

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
AM. CURIAE. : **ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS**
ADV.(A/S) : **HUGO MENDES PLUTARCO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES**
ADV.(A/S) : **CRISTIANO REIS GIULIANI**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO E**
INTDO.(A/S) : **FORUM NACIONAL DE ADVOCACIA PUBLICA**
ADV.(A/S) : **JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO E**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS**
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
INTDO.(A/S) : **SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO BINENBOJM**

ADI 6053 / DF

INTDO.(A/S) :CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS
ADVOCATÍCIOS - CCHA

ADV.(A/S) :HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S)

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei

ADI 6053 / DF

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, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO (Relator). O Ministro ROBERTO BARROSO acompanhou o voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES com ressalvas.

Brasília, 24 de junho de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS
ADV.(A/S)	: HUGO MENDES PLUTARCO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM
ADV.(A/S)	: CRISTIANO REIS GIULIANI
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: FORUM NACIONAL DE ADVOCACIA PUBLICA FEDERAL
ADV.(A/S)	: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS - ANAFE
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL
ADV.(A/S)	: GUSTAVO BINENBOJM

ADI 6053 / DF

INTDO.(A/S) : CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS
ADVOCATÍCIOS - CCHA

ADV.(A/S) : HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

A Procuradora-Geral da República ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, questionando a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 23 da Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia –, 85, § 19, da Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil –, 27 e 29 a 36 da Lei nº 13.327/2016. Eis o teor dos preceitos questionados:

Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil

Artigo 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.

Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia

Artigo 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 nº 13.327/2016

Artigo 27 – Este Capítulo dispõe sobre o valor do subsídio, o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência e outras questões que envolvem os

ADI 6053 / DF

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.

[...]

Artigo 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.

Artigo 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 artigo 37-A da Lei nº 10.522, de 9 de julho de 2002.

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

Artigo 31. Os valores dos honorários devidos serão

ADI 6053 / DF

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.

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

ADI 6053 / DF

Artigo 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.

Artigo 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

ADI 6053 / DF

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*.

Artigo 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.

Artigo 36. O CCHA apresentará ao Advogado-Geral

ADI 6053 / DF

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.

Discorre a respeito da natureza jurídica e da finalidade dos honorários de sucumbência. Salienta que, inicialmente, destinavam-se ao ressarcimento da parte vencedora considerados os gastos decorrentes da contratação de advogado, visando a reparação integral a quem fora lesado ou acionado indevidamente em sede judicial.

Conforme narra, a problemática alusiva à titularidade dos valores foi, durante muito tempo, objeto de debates, tendo o legislador, com o Código de Processo Civil de 2015, assentado o caráter de contraprestação, de natureza alimentar, dos honorários sucumbenciais. Sublinha serem devidos ao advogado em razão dos serviços prestados no curso do processo. Ressalta que, enquanto profissionais da advocacia respondem, no âmbito da iniciativa privada, pelas despesas logísticas e operacionais ínsitas ao exercício da profissão, os

ADI 6053 / DF

advogados públicos têm todos os encargos da atividade suportados pela Administração Pública.

Segundo assevera, a Lei nº 13.327/2016 – a dispor sobre os honorários advocatícios de sucumbência no âmbito das causas em que forem partes a União, autarquias e fundações federais –, embora tenha implicado renúncia de receita, não revogou o artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, no qual reconhecida, de forma expressa, a titularidade da União sobre as verbas – de natureza pública.

Aponta inconstitucional, sob o ângulo formal, o artigo 89, § 19, do Código de Processo Civil, de iniciativa parlamentar, a prever o direito de os advogados públicos perceberem honorários sucumbenciais, ante o reconhecimento do caráter remuneratório da verba. Menciona precedentes do Supremo. Diz da necessidade de edição de lei específica para ter-se a fixação ou a alteração do patamar estipendiário de servidores públicos, na forma artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Frisa caber ao Presidente da República a iniciativa legiferante, constitucionalmente reservada, para dispor sobre a remuneração dos advogados públicos, uma vez agentes públicos vinculados ao Poder Executivo – artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Lei Maior.

Argui a inconstitucionalidade material dos artigos 27 e 29 da Lei nº 13.327/2016 e, por arrastamento, 30 a 36 do mesmo diploma, afirmando violados os artigos 37, inciso XI, e 39, parágrafos 1º, 4º e 8º, da Constituição Federal. Destaca a incompatibilidade da percepção de honorários de sucumbência com o regime de subsídios ao qual submetidos os Advogados da União, Procuradores Federais e Procuradores da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, a teor do artigo 135 da Lei Maior. Aduz que o regime de subsídio, instituído com o propósito de vedar o recebimento de contraprestação em parte variável e favorecer a transparência na gestão dos gastos

ADI 6053 / DF

públicos, implica a adoção de parcela única a título de pagamento pelo desempenho das atribuições do cargo, inadmitindo-se, por consequência, a percepção de vantagens ou acréscimos permanentes de cunho remuneratório. Frisa a possibilidade de os valores recebidos sob a rubrica de honorários de sucumbência, acrescidos ao subsídio mensal dos advogados públicos federais, alcançarem montante superior ao teto constitucional. Realça a submissão da totalidade dos servidores públicos da União ao regime jurídico estatutário, tendo a Lei nº 13.327/2016 conferido aos advogados públicos tratamento diverso daquele atribuído às demais carreiras do Executivo, em descompasso com o princípio da isonomia.

Alega ofensa ao princípio republicano – artigo 1º da Constituição Federal –, bem assim aos demais princípios que dele decorrem e regem a Administração Pública, sobretudo o da impessoalidade – artigo 37, cabeça, da Lei Maior. Afirma indispensável separar os interesses pessoais dos agentes públicos e os fins perseguidos pela Administração. Sustenta que os dispositivos impugnados, ao admitirem a obtenção de vantagem financeira dissociada dos subsídios conferidos aos integrantes da categoria e ligada ao sucesso em determinadas causas, propiciam o surgimento de conflitos de interesses consideradas as esferas pública e privada.

Assinala imprópria a vinculação, à Advocacia-Geral da União, do denominado Conselho Curador de Honorários Advocatícios – CCHA, pessoa jurídica de direito privado instituída pela Lei nº 13.327/2016, dela recebendo apoio técnico, administrativo e operacional, ausente interesse público a justificá-lo.

Sob o ângulo do risco, refere-se à necessidade de resguardar o erário, levando em conta a percepção, pelos advogados públicos, de valores titularizados pela União, em detrimento do Tesouro.

ADI 6053 / DF

Requeru, liminarmente, a suspensão da eficácia dos artigos 23 da Lei nº 8.906/1994, 85, § 19, da Lei nº 13.105/2015, 27 e 29 a 36 da Lei nº 13.327/2016. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Em 20 de dezembro de 2018, o Ministro Presidente, em regime de plantão judicial, acionou o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

Vossa Excelência, em 1º e 18 de fevereiro de 2019, deferiu o ingresso, como terceiros interessados, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB e da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais, respectivamente.

O Presidente da República sustenta a higidez dos preceitos impugnados. Conforme assevera, o artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil constitui norma de natureza processual – circunstância a atrair a competência legiferante privativa da União –, inexistindo restrição constitucional quanto à iniciativa. Argumenta ter o legislador atendido ao requisito da especificidade ao condicionar, à edição de lei própria, a efetivação do direito à percepção, pelos advogados públicos, de honorários sucumbenciais – os quais, sublinha, não ostentam caráter remuneratório. Enfatiza que a superveniência do diploma processual de 2015 e da Lei nº 13.327/2016 forneceu, em sede legislativa, solução definitiva à controvérsia acerca da titularidade da verba honorária. Ressalta a natureza extraordinária da parcela, cuja percepção, conforme entende, revela-se compatível com o regime remuneratório previsto no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, considerada a interpretação sistêmica dos preceitos pertinentes. Aponta a

ADI 6053 / DF

legitimidade da opção legislativa questionada, tida como incentivo à prestação eficiente do serviço pelos membros das carreiras jurídicas do Estado.

O Congresso Nacional opina pela improcedência do pedido. Discorre sobre a tramitação do projeto de lei alusivo ao Código de Processo Civil de 2015, cujo artigo 85, § 19, teria sido resultado de emenda parlamentar hígida e regular, não havendo ocasionado aumento de despesa, única vedação, consoante afirma, imposta pela Constituição Federal. Tece comentários a respeito do princípio da separação dos poderes e dos limites da jurisdição constitucional, salientando a representatividade democrática ínsita às deliberações políticas parlamentares.

Em 8 de abril de 2019, a Procuradoria-Geral da República, reiterando as razões veiculadas na peça primeira, requereu prioridade na tramitação, com o imediato exame do pedido de implemento de medida acauteladora, ante o alegado perigo de dissipação do patrimônio público.

No dia 12 imediato, Vossa Excelência acolheu pedidos de intervenção, como terceiros interessados, do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ, da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, do Fórum Nacional da Advocacia Pública – FORUM, da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM, da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da improcedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

Constitucional. Artigos 85, § 19, da Lei no 13.105/2015; 23, da Lei no 8.906/1994; 27, e 29 a 36 da Lei

ADI 6053 / DF

no 13.327/2016. Dispositivos que consolidaram, no ordenamento jurídico federal, o direito dos advogados públicos das carreiras jurídicas federais a receber, a título próprio, os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais. Mérito. Legitimidade formal do art. 85, § 19, do CPC/15. Compatibilidade do modelo da Lei nº 13.327/2016 com o regime estatutário, em geral, e de retribuição por subsídios, em especial. Verba sucumbencial configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente extensível aos profissionais vinculados ao poder público, ante a natureza extraorçamentária do seu pagamento. Além de originado de fonte alheia ao orçamento público, os valores pagos aos integrantes das carreiras jurídicas são regularmente divulgados no Portal de Transparência do Governo Federal. Os incentivos à performance e à elevação do padrão de litigância justificam o pagamento da verba sucumbencial, sob o fundamento da eficiência. Inequívoca separação entre remuneração pública – por subsídio – da percepção de honorários. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela improcedência do pedido veiculado pela requerente.

Em 23 de abril de 2019, Vossa Excelência liberou o processo para inserção na pauta dirigida do Pleno.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado.

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

HONORÁRIOS DA 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.

A ação direta de inconstitucionalidade versa a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 27 e 29 a 36 da Lei nº 13.327/2016, a disporem sobre a percepção, por advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência judicialmente fixados nos processos em que forem parte a União, autarquias e fundações federais, bem assim a instituição e o funcionamento do denominado Conselho Curador dos Honorários Advocáticos – CCHA, pessoa jurídica de direito privado vinculada à Advocacia-Geral da União e responsável pela operacionalização da distribuição, “para toda a classe da Advocacia Pública”, das verbas relativas aos honorários.

Impugna-se também o artigo 23 da Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia –, no que, ao prever serem devidos ao advogado os valores judicialmente fixados em razão dos serviços prestados no curso do processo, direciona à conclusão normatizada pelo § 19 do artigo 85 da Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil –, segundo o qual “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

A matéria é sensível, e o pronunciamento do Supremo, inadiável, afetando diretamente as estruturas da Administração Pública em todos os

ADI 6053 / DF

níveis, especialmente no atual contexto de grave e renitente crise econômica, agravada por outra ainda mais nefasta em termos de Estado Democrático Direito, de caráter ético, a indicar o abandono de princípios, a perda de parâmetros, a inversão de valores, desaguando em indesejável confusão entre as esferas pública e privada.

Sob o ângulo formal, questiona-se a constitucionalidade do § 19 do artigo 85 do Código de Processo Civil, considerada problemática alusiva à usurpação da iniciativa do Chefe do Executivo.

Atentem para o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, a impor a necessidade de edição de lei específica, de iniciativa reservada ao Presidente da República, para fixar ou alterar o patamar estipendiário de servidores públicos vinculados ao Executivo.

Ao conferir ao Presidente da República a prerrogativa para instaurar o processo legislativo, o preceito visa preservar a autonomia funcional, administrativa e financeira, uma vez que os projetos apresentados ao Legislativo consubstanciam o instrumento formal do exercício do poder de escolha dos interesses a serem juridicamente tutelados, democraticamente legitimado a partir do sufrágio popular e universal. É dizer: vedação a tentativas de manietar o Executivo mediante a supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe do Poder no desempenho da função de gestor superior da Administração, ante a necessidade de proteger o ideal de independência entre os poderes.

Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de Direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 724/RS, relator o ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 27 de abril de 2001, ação direta de inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora a ministra Ellen Gracie, com acórdão veiculado no Diário da Justiça em 25 de maio de 2007, e ação direta de inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator o ministro Eros Grau, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 24 de agosto de 2007.

ADI 6053 / DF

Ao prever, no âmbito do Código de Processo Civil e em termos genéricos e abstratos, o direito dos advogados públicos à percepção de honorários sucumbenciais, “nos termos da lei”, o legislador não promoveu acréscimo à remuneração de servidores, não tendo sequer vinculado ou obrigado o Executivo nesse sentido.

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 “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 outros quadros suplementares em extinção.

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

Sob o ângulo material, a constitucionalidade deste e dos demais dispositivos indicados na peça primeira há de ser analisada com maior prudência, competindo a este Tribunal perquirir – à luz da natureza da relação mantida entre o Estado e os membros da Advocacia Pública e dos princípios constitucionais a vincularem a atuação da Administração – se a percepção, pelos advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência, alusivos a processos nos quais tenham atuado no exercício do cargo, revela-se compatível com a ordem jurídica constitucional.

“Nada nasce sem causa, mas tudo surge por alguma razão”. Atribuída ao filósofo materialista grego Leucipo de Mileto, a construção veio a ser reafirmada pouco tempo depois por Demócrito de Abdera, pensador atomista tido como o pai da ciência moderna, segundo o qual “nada nasce do nada, nada retorna ao nada”.

A referência justifica-se: o adequado deslinde da controvérsia constitucional exige ter-se em perspectiva a evolução das bases

ADI 6053 / DF

normativas do instituto dos honorários de sucumbência, bem assim a gênese do movimento que culminou na transposição, ao âmbito da Administração Pública, de norma anteriormente restrita à esfera da iniciativa privada.

Historicamente, a discussão a respeito da natureza dos honorários advocatícios – entendidos, na esteira da lição de Cândido Rangel Dinamarco, como parte do que se convencionou chamar de “custos do processo em sentido amplo” (*Instituições de direito processual civil*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009. vol. II, p. 651) – perde-se na poeira dos séculos, remontando à Roma antiga.

No que interessa diretamente à compreensão da problemática sob exame, a figura dos honorários sucumbenciais – ligada à retribuição pelo resultado alcançado, por profissional da advocacia, em determinada demanda judicial, não se confundindo com a contraprestação negociada entre cliente e advogado, considerado o serviço prestado – surge, no ordenamento jurídico brasileiro, com o Código de Processo Civil de 1939, assumindo ares de sanção, uma vez condicionada à verificação de culpa ou dolo atribuível à parte vencida.¹

Sobreveio, em 11 de janeiro de 1973, a publicação de novo Código de Processo Civil, modificando o tratamento conferido aos honorários de sucumbência, os quais haveriam de ser pagos pelo “vencido” ao “vencedor” mediante simples aferição objetiva do desfecho da demanda, na forma da redação da cabeça do artigo 20:

Artigo 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Essa verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria.

1 Na forma do artigo 63, cabeça, do Código de Processo Civil de 1939, “sem prejuízo do disposto no art. 3º, a parte vencida, que tiver alterado, intencionalmente, a verdade, ou se houver conduzido de modo temerário no curso da lide, provocando incidentes manifestamente infundados, será condenada a reembolsar à vencedora as custas do processo os honorários do advogado”.

ADI 6053 / DF

A razão era única, conforme explicitava Helio Tornaghi: “à sentença cabe prover para que o direito do vencedor não saia diminuído de um processo em que foi proclamada a sua razão” (*Comentários ao Código de Processo Civil*. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1974, p. 165). Não é outra a compreensão aferível a partir da exposição de motivos do Código, transcrita para efeito de documentação:

[...]

O projeto adota o princípio do sucumbimento, pelo qual o vencido responde por custas e honorários advocatícios em benefício do vencedor. O fundamento desta condenação, como escreveu Chiovenda, é o fato objetivo da derrota: e a justificação deste instituto está em que a atuação da lei não deve representar uma diminuição patrimonial para a parte a cujo favor se efetiva; por ser interesse do Estado que o processo não se resolva em prejuízo de quem tem razão e por ser, de outro turno, que os direitos tenham um valor tanto quanto possível e constante.

Em sede legislativa, o panorama normativo sofreu importante e decisiva alteração com a vinda à balha do Estatuto da Advocacia, cujo artigo 22, cabeça, dispõe que os advogados têm direito não só aos honorários convencionados como também aos fixados por arbitramento judicial e na definição da sucumbência, sendo explícito o artigo 23 ao revelar 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” – previsão igualmente estendida aos advogados empregados quando vencedor, em juízo, o tomador de serviços, na forma do parágrafo único do artigo 21.

A discussão deslocou-se para a ordem do dia tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial. Mediante a formalização, pela Confederação Nacional Indústria – CNI, da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.194, relator o ministro Maurício Corrêa, foi o Supremo instado a manifestar-se a respeito da higidez constitucional dos

ADI 6053 / DF

artigos 1º, § 2º, 21, parágrafo único, 22, 23, 24, § 3º, e 78 do mencionado Diploma.

Em Sessão de julgamento ocorrida em 23 de novembro de 1995, o Colegiado deixou de admitir a ação direta no ponto em que questionada a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 22 e 23 do Estatuto da Advocacia, os quais atribuem, de maneira expressa, a titularidade dos honorários de sucumbência aos profissionais da advocacia. Assentou a ilegitimidade da requerente, ausente pertinência temática, ou seja, elo entre o objeto social da Confederação e os atos atacados.

Na parte conhecida, julgou parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 21, cabeça e parágrafo único, decidindo no sentido da “preservação da liberdade contratual quanto à destinação dos honorários de sucumbência fixados judicialmente”.

Firme na premissa segundo a qual a razão de ser do preceito contido no artigo 20 do Código Buzaid consistia em garantir ao vencedor da demanda, compelido a litigar em juízo, a integral recomposição do respectivo patrimônio, manifestei-me, de improviso, nos seguintes termos:

[...]

Aprendi, ainda nos bancos da Faculdade Nacional de Direito, que a distribuição das despesas no processo visa a evitar que aquele compelido a vir a juízo defender um direito próprio, vencedor, sofra uma diminuição patrimonial.

A realidade me conduz a afirmar que dificilmente teremos uma hipótese em que não haja a contratação dos honorários advocatícios, cliente/advogado, independentemente da sucumbência. Verifica-se, na maioria das vezes, que, além dos honorários contratados, acaba o advogado ficando com os honorários que o Código de Processo Civil, no artigo 20, revela devidos ao vencedor. E o advogado não é vencido nem vencedor. Ele atua contratado pelo constituinte que o remunera para tanto.

ADI 6053 / DF

Se é assim, se tenho como premissa que não deve aquele compelido a vir ao Judiciário sofrer diminuição patrimonial, ser alcançado na propriedade, se vencedor na demanda, não posso conceber que os honorários da sucumbência fiquem com o profissional da advocacia, como se estivesse a advogar *ad exitum*, considerados apenas esses honorários a serem satisfeitos pela parte contrária, firmada a premissa de que essa satisfação visa ao reembolso daquele que contratou o advogado e saiu vencedor na contenda.

Ausente pronunciamento específico do Plenário, no âmbito do controle concentrado, a respeito da constitucionalidade dos artigos 22 e 23 do Estatuto da Advocacia, veio o Supremo, desde a metade da década de 1990, a deparar-se com a matéria em processos reveladores de controvérsias subjetivas, construindo, paulatinamente, entendimento consolidado com o tempo, no sentido de os honorários advocatícios consubstanciarem, para os profissionais liberais do direito, prestação de caráter alimentício.

A título exemplificativo, na apreciação do extraordinário de nº 146.318, relator o ministro Carlos Veloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 1997, decidiu a Segunda Turma, a uma só voz, que “os honorários advocatícios [...] remuneram serviços prestados por profissionais liberais e são, por isso, equivalentes a salários”, uma vez que “deles depende o profissional para alimentar-se e aos seus, porque têm a mesma finalidade destes. Ora, se vencimentos e salários têm natureza alimentar, o mesmo deve ser dito em relação aos honorários”.

A conclusão pelo caráter remuneratório dos honorários sucumbenciais, cujo direito à percepção é titularizado pelos profissionais da advocacia, repetiu-se, à exaustão, em julgamentos de ambos os Órgãos fracionários e do Plenário. Confirmam as seguintes ementas:

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – NATUREZA –
EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA.

ADI 6053 / DF

A teor do disposto nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, os honorários advocatícios, incluídos na condenação, pertencem ao advogado, consubstanciando prestação alimentícia cuja satisfação pela Fazenda ocorre via precatório, observada ordem especial restrita aos créditos de natureza alimentícia.

(Recurso extraordinário nº 170.220, da minha relatoria, Segunda Turma, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 12 de junho de 1998)

CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO DE FUNDAMENTO EM AGRAVO REGIMENTAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NATUREZA ALIMENTAR. AGRAVO IMPROVIDO.

I - É incabível a inovação de fundamento em agravo regimental, porquanto a matéria arguida não foi objeto de recurso extraordinário.

II - O acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que os honorários advocatícios têm natureza alimentar.

III - Agravo regimental improvido.

(Agravo regimental no agravo de instrumento nº 732.358, Primeira Turma, relator o ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 21 de agosto de 2009)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ALEGADO FRACIONAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA DE ESTADO-MEMBRO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR, A QUAL NÃO SE CONFUNDE COM O DÉBITO PRINCIPAL. AUSÊNCIA DE CARÁTER ACESSÓRIO. TITULARES DIVERSOS. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO AUTÔNOMO. REQUERIMENTO DESVINCULADO DA EXPEDIÇÃO DO OFÍCIO REQUISITÓRIO PRINCIPAL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE EXECUÇÃO PARA FRAUDAR O PAGAMENTO POR PRECATÓRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 100, § 8º

ADI 6053 / DF

(ORIGINARIAMENTE § 4º), DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(Recurso extraordinário nº 564.132, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 18 –, Plenário, redatora do acórdão a ministra Cármen Lúcia, publicado no Diário da Justiça de 10 de fevereiro de 2015)

As reiteradas manifestações deste Tribunal a respeito da matéria desaguaram na edição da enunciado vinculante nº 47 da Súmula, segundo o qual “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”.

Em exemplo de diálogo institucional entre os Poderes Judiciário e Legislativo, a construção jurisprudencial levada a cabo pelo Supremo foi incorporada, pelo Congresso Nacional, no processo de elaboração do Código de Processo Civil de 2015, com a inclusão do § 14 ao artigo 85, cuja redação dispõe que “os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial”.

Indaga-se: surge possível, considerada a ordem constitucional em vigor, transpor a mesma lógica para o âmbito da advocacia pública, na forma adotada pelo legislador federal quando da inserção do § 19 no artigo 85 do Código de 2015 e da edição, no ano subsequente, da Lei nº 13.327/2016?

Fosse afirmativa a resposta, seria passo demasiadamente largo, até mesmo considerada a atuação do Parlamento, uma vez impróprio pretender-se, a partir da coexistência de regimes jurídicos diversos – público e privado –, a prevalência deste em relação àquele.

Não se ignora que os membros das carreiras da Advocacia Pública – servidores efetivos, aprovados mediante concurso público de provas e títulos, responsáveis pela defesa judicial dos interesses da Administração

ADI 6053 / DF

e pela assessoria e consultoria judicial do Executivo – submetem-se, a par das prescrições estatutárias, ao estabelecido na Lei nº 8.906/1994, na forma do § 1º do artigo 3º:

Artigo 3º – O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º. Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Este Tribunal, no julgamento da ação direta de nº 2.652, relator o ministro Maurício Corrêa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de novembro de 2003, reconheceu que, “embora submetidos à legislação específica que regula tal exercício”, os advogados públicos “também devem observância ao regime próprio do ente público contratante”. Em sede doutrinária, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma ter-se, considerados os membros da Advocacia Pública, “de um lado, um regime estatutário que os vincula à entidade pública, prestadora do serviço público e defensora de interesses públicos indisponíveis” e, “de outro lado, regime estatutário diverso, que os liga a outra entidade prestadora de serviço definido como público e com normas próprias que se impõem a todos os que exercem a atividade de advogado” (*Advocacia Pública. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR, n. 3, p. 11-30, 1995*).

Mais especificamente, precisa é a observação de Diogo de Figueiredo Almeida Neto, segundo o qual o advogado público deve observar o que denomina “tríplice submissão deontológica”, a saber, as normas comportamentais da advocacia, da advocacia de Estado e do serviço

ADI 6053 / DF

público em geral. Isso porque,

[...] enquanto servidor público, o Advogado ou Procurador do Estado se investe, em virtude do ato de nomeação, uma vez selecionado em concurso público de provas e de títulos, no cargo desse título, criado por lei da pessoa jurídica de direito público a que se vincula.

Nessas condições, o Advogado ou procurador de Estado se subordina ao estatuto do servidor público civil no que lhe for aplicável. Acrescentem-se, assim, aos deveres de advogado e, mais, aos já referidos, de advogado do Estado, os deveres funcionais hierárquicos e disciplinares próprios do servidor público, mas sempre com a ressalva: desde que compatíveis, tanto com relação aos já referidos deveres gerais de advogado, como com relação aos deveres específicos de advogado do Estado.

(Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: Advocacia de Estado – Questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 45-48, 2009).

Observem a organicidade do Direito. Verificada incompatibilidade entre os regimes aos quais submetidos os advogados públicos, possível antinomia há de ser resolvida a partir das normas a regerem a relação destes com a Administração. Na esteira da lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, a própria existência do regime público estatutário justifica-se pela necessidade de “atender a peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão só interesses empregatícios, mas onde avultam interesses públicos básicos, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos de atuação do Estado” (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 33ª edição, p. 272, 2016).

Difícil imaginar domínio no qual surja mais justificável a parcial derrogação das regras gerais aplicáveis à totalidade dos profissionais da advocacia pelas normas de regência da relação entre Administração e agentes públicos do que o âmbito remuneratório.

ADI 6053 / DF

Não se pode compatibilizar o previsto nas normas questionadas com o disposto no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, na redação introduzida pela Emenda de nº 19/1998, segundo o qual “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”, ante o versado no artigo 135, também da Lei Maior, a impor remuneração em parcela única aos integrantes das carreiras da Advocacia Pública.

A adoção do regime de subsídio não é conflitante com o pagamento cumulado de outras parcelas a servidores públicos organizados em carreira. Nas palavras do professor José Afonso da Silva, no clássico *Curso de Direito Constitucional Positivo* (São Paulo: Malheiros, 38ª edição, p. 695),

o conceito de parcela única só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignados em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo-se ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados.

Não foi outro o entendimento firmado por este Tribunal quando do exame do recurso extraordinário nº 650.898, redator do acórdão o ministro Luís Roberto Barroso, publicado no Diário da Justiça eletrônico em 24 de agosto de 2017, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 484. Na ocasião, assentou-se a necessidade de compatibilizar o preceito do § 4º do artigo 39 com o versado no § 3º do mesmo dispositivo, em nome da unidade do texto constitucional, de modo a evitar que a implementação do regime de subsídios implicasse o esvaziamento de

ADI 6053 / DF

direitos e garantias asseguradas pelo constituinte.

Na oportunidade, ao analisar a harmonia, com a Constituição Federal, do artigo 4º da Lei nº 1.929/2008, do Município de Alecrim/RS – a prever o pagamento, ao Chefe do Executivo local, do valor mensal de R\$ 2.200,00 a título de “verba de representação”, sem indicar os fatos que o ensejaram –, o Tribunal reafirmou histórica jurisprudência no sentido da inconciliabilidade do regime de subsídio com o recebimento de outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, ainda que alegadamente indenizatórias.

Conforme assentado pela ministra Cármen Lúcia, quando da apreciação do mandado de segurança nº 30.922, com decisão publicada no Diário da Justiça de 29 de maio de 2015, “o art. 39, § 4º, da Constituição da República veda o acréscimo de qualquer espécie remuneratória ao subsídio, ressalvadas as verbas previstas no artigo 39, § 3º, da Constituição e as de caráter indenizatório”.

Ora, nítida é a natureza remuneratória dos honorários sucumbenciais, não obstante o caráter variável e eventual, incidindo imposto de renda sobre o montante recebido, a teor do artigo 34, § 7º, da Lei nº 13.327/2016. De acordo com Hélio Vieira e Zênia Cernov, “os honorários advocatícios” – gênero a abarcar tanto os contratuais quanto os sucumbenciais – “são a contraprestação pelo exercício profissional da advocacia, remuneram o conhecimento e o trabalho efetivados em favor da pessoa que contrata o advogado na defesa de seus interesses e direitos” (*Honorários advocatícios*. São Paulo: LTr, 2018, p. 15). Na lição de Fabiana Azevedo Araújo, “uma vez que retribuem a atuação profissional, os honorários, além de possuir caráter remuneratório, constituem verba alimentar, pois são indispensáveis e destinam-se ao sustento da pessoa do advogado” (*A Remuneração do Advogado: investigação acerca da natureza jurídica dos honorários de sucumbência*. Revista Virtual da AGU, ano VIII, nº 79, agosto de 2008, p. 17).

Não conduz a conclusão contrária o argumento veiculado pela Advocacia-Geral da União no sentido de que a “verba sucumbencial configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente

ADI 6053 / DF

extensível aos profissionais vinculados ao poder público, ante a natureza extraorçamentária do seu pagamento”. Ao fazê-lo, pretendeu, a partir de artifícios sintáticos e hermenêuticos, afastar a essência ontológica, semântica do instituto.

É tempo de atentar para Sua Excelência os fatos, diria o grande Ulysses Guimarães. Tomando de empréstimo clássica passagem de “Romeu e Julieta”, de William Shakespeare, por acaso uma rosa deixaria de ser uma rosa fosse outro o nome que lhe déssemos? A resposta é desenganadamente negativa: ainda que a chamássemos de outra forma, subsistiria o mesmo perfume, completa o autor inglês.

Remuneração é, segundo conceito construído por Marçal Justen Filho, “o montante financeiro pago a qualquer título ao servidor como contrapartida pelo desempenho de suas atividades” (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 13ª edição, p. 919, 2018). Cuida-se de definição perfeitamente aplicável ao recebimento, pelos advogados públicos, de valores concernentes aos honorários de sucumbência fixados nos processos em que tomarem parte a União, autarquias e fundações federais, na forma da Lei nº 13.327/2016.

A própria Advocacia-Geral da União articula com o fato de a “universalização do acesso às verbas honorárias” também corresponder “a uma mudança na política remuneratória de advogados públicos”.

Vale ter presente a percepção linear da verba sucumbencial, observado o tempo de efetivo exercício no cargo, pelos membros das carreiras da Advocacia Pública – incluindo-se os servidores inativos, de acordo com o tempo de aposentadoria –, ausente objetivo ressarcitório considerada a atuação específica do advogado público em determinada demanda judicial na defesa dos interesses da Administração. A propósito, confirmam os dispositivos pertinentes contidos no artigo 31 da Lei nº 13.327/2016:

Artigo 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

ADI 6053 / DF

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.

Fixado, na forma dos atos impugnados, o caráter remuneratório dos honorários sucumbenciais, a serem percebidos pelos membros das diversas carreiras da Advocacia Pública, cumpre ir além, antecipando-se a possíveis objeções tendo em vista o que pode vir a representar evolução do entendimento do Supremo na problemática alusiva ao regime remuneratório de subsídio.

Quando do exame, pelo Plenário, do extraordinário de nº 650.898, ao apresentar voto-vista, o saudoso ministro Teori Zavascki sugeriu fosse o julgamento realizado em conjunto com o processo revelador da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.941, de que era Relator, a versar a higidez constitucional da Lei nº 6.975/2008, com a redação dada pela Lei nº 7.406/2012, do Estado de Alagoas, a qual dispõe sobre o pagamento de Gratificação de Dedicção Excepcional – GDE aos servidores da Assembleia Legislativa remunