



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 003/2018 – SGJ/PGR
Sistema Único nº 362229/2018

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

[Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 23 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8906/1994). Interpretação conforme à Constituição. Inconstitucionalidade formal do artigo 85-§19 do Código de Processo Civil. Vício de iniciativa e ofensa ao requisito da especificidade (arts. 61-§1º-II-a e 37-X da Constituição). Pagamento de honorários de sucumbência a advogados públicos. Inconstitucionalidade material dos Artigos 27 e 29 da Lei 13.327/2016. Inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 30 a 36 da Lei 13327/2016. Ofensa ao regime de subsídios, ao teto constitucional e aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e da supremacia do interesse público. Arts. 1º-, 5º-caput, 37-caput, 37-XI, 39-caput e §§1º, 4º e 8º da Constituição.

A Procuradora-Geral da República, com fundamento nos arts. 102-I-*a* e *p*, 103-VI, 129-IV, 5º-*caput*, 37-XI e 39-*caput* e §§1º, 4º e 8º da Constituição, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade

com pedido de medida cautelar, dada a necessidade de interpretação conforme à Constituição do art. 85-§19 do Código de Processo Civil e do art. 23 da Lei 8.906/2016 (Estatuto da OAB), assim como a inconstitucionalidade formal e material dos artigos 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, que, entre outras providências, dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações.

Junto a esta petição segue cópia dos atos impugnados, conforme preceitua o art. 3º-parágrafo único da Lei 9.868/1999.

I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 23. 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 [Lei 8906/1994].

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.
[...]

§19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei [CPC/2015].

Art. 27. Este Capítulo dispõe sobre o valor do subsídio, **o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência** e outras questões que envolvem os ocupantes dos cargos:

I - de Advogado da União;

II - de Procurador da Fazenda Nacional;

III - de Procurador Federal;

IV - de Procurador do Banco Central do Brasil;

V - dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 [ênfase acrescida].

Art. 29. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais **pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo**.

Parágrafo único. Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

I - o total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969;

III - o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, nos termos do § 1º do art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Parágrafo único. O recolhimento dos valores mencionados nos incisos do caput será realizado por meio de documentos de arrecadação oficiais.

Art. 31. Os valores dos honorários devidos serão calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos, com efeitos financeiros a contar da publicação desta Lei, obtidos pelo rateio nas seguintes proporções:

I - para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

II - para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.

§ 1º O rateio será feito sem distinção de cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação.

§ 2º Para os fins deste artigo, o tempo de exercício efetivo será contado como o tempo decorrido em qualquer um dos cargos de que trata este Capítulo, desde que não haja quebra de continuidade com a mudança de cargo.

§ 3º Não entrarão no rateio dos honorários:

I - pensionistas;

II - aqueles em licença para tratar de interesses particulares;

III - aqueles em licença para acompanhar cônjuge ou companheiro;

IV - aqueles em licença para atividade política;

V - aqueles em afastamento para exercer mandato eletivo;

VI - aqueles cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional.

Art. 32. Os honorários não integrarão a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária.

Art. 33. É criado o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia-Geral da União, composto por 1 (um) representante de cada uma das carreiras mencionadas nos incisos I a IV do art. 27.

§ 1º Cada conselheiro terá 1 (um) suplente.

§ 2º Os conselheiros e seus suplentes serão eleitos pelos ocupantes dos cargos das respectivas carreiras, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução.

§ 3º A eleição de que trata o § 2º será promovida pelo Advogado-Geral da União no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contado da entrada em vigor desta Lei.

§ 4º A participação no CCHA será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

Art. 34. Compete ao CCHA:

I - editar normas para operacionalizar o crédito e a distribuição dos valores de que trata o art. 30;

II - fiscalizar a correta destinação dos honorários advocatícios, conforme o disposto neste Capítulo;

III - adotar as providências necessárias para que os honorários advocatícios discriminados no art. 30 sejam creditados pontualmente;

IV - requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais responsáveis as informações cadastrais, contábeis e financeiras necessárias à apuração, ao crédito dos valores referidos no art. 29 e à identificação das pessoas beneficiárias dos honorários;

V - contratar instituição financeira oficial para gerir, processar e distribuir os recursos a que se refere este Capítulo;

VI - editar seu regimento interno.

§ 1º O CCHA terá o prazo de 30 (trinta) dias para editar seu regimento interno e as normas referidas no inciso I do caput, a contar da instalação do Conselho.

§ 2º O CCHA reunir-se-á, ordinária e extraordinariamente, na forma de seu regimento interno e deliberará por maioria de seus membros, tendo seu presidente o voto de qualidade.

§ 3º O presidente do CCHA será eleito por seus membros na primeira reunião.

§ 4º O CCHA deliberará por meio de resolução quando se tratar de ato de natureza normativa.

§ 5º A Advocacia-Geral da União, o Ministério da Fazenda, as autarquias e as fundações públicas prestarão ao CCHA o auxílio técnico necessário para a apuração, o recolhimento e o crédito dos valores discriminados no art. 30.

§ 6º Incumbe à Advocacia-Geral da União prestar apoio administrativo ao CCHA.

§ 7º Os valores correspondentes ao imposto sobre a renda devido em razão do recebimento dos honorários serão retidos pela instituição financeira a que se refere o inciso V do caput.

Art. 35. Os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotarão as providências necessárias para viabilizar o crédito dos valores discriminados no art. 30 diretamente na instituição financeira mencionada no inciso V do caput do art. 34, sem necessidade de transitar pela conta única do Tesouro Nacional.

§ 1º Enquanto o disposto no caput não for operacionalmente viável, os honorários serão creditados na instituição financeira mencionada no inciso V do caput do art. 34.

§ 2º Para cumprimento do disposto no § 1º, o total do produto dos honorários advocatícios será objeto de apuração e consolidação mensal e será creditado, pela administração pública federal, até o décimo quinto dia do mês subsequente, nos termos de acordo de cooperação técnica a ser firmado entre a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Fazenda.

Art. 36. O CCHA apresentará ao Advogado-Geral da União, em até 30 (trinta) dias a contar da edição de seu regimento interno, proposta de norma para a fixação do percentual a que se refere o inciso II do art. 30, respeitadas as seguintes diretrizes:

I - a parcela do encargo legal acrescido aos créditos da União que comporá os honorários advocatícios será definida em percentual de até 75% (setenta e cinco por cento) do total apurado do encargo legal, a partir de critérios que contemplem a eficiência na atuação e a fase de recolhimento do crédito;

II - serão criados e aperfeiçoados os mecanismos para a aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados.

Parágrafo único. A normatização de que trata o caput será editada por portaria conjunta do Advogado-Geral da União, do Ministro de Estado da Fazenda, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República [Lei 13.327/2016].

