

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, *CAPUT*, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra o pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais a advogados públicos.

Dirige seu pedido contra o art. 23 da Lei 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, o art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, que instituiu o Código de Processo Civil, e os arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, que, entre outras providências, dispõe sobre honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei 8.906/1994

Art. 33. 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 13.105/2015

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

[...]

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.

Lei 13.327/2016

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 .

[...]

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 Advocáticos (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.

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.

Em síntese, a requerente argumenta que a destinação desses valores aos advogados públicos federais representaria ofensa a preceitos da Constituição Federal, nomeadamente aos arts. 5º, *caput*, 22, I, 37, XI, e 39, §§ 4º e 8º, visto que “incompatível com o regime de subsídio, o teto remuneratório constitucional e os princípios republicano, da isonomia, da moralidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade”.

Submetida a ação a julgamento virtual, o Ministro Relator MARCO AURÉLIO julgou parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil, e dos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, e conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, para restringir o alcance da norma impugnada apenas aos profissionais com atuação no âmbito privado, excluindo do âmbito de incidência os membros das diversas carreiras da Advocacia Pública. O voto foi assim ementado:

HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ADVOGADO PÚBLICO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ESTATUTO DOS ADVOGADOS. LEI Nº 13.327/2016. INCOMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL. O recebimento de honorários da sucumbência por advogado público é incompatível com a Constituição Federal. Considerações Republicanas. Prevalência da separação do público do privado.

Preliminarmente, acompanho o eminente relator no que se refere à compatibilidade formal do § 19 do art. 85 do Código de Processo Civil, afastando a alegada usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Como bem destacado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, ao prever, em termos genéricos e abstratos, o direito dos advogados públicos à percepção de verbas honorárias sucumbenciais, o legislador infraconstitucional não promoveu qualquer acréscimo à remuneração de servidores, deixando,

inclusive, de vincular o Poder Executivo nesse sentido. Destaco, a propósito, a seguinte passagem do voto proferido pelo Ministro Relator:

Ao contrário, tratando-se de norma de eficácia contida, nela foi expressamente ressalvada a imprescindibilidade, para o fim de dar concretude ao direito previsto, de ter-se edição de lei específica – a qual, observem, sobreveio, no âmbito federal, com a publicação da Lei nº 13.327/2016, de iniciativa do Presidente da República, mediante a qual regulamentado, com riqueza de detalhes, o alcance e o procedimento relativos ao “ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência” pelos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, procurador do Banco Central do Brasil e de outras quadros suplementares em extinção.

Ausente situação a configurar ofensa ao devido processo legislativo, cumpre reconhecer a higidez formal do preceito.

Desde uma perspectiva material, todavia, e com a devida vênia, divirjo do relator quanto ao mérito da ação.

Assiste razão apenas parcial à Procuradoria Geral da República, no tocante à submissão da remuneração final dos Procuradores de Estado ao teto constitucionalmente previsto, independentemente da possibilidade de recebimento de parcela específica decorrente de verbas honorárias de sucumbência judicial, próprias do ofício da advocacia.

As normas impugnadas criaram uma estrutura organizada para gerir os honorários de sucumbência a serem partilhados entre os advogados públicos, prevendo a forma de distribuição, fiscalização e controle do montante arrecadado. A solução da controvérsia consiste em estabelecer se, submetidos a regime de subsídio, os advogados públicos federais encontram-se constitucionalmente autorizados a receber honorários advocatícios sucumbenciais decorrentes do eventual êxito na defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo, bem como se, em caso positivo, a percepção cumulativa desses valores submete-se ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

O SUPREMO TRIBUNAL, ao analisar a constitucionalidade da presente norma impugnada, não pode ignorar a interdependência e complementaridade das normas constitucionais previstas nos incisos 37, *caput*, XI, e 39, §§ 4º e 8º, e das previsões estabelecidas no Título IV, Capítulo IV, Seções III e IV, do texto constitucional (Advocacias Pública e

Privada), que não deverão, como nos lembra GARCÍA DE ENTERRÍA, ser interpretadas isoladamente, sob pena de desrespeito à vontade do legislador constituinte (*Reflexiones sobre la ley e los principios generales del derecho*. Madri: Civitas, 1996, p. 30), sendo impositiva e primordial a análise semântica do texto Magno – e, na espécie, principalmente, a análise da plena razoabilidade do estabelecido para o sistema remuneratório dos advogados públicos.

