

CONSULTA

1. A Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, entidade de âmbito nacional que congrega todas as categorias de Advogados Públicos Federais, honra-nos com a presente Consulta acerca da constitucionalidade do artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil de 2015, bem como dos artigos 27 e 29 a 36, da Lei nº 13.327/2016, dispositivos que consagram o direito dos causídicos à percepção de honorários de sucumbência nas causas em que são partes a União, as autarquias e as fundações públicas federais. Perquire, ademais, se a interpretação do artigo 23 da Lei nº 8.906/1994, de modo a abranger os advogados públicos, está em harmonia com a Constituição da República.

2. Narra, em apertada síntese, que a previsão do Código de Processo e a disciplina da Lei nº 13.327 sobre a forma de repasse dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos são objeto de impugnação da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053**, proposta pela eminente Procuradora-Geral da República.

3. Relata que, na exordial da demanda, a douta PGR sustenta a inconstitucionalidade formal do art. 85, § 19, do CPC/2015, por suposto vício de iniciativa. Além disso, a ilustre Chefe do *parquet* sustenta que os artigos supramencionados da Lei nº 13.327/2016 afrontam o regime de subsídios, o limite do teto constitucional do servidor público e os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.



ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

4. Neste sentido, a Consulente aduz que a pretensão da nobre Procuradora-Geral da República em buscar uma interpretação conforme a Constituição do artigo 23 da Lei nº 8.906/96 consistiria em não enquadrar os advogados públicos como titulares dos honorários de sucumbência.

5. Pondera, ainda, que eventual acolhimento do pedido levará à errônea interpretação de que os honorários sucumbenciais em ações envolvendo órgãos da Administração Pública Federal perfazem receita da União.

6. Adverte que os honorários de sucumbência de advogados públicos em nada diferem dos percebidos pelos advogados do setor privado, igualmente se caracterizando como receita privada. Segundo atesta, os valores não se confundem com o subsídio decorrente do vínculo estatutário.

7. Por fim, a Consulente informa que reúne membros da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, dos Procuradores Federais e da Procuradoria do Banco Central. A atual composição da Associação resulta da unificação de duas entidades anteriormente distintas, a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE) e a Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF), o que lhe dá ampla legitimidade para representar os interesses dos advogados públicos federais.

8. Diante desse quadro, formula os seguintes quesitos a serem respondidos ao final da presente Consulta:

i) A norma geral sobre a destinação dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos, instituída pelo artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil, possui vício de inconstitucionalidade formal?



ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

ii) A parcela referente aos honorários sucumbenciais viola o regime de subsídios, esposado pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal?

iii) O repasse dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos federais é incongruente com a natureza estatutária do vínculo? Há ofensa à unicidade do regime jurídico dentre os servidores públicos da União?

9. Sem mais, passa-se à análise do tema.



+ + +

PARECER

*HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS PERCEBIDOS POR
ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS. LEI Nº 13.327/16.
CONSTITUCIONALIDADE.*

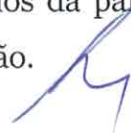
I – ENUNCIÇÃO DO DIREITO POR NORMA GERAL – ARTIGO 85, § 19, DO CPC/2015. EFICÁCIA CONTIDA. REGULAMENTAÇÃO PELA LEI Nº 13.327/2016. AUSÊNCIA DE AFRONTA AOS ARTIGOS 37, X, E 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO.

10. Numa primeira aproximação, verifica-se que a ilustre Chefe do Ministério Público Federal sustenta que a norma do artigo 85 do Código de Processo Civil incidiria em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

11. A alegação, todavia, não se sustenta.

12. Com efeito, o Código de Processo Civil, na condição de veículo normativo definidor de regras gerais de direito processual, é meio legítimo para consagrar, em abstrato, dispositivos referentes à forma de remuneração e de distribuição dos ônus sucumbenciais nas demandas judiciais.

13. Deste modo, o CPC prevê, ao longo do seu artigo 85, o regime de condenação em honorários advocatícios da parte litigante que sai como vencida, ainda que parcialmente, ao final da ação.



ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

14. Fê-lo, é verdade, seguindo a trilha aberta pela Lei nº 8.906/94 – o Estatuto da OAB e da Advocacia, que de maneira inovadora já havia transferido a titularidade dos honorários aos advogados da causa, numa evolução dogmática e legislativa que não passou despercebida pela jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça, para quem "*o direito aos honorários de sucumbência, nos primórdios de nossa jurisprudência, pertencia à parte vencedora, que com a honorária recebida atenuava suas despesas com a contratação de advogado. Houve evolução legislativa e jurisprudencial e atualmente os honorários, sejam sucumbenciais ou contratuais pertencem aos advogados, que em nome próprio podem pleitear a condenação da parte sucumbente*". (**Recurso Especial nº 1062091/SP**, Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJ 21/10/2008).

15. No que se refere aos advogados públicos, é certo, limitou-se o Código de Ritos a veicular, no § 19 do referido artigo 85, a mudança na titularidade e na destinação dos honorários nas causas que envolvem a Fazenda Pública.

16. Não há dúvidas, pois, que a presença de preceito legal desta natureza se afigura legítima no âmbito de uma lei de caráter geral, que não impõe, de forma direta e compulsória, um comportamento a ser obedecido de imediato pelo destinatário da norma, eis que fica a depender, inexoravelmente, da edição de uma lei específica em cada uma das esferas autônomas da Federação.

17. Daí porque, em respeito à regra da reserva de iniciativa, a norma geral do CPC não pretendeu revestir-se de aplicabilidade imediata, mas cometeu a uma norma específica, a ser encaminhada necessariamente pelo Chefe do Poder Executivo de cada ente, a regulamentação do pagamento de honorários aos respectivos advogados públicos.

18. Longe de ferir a reserva de iniciativa, portanto, o novo Código de Processo Civil veio de obedecer à norma constitucional.

ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

19. No contexto do ente federal, o veículo normativo que estatui os critérios para o repasse e a divisão dos honorários é a Lei nº 13.327/16, sendo certo que a alteração do regime remuneratório somente se concretizou após sua edição, em observância à reserva de iniciativa, vez que é sabido que projeto de lei restou devidamente encaminhado ao Congresso Nacional pelo Exmo. Sr. Presidente da República, nos exatos termos do art. 61, § 1º, inciso I, da Carta de 1988.

20. De outra banda, não é difícil observar que, com relação à exigência do art. 61, § 1º, da Carta Magna, o requisito de lei específica restou igualmente preenchido com a Lei nº 13.327/16, que trata exclusivamente do regime jurídico dos advogados públicos federais, nele inserida a forma como os honorários devem ser repassados aos respectivos servidores da União.

21. Fácil verificar, portanto, que a legislação impugnada não incide em qualquer óbice formal, revestindo de plena legitimidade para gerar efeitos no ordenamento jurídico nacional.

II – EQUÍVOCO DA CARACTERIZAÇÃO COMO RENÚNCIA TÁCITA DE RECEITA PÚBLICA. NATUREZA PRIVADA DA RECEITA AUFERIDA COM VERBAS SUCUMBENCIAIS.

22. No segundo fundamento desenvolvido na ação declaratória proposta pelo órgão ministerial, sustenta-se que a Lei nº 13.327 representa uma renúncia tácita de receita, o que restaria vedado pela norma constitucional maior.

23. Neste particular, cumpre registrar que, na sistemática criada pela benfazeja Lei nº 13.327/16, a verba honorária não é despesa pública, eis que, conforme já mencionado, não é arcada pelo Poder Público.

24. Por igual, não se encaixa em nenhuma categoria de receita pública.



ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

25. De fato, não se enquadra como receita corrente, pois não decorre do exercício de poder impositivo, da exploração do patrimônio estatal, nem da exploração de atividades econômicas (Lei n. 4.320/64, art. 11, § 1º).

26. Outrossim, não integra o conceito de receita corrente, que se origina (i) pela constituição de dívidas, (ii) pela aquisição de bens e direitos pela entidade política, (iii) pelas transferências de recursos advindos de outras pessoas de direito público ou privado para arcar com despesas de capital e (iv) por superávit orçamentário (Lei n. 4.320/64, art. 11, § 2º).

27. Assim, ao revés do que afirmado na peça exordial da ADIN, não se pode falar aqui em renúncia de receita, prevalecendo, no ponto, o quanto previsto na legislação em vigor, no sentido de tratar os honorários advocatícios pagos aos advogados públicos como verba privada destinada aos integrantes da categoria profissional, o que a exclui, inclusive, do teto remuneratório.

28. Da mesma forma, não procede a alegação apontada na peça vestibular no sentido de que *“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)”*.

29. Ora, cuida-se de argumento de índole estritamente administrativa, cuja crítica refoge ao exercício de aferição de constitucionalidade da Lei em comento.

30. E, a rigor, a censura quanto à utilização da estrutura administrativa da Advocacia Pública para a cobrança dos honorários jamais teria o condão de levar à inconstitucionalidade do art. 85, § 19, do CPC/2015, na exata medida em que não há relação de interdependência ou causalidade entre as alegações. Eventuais distorções poderão ser corrigidas pelos mecanismos tradicionais de controle de Administração Pública.

III – AUTONOMIA DAS VERBAS SUCUMBENCIAIS EM RELAÇÃO AO SUBSÍDIO. CONSEQUENTE EXCLUSÃO DOS HONORÁRIOS AO CÔMPUTO DA REMUNERAÇÃO PARA FINS DE SUBMISSÃO AO TETO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO CONTROLE DA GESTÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS.

31. A inconstitucionalidade da atual disciplina jurídica sobre a distribuição dos honorários sucumbenciais nos litígios da Administração Pública Federal também é arguida sob o aspecto da vedação aos acréscimos sobre o subsídio fixado em parcela única

32. A fim de verificar se as normas em apreço ferem a caracterização constitucional de “subsídio”, é legítima a incursão histórica ao momento em que este conceito remuneratório foi inserido no texto da Carta Maior pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

33. Com tal intuito, recorre-se à Exposição de Motivos da Proposta de Emenda encaminhada ao Congresso Nacional. Neste sentido, a proposta que resultou na EC nº 19/98 veiculava aquilo que se intitulou de Reforma Administrativa, enfatizando a remodelação da gestão pública e a revisão do regime jurídico de servidores.

34. Por várias vezes, a Exposição de Motivos reitera a busca pela eficiência, sob a forma de desburocratização¹.

35. No que tange à nova abordagem sobre a política remuneratória de servidores públicos, elenca o resultado pretendido, *verbis*:

“Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão

¹ Publicação original no Diário do Congresso Nacional- Seção 1 - 18/8/1995, Página 18852 (Exposição de Motivos). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>.

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional”.

36. Nesse diapasão, impende concluir que os objetivos perseguidos são respeitados pela legislação infraconstitucional em análise, em face da qual não se poderia cogitar de situação de excesso, tampouco, em perspectiva mais ampla, de desmoralização da categoria.

37. Muito ao contrário, a legislação em vigor vai ao encontro da intenção original do Constituinte, na medida em que o pagamento dos honorários aos advogados públicos depende da excelência da atuação e da obtenção de resultados favoráveis no exercício da defesa em juízo dos interesses do Estado.

38. A justificativa para edição da EC nº 19/98 vai além e consagra a multiplicidade de regimes jurídicos a serem destinados aos servidores públicos, nos seguintes termos:

“A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, se caracterizou pela **ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista**, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.

A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.

A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos.

Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem” (grifos nossos).

39. Ora, diante da clara manifestação do Poder Constituinte derivado, não se pode aceitar a tese de que o artigo 39, instituído com o espírito de adequar o tratamento jurídico de cada categoria à realidade fática dos serviços prestados, possa servir de parâmetro para atestar a invalidade de dispositivos infraconstitucionais editados com o fito de, observando as particularidades da atividade desenvolvida pelos advogados públicos, prever o recebimento de parcela decorrente de sua taxa de êxito em seus pleitos judiciais.

40. Tendo em mente as finalidades coligidas pelo Constituinte, impede proceder à análise do artigo 39, da Constituição Federal, cuja redação da pela EC nº 19/98.