Conforme se demonstrará, o art. 85-§19 do Código de Processo Civil apresenta vício de iniciativa (artigo 61-§1º-II-a da Constituição) e abstrai o princípio da especificidade (art. 37-X da Constituição). Além disso, os artigos 27 e 29 da Lei 13.327/2016 afrontam os arts. 5º-*caput*, 37-XI, 39-§§4º e 8º da Constituição, visto que o pagamento de honorários de sucumbência - parcela de índole remuneratória que integra a receita pública - é incompatível com o regime de subsídio estabelecido na Constituição, inobserva o teto constitucionalmente estabelecido e abstrai os princípios republicano, da isonomia, da moralidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade.

II. DA NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA, SISTEMÁTICA DE DISTRIBUIÇÃO E PERCEPÇÃO PELOS ADVOGADOS PÚBLICOS (LEI 13.327/2016)

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*¹.

Com a progressiva profissionalização da categoria, viabilizou-se a remuneração

¹ WOTHER, Ellen Lindemann. As origens dos Honorários Advocatícios. Disponível em: <http://ellenwother.blogspot.com/2012/08/as-origens-dos-honorarios-advocaticios.html>. Acesso em 30.11.2018.

do advogado por distintas formas, aí abrangidos os honorários, em remissão à forma originária de "*contraprestação*" dos seus serviços.

Atualmente, o Estatuto da OAB prevê três espécies de honorários: os convencionais, os fixados por arbitramento judicial e os de sucumbência. Não subsistem divergências quanto à impossibilidade de o advogado público perceber os honorários convencionais e os fixados por arbitramento judicial, razão pela qual se fará análise mais aprofundada apenas desta 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].

Os honorários sucumbenciais, portanto, na sua origem, destinavam-se a ressarcir a parte vencedora dos honorários gastos com o seu advogado, assegurando assim a reparação/restauração integral de quem, indevidamente, foi lesado ou acionado indevidamente em juízo.

A redação do dispositivo, contudo, estabelecia o pagamento destes honorários de forma proporcional à qualidade do serviço prestado pelo advogado; esta singularidade ensejou debates quanto ao efetivo titular da referida parcela. O Estatuto da OAB (Lei 8906/94), pretendendo sanar essa questão, 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*".

A Confederação Nacional da Indústria, insurgindo-se contra este e outros dispositivos, propôs nesta Corte a ADI 1.194-4/DF, com o intuito de questionar diversos

artigos do Estatuto da OAB, entre eles os 22 e 23 da referida lei. A ação, todavia, não restou conhecida nessa parte dada a ilegitimidade do autor, por ausência de pertinência temática².

Certo é que as discussões sobre o tema perduraram até a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, que estabeleceu, em seu artigo 85, que "*A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao **advogado** do vencedor*" [ênfase acrescida].

Assentou-se, desse modo, a premissa de que os honorários sucumbenciais constituem espécie de contraprestação devida ao advogado em razão dos serviços por ele 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 CPC³ e da Súmula Vinculante 47⁴.

A Doutrina, a fim de justificar a natureza alimentar, remuneratória e de contraprestação dos honorários, teceu os seguintes argumentos:

[...] 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** [...] ⁵ [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 suma: os honorários são fonte alimentar de qualquer advogado** [...] ⁶ [ênfase acrescida].

2 STF. ADI 1194/DF, relator para acórdão a Ministra Cármen Lúcia, DJe 171, de 10.09.2009.

3 "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].

4 "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".

5 ONÓFRIO, Fernando Jacques, **Manual de Honorários Advocatícios**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 32.

6 VIVEIROS, Estefânia e CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. **Natureza alimentar: Salário pode ser penhorado para pagar honorário advocatício**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-22/salario-penhorado-pagar-honorario-advogado>. Acesso em 29.nov.2018.

Ora, os advogados públicos não têm despesas com imóvel, telefone, água, luz, impostos, nem qualquer outro encargo. É a Administração Pública que arca todo o suporte físico e de pessoal necessário ao desempenho de suas atribuições. Além disso, os advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção⁷ são remunerados pela **integralidade** dos serviços prestados, por meio de subsídios.

Em sentido contrário, há vozes que sustentam que a verba honorária decorrente das ações em que a Fazenda Pública é parte não se caracteriza como receita pública, uma vez que se origina de valores pagos pelo particular, são de propriedade do advogado e não integram nem afrontam o regime de subsídios.

Tais alegações, todavia, abstraem a natureza *sui generis* da verba honorária que ingressa nos cofres da União, assim como a natureza do vínculo estatutário e remuneratório existente entre os procuradores federais e advogados da União e a Administração Pública Federal.

Imperioso recordar que, antes do advento da Lei 13.327/2016, tais verbas eram carregadas totalmente à conta da União e incorporavam-se ao seu patrimônio. Nesse rumo, o Decreto-Lei 1025, 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. Destaque-se que este dispositivo não foi revogado pela Lei 13.327/2016, nem teve sua redação alterada; ao reverso, esta Lei faz menção explícita ao referido decreto em seu artigo 30-II:

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

[...]

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos

7 MP 2229-43, de 6 de setembro de 2001.

inscritos na dívida ativa da União, **previsto no art. 1º do Decreto-Lei no 1.025, de 21 de outubro de 1969** [ênfase acrescida].

Com efeito, 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.

Note-se, ainda, que, nos termos do artigo 30 da Lei 13.327/2016, compreende-se como "*honorários de sucumbência*" não apenas o percentual assinalado na sentença como devidos ao advogado, mas também percentual ou a totalidade do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União e aos créditos das autarquias e fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União.

No direito brasileiro inexistente o instituto da revogação parcial de artigos. Não é possível cindir o artigo 1º do Decreto-Lei 1.025/69 a fim de cobrar-se a taxa de 20% nele prevista, sem que se reconheça a vedação ali imposta, assim como a titularidade da União, destinatária de todo o produto dessa cobrança.

Desse modo, a interpretação plausível e possível deste dispositivo é a de que o produto da cobrança de encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União era e continua, portanto, sendo de propriedade da União.

Por outro lado, há observar que até o advento da Lei 13.327/2016 não havia dúvidas quanto à legitimidade plena da Advocacia-Geral da União por recorrer da sentença ou acórdão, com o intuito de majorar os honorários de sucumbência estabelecidos.

Ora, se admitida a tese de que os honorários de sucumbência constituem receita privada, forçoso concluir que a interposição de recursos, assim como sua cobrança em juízo não poderia ser feita pelos advogados públicos investidos nesta qualidade. De fato, caberia não à União, mas aos procuradores federais e advogados da União, em nome próprio e em

petição apartada dos autos principais, a legitimidade para recorrer da sentença ou acórdão, com intuito de majorar o percentual dos honorários sucumbenciais fixados.

Logo, se tais verbas fossem privadas, não seria possível a utilização da estrutura física e de pessoal da Advocacia-Geral da União para elaboração de peças jurídicas relacionadas ao exercício dessa pretensão - que teria índole exclusivamente privada -, nem sua elaboração poderia ocorrer durante a jornada de trabalho (art. 6º-parágrafo único da Lei 11.890/2008).

Mais: os advogados públicos não poderiam contar com a estrutura remuneratória da Administração Pública para a gestão destes recursos, nem poderia o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) - previsto no artigo 33 da Lei 13327/2016 - estar vinculado à Advocacia-Geral da União.

