

VOTO

O MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): As normas questionadas dispõem sobre a gestão dos honorários sucumbenciais decorrentes do êxito na defesa, em juízo, dos interesses da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro e preveem o repasse, aos procuradores desse ente federado, de metade da verba, prevendo a forma de distribuição.

A controvérsia consiste em definir se é constitucional o recebimento dos honorários de sucumbência por advogados públicos, considerada a sujeição ao regime de subsídio, e, em eventual conclusão positiva, se a percepção cumulativa deve ser submetida ao teto remuneratório dos servidores públicos encerrado no art. 37, XI, da Lei Maior.

De início, entendo que deve ser afastada a preliminar suscitada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro no sentido da ausência de impugnação de todos os dispositivos legais autorizadores do pagamento de verbas sucumbenciais.

O art. 85, § 19, do Código de Processo Civil, apontado como não questionado nesta ação, preconiza o pagamento de referidos valores aos advogados públicos, nos termos da lei. Por tratar-se de norma de eficácia contida, não tem o condão de respaldar, por si só, a satisfação dos recursos, porquanto demanda regulamentação para o fim de dar concretude ao direito. A disciplina específica foi instituída, no âmbito federal, por meio da Lei n. 13.327/2016.

De toda sorte, tal dispositivo foi impugnado por meio da ADI 6.053, Redator do acórdão ministro Alexandre de Moraes, havendo o Supremo se pronunciado acerca de sua higidez constitucional.

Diante desse contexto, rejeito a preliminar. Passo à análise do mérito.

A Carta Política de 1988 confere tratamento singular à advocacia pública e privada, assegurando-lhes preeminência institucional inédita no Estado democrático de direito, mediante a atribuição de caráter essencial à função jurisdicional, indispensável à administrativa da Justiça.

À advocacia pública o próprio Texto Constitucional outorga a defesa jurídica dos interesses das pessoas políticas, exercida por meio de detentores de cargos públicos, organizados em carreira. Assim, a União é representada, judicial e extrajudicialmente, pela Advocacia-Geral da União, cabendo-lhe o desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídico; ao passo que, no âmbito dos Estados-membros, a mencionada atuação é exclusiva dos procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Se não, vejamos:

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.

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.

Cuida-se de instituições voltadas à garantia dos mais caros valores à ordem constitucional. Não por outra razão, esta Corte consolidou jurisprudência reconhecendo o princípio da unicidade da representação

judicial dos entes políticos (ADI 1.679, ministro Gilmar Mendes), vedada a atribuição a outras estruturas administrativas (ADI 4.834, ministro Celso de Mello).

Ora, os honorários advocatícios sucumbenciais, previstos em lei e impostos por sentença, consistem em dever da parte vencida na demanda judicial de suportar as consequências e os impactos decursivos do litígio. Vinculam-se diretamente à natureza e à qualidade dos serviços prestados pelo profissional da advocacia. Não se confundem, portanto, com os honorários contratuais e com os arbitrados, uma vez que sua exigibilidade não decorre de contrato firmado entre advogado e parte, tampouco de arbítrio judicial, mas de lei (CPC, art. 85).

São parcela remuneratória e de caráter alimentar devida como contraprestação por serviços realizados no curso do processo.

Embora constituam consequência futura, incerta e variável e sejam devidos por quem não se beneficiou dos serviços profissionais respectivos, não há na Lei Maior qualquer objeção a seu recebimento pelos membros da advocacia pública, cujo tratamento constitucional se encontra no mesmo Título do Texto, pressuposta a observância dos mesmos princípios.

Outrossim, quanto mais exitosa a atuação dos advogados públicos, maiores os benefícios para a Fazenda Pública e a coletividade, mostrando-se de todo desejável a percepção das verbas sucumbenciais, de modo a maximizar, ainda, a concretização dos princípios da Administração Pública – especialmente o da eficiência (CF, art. 37).

Os honorários de sucumbência acabam por cumprir papel relevante na administração da Justiça, na medida em que fomentam a desburocratização, desincentivam a litigância inconsequente e impulsionam a adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos.

Ocorre que a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, inseriu na Carta da República o art. 135, a prever a **remuneração** dos advogados públicos mediante subsídio:

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ora, no art. 39, § 4º, da Lei Maior, ficou estabelecida a regra do subsídio fixado em parcela única, em nome da moralidade, impessoalidade e isonomia salarial, vedado o acréscimo de espécies remuneratórias devidas em função do trabalho regular do servidor:

Art. 39. [...]

[...]

§ 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.

Nada obstante, a jurisprudência do Supremo é consolidada no sentido de interpretar o citado dispositivo não como vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio, mas, mediante sólida hermenêutica sistemática do Texto Constitucional, como reconhecimento, por exemplo, de que o art. 39, § 3º, assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, por meio dos quais assegurado o pagamento de parcelas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias e de trabalho noturno, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, entre outras (ADI 4.941, Redator do acórdão o ministro Luiz Fux, *DJe* de 7 de fevereiro de 2020).

Ademais, onde o legislador constituinte não estabeleceu distinção não cabe a este Tribunal, na condição de intérprete e guardião da Carta de 1988, fazê-lo. A vedação expressa do Texto Constitucional ao recebimento de honorários se restringe aos membros da magistratura e do Ministério Público (arts. 95, parágrafo único, II, e 128, § 5º, II, "a"). Não se constata, por conseguinte, proibição expressa a revelar incompatibilidade relevante com a função da advocacia pública.

Desse modo, tenho como legítima a percepção de outras verbas pecuniárias com fundamento diverso do subsídio, a exemplo das honorárias sucumbenciais, decorrentes do resultado da demanda e relacionado a um modelo de *performance*.

No entanto, a percepção desses valores deve observar o teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

Nesse contexto, é desimportante sua natureza jurídica. A percepção se submete ao regime jurídico de direito público dos agentes públicos, porquanto relativa ao exercício de cargo estritamente público.

Essa foi a conclusão alcançada pelo Tribunal Pleno no julgamento da ADI 6.053, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 30 de julho de 2020, relativamente à advocacia pública federal. Na oportunidade, foi conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei n. 8.906/1994; ao art. 85, § 19, da Lei n. 13.105/2015; bem assim aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei n. 13.327/2016, estabelecendo-se que a soma dos subsídios e honorários de sucumbência recebidos mensalmente pelos advogados públicos não pode exceder o teto previsto no art. 37, XI, da Lei Maior. O acórdão ficou assim resumido:

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.

Essa compreensão foi adotada no exame da constitucionalidade de normas de diversos Estados-membros – com conteúdo semelhante ao das questionadas nesta ação – que disciplinam a percepção dos honorários de sucumbência por procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ADI 6.159, ministro Roberto Barroso; ADIs 6.135, 6.160, 6.161, 6.169, 6.177 e 6.182, ministra Rosa Weber; ADI 6.163 e ADPF 597, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin; ADIs 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197, ministro Alexandre de Moraes; ADI 6.166, ministro Edson Fachin; ADI 6.167, ministra Cármen Lúcia; e ADI 6.168, ministro Ricardo Lewandowski).

A questão jurídico-constitucional em análise não é, portanto, nova. Em todos esses precedentes, o Supremo se pautou nas seguintes razões de decidir:

- (i) os honorários de sucumbência constituem vantagem de natureza remuneratória, por serviços prestados com eficiência no desempenho da função pública;
- (ii) os titulares dos honorários sucumbenciais são os profissionais da advocacia, seja pública ou privada;
- (iii) o art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer que a remuneração dos procuradores estaduais se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública;
- (iv) a Constituição Federal não institui incompatibilidade relevante que justifique vedação ao recebimento de honorários por advogados públicos, à exceção da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, CRFB) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, “a”, da CRFB); e
- (v) a percepção cumulativa de honorários sucumbenciais com outras parcelas remuneratórias impõe a observância do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Quanto ao ponto, cito a ADI 6.159, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 25 de novembro de 2020, em cuja apreciação o Tribunal fixou a seguinte tese: *“É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados*

públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição” . Eis a ementa do julgado:

Direito Administrativo e Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Recebimento de honorários sucumbenciais por advogados públicos. Procedência parcial.

1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade dos arts. 10, XII; 49, § 2º, V; 90-A e 90-B da Lei Complementar Estadual nº 56/2005, e do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 201/2014, ambas do Estado do Piauí, que disciplinam o pagamento de honorários sucumbenciais aos Procuradores do Estado.

2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: (i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; (ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e (iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020).

3. Ação direta julgada parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: *É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição .*

No caso ora examinado, a Lei Complementar n. 137/2010 do Estado do Rio de Janeiro, alterando a Lei n. 772/1984, dispõe que os honorários advocatícios sucumbenciais serão assim repartidos: uma metade destinada ao Centro de Estudos Jurídicos e a outra rateada, igualmente, entre os procuradores estaduais em exercício, sob a rubrica “repasse de honorários de sucumbência”, não considerada para fins de cálculo de benefícios previdenciários.

Ora, o modelo não limita o recebimento das verbas distribuídas entre os membros da advocacia pública estadual. Impõe-se, portanto, o implemento de interpretação conforme à Constituição, de forma que a somatória dos valores recebidos a título de subsídio e de verbas sucumbenciais se submeta ao teto remuneratório constitucional do art. 37, XI.

Por fim, no tocante à manifestação do Governador do Rio de Janeiro veiculada em informações complementares (eDoc 59), não verifico *distinguishing* em relação aos precedentes citados neste voto.

Entendo que as normas por meio das quais disciplinada a divisão interna dos valores relativos aos honorários de sucumbência – como a que prevê a distribuição apenas entre os procuradores do Estado em atividade na Administração Pública do ente federado, não produzindo repercussões previdenciárias ou em favor daqueles cedidos a outros entes políticos – constituem regra meramente procedimental, direcionada ao rateio da parcela, e **não justificam ou fundamentam, de modo algum, a inobservância do teto remuneratório constitucional.**

Ante o exposto, julgo procedente, em parte, o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º e 2º, I e II, da Lei Complementar n. 137/2010 do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que a soma do subsídio com os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos procuradores do Estado observe o teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, XI.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto 20170223-00:00