41. No particular, no que tange ao § 1º do art. 39, avultam as balizas segundo as quais deve ser definida a parcela fixa do vencimento, bem como as demais verbas:

“§ 1º A fixação dos padrões de vencimento 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**”.



ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

42. A despeito da linha argumentativa desenvolvida pela ilustre Procuradora-Geral da República², o certo é que a Lei nº 13.327/2016 não suscita, sob qualquer ângulo, violação ao art. 39, § 1º, CF.

43. Ao revés, concretiza uma das peculiaridades do *munus* da advocacia, em que o montante auferido com o êxito na demanda não é mero adicional fortuito, mas decorrente do trabalho desenvolvido pelos advogados públicos em juízo.

44. Mas não é tudo. Note-se que o § 3º do referido artigo ainda excetua do regime de subsídios uma série de garantias do artigo 7º, relacionadas aos direitos básicos dos trabalhadores, a saber:

“§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no **art. 7º**, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, **podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.**”

45. Nesse novo contexto constitucional, exsurge a compreensão de que não há qualquer impedimento à interpretação no sentido de que a percepção de honorários seja compreendida como mais uma exceção ao regime de subsídio por parcela única, justamente em função da natureza do cargo, em consonância com o espírito do Constituinte.

46. De outra banda, pela leitura sistemática do art. 39 resta claro que também inexistente vedação à criação de exceções à parcela única do subsídio, desde que seja com intuito de garantir que a remuneração seja consentânea com a justa contrapartida aos serviços prestados e em consideração às particularidades da categoria.

² Consta da exordial: “(...) 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”.

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

47. Confira-se, ainda, o teor do § 4º, também acrescido pela EC 19/98, por meio do qual se impõe a concepção vigente sobre subsídio³:

“§ 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.”

48. Ora, não se pode perder de vista que a intenção que subjaz a essa regra não deve ser interpretada como uma tentativa de criação de um regime rígido e uniformizador, pois tal tendência normativa foi afastada pelos elaboradores da EC 19/98, conforme trecho acima destacado de sua Exposição de Motivos⁴.

49. Sob outra óptica, infere-se que a *ratio legis* da criação do subsídio seria evitar a concessão excessiva de benefícios, ‘penduricalhos’, às custas dos cofres públicos. Sobre o tema, observa, com propriedade, Marçal Justen Filho:

“A Emenda Constitucional 19/98 adotou a figura do ‘subsídio’ para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia, nos termos do §4º do art. 39 da CF/1988. **No passado, era usual a fixação de um ‘vencimento-base’ de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.**

Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

³ Ressalte-se, por oportuno, que a vinculação dos advogados públicos federais ao disposto no art. 39, §4 decorre de previsão expressa no art. 135, também da Constituição Federal: “Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II [Da Advocacia Pública] e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º”.

⁴ Corroborar para essa interpretação o seguinte tópico dos ‘resultados esperados da reforma administrativa’ da Exposição de Motivos da EC nº 19/98: “romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que **contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória**”.

ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), **abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem**". (In: **Curso de Direito Administrativo**, 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 1.001)

50. Aqui, como se vê, é válido destacar que o instituto dos honorários se apresenta como verba adicional pela qualidade do serviço prestado, **em nada remetendo a uma benesse de origem duvidosa**, que soaria írrita ao princípio da isonomia.

51. Ademais, inegável que a criação de uma parcela fixa de subsídio serviu como um mecanismo de maior **controle da Administração Pública sobre o dispêndio com seus quadros**. No entanto, como se demonstrou, a pretensão de gestão dos recursos públicos destinados ao pagamento não se exerce sobre os honorários, **pois a União não mais os incorpora como receita**.

52. Em verdade, por terem fontes completamente distintas, subsídios e honorários não possuem a mesma natureza jurídica.

53. A remuneração é fixa, certa e invariável, paga pelo ente público empregador como retribuição pecuniária pelo exercício do cargo.

54. A sucumbência, por sua vez, decorre da lei processual civil, é eventual, incerta e variável, paga pela parte sucumbente no processo. Logo, não se insere no conceito de remuneração e sequer dele se aproxima.

55. Aliás, a melhor exegese de todo o regime instituído pela legislação de regência aponta não só para a inequívoca titularidade dos advogados públicos, mas também para a certeza de que os valores recebidos a título de sucumbência não compõem os vencimentos para quaisquer efeitos: afinal, não são pagos pelo ente público que os remunera.

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

56. Nada obstante, a premissa do necessário controle de verbas que perpassam a estrutura da Administração Pública não foi de todo afastada pela atual regulamentação.

57. Ao instituir a vinculação entre o Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA), a AGU e o Ministério da Fazenda, a Lei nº 13.327/16, visa justamente a permitir critérios objetivos para o repasse.

58. Se a legislação combatida pretendesse instaurar a ‘farra dos penduricalhos’, tal como faz crer a douta PGR, não teria criado um órgão para fiscalizar as transferências, tampouco teria promovido a distribuição mediante rateio.

IV – COMPATIBILIDADE DO REPASSE DE HONORÁRIOS COM O VÍNCULO ESTATUTÁRIO. DEFINIÇÃO LEGAL DA DESTINAÇÃO DA VERBA PARA CADA CARREIRA. LEGÍTIMO SISTEMA DE INCENTIVOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO.

59. A PGR se vale da unicidade do regime estatutário para sustentar que o recebimento dos honorários cria um tratamento jurídico diferenciado para os advogados públicos federais, por exemplo, em relação aos defensores públicos da União.

60. Esse argumento, todavia, também não se sustenta, na exata medida em que compete a cada órgão – em virtude da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para dispor sobre a questão – determinar a destinação das verbas honorárias.

61. Tome-se, à guisa de exemplo, o regime jurídico-funcional relativo à Defensoria Pública da União, instituído pela Lei Complementar nº 80/1994. No que se refere aos honorários decorrentes das ações defendidas pela instituição, o art. 4º, inciso XXI, preceitua:

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

“Art. 4º. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores”.

62. Como se pode perceber, é plenamente compatível com o ordenamento constitucional que as instituições responsáveis por prestar assistência jurídica ao Poder Público em todos os níveis da federação determinem a forma de autogestão dos valores percebidos a título de honorários sucumbenciais, nos termos da lei.

63. Em outras palavras, não há óbice constitucional para que as verbas honorárias, de natureza privada, sejam destinadas a fundos que criam benefícios aos próprios membros da carreira de Defensor Público, como prevê a legislação em vigor.

64. No caso das carreiras da advocacia pública, a redistribuição da verba a partir de uma forma especial de rateio certamente se consubstancia na criação de um sistema de incentivos, a fim de que o patrocínio de causas se realize da forma mais eficiente possível.

65. A matéria não é nova perante o egrégio Supremo Tribunal Federal.

66. Quando ainda integrava honrosamente aquele ilustrado Colegiado, tive a oportunidade de relatar recurso extraordinário que cuidava do tema e, já àquela altura, pude externar meu entendimento acerca da constitucionalidade do pagamento de honorários aos procuradores do Estado de São Paulo.

67. Confira-se, a propósito, o sumário da decisão:



ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

“ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORES ESTADUAIS. "VERBA HONORÁRIA". PRETENDIDA INCLUSÃO NO CÁLCULO DO "TERÇO DE FÉRIAS" PREVISTO NO ART. 7º, XVII, C/C ART. 39, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. **Vantagem distribuída aos membros da categoria, a título de estímulo, por meio de rateio do montante da verba paga ao Estado pelas partes sucumbentes,** na forma prevista em legislação especial que não prevê a sua inclusão no cálculo do "terço de férias". Circunstância suficiente para afastar a incidência, no caso, dos dispositivos constitucionais em referência. Recurso não conhecido.”
(Recurso Extraordinário nº 217.585, Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 28/09/1999, DJ de 10/12/1999)

68. O trecho a seguir sintetiza o meu entendimento, merecendo reprodução *in litteris*:

“Na verdade, a parcela da remuneração dos Procuradores conhecida como ‘verba honorária’ resulta do rateio dos honorários advocatícios atribuídos ao Estado nas lides judiciais em que sai vencedor, o qual é feito entre os Procuradores em atividade e aposentados, em forma de quotas mensais, conforme estabelecido na LC n. 93/74, com a redação dada pela LC n. 205/79.
Sendo assim, é fora de dúvida que não se trata de vantagem funcional sujeita às normas gerais disciplinadoras de remuneração dos servidores públicos, mas de estímulo instituído, em valor obviamente variável, regulado por legislação específica (...).”