O instituto da vinculação estabelece direta relação entre os órgãos públicos e os entes da administração indireta. Desse modo, se de fato tivesse natureza privada este Conselho, poderia a lei prever a celebração de convênio, mas jamais criar vínculo, como se observa no presente caso.

Além disso, e a despeito de o Conselho Curador reconhecer-se como entidade privada⁸, certo é que ele restou criado por lei, tratamento reservado às autarquias (art. 37-XIX da Constituição). Suficiente, nesse rumo, a leitura do dispositivo:

Art. 33. É criado o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia-Geral da União, composto por 1 (um) representante de cada uma das carreiras mencionadas nos incisos I a IV do art. 27.

Note-se, portanto, que o Conselho Curador foi criado por lei, retirando o implemento de qualquer condição ou obrigação acessória previsto na lei civil como condição para sua existência.

Com efeito, se privada fosse a receita decorrente do pagamento de honorários de sucumbência, pagos em razão da atuação de advogado, ilegal e inconstitucional seria também o dispositivo que determina à Advocacia-Geral da União prestar apoio administrativo ao referido Conselho Curador (art. 34-§6º da Lei 13.327/2016), assim como o dispositivo que estabelece o dever de a AGU, o Ministério da Fazenda e autarquias e fundações públicas prestarem

⁸ Ofício nº 07/21017/CCHA (doc. anexo).

ao CCHA o auxílio técnico necessário para a apuração, o recolhimento e o crédito dos honorários de sucumbência (art. 34-§5º).

Oportuno recordar também que a própria lei determina que “*a participação de advogados públicos no CCHA é considerada serviço **público** relevante*” (artigo 33-§4º). Como, pois, considerar serviço público relevante o serviço prestado a uma entidade privada?

De fato, se o CCHA fosse uma entidade privada e se os recursos por ela administrados fossem desta mesma natureza, a AGU não poderia prestar o referido auxílio ou mesmo manifesta-se em assuntos relacionados ao pagamento de honorários aos seus membros, por ausência de interesse público a justificar sua atuação.

Não apenas isso: se os recursos fossem privados não haveria a necessidade de a lei estabelecer o dever de a Administração adotar providências para viabilizar o crédito dos valores sem a necessidade de trânsito pela conta única do Tesouro Nacional (artigo 35-*caput*).

Vê-se, pois, que a Lei 13.327/2016, embora regulamente a percepção de honorários advocatícios de sucumbência pelos advogados públicos, em nenhum momento reconheceu ou conferiu natureza privada a tais verbas, tendo, pelo contrário, dispensado a estes recursos tratamento reservado aos assuntos de interesse tipicamente públicos, inclusive ao estabelecer que a instituição financeira a ser contratada para cuidar do recolhimento e da distribuição dos honorários de sucumbência deve ser oficial (artigo 34-V). Mesmo os dados relacionados à percepção dos honorários advocatícios são divulgados no Portal da Transparência.

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no passado quanto à possibilidade de advogados públicos [municipais]⁹ receberem honorários sucumbenciais arbitrados em lides em que a Fazenda Pública se sagre vencedora. 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 da União, da limitação do teto constitucional ou dos demais dispositivos constitucionais afrontados e aqui apontados.

9 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.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Fazenda Pública, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integrariam o patrimônio público da entidade; seriam, portanto, verba pública de caráter não pessoal¹⁰.

Lembre-se, ainda, que, se as verbas pagas aos advogados da União tivessem natureza privada, seria inconstitucional o artigo 4º-XXI da Lei Complementar 132/2009, que altera o Estatuto da Defensoria Pública da União. Afinal, a referida lei destina à Defensoria Pública não apenas a execução e recebimento das verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, mas sua destinação a fundos geridos pelo referido órgão destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores.

Finalmente, se os honorários de sucumbência constituem verba particular de cada advogado público, inconstitucional seria o rateio de um bem que, em tese, pertenceria ao patrimônio jurídico de cada advogado em particular, pois estar-se-ia invadindo a esfera de direitos subjetivos do advogado que efetivamente atuou em determinado feito.

Vê-se, portanto, que os honorários de sucumbência têm nítido caráter remuneratório e de contraprestação de serviços prestados no curso do processo, e que estas verbas, uma vez executadas e recolhidas pelo ente público, integram a receita pública – ainda que por intermédio da lei a União tenha a elas renunciado – ,não podendo classificar-se em qualquer hipótese tais valores como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para seu recolhimento e distribuição aos advogados públicos. E que apenas com a entrada em vigor do CPC/2015 é que surgiu questão relativa à destinação aos advogados públicos desta parcela.

¹⁰ Nesse sentido: RESP 1.213.051/RS, relator o Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 08.02.2011, AgRg no REsp 1.243.084/RS, relator o Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 09.11.2015, REsp 1.247.909/RS, relatora a ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 09.10.2013

III. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA EM RELAÇÃO AO ART. 85-§19 DO CPC E DA INOBSERVÂNCIA DO CRITÉRIO DA ESPECIFICIDADE QUANTO À LEI 13.327/2016

O Código de Processo Civil previu, no art. 85-§19, o direito de os advogados públicos perceberem os honorários de sucumbência na forma da lei. Inconteste, por outro lado, tratar-se a referida parcela de verba de natureza remuneratória.

Ocorre que o artigo 37-X¹¹ da Constituição determina que a remuneração dos servidores públicos – inclusive quanto àqueles que percebem subsídios – somente pode ser fixada ou alterada por **lei específica**, isto é, lei que disponha apenas e tão somente sobre tema ou que discipline especificamente a carreira cujos vencimentos serão fixados ou alterados.

Além disso, a lei deve ser de iniciativa privativa da autoridade ou órgão apontado na Constituição; na espécie, o Presidente da República, visto que os advogados da União e procuradores federais são servidores do Poder Executivo, na forma do art. 61-§1º-II-a da Constituição:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que :

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

O Código de Processo Civil, todavia, não se enquadra no conceito de lei específica - afinal, esta lei disciplina todo o processamento das causas judiciais de natureza não-criminal -, nem tampouco resultou de lei de iniciativa do Presidente da República.

Desse modo, o CPC/15 (Lei 13.105/2015) não poderia disciplinar, sob qualquer aspecto, a remuneração dos advogados públicos. Esta Suprema Corte, inclusive, em reiteradas ocasiões já declarou a inconstitucionalidade de normas por vício de iniciativa:

11 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: [...] 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.

Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Lei nº 10.011, de 17 de dezembro de 2013, do Estado do Mato Grosso. Aceite de títulos obtidos nos países integrantes do MERCOSUL para progressão funcional de servidor público no referido Estado. Vício formal de iniciativa. Disciplina diversa da legislação federal. Referendo da decisão liminar.

1. O art. 1º da Lei estadual nº 10.011/2013, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, dispõe sobre critério de progressão funcional de servidores do Estado do Mato Grosso, matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos do Estado. **Partindo do entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, o Supremo Tribunal tem afirmado a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de leis estaduais provenientes de projetos de iniciativa parlamentar que, a exemplo da norma impugnada na presente ação direta, tratam do regime jurídico dos servidores, matéria cuja iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, inciso II, c, da CF). Precedentes.** Ademais, o preceito impugnado possibilita o aumento da remuneração dos agentes públicos contemplados pela norma, revelando, novamente, violação da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual, dessa vez com base na alínea a do art. 61, § 1º, II, da Carta Maior.

