização concentrada por omissão, firmou-se no sentido de não considerar admissível a possibilidade de conversão da ação direta de inconstitucionalidade, por violação positiva da Constituição, em ação de inconstitucionalidade por omissão, decorrente da violação negativa do texto constitucional. (ADI 1439-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 22.5.1996, DJ 30.5.2003)

Por consequência, não atendido o requisito da subsidiariedade quanto à contestação dos arts. 1º e 2º da LC nº 724/1993 (regime remuneratório), consoante interpretação jurídica já há muito firmada na ADPF 33 (apreciação do requisito, como regra, à luz dos instrumentos processuais de controle concentrado de constitucionalidade, como meios capazes de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz).

5. Também é se de ponderar, quanto à segunda questão controvertida, a preliminar arguida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Indica que os preceitos impugnados da LC nº 93/1974 não correspondem ao que em vigor, já ao tempo do ajuizamento da ação. Suscita inadequada indicação do ato normativo questionado e, correlatamente, ausência de impugnação de toda a cadeia normativa.

Com efeito, é necessário que a parte autora impugne as normas vigentes, considerando a finalidade do controle concentrado de constitucionalidade, que é retirá-las do sistema. Igualmente, as normas anteriores, se dotadas do mesmo vício, em razão do efeito repristinatório.

No caso, houve diversas alterações em referida lei complementar, tal como detalhado nas informações da casa legislativa. A inicial refere apenas a redação original, conquanto a cópia do ato impugnado anexa à peça inaugural traga a versão atualizada.

Transcrevo os dispositivos impugnados, em sua atual redação (doc. 2):

Artigo 55 - Os honorários advocatícios concedidos em qualquer feito judicial à Fazenda do Estado serão destinados à Procuradoria Geral do Estado, para: (NR)

I - distribuição aos integrantes das classes de Procurador do Estado, aos ocupantes dos cargos de Procurador Geral do Estado; Assessor-Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa; Assistente-Jurídico Chefe da Assessoria Jurídica do Governo; Procurador-Chefe; Diretor do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado; Assistente-Jurídico e Assessor Técnico-Legislativo, vinculados à carreira de Procurador do Estado, bem como aos aposentados nesses cargos ou que neles venham a se aposentar; (NR)

II - aplicação no aperfeiçoamento intelectual dos integrantes da carreira de Procurador do Estado; (NR)

III - contratação de jurista ou especialista para executar tarefa determinada ou emitir parecer. (NR)

- *Artigo 55, "caput", com redação dada pela Lei Complementar nº 205, de 02/01/1979, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de sua publicação.*

§ 1º - Para atendimento do disposto nos incisos I a III, a Secretaria Fazenda depositara mensalmente, em conta especial no Banco do Estado São Paulo S.A., à disposição da Procuradoria Geral do Estado, a importância arrecadada no mês anterior a título de honorários advocatícios, mais até 3 (três) vezes a mesma importância, na forma a ser estabelecida em decreto. (NR)

- *§ 1º com redação dada pela Lei Complementar nº 258, de 22/05/1981, com vigência restabelecida pela Lei Complementar nº 677, de 03/07/1992, retroagindo seus efeitos a 01/01/1992.*

§ 2º - Do total depositado nos termos deste artigo, serão destinados: (NR)

1 - até 3% (três por cento) para pagamento de Prêmio de Incentivo à Produtividade e Qualidade (PIPQ) aos servidores em exercício na Procuradoria Geral do Estado; (NR)

2 - 2% (dois por cento) ao Fundo Especial de Despesas do Centro de Estudos, visando ao aperfeiçoamento intelectual dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, formação e aperfeiçoamento funcional dos servidores em exercício na Procuradoria Geral do Estado e à contratação de jurista para emitir parecer de interesse da Instituição; (NR)

3 - 4% (quatro por cento) ao Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado - FUNPROGESP. (NR)

- § 2º com redação dada pela Lei Complementar nº 1.270, de 25/08/2015.

§ 3º - A distribuição dos honorários a que se refere este artigo far-se-á na forma prevista em resolução do Secretário da Justiça. (NR)

§ 4º - Não perderá o direito aos honorários advocatícios o funcionário afastado ou licenciado, salvo na hipótese de licença para tratar de interesses particulares. (NR)

§ 5º - Os integrantes da carreira de Procurador do Estado e os ocupantes efetivos dos cargos referidos neste artigo não deixarão de perceber honorários quando nomeados para cargo em comissão. (NR)

- §§ 3º a 5º com redação dada pela Lei Complementar nº 478, de 18/07/1986

§ 6º - Para atribuição das quotas observar-se-ão, ainda, os seguintes limites máximos individuais: (NR) 1. 120 (cento e vinte) quotas mensais, na hipótese do item 1 do § 3º; (NR) 2. 80 (oitenta) quotas mensais, na hipótese do item 2 do § 3º. (NR)

§ 7º - Na hipótese do item 2 do parágrafo anterior, se a produção realizada pelo funcionário, em um mês, comportar atribuição de quotas que ultrapasse o limite nele fixado, destinar-se-á o excesso de produção a compensar insuficiências verificadas em outros meses do mesmo exercício, mediante atribuição de quotas correspondentes àquele excesso. (NR)

§ 8º - Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, o valor total das quotas atribuídas ao funcionário nos termos do § 6º não poderá exceder mensalmente, o valor correspondente ao padrão inicial do cargo de Procurador Subchefe Nível II, em jornada completa de trabalho. (NR)

- §§ 6º a 8º com redação dada pela Lei Complementar nº 205, de 02/01/1979, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de sua publicação.

§ 9º - Não perderá o direito aos honorários advocatícios o funcionário afastado ou licenciado, salvo na hipótese de licença para tratar de interesses particulares. (NR)

§ 10 - Os integrantes de Carreira de Procurador do Estado e os ocupantes efetivos dos cargos referidos neste artigo não deixarão de perceber honorários quando nomeados para cargos em comissão. (NR)

- §§ 9º e 10 com redação dada pela Lei Complementar nº 308, de 07/02/1983.

§ 11 - Fica assegurado ao funcionário, quando de sua aposentadoria, o direito de incorporar aos seus proventos, a título de honorários advocatícios, quotas em número correspondente a média das por ele percebidas nos 12 (doze) meses anteriores aquele em que houver sido protocolado o respectivo pedido, ou, nos casos de aposentadoria por implemento de idade, anteriores aquele em que se der o evento. (NR)

§ 12 - Sempre que ocorrer aumento do limite previsto no item 1 do § 6º, o número de quotas incorporadas nos termos do parágrafo anterior será reajustado, justado, mediante aplicação do percentual de elevação do mencionado limite. (NR)

- §§ 11 e 12 com redação dada pela Lei Complementar nº 205, de 02/01/1979, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de sua publicação.

Artigo 56 - Os funcionários abrangidos pelo artigo anterior e seus parágrafos não deixarão de perceber o incentivo ali previsto nos casos enumerados nos incisos I a XV do artigo 78 e no inciso I do artigo 181 da Lei n. 10.261, de 28 de outubro de 1968. (NR)

- Artigo 56 com redação dada pela Lei Complementar nº 113, de 13/11/1974, em vigor a partir de 01/01/1975

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.

As alterações, conforme indicado nas informações da Assembleia Legislativa, foram feitas, ao longo do tempo, pelas Leis Complementares nº 113/1974, 137/1976, 205/1979, 258/1981, 308/1983, 339/1983, 478/1986, 677/1992, 841/1998, 907/2001 e 1.270/2015.

Não obstante esse quadro, que em princípio levaria ao reconhecimento da insuficiência da impugnação do diploma estadual, não vislumbro prejuízo ao cerne da controvérsia constitucional, no ponto, que diz respeito à percepção de honorários advocatícios pela advocacia pública estadual, de que tratava o **caput – e agora o faz o inc. I – do art. 55** da lei complementar em questão, LC nº 93/1974, ao lado das normas dos demais diplomas objeto da ação. A impugnação empreendida na inicial não adentra detalhes de sua conformação infraconstitucional, não especifica inconstitucionalidades em relação a outros aspectos do regime legal dessa verba. É possível compreender exatamente o que se questiona, nessa extensão.

Ainda, sendo essa a exata impugnação feita pela Procuradora-Geral da República, é de se privilegiar, no caso concreto, o exame de mérito, por se tratar de **questão constitucional já definida por este Plenário**, conforme será abaixo exposto. Cabe a esta Corte, na hipótese, garantir a segurança jurídica, no exercício da jurisdição constitucional.