69. Ulteriormente, o egrégio Supremo Tribunal Federal veio de revisitar o tema no julgamento do Recurso Extraordinário nº 407.908/RJ, relatado pelo eminente Ministro Marco Aurélio perante a colenda 1ª Turma.

70. No referido precedente, o recurso extraordinário sob exame impugnava acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que havia declarado “afrenta ao princípio da moralidade” na realização de acordo judicial com parcelamento de dívida no qual estava previsto o direito à

ADVOCACIA

ILMAR GALVÃO

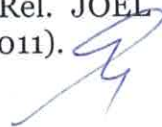
sucumbência como titularidade do procurador de uma sociedade de economia mista.

71. O acórdão restou reformado na linha do voto-condutor de fina lavra do Relator, tendo-se assentado que *“implica violência ao artigo 37, cabeça, da Constituição Federal a óptica segundo a qual, ante o princípio da moralidade, surge insubsistente acordo homologado em juízo, no qual previsto o direito de profissional da advocacia, detentor de vínculo empregatício com uma das partes, aos honorários advocatícios”*.

72. Conquanto referente a procurador de entidade paraestatal, o certo é o entendimento do STF tem permeado a questão do direito aos honorários de sucumbência pelos advogados públicos nos diversos tribunais brasileiros.

73. De fato, em demanda na qual se discutia a titularidade dos honorários sucumbenciais decorrentes de causa em que contendiam o Município de Alto Bela Vista/SC e a União Federal, o egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região deixou consignado:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. NATUREZA ALIMENTAR. ADVOGADO PÚBLICO. TITULARIDADE EXCLUSIVA. LEI 8.906, ART. 23.1. A verba de sucumbência, cuja natureza é alimentar, pertence unicamente ao advogado ou à sociedade de advogados que atuou no processo de conhecimento, constituindo-se direito autônomo destes, como dispõe o art. 23 do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906).2. Embora tenha a parte legitimidade concorrente para a execução da verba honorária de sucumbência, a titularidade sobre os valores é exclusiva do advogado, razão pela qual poderia, sim, a requisição apontar como beneficiário o patrono da parte.3. Agravo de instrumento provido, para que conste, como beneficiário da verba honorária, o advogado - e ora agravante - Evandro Luis Benelli.” (AG 384423720104040000, Rel. JOEL ILAN PACIORNIK, 1ª Turma, publ. D.E. 02/03/2011).



ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

74. Do outro extremo do território, cita-se precedente em demanda objetiva julgada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, sumariado na seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCURADORES DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PAGAMENTO POR SUBSÍDIO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - Rejeita-se a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido tendo em vista que a norma constitucional inobservada é de reprodução obrigatória na Constituição Estadual. II - A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue ação direta de inconstitucionalidade contra lei que dispõe sobre a remuneração dos Procuradores de Estado. III - Os Advogados Públicos, categoria da qual fazem parte os Procuradores de Estado, fazem jus ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência, sem que haja ofensa ao regime de pagamento do funcionalismo público através de subsídio ou de submissão ao teto remuneratório, tendo em vista que tal verba é variável, é paga mediante rateio e é devida pelo particular (parte sucumbente na demanda judicial), não se confundindo com a remuneração paga pelo ente estatal.” (ADI 30.721/2010, Rel. Des. Paulo Sérgio Velten Pereira publ. 15/08/2012).

75. Nada obstante os julgados em favor da titularidade em comento, insiste o MPF numa suposta configuração de conflito de interesses entre o representante, advogado público, e a entidade representada.

76. A formulação desse argumento do conflito de interesses parte da premissa de que os advogados públicos necessariamente priorizarão a majoração dos honorários e não o melhor atendimento ao interesse público.

ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

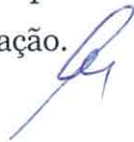
77. À luz da classificação proposta pela Teoria da Argumentação, o prenúncio de que a titularidade dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos conduzirá a um conflito de interesse configura a falácia da 'ladeira escorregadia' (*slippery slope argument*)⁵. Isso ocorre porque os interlocutores estabelecem um nexo de causalidade direta e necessária entre dada situação e as piores consequências que dela podem advir.

78. No caso em apreço, a pressuposição de que causídicos adotarão estratégias de litigância temerárias a partir do momento em que passem a receber honorários nada mais é do que a desqualificação de um fato – a previsão legal do repasse – mediante a criação, **meramente retórica**, de um vínculo *inescapável* a um resultados indesejados – o desrespeito ao interesse público.

79. Trata-se de conclusão não apenas despida de qualquer nexo de causalidade, mas que, em verdade, contraria a realidade dos fatos de que os advogados públicos brasileiros realizam um trabalho de excelência na defesa intransigente dos interesses do Estado, sendo uma categoria exemplar de nosso funcionalismo público.

80. Não se mostra crível, portanto, a tese *ad terrorem* desenvolvida pelo *parquet* em sua exordial.

81. A sucumbência não tem natureza jurídica pública; não se origina de verba pública; seu valor não passa a integrar patrimônio público; o repasse aos procuradores públicos não lhe transmuda sua natureza e não se insere no conceito de remuneração.



⁵ Cf. LODE, ERIC. *Slippery Slope Arguments and Legal Reasoning*. California Law Review, v. 86, 1999, pp. 1469-1544. Para uma classificação detalhada das fálacias argumentativas, ver VAN EEMEREN, F.H.; GARSSSEN, B.; KRABBE, E.C.W.; SNOECK HENKEMAN F.A.; VERHEIJ, B.; WAGEMANS, J.H.M. *Handbook of Argumentation Theory*. Springer Netherlands, 2014.

ADVOCACIA
ILMAR GALVÃO

82. E se não é pública em sua origem, igualmente não pode ser considerada pública em sua destinação. Enfim, tem o advogado público o direito de receber os honorários de sucumbência, e os valores assim recebidos não se inserem no conceito de “remuneração” para quaisquer incidências de teto salarial.

+ + +

RESPOSTA AOS QUESITOS

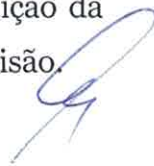
Diante de tudo quanto exposto, apresentam-se as seguintes respostas aos quesitos da seguinte forma:

i) A norma geral sobre a destinação dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos, instituída pelo artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil, possui vício de inconstitucionalidade formal?

Definitivamente, não se verifica a ausência de higidez constitucional.

Com efeito, na condição de norma geral de direito processual, o indigitado dispositivo legal, de forma programática, conferiu à legislação específica o repasse das verbas sucumbenciais aos advogados públicos, exigindo, portanto, a observância da regra de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo de cada uma das unidades federativas.

No âmbito da União Federal, a distribuição se deu com a edição da Lei nº 13.327/16, razão pela qual não se pode falar em ilegitimidade da previsão.



ADVOGACIA
ILMAR GALVÃO

ii) A parcela referente aos honorários sucumbenciais viola o regime de subsídios, esposado pelo art. 39, §4º, da Constituição Federal?

A resposta é desenganadamente negativa.

O regime de subsídios diz respeito aos pagamentos realizados pelo Poder Público, preservando de desembolsos indevidos e da criação de diversas parcelas vencimentais.

Não inclui, portanto, eventuais verbas de caráter privado, devidas em razão da atividade desenvolvida pelo servidor público e do grau de sua produtividade.

iii) O repasse dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos federais é incongruente com a natureza estatutária do vínculo? Há ofensa à unicidade do regime jurídico entre os servidores públicos da União?

Não, é plenamente compatível com o ordenamento constitucional que as instituições responsáveis por prestar assistência jurídica ao Poder Público em todos os níveis da federação determinem a forma de autogestão dos valores percebidos a título de honorários sucumbenciais.

É o parecer, s.m.j.

Brasília, 16 de abril de 2019.

ILMAR NASCIMENTO GALVÃO

Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal (STF)