2. A norma questionada disciplinou o aproveitamento de diplomas obtidos em universidades estrangeiras de forma diversa da do regramento federal. Nos termos do art. 48, § 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), “[o]s diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.”

3. Medida cautelar referendada¹²[ênfase acrescida].

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.385/2002 do Estado do Espírito Santo. Alteração da nomenclatura do cargo de perito em fotografia criminal e dos requisitos de escolaridade exigidos para o ingresso na função. Aumento de remuneração. Projeto de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. Lei estadual que trata do regime jurídico, da remuneração e dos critérios de provimento de cargo público componente dos quadros de polícia civil estadual. Inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo - consagrada no art. 61, § 1º, inciso I, alíneas a e c, da Constituição Federal – para iniciar processo legislativo que disponha sobre critérios de provimento de cargos, regime jurídico e aumento de remuneração de servidores públicos. Precedentes. 2. Ação julgada procedente¹³.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 3º DA LEI 15.215, DE 17.6.2010, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. GRATIFICAÇÃO CONCEDIDA A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA. NORMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, a, e 63, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PERIGO NA DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL IGUALMENTE DEMONSTRADO.

12 ADI 5091 MC-Ref, relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, DJe-041, de 04.03.2015

13 STF. ADI 2834, Pleno, relator o Ministro Dias Toffoli, Dje de 09.10.2014

1. É firme no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a remuneração de pessoal. O desrespeito a essa reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros, dada sua estreita ligação com o postulado da separação e independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal.

2. A atuação dos membros das Assembleias Legislativas estaduais acha-se submetida, no processo de formação das leis, ao art. 63, I, da Carta Magna, que veda o oferecimento de emendas parlamentares das quais resulte aumento da despesa prevista nos projetos de exclusivo poder de iniciativa do Governador.

3. São vários os precedentes desta Casa que declararam a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de leis que, ao instituírem novas gratificações, aumentaram a remuneração de determinadas categorias de servidores públicos. Nesse sentido, por exemplo, a ADI 3.791, rel. Min. Ayres Britto, DJe publicado em 27.8.2010; a ADI 2.249, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 17.2.2006; e a ADI 1.954, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004.

4. Conveniência da suspensão liminar da eficácia de norma legal que, além de gerar relevante encargo aos cofres públicos estaduais, impõe o pagamento de parcela remuneratória de inequívoca natureza alimentar, de difícil restituição.

5. Medida cautelar deferida por unanimidade¹⁴.

O art. 85-§19 do Código de Processo Civil, portanto, apresenta inconstitucionalidade formal, à medida que dispôs em favor de servidores ocupantes de carreira de Estado da Administração Pública, sem observância dos requisitos de iniciativa e especificidade constitucionalmente previstos, sobre a destinação de verba de caráter variável e de natureza remuneratória, uma vez que são pagas em razão do exercício das funções inerentes aos cargos que ocupam.

IV. DO REGIME DE SUBSÍDIOS E SUA INCOMPATIBILIDADE COM A PERCEPÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – DA INOBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - OFENSA AO ARTS. 37-XI E 39-§§1º, 4º E 8º DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição instituiu o regime de subsídio, determinando sua aplicação aos membros da Advocacia Pública, nos termos do seu artigo 135:

¹⁴ STF. ADI 4433, Pleno, relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 10.11.2010.

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:

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos [...].

Art. 39. [Omissis].

§1º A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

[...]

§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.

[...]

§8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do §4º.

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

O regime de subsídios adveio com a Emenda Constitucional 19/98, que entre outras providências, instituiu nova sistemática de remuneração que, a despeito de retomar vocábulo utilizado em constituições anteriores, imprimiu-lhe nova significação com o intuito de "[...] *vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocor-*

*ria com os agentes políticos na vigência da constituição de 1967*¹⁵. Nesse rumo, a lição de Joaquim José Gomes Canotilho e de de José Afonso da Silva, respectivamente:

Na vigência da Constituição decaída, subsídio era utilizado para designar a remuneração dos parlamentares, compreendendo duas parcelas: uma fixa e outra variável, que correspondia ao número e ao comparecimento às sessões de votação da respectiva casa legislativa. A EC n. 1/69, como se depreende de seu art. 44, VII, igualmente denominava de subsídio a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República.

O texto do vigente §4º do art. 39, porém, não deixa dúvida que o vocábulo subsídio é agora empregado em sentido diverso. Trata-se de remuneração em parcela única, não admitindo "o acréscimo de qualquer gratificação, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI".

Assim, todos os ocupantes dos cargos mencionados no dispositivo sob enfoque, bem como dos outros que expressamente são submetidos por força do texto constitucional **ao regime do subsídio, não poderão receber outra remuneração que não o próprio subsídio, considerado assim - repita-se - como a única parcela devida como contraprestação do trabalho por eles desempenhado.**

Essa afirmação, porém, merece reparos. Isso porque o §4º deve ser interpretado em harmonia com o §3º, que garante alguns direitos à remuneração especial. Por exemplo, sendo o servidor remunerado por subsídio, não fará jus ao previsto no inciso XVI do art. 7º da CF? Parece óbvio que fará sim jus a tal remuneração extraordinária, já que não se pode interpretar o §4º de modo a retirar todo o sentido protetivo dos direitos mencionados no §3º.

Desse modo, sempre que o gozo dos direitos sociais consagrados no art. 39, §3º, do texto constitucional representarem algum acréscimo na remuneração do servidor, essa parcela será somada ao subsídio, sob pena de desnaturação de uma garantia expressa do trabalhador¹⁶ [ênfase acrescida].

[...] Termo que, tradicionalmente, designava a retribuição outorgada a pessoa investida em cargo eletivo. Chamava-se, assim, porque, originariamente, constituía simples auxílio, sem caráter remuneratório, pelos serviços prestados no exercício do mandato. Era mero achego, com o fim e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício da função pública relevante. Não tinha nem o sentido de remuneração nem de vencimento. Hodiernamente, contudo, já havia assumido caráter remuneratório, dado que o eleito deveria manter-se, a si e a sua família, com a quantia que se lhe pagava a título de subsídio, enquanto no exercício do mandato. Justificava-se a transformação de sua natureza, porquanto os eleitos hão que dedicar-se quase exclusivamente às suas atribuições. O subsídio parlamentar, então, se dividia em duas partes: uma fixa e outra variável. Aquela era recebida mensalmente sem consideração ao comparecimento do parlamentar aos trabalhos legislativos, enquanto a parte variável correspondia ao comparecimento efetivo e participação nas votações.

15 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo, 26ª ed., Atlas, p. 611.

16 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord. Científica). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 1022.

O subsídio, agora reincorporado à Constituição por força do art. 5º da EC-19/98, difere substancialmente daquele tipo referido acima, porque (a) não é forma de retribuição apenas a titulares de mandato eletivo; (b) tem natureza de remuneração, é mesmo considerado pelo novo texto constitucional como uma espécie remuneratória; (c) é fixado em parcela única [...].

[...] Historicamente, o subsídio era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e outra variável. Se a Constituição não exigisse 'parcela única', expressamente, essa regra prevaleceria. A primeira razão da exigência de parcela única consiste em afastar essa duplicidade de parcelas que a tradição configurava nos subsídios. A proibição expressa de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória reforça o repúdio ao conceito tradicional e elimina o vício de fragmentar a remuneração com múltiplos penduricalhos, que desfiguram o sistema retributivo do agente público, gerando desigualdades e injustiças.¹⁷

O subsídio é, portanto, a retribuição financeira pelo desempenho das atribuições ordinárias de um cargo ou função pública instituída com o propósito de vedar o recebimento da contraprestação devida em razão do cargo em parte fixa e outra variável e favorecer, em contrapartida, o controle dos gastos públicos dispendidos para pagamento das autoridades que exercem as mais relevantes funções no País.

É certo que o regime de subsídios não exclui a percepção de toda e qualquer parcela: a própria Constituição ressalva o recebimento de parcelas de cunho indenizatório, tendo a jurisprudência, ainda, reconhecido o recebimento de outras parcelas decorrentes de direitos constitucionalmente garantidos, entre eles o adicional do terço constitucional de férias, além de outras constantes do art. 39-§3º da Constituição, em favor dos servidores públicos que percebem subsídios¹⁸. Nesse rumo, lição da Ministra Carmen Lúcia:

17 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 39 ed., São Paulo: Malheiros. 2016, pp. 693/695.

18 Nesse sentido, a doutrina: “Embora o dispositivo [art. 39, § 4º, da Constituição da República] 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 artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 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 artigo 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. (...) 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” [ênfase acrescida]. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 607-608.

O subsídio é fixado em parcela única, mas a remuneração não necessariamente. Não há qualquer vedação constitucional a que os demais direitos dos agentes públicos, aí incluídos aqueles definidos na norma do art. 39, §4º, venham a ser espoliados ou excluídos do seu patrimônio. Nem poderia, porque a Emenda Constitucional não pode sequer tender a abolir, que dirá botar por terra, direitos fundamentais como aquele relativo ao pagamento no período de férias, o 13º, dentre outros, que alteram o valor remuneratório, mas não o valor do subsídio. **O que não se pretende permitir, na norma constitucional em epígrafe, é tão-somente que o padrão subsidiado e destinado à remuneração básica dos agentes públicos, aos quais ele se destina, componha-se de parcela fixa e outra variável, parcela referente ao exercício e outras formas de gratificação, parcela fixa e outra pelo exercício de representação etc.** Mas não se há vislumbrar vedação ao reconhecimento e direito dos agentes públicos, aos quais se confere subsídio, e não vencimento, de lhes serem pagas as parcelas que lhe são devidas por força de sua condição de trabalho público. (...) Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito entre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua remuneração, e não em seu subsídio, **outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele relativo ao valor-padrão básico devido em função do exercício do cargo** [ênfase acrescida].¹⁹

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 lei²⁰.

O Supremo Tribunal Federal, ao deliberar quanto ao pagamento da verba de representação pelo exercício de função eleitoral aos ministros que atuam perante o Tribunal Superior Eleitoral, já afirmou igualmente a possibilidade do pagamento de parcelas que digam respeito ao exercício de atividade **suplementar, que exorbite as exigências comuns do cargo.**

Assinaladas as exceções, há ressaltar que a Constituição proibiu de forma rigorosa o recebimento de qualquer acréscimo ou vantagem em caráter permanente de cunho **remuneratório** e em razão de contraprestação de serviço, sem o atendimento das exigências constitucionais e sem igualdade para todas as categorias e para todos os agentes que deveriam titularizá-lo. Nesse sentido já se manifestou a Suprema Corte, ao tratar do pagamento de verba de representação:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE

19 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. Editora Saraiva, São Paulo, 2000.

20 STJ. Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 686.109, 2ª Turma, relator Teori Zavascki, DJ de 22.05.2006.

INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. **2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.** 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido [ênfase acrescida].

Ora, à semelhança do entendimento acima exposto, os honorários de sucumbência são reconhecidos como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado.

Diferentemente dos advogados que arcam com custos em razão da manutenção de seus escritórios e percebem honorários contratuais, os advogados públicos são remunerados por subsídios pela integralidade dos serviços prestados, revelando-se incongruente a percepção destas parcelas, pagas unicamente em razão do êxito em determinada demanda com o regime constitucionalmente estabelecido para a categoria.

Além disso, a percepção dessa espécie remuneratória, paga em razão do trabalho ordinário e dependente de fatores externos a este, acaba por abstrair a competência do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional para estruturar a política remuneratória do serviço público.

O Superior Tribunal de Justiça assim se manifestou em caso substancialmente idêntico:

É inviável o arbitramento e adiantamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública nas demandas em que seus representantes figurem como curadores especiais, pois se trata de atividade intrínseca às suas funções institucionais, cuja remuneração se dá mediante subsídio, em parcela única²¹.

Em controle difuso, a Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região já suscitou a inconstitucionalidade do artigo 29 e, por arrastamento, dos artigos 30 a 36 da Lei 13.327/2016 ante o órgão especial da referida Corte:

²¹ STJ. AgRg no REsp 1.382.447/AL, 4ª Turma, relator o Ministro Marco Buzzi, DJe de 12/12/2014.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA POR AUTARQUIA FEDERAL. ACRÉSCIMO NA CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA DO ENCARGO LEGAL DE 20% PREVISTO NO DECRETO-LEI 1.025/69. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DO ENCARGO LEGAL. NATUREZA JURÍDICA DO SUBSÍDIO. PARCELA ÚNICA. DUPLA REMUNERAÇÃO. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O agravante pretende a reforma da decisão que, em sede de execução fiscal, determinou a intimação da exequente, ora agravante, para emendar a petição inicial, promovendo a substituição da Certidão de Dívida Ativa - CDA, com a exclusão do encargo legal de 20% (vinte por cento) do valor do débito, sob pena de extinção do feito, por entender o Juízo que não seria possível a cobrança do valor através de execução fiscal, por não ser mais de titularidade da Fazenda Pública o crédito referente a honorários, em virtude da alteração da destinação do encargo legal promovida pela Lei nº 13.327/2016.

2. Para o deslinde da presente controvérsia, faz-se necessária a prévia análise da constitucionalidade do dispositivo legal que alterou a destinação legal dos honorários advocatícios, qual seja, artigo 29 da Lei nº 13.327/2016. Isso porque a decisão agravada encontra-se baseada na destinação dada pela Lei nº 13.327/2016 aos honorários advocatícios. Entretanto, se a destinação legalmente conferida viola a Constituição Federal, o que se deve fazer é o pronunciamento da inconstitucionalidade do dispositivo legal em comento e não a negativa de processamento de parte dos valores inscritos em dívida ativa e perseguidos na consequente execução fiscal.