O que, de toda sorte, **não possibilita outras discussões nem montantes de natureza diversa**, como sinaliza a nova redação do § 1º do art. 55 (*“ Para atendimento do disposto nos incisos I a III, a Secretaria Fazenda depositara mensalmente, em conta especial no Banco do Estado São Paulo S.A., à disposição da Procuradoria Geral do Estado, a importância arrecadada no mês anterior a título de honorários advocatícios, mais até 3 (três) vezes a mesma importância, na forma a ser estabelecida em decreto ”*). Pontua a Assembleia Legislativa que, com referida modificação, o montante não inclui apenas honorários, mas também verbas públicas de outra natureza. Não há, de fato, como avançar, dentro do quadro argumentativo posto no processo, para esse ou outros pontos que não o estritamente questionado.

Acresço, ainda, que insuficiente a impugnação quanto aos demais servidores indicados na lei, pois feita sem fundamentação específica, apenas sendo a categoria adicionada ao lado da advocacia pública.

Nesses moldes, cognoscível a ação no que concerne estritamente à percepção de honorários advocatícios pelos membros da advocacia pública paulista, núcleo que se mantém na legislação estadual contestada, até a redação atual, constante do anexo doc. 2.

**6. Portanto, e acolhendo em parte as preliminares suscitadas, conheço da ação apenas no que toca à percepção de honorários advocatícios pelos Procuradores do Estado, e nesta exata medida .**

#### **Exame de mérito: fundamentação por precedente**

7. Esta Corte já foi instada a deliberar sobre a controvérsia remanescente em diferentes oportunidades, por semelhante iniciativa da Procuradora-Geral da República. Definida interpretação jurídica no sentido de que constitucional o recebimento, pela advocacia pública, de honorários de sucumbência, desde que respeitado o teto remuneratório constitucional.

Assim, os precedentes formados por este Supremo Tribunal Federal ao julgamento da ADI 6053, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, das ADIs



6165, 6178, 6181 e 6197, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e da ADI 6166, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

Mais especificamente, na ADI 6053 (redator p/ o acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 30.7.2020), o objeto foi a validade do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil e da Lei nº 13.327/2016, que disciplinou a matéria no âmbito federal. Nas demais ações diretas referenciadas acima, os textos normativos impugnados regulamentaram o pagamento de honorários de sucumbência a Procuradores de Estado, tal como a presente ação e tantas outras ajuizadas na mesma época.

Esses precedentes foram aplicados em julgamentos subsequentes. A título ilustrativo, cito, sob a minha relatoria, as ADIs 6135, 6158, 6160, 6161, 6169, 6171, 6177 e 6182 (Pleno, j. virtual 09 a 19.10.2020, DJe 29.10.2020 e 26.11.2020). Reproduzo a ementa dos julgados, que expõem as razões de decidir aplicadas:

EMENTA CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA E CONTRAPRESTAÇÃO AO SERVIÇO PRESTADO. EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. VALIDADE DA PERCEPÇÃO POR ADVOGADOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA AO TETO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO NO ART. 37, XI, NOS VALORES RECEBIDOS MENSALMENTE EM CONJUNTO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS. PRECEDENTES. PARCIAL PROCEDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME.

1. Os honorários de sucumbência constituem vantagem de natureza remuneratória por serviços prestados com eficiência no desempenho da função pública. O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer que a remuneração dos procuradores estaduais se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública, uma vez que a Constituição Federal não institui incompatibilidade relevante que justifique vedação ao recebimento de honorários por advogados públicos, à exceção da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, CRFB) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, "a", da CRFB).

2. A percepção cumulativa de honorários sucumbenciais com outras parcelas remuneratórias impõe a observância do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. Precedentes: ADI 6.053 (de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ

30.7.2020), ADI 6.165, ADI 6.178, ADI 6.181, ADI 6.197 (todas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 07.8.2020) e ADI 6.166 (de relatoria do Ministro Edson Fachin, Pleno, DJ 24.9.2020).

4. Ação julgada parcialmente procedente.

A presente controvérsia constitucional é, no ponto, essencialmente a mesma. **Aplicável**, portanto, a *ratio decidendi* acima, o que leva a semelhante procedência parcial, para definir a necessidade de observância do teto constitucional.

### Conclusão

8. Ante o exposto, **conheço parcialmente** da ação e, na parte conhecida, julgo **procedente em parte** o pedido, para, conferindo **interpretação conforme** a Constituição aos arts. 55, I, da LC nº 93/1974, 3º, I, da LC nº 724/1993, e 8º, II, do Decreto nº 26.233/1986, estabelecer a observância do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal no somatório total dos honorários advocatícios com as demais verbas remuneratórias percebidas mensalmente pelos Procuradores do Estado de São Paulo.

**É o voto.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 24/06/2022 00:00