As previsões estabelecidas no Título IV, Capítulo IV, Seções III e IV, do texto constitucional (Advocacias Pública e Privada) romperam a tradição existente da representação judicial do ente federal ser exercida pelo Ministério Público, transformando-o em defensor da sociedade e criando uma instituição diretamente ligada ao Poder Executivo para exercer esse importante mister. É o que prevê o art. 131 da Constituição Federal:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

No âmbito Estadual e Distrital, por seu turno, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados competem às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, que são órgãos com perfil delimitado no próprio texto constitucional, como de natureza essencial à Justiça. Eis o que dispõe o art. 132 da Constituição Federal:

Art. 132. Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos

Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao interpretar as normas atinentes à organização da Advocacia Pública, delimitou que: (a) as atividades de consultoria e representação em juízo devem ser organizadas, no âmbito de cada ente político, em um órgão e carreira centralizados, afastada a possibilidade de instituição de estrutura plural, vigente o princípio da unicidade da representação judicial (ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 21/11/2003); e (b) compete a esses órgãos e carreiras, com exclusividade, o exercício das referidas atividades de consultoria e representação em juízo, vedada a atribuição desses misteres a outras estruturas administrativas. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado no julgamento da ADI 4.834 MC ED (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 18/2/2015), da qual transcrevo a seguinte passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Relator:

O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que não permite conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o exercício intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.

[...]

A representação institucional do Estado-membro em juízo ou em atividade de consultoria jurídica traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada, pela Carta Federal (art. 132), aos Procuradores do Estado. Operou-se, nesse referido preceito da Constituição Federal, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado.

O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante

subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública (Título IV, Capítulo IV, Seção III), pois o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços realizados no curso do processo, sendo compreendidas, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar.

A Lei 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, distingue três categorias de honorários. De acordo com seu art. 22, a prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito (a) aos honorários convencionados, (b) aos honorários fixados por arbitramento judicial e (c) aos honorários de sucumbência.

Na medida em que as duas primeiras categorias não são objeto de discussão nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, ausente qualquer dúvida relativa à impossibilidade de os advogados públicos perceberem honorários convencionados ou fixados por arbitramento judicial, a análise da questão constitucional deve restringir-se aos honorários de sucumbência.

Como se sabe, essa categoria especial de honorários encontra fundamento determinante no critério da sucumbência, ocasionalmente complementado pelo critério da causalidade. Relaciona-se, em linhas gerais, como dever da parte de, uma vez derrotada na demanda, suportar as consequências decorrentes desse resultado, sendo obrigada, via de regra, ao pagamento de todas as verbas sucumbenciais, entre as quais, os honorários advocatícios de sucumbência.

É o que prescreve o *caput* do art. 85 da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), ao estabelecer que “a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor”, e o que ressalta, entre outros autores, ARRUDA ALVIM:

Os honorários advocatícios sucumbenciais não se confundem, portanto, com os contratuais e com os arbitrados, sendo que sua exigibilidade não está vinculada com a prévia existência de relação contratual havida entre o advogado e aquele que tem o dever de pagar os honorários, bem como ao patrocínio realizado sem a prévia fixação de remuneração. Sua exigibilidade decorre de dispositivo

expresso de lei (art. 85 do CPC/15), em razão do resultado objetivo na demanda (*Manual de Direito Processual Civil: teoria do processo e processo de conhecimento* . 17^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 396).