3. Com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, que procedeu à Reforma Administrativa, houve a inclusão do §4º, ao artigo 39, da Constituição Federal, que estabeleceu que "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."

4. No artigo 135, da Constituição Federal, restou estabelecido que os integrantes das carreiras da Advocacia Pública seriam remunerados na forma do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, através de subsídio, que se constitui em parcela única.

5. Excetuando-se as parcelas de caráter indenizatório, tais como, diárias, ajudas de custo e transporte, e as verbas previstas no artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, quais sejam, 1 décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à normal e adicional de férias (1/3), é vedado o acréscimo ao subsídio de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

6. Considerando que os membros da Advocacia Pública Federal atuam em missão constitucional e são remunerados exclusivamente por subsídio, fixado de acordo com a natureza do serviço, a complexidade de suas atividades, os requisitos para investidura, as peculiaridades da função e, notadamente, o grau de responsabilidade, conforme previsão contida no artigo 39, § 1º, I a III, da Constituição Federal, a fixação de honorários advocatícios aos Advogados Públicos Federais fere flagrantemente a disposição contida no artigo 39, § 4º, c/c artigo 135, ambos da Constituição Federal, desnaturando a própria natureza jurídica do subsídio, que foi concebido constitucionalmente como parcela única, além de representar uma burla à disposição contida no artigo 37, inciso XI, da Constituição

Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03, que estabeleceu o teto constitucional.

7. Após a edição do Decreto-Lei nº 147/67, o encargo de 20% (vinte por cento) passou a ter como fundamento as atividades de apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa da União, ou seja, atividades que geram despesas, que são custeadas pelos cofres públicos, sendo que, especificamente em relação às autarquias e fundações públicas federais, cumpre observar que estas não serão sequer ressarcidas dos gastos acima supramencionados, eis que, conforme previsão contida no artigo 30, inciso III, da Lei nº 13.327/2016, o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, serão pagos a título de honorários advocatícios.

8. O Advogado Público Federal já recebe sua remuneração, no caso subsídio, integralmente dos cofres públicos, diferentemente do advogado particular que é remunerado por meio de honorários contratuais, podendo ainda acordar o recebimento apenas dos honorários de sucumbência em caso de sagrar-se vencedor na demanda. Em relação à União, não existe sequer a possibilidade de se proceder ao abatimento dos valores decorrentes de eventual sucumbência, eis que o subsídio já é pago integralmente ao Advogado Público Federal, para atuar exatamente na defesa dos interesses da União, judicial e extrajudicialmente, ou seja, com o acréscimo de honorários advocatícios resta evidente a dupla remuneração para o exercício de uma única função instituída constitucionalmente, mediante subsídio estatal em parcela única e também verba sucumbencial de fonte privada, sempre fixada no limite máximo previsto no artigo 85, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015, sem que seja realizada qualquer análise dos itens elencados em seus incisos I a IV (grau de zelo do profissional, lugar da prestação do serviço, natureza e a importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o serviço), contrariando a disposição constante no artigo 39, § 4º, c/c artigo 135, ambos da Constituição Federal.

9. O Colendo Supremo Tribunal, no julgamento do MS 33.327/DF, julgado em 30/06/2016, da Relatoria do Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso, decidiu que os servidores leiloeiros do TJ/AM não devem receber comissão, porquanto "são servidores concursados do tribunal e, por essa razão, já receberem a devida remuneração para o exercício do cargo, diferentemente do que ocorre com os leiloeiros públicos", sendo cabível a aplicação, na hipótese dos autos, do mesmo raciocínio jurídico, ou seja, o núcleo da conclusão jurídica e da interpretação constitucional sistêmica, independentemente de o referido julgado haver sido prolatado anteriormente à edição da Lei nº 13.327/2016.

10. Suscitada a inconstitucionalidade do artigo 29 e, por arrastamento, dos artigos 30 a 36, todos da Lei nº 13.327/16, na forma do Regimento Interno deste Tribunal Regional Federal da 2ª Região, pela 5ª Turma Especializada, em 11/07/2017, rel. Desembargador Federal Aluísio Gonçalves de Castro Mendes²².

Além disso, há observar que a Lei 13.327/2016 acaba por criar hipótese insolúvel do ponto de vista orçamentário e financeiro, ao desvincular-se do dever constitucionalmente estabelecido de observar autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou mesmo

²² Turma Espec. III - Administrativo e Cível. Agravo de Instrumento 0003443-68.2014.4.02.0000, relator o Desembargador Federal Aluísio Gonçalves de Castro Mendes.

prévia dotação orçamentária para modificar remuneração de agentes públicos.

Mais: a Constituição, em seu artigo 39-§1º, determina que os padrões de vencimento componentes do sistema remuneratório devem observar a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para investidura e as peculiaridades do cargo.

Ora, ao admitir-se o pagamento de honorários de sucumbência a uma categoria específica, acaba-se por instituir uma espécie de prêmio, pago em razão do êxito em causas judiciais, e criar uma fonte de receitas adicional fortuita, em inequívoca contrariedade ao quanto dispõe o art. 39-§1º da CF.

Não apenas isso: a percepção dos honorários sucumbenciais não está atualmente limitada a qualquer valor, uma vez que - no entender da categoria - trata-se de verba de natureza privada e que, portanto, não se sujeita ao teto constitucional.

A Doutrina, ao tratar do tema, ressalta o caráter obrigatório e geral desta norma, assim como o fato de constituir condição de legitimidade para o pagamento de remunerações no serviço público:

[...] 1. O teto de retribuição estabelecido pela EC 41/2003 é de eficácia imediata, e submete às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebida pelos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento de remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites preestabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

[...]

Como se vê, o STF foi além da sua orientação anterior, admitindo a tese (rechaçada de maneira generalizada pela doutrina) de que emendas à Constituição podem tocar o direito adquirido (pelo menos quando o constituinte originário de alguma maneira tenha aludido ao tema). Do ponto de vista prático, mesmo que não se concorde com essa posição, **quaisquer remunerações de servidores (ativos, inativos, pensionistas) que recebam valores superiores aos tetos previstos no art. 37, XI, da Constituição sofrem a sua incidência, fazendo cessar a percepção de excessos a qualquer título, salvo quando se tratar de parcelas de natureza indenizatória previstas em lei (§1º, art. 37, CR), bem como os auxílios estendidos para determinadas categorias por decisões judiciais.**

[...]

Pela redação atual do art. 37, XI, portanto, incluem-se nos tetos e subtetos, considerando-se a remuneração bruta dos agentes públicos (ver o Tema 639 da Repercussão Geral, RE

675.978, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 2.6.2015), **todas as vantagens de natureza remuneratória percebidas pelos agentes públicos, sem exceção**, mas continuam excluídas dele as parcelas de natureza indenizatória previstas em lei [...].²³

Como se viu anteriormente, a natureza dos honorários de sucumbência inseridos na Dívida Ativa e executados pela União não é privada, mas pública. Daí reponta a notória ofensa ao teto remuneratório estabelecido na Constituição, dado que o art. 37-XI expressamente veda o recebimento de qualquer valor que exceda o subsídio mensal pago, na espécie aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, *"percebidos acumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza"*.

