

Celso Tormena: Teto dos procuradores legislativos municipais

Com efeito, segundo a Constituição, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, *aplicando-se como limite, nos municípios, o subsídio do prefeito*, e nos estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos deputados estaduais e distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90 inteiros e 25 centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores



Portanto, segundo a Lei Maior, no âmbito dos municípios, o

subsídio do alcaide norteará a remuneração dos demais agentes públicos.

Sem embargo, referido patamar era obrigatório para todos os agentes públicos locais até o julgamento do *Recurso Extraordinário nº 663.696 de Minas Gerais*, cujo tema é o de nº 510 com repercussão geral, onde ficou consagrada a seguinte tese:

"A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do artigo 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal."

Destarte, para os advogados públicos municipais, foi fixado o teto dos desembargadores do Tribunal de Justiça do estado, que corresponde à 90 inteiros e 25 centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo.

No entanto, o julgado acima não abarcou a situação dos procuradores legislativos municipais.



Primeiramente, os procuradores legislativos não se enquadram como função essencial à justiça, haja vista que tal carreira não está contemplada na Constituição da República.

Vejamos a recente decisão proferida pelo STF na *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.433 do Paraná*, conforme a ementa que segue, *ipsis litteris*:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional n. 44 à Constituição do Estado do Paraná. Artigos 124-A e 243-B da Constituição do referido Estado. 3. Criação de Procuradoria em Assembleia Legislativa. Não há óbice a? existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa. Interpretação conforme à Constituição. A atuação da referida procuradoria há de se limitar aos casos em que o Poder Legislativo atua em na defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência. 4. Conversão dos cargos de Assessor Jurídico em Consultor Jurídico. Mera alteração da denominação do cargo. Constitucionalidade. 5. Carreira específica encarregada da representação judicial extraordinária do Poder Judiciário estadual. Interpretação conforme à Constituição. Necessária observância de normas de procedimento destinadas a garantir a efetiva obediência ao regramento constitucional da advocacia pública (Constituição, artigos 37 e 131 a 133). 6. É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, desde que a atividade desempenhada pelos referidos órgãos, funções e carreiras especiais remanesça devidamente apartada da atividade-fim do Poder Estadual a que se encontram vinculados. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente." [\[1\]](#)

Ora, conforme podemos perceber do julgado acima, o Poder Legislativo está apto a instituir uma procuradoria, cuja atuação é restrita aos casos de em que o parlamento atua em na defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência.

Outrossim, sua criação é facultativa, já que não existir óbice *"a? existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa"* não significa que sua criação seja obrigatória.

Por lógica, temos que por não serem de instituição obrigatória, não se enquadram como função indispensável à justiça.

De outro vértice, superado esse ponto, podemos analisar o teto salarial a que estão submetidos esses servidores especiais.

De acordo com o dispositivo constitucional supratranscrito, nos municípios, aplica-se como limite remuneratório o subsídio do Prefeito.

Nessa senda, conforme consta da ementa do julgado proferido no *tema nº 510* da repercussão geral Suprema Corte, o caso tratou apenas dos procuradores do município, não dos procuradores legislativos. Eis o julgado na íntegra, *verbis*:

"EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. 2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário. 3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do artigo 37, XI, da Constituição da República. 4. A hermenêutica que exclua da categoria 'Procuradores' – prevista no artigo 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet. 5. O termo 'Procuradores', na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, relator ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, relator ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011. 6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do artigo 61, §1º, II, 'c', da Carta Magna. 7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal. 8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito. 9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores. 10. In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o artigo 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal. 11. Recurso extraordinário PROVIDO." [\[2\]](#)

Dessa feita, conforme podemos concluir, em nenhum momento o Tribunal Constitucional autorizou os procuradores legislativos, lotados na Câmara de Vereadores, a superarem o teto do chefe do poder executivo municipal, a quem compete dispor sobre o tema.

Nesse diapasão, conforme já decidiu o TJ-SP, somente se houver equiparação funcional entre as diversas procuradorias no município é que o teto será idêntico qual seja, dos juízes da Suprema Corte. Vejamos o

acórdão:

"APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR MUNICIPAL DE TAUBATÉ. TETO REMUNERATÓRIO DO PROCURADOR-CHEFE LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE FIXA PADRÃO REMUNERATÓRIO QUE PODE EXTRAPOLAR OS VENCIMENTOS DO PREFEITO. Equiparação entre as atribuições dos procuradores legislativos da Câmara Municipal de Taubaté e os Procuradores Municipais. Procurador Legislativo que, nessas condições, se submete ao teto estabelecido para as funções essenciais à Justiça, e não ao teto estabelecido para os servidores municipais em geral (subsídio do Prefeito). Aplicabilidade do Tema 510 de Repercussão Geral. Sentença mantida. Recurso não provido." (Apl. Cível nº 1010523-32.2017.8.26.065).

Assim, à guisa de conclusão, podemos definir que os subsídios dos advogados legislativos que superem os do alcaide serão flagrantemente inconstitucionais.

Finamente, é bom asseverar que em sede de Administração Pública não cabe analogia em todo e qualquer caso, face o *princípio constitucional da legalidade*. Vejamos as lições do ministro do STF Alexandre de Moraes sobre os princípios da gestão pública [\[3\]](#),

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois *o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de *executor* do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.

No mesmo sentido leciona o também ministro do STF Gilmar Mendes sobre os princípios da administração pública brasileira [\[4\]](#):

"O princípio da legalidade, tal como incorporado pelas Constituições brasileiras, traduz essa concepção moderna de lei como instrumento de proteção das liberdades individuais, que permitiu a formação de um Estado de Direito (Rechtsstaat) distinto e contraposto ao Estado absoluto (Machtstaat) ou ao Estado de Polícia (Polizeistaat) dos séculos XVII e XVIII. Pelo menos nesse aspecto, não há como negar também a similitude do modelo com as concepções formadas na paralela história constitucional do princípio inglês do Rule of Law. O princípio da legalidade, assim, opõe-se a qualquer tipo de poder autoritário e a toda tendência de exacerbação individualista e personalista dos governantes. No Estado de Direito impera o governo das leis, não o dos homens (rule of law, not of men)."

Concluindo, por não integrarem as funções vitais à justiça, a remuneração dos advogados legislativos municipais deve se submeter ao teto do prefeito, sob pena de inconstitucionalidade por violação ao princípio da legalidade.



Além disso, referido entendimento terá, por fim, evitar situações esdrúxulas em algumas urbes do país nas quais procuradores parlamentares ganham salários muito superiores que o do próprio procurador-geral do município, a quem compete zelar por toda a cidade, e não só pelo Poder Legislativo.

Referências bibliográficas

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 36ª Ed. São Paulo. Atlas. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP)

[1] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506135&ori=1>. Acesso em: 4 set. 2023.

[2] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4168352&numero>. Acesso em: 4 set. 2023.

[3] *Direito constitucional*. – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

[4] *Curso de direito constitucional*. – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP).

Meta Fields