Embora concebidos como consequência futura, incerta e variável, que, prevista em lei e imposto por sentença à parte vencida, decorre do resultado da análise dos pedidos levados a juízo, o pagamento de verbas honorárias de sucumbência vincula-se indissociavelmente à própria natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados pelo profissional da advocacia, assumindo, em razão disso, feição contraprestacional e remuneratória.

O fato de os honorários sucumbenciais não serem devidos por alguém que se tenha beneficiado dos respectivos serviços profissionais não é suficiente para, por si só, descaracterizar essa natureza remuneratória. Não é por outro motivo, aliás, que tais verbas são fixadas entre percentuais limitadores de um mínimo e de um máximo, moduláveis precisamente em razão de determinados qualificativos imputáveis ao serviço objeto da contraprestação.

É o que se pode constatar do § 2º do art. 85 da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), que regulamenta, em termos gerais, a percepção dos honorários de sucumbência pelos profissionais da advocacia:

Art. 85 [...]

§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:

- I – o grau de zelo do profissional;
- II – o lugar da prestação do serviço;
- III – a natureza e a importância da causa;
- IV – o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

No mesmo sentido, a propósito, estabelece o referido art. 22 da Lei 8.906/1994, segundo o qual é “a prestação de serviço profissional” que assegura aos profissionais inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil “o direito aos honorários [...] de sucumbência”, aplicável, integralmente, à Advocacia Pública.

Destaque-se, ainda, como bem demonstrado pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), que a Emenda Constitucional 19/98 não assentou qualquer objeção explícita à transposição dessa garantia profissional para o contexto da advocacia pública, cuja disciplina constitucional encontra-se junto com a advocacia privada no mesmo Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal, distinguindo-se somente em termos de Seção, respectivamente II e III.

A possibilidade de aplicação do dispositivo legal que prevê como direito dos advogados os honorários de sucumbência também à advocacia pública está intimamente relacionada ao princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente no artigo 37, pois dependente da natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados. No modelo de remuneração por performance, em que se baseia a sistemática dos honorários advocatícios (modelo este inclusive reconhecido como uma boa prática pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), quanto mais exitosa a atuação dos advogados públicos, mais se beneficia a Fazenda Pública e, por consequência, toda a coletividade.

Por outro lado, ao contrário do que uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da Constituição Federal pudesse sugerir, o conceito de parcela única espelhado nesse dispositivo constitucional apenas repele o acréscimo injustificável de espécies remuneratórias ordinárias, devidas em decorrência do trabalho normal do servidor submetido a regime de subsídio, sem impedir, em linha de princípio, a percepção de outras verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso, a exemplo das verbas honorárias sucumbenciais, fundadas no fato objetivo do resultado da demanda, pois, como bem salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a previsão trazida pela EC 19/98:

“tem como característica fundamental o pagamento de parcela remuneratória única, em prol da transparência, moralidade, impessoalidade e isonomia salarial entre servidores públicos” (ADI 5.400, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 12/3/2020).

A propósito, destaco que, muito recentemente, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL teve a oportunidade de assentar que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020), sendo possível inferir, por consequência, que, também com relação aos honorários

de sucumbência, o regime de subsídio “não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida” (CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 314). Por oportuno, transcrevo a seguinte passagem do voto proferido na ADI 4.941 pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI:

Pois bem, uma leitura isolada – “em tira”, diria Eros Grau (Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 5ª ed., SP: Malheiros, p. 131) – do art. 39, § 4º, da CF poderia sugerir que o pagamento do subsídio haveria de ser feito de maneira absolutamente monolítica, isto é, sem o acréscimo de qualquer outra parcela. Isso porque o dispositivo veda expressamente “(...) o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (...)”. Todavia, compreensão é equivocada. Interpretação sistemática revela que a própria Constituição, no art. 39, § 3º, assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, que envolve pagamento de verbas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, adicional de trabalho noturno, entre outras. Portanto, não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio.

De fato, nas hipóteses em que a Constituição Federal pretendeu vedar o recebimento de honorários em razão de alguma incompatibilidade relevante, proibiu-o expressamente, como no caso dos membros da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, da CF) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, a, da CF). Desse modo, prosperasse a alegada incongruência, seria desnecessário que o constituinte tivesse se ocupado de estabelecer vedações específicas destinadas a determinados agentes públicos.

Portanto, é no contexto de transposição dessa peculiar sistemática de acréscimo pecuniário decorrente da eficiência de atuação institucional, devidamente autorizado pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e não proibido expressamente pela EC 19/98, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os advogados públicos, que se encontra sua plena razoabilidade, e, conseqüentemente, sua constitucionalidade, pois, como salientado pelo Decano da CORTE, Ministro CELSO DE MELLO:

“ a norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, ajusta-se ao princípio do devido processo legal, analisando na perspectiva de sua projeção material (substantive due process of Law)” (ADI 1407/DF).

Observe-se, ainda, que, não bastasse atentar contra o próprio princípio da eficiência e as regras constitucionais estabelecidas para a advocacia pública, o pedido da PGR de mera supressão da verba sucumbencial dos advogados públicos, sem qualquer estabelecimento de uma regra de transição e de compensação remuneratória para a parcela única do subsídio, acarretaria inconstitucional redutibilidade nos vencimentos finais dos procuradores.

Não se trata de discutir eventual direito adquirido a regime jurídico, mas sim de efetivamente consagrar a garantia de irredutibilidade, inclusive nas hipóteses de alterações na forma de composição da remuneração de agentes do poder público, conforme foi amplamente discutido e decidido pelo CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, logo após a promulgação da EC 45/2044, ao implementar a transição do antigo para o novo sistema remuneratório para a Magistratura, em que se garantiu a manutenção e futuro congelamento de determinadas parcelas a título de irredutibilidade (CNJ, PCA 489/SP, Rel. Conselheiro EDUARDO LORENZONI. Red.p /Acórdão Conselheiro ALEXANDRE DE MORAES, 5/7/2007). Conferir, ainda, nesse sentido: CNJ, PCA 442/MG, Rel. Conselheiro JIRAIR ARAM MEGUERIAN, 5/7/2017; PCA 491/RJ, Rel. Conselheiro PAULO LOBO, 5/7 /2017).

Diante disso, afasto a alegação veiculada na inicial e concludo que a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais não representa ofensa à determinação constitucional de remuneração exclusiva mediante subsídio (arts. 39, § 4º, e 135 da CF).

De outra perspectiva, contudo, a requerente argumenta que a percepção dessas verbas sucumbenciais pelos advogados públicos federais refletiria uma notória ofensa ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, que proíbe o recebimento de qualquer valor que exceda o subsídio mensal pago aos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sejam eles percebidos cumulativamente ou não, aí incluídas as vantagens de qualquer outra natureza decorrentes do cargo.

Com razão a Procuradoria-Geral da República.

A Lei 8.906/1994, que regulamenta o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, e a Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), bem como a legislação local ora impugnada, atribuem os honorários advocatícios nos feitos judiciais que envolvam a Fazenda Pública aos advogados públicos, sendo inegável o caráter salarial e retributivo dessas parcelas, recebíveis por serviços prestados de maneira eficiente no exercício da função pública.

Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.

A possibilidade de percepção de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, portanto, não se desvencilha por completo das imposições decorrentes do regime jurídico de direito público a que se submetem esses agentes públicos, pois são valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público. Por essa razão, nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

Não é por outra razão, a propósito, que, no âmbito federal, o art. 102-A da Lei 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2020), acrescido pela Lei 13.957/2019, introduziu no ordenamento infraconstitucional regra segundo a qual “para fins de incidência do limite de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição, serão considerados os pagamentos efetuados a título de honorários advocatícios de sucumbência”.

Diante do exposto, declaro a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência

percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/06/20 17:57