Considerando que os valores pagos a este título vêm aumentando progressivamente com o passar do tempo, é bastante provável que em breve os valores recebidos pelos advogados públicos federais - aí somados os subsídios com a referida verba - superem a remuneração dos membros da mais alta Corte do País.

Imperioso ainda recordar que se instituiu o teto constitucional com a finalidade de limitar a elevação desmedida dos valores percebidos pelos servidores públicos da Administração Pública, viabilizando, desse modo, maior controle dos gastos públicos, e evitar distorções entre cargos com atribuições semelhantes.

Além disso, a possibilidade de pagamento de remunerações a servidores públicos sem qualquer controle e limitação - sobretudo a do teto constitucional - viabiliza a percepção, pela categoria beneficiada, de valores não apenas superiores aos do setor público, mas também aos praticados no setor privado, a evidenciar ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.

V. OFENSA AO REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO

Imperioso recordar que esta Suprema Corte, nos autos da ADI 2135/DF²⁴ deferiu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39-*caput* da Constituição, nos

²³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes et ali., ob. cit., p. 929.

²⁴ ADI 2135/DF, relator originário o Ministro Néri da Silveira. Decisão de 02.08.2007.

termos da redação da EC nº 19, de 04 de junho de 1988.

Em pleno vigor, portanto, o regime jurídico único ou exclusivamente estatutário, que impõe a forma de relação estatutária entre o ocupante do cargo público e o ente ou órgão da administração direta ao qual está vinculado.

Cabe a todos os servidores públicos da União, portanto, submeter-se ao referido regime, não sendo possível conceder tratamento diverso daquele previsto na Constituição.

Há notar que o tratamento conferido aos advogados públicos na Lei 13.327/2016 destoa daqueles conferidos a outras carreiras, a exemplo da Defensoria Pública da União, também integrada por advogados, e cria situação de desigualdade em relação às categorias que auxiliam os advogados públicos no cumprimento de suas competências, por meio de pareceres técnicos advindos dos diversos órgãos da Administração Pública Federal, e que subsidiam a atuação final desses servidores.

Além disso, como já se apontou, o artigo 39-§1º-I da Constituição estabeleceu um critério remuneratório dos servidores públicos amparado em critérios objetivos e que guardam estreita relação com o princípio da isonomia.

Com efeito, a Constituição, ao determinar que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, observadas as peculiaridades de cada cargo, traçou parâmetros de controle que impedem a existência de enormes distorções remuneratórias entre os servidores públicas que integram a Administração Pública Federal.

Ora, na espécie, como já se viu, o critério adotado permite que o pagamento seja feito sem qualquer limite, inclusive em valor superior ao teto constitucional, e não sujeitos a qualquer controle, em manifesta ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade, da razoabilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Nesse rumo, inclusive, o acórdão proferido pela 1ª Turma Recursal do Estado do Piauí:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO
FEDERAL. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL VPI. LEI Nº

10.698/2003. REAJUSTE GERAL DE VENCIMENTOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. RECURSO DESPROVIDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIO TITULARIDADE. ART. 85, §19, CPC. LEI 13.327 2 INCONSTITUCIONALIDADE.

[...]

5. Tendo em vista o disposto no art. 85, §19 do CPC/2015 ("Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da In"), regulamentado, no âmbito federal, pela Lei 13.327, de 29 de julho de 2016, esta Turma tem de deliberar sobre a destinação dos honorários advocatícios. A matéria tem sido constantemente agitada, sob os mais diferentes ângulos, em inúmeros embargos de declaração e outros recursos perante esta Turma Recursal, por isso que se mostra incontornável a necessidade de enfrentamento da questão.

6. No ponto, tenho que há manifesta inconstitucionalidade na regulamentação atual do assunto pelo Código de Processo Civil e pela lei que o secundou .

6.1 A Constituição Federal prevê que a União deve instituir um Regime Jurídico Único - RJU para os servidores públicos civis (art. 39, caput). O STF, no julgamento da ADIN 2.135-4, reafirmou a prevalência do Regime Único, mesmo diante do Poder Constituinte Reformador. É evidente que se um certo grupo de servidores estatutários perceber, além da sua remuneração, vantagens pagas diretamente por particulares, a depender do sucesso em causas judiciais, o Regime Único será irremediavelmente fraturado - a não ser que se estabelecesse para todos os demais servidores públicos civis alguma forma de remuneração por meio de cobrança direta ao cidadão, o que parece impraticável na atual forma de compreensão do fenômeno estatal.

6.2 Por outro lado, afronta a própria ideia de vínculo estatutário no Estado moderno o fato de um servidor público poder obter vantagens particulares pelo exercício do cargo. Essa forma de retribuição pecuniária, que recende a institutos medievais de parceria entre protoestados e investidores autônomos, transmuda a relação entre o servidor e o Poder Público - o que é notavelmente grave se considerarmos que tais servidores (advogados públicos) têm a função primordial de representar (ou "presentar", na linguagem dos processualistas) as entidades públicas em Juízo -, pois se estabelecerá naturalmente, em dadas circunstâncias, o conflito de interesses entre os representantes e os representados. É o que se passará, por exemplo, quando o interesse público primário (a legalidade) repugnar qualquer "estratégia processual" que vise à vitória sobre o "adversário", indicando ao contrário, como a medida lúdica a ser adotada pela Administração, o acatamento total ou parcial da pretensão do outro litigante. Em tal caso, a adoção da conduta preconizada pelo resultado manso do cálculo legal, conduziria à eliminação ou à redução da sucumbência devida à Fazenda (rectius: à advocacia da Fazenda), de modo que se tornaria problemático exigir uma postura impermista da advocacia pública em favor dessa solução. Nota-se, assim, que a instituição dos honorários em favor de advogados públicos aumenta desmesuradamente a entropia do processo civil e compromete, além do

mais, a objetividade do controle interno da Administração.

6.3 Acresce que a Advocacia Pública é um serviço público exercido diretamente pelo Estado. O cidadão - mesmo aquele que litiga contra o Estado e vem a perder a demanda - já paga por esse serviço por meio dos impostos. Se, ademais, ele tiver que arcar com outros pagamentos, de duas uma: ou se trata de reparação de dano, ou de taxa pelo uso específico e divisível de um serviço público. Seja como for, a entidade pública deve ser evidentemente a credora de tais recursos, pois ela a única lesada e também o ente com capacidade tributária ativa. Apenas se o serviço fosse "privatizado", isto é, delegado a particulares - o que não ocorreu -, é que se poderia cogitar de cobrança de tarifa ao utente.

6.4 Não se pode perder de vista igualmente que o recebimento de recompensa sem limite (para além da remuneração) pelo trabalho ordinário, a depender de fatores aleatórios, retira do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional a competência para estruturar a política remuneratória do serviço público. Com efeito, a Constituição Federal diz que apenas por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, pode ser estipulada ou majorada a remuneração no serviço público (art. 37, X). O art. 39, § 1º da CF, inclusive, estatui parâmetros a serem observados pelo legislador na fixação dessa política remuneratória. A previsão de prêmio fortuito pelo sucesso em causas judiciais desestrutura a organização remuneratória do serviço público, ao criar uma fonte de receitas para certo grupo de servidores, baseada no acaso. Isso é a própria negação do devido processo constitucional e da concepção de Direito Público que se tem, ao menos, do século XIX a esta parte.

6.5 Por fim, mas não menos importante, os advogados públicos são remunerados por meio de subsídio (CF, art. 39, §§ 4º e 8º), o qual deve ser 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". A instituição de honorários, para além dos subsídios, representa ofensa direta e literal ao dispositivo constitucional acima citado.

6.6 É inegável que os advogados públicos devem receber remuneração condigna, que expresse monetariamente a importância das suas atribuições. Porém, não é o Direito Processual o campo apropriado para essa disciplina. No Direito Administrativo, mediante lei de cada ente federado, é que se deve regulamentar, de tempos em tempos, a remuneração dos servidores públicos - incluída a Advocacia Pública. Este é o modelo constitucional brasileiro.

6.7 Ante tais considerações, declaro inconstitucional incidenter tantum o art. 85, §19 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), bem como, por arrastamento, dos arts. 27 a 36 da Lei 13.327, de 29 de julho de 2016, e declaro que o pagamento da condenação em honorários advocatícios, pela parte recorrente, deve ser feito em favor da União (Tesouro Nacional), vedada a sua transferência para particulares.

7. É como voto.²⁵

25 Processo nº 2540-78.2014.4.01.4005 , relator o Juiz Federal Nazarebi Cesar Moreira Reis.

VI. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO - O CONFLITO DE INTERESSES ENTRE O PARTICULAR E O PÚBLICO

O artigo 1º 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.

Os arts. 85-§19 do CPC, 27 e 29 da Lei 13.327/2016, ao admitirem a obtenção de vantagem financeira dissociada dos subsídios pagos aos integrantes das categorias constantes da referida lei e vinculada ao êxito numa determinada causa - ainda que parcial -, viabilizam a ocorrência de conflitos de interesse entre determinado ocupante do cargo público de advogado da União ou procurador federal e os objetivos buscados pela União, autarquias e empresas públicas federais.

Caso concreto que, aliás, já se observou no curso da Execução de Título Extrajudicial nº 0003162-35.2004.4.05.8100 em curso na 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, em que a Advocacia-Geral da União pleiteou que o resultado da venda judicial de um imóvel penhorado fosse convertido em renda para o pagamento prioritário dos honorários advocatícios de seus membros, devendo apenas a sobra ser direcionada a saldar - apenas parcialmente - o débito existente para com a União.

No mesmo rumo do quanto aqui se alega, o seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. HONORÁRIOS DE ADVOGADO. ART. 85,

§ 19º, DO CPC. INCONSTITUCIONALIDADE

1. Há inconstitucionalidade 'incidenter tantum' do art. 85, § 19º, do CPC, porquanto tal preceito legal contém vício formal, considerando que só o Chefe do Executivo de cada esfera de governo pode disciplinar a remuneração de seus agentes, conforme art. 61, § 1º, II, 'a', da CRFB.

2. Quanto às máculas materiais, a remuneração honorária adicional a advogados públicos vem em contrariedade à mentalidade de preservação de interesse coletivo inerente à atuação dos agentes públicos, em ofensa aos princípios da moralidade e da eficiência estabelecidos do art. 37 da CRFB. De fato, não são devidos honorários advocatícios aos membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, haja vista que atuam em missão constitucional e são remunerados exclusivamente por subsídio, fixado de acordo com os critérios constitucionais, consoante arts. 37, 39, § 1º, I a III, e § 4º, 128, § 5º, II, 'a', 131, 134 e 135 da CRFB.

3. Outrossim, tal remuneração implica desequilíbrio na fixação das remunerações das funções estatais, porquanto receberiam subsídio e parcela adicional não devida às demais carreiras jurídicas (inclusive membros do Poder Judiciário), em desrespeito ao art. 39, § 1º, I a III, da CRFB.

4. Ainda, se constata que tal permissivo acarreta dupla remuneração, mediante subsídio estatal em parcela única e também indenização sucumbencial de fonte privada, em contrariedade ao art. 39, §4º, e 135 da CRFB.

5. Por fim, convém mencionar que, recentemente, no âmbito do MS 33.327/MC/DF, (Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 30/06/2016, DJe-141, divulg. 05/07/2016, public. 01/08/2016), o STF decidiu que os servidores leiloeiros do TJ/AM não devem receber comissão, porquanto 'são servidores concursados do tribunal e, por essa razão, já receberem a devida remuneração para o exercício do cargo, diferentemente do que ocorre com os leiloeiros públicos. O mesmo raciocínio deve ser aplicado à espécie.

2. Arguida a inconstitucionalidade do dispositivo perante o Órgão Especial [ênfase acrescida]²⁶.

Aliás, o Tribunal de Contas da União, em setembro deste ano, determinou a suspensão do pagamento dos honorários de sucumbência devido aos advogados da União, procuradores da Fazenda, procuradores federais e procuradores do Banco Central, com amparo no art. 85-§19 e na Lei 13.327/2016 que disciplina o referido dispositivo, dada a ofensa a diversas disposições constitucionais²⁷.

26 TRF - 4ª Região. Apelação Cível nº 5002562-69.2016.4.04.7215/SC. 1ª Turma, relator o Desembargador Federal Jorge Antonio Maurique, julgado em 10.05.2017.

27 Disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/tcu-manda-suspender-pagamento-de-honorarios-de-sucumbencia/>. Acesso em 03.12.2018.

VII. 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 e ao teto constitucionalmente previsto.

Já o *periculum in mora* decorre do fato de que as normas impugnadas estabelecem o direito de os membros perceberem parcela remuneratória em detrimento dos cofres da União. Muito embora o Tribunal de Contas tenha determinado a suspensão dos pagamentos feitos²⁸, certo é que a norma está em pleno vigor e que a decisão proferida pela Corte de Contas trata-se de medida cautelar - precária, portanto - , desvestida de eficácia equivalente ao provimento proferido por esta Corte. Vê-se, pois, que em atenção aos princípios republicano, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, assim como em louvor ao princípio da segurança jurídica e economicidade, faz-se necessária a decretação por esta Corte de medida cautelar hábil a suspender a incidência do artigo 85-§19 do Código de Processo Civil, assim como dos artigos 27, 29 a 36 da Lei 13.327/2016, a fim de assegurar a indenidade dos dispositivos constitucionais aqui afrontados.

VI. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requeiro:

- a) a concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- b) a solicitação de informações do Congresso Nacional e da Presidência da República;

28 TC 004.745/2018-3. Representação promovida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

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

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

e) a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal do artigo 85-§19 do Código de Processo Civil e a inconstitucionalidade material dos artigos 27 e 29 da Lei 13.327/2016, decretando-se, ainda, a inconstitucionalidade por arrastamento dos artigos 30 a 36 do referido diploma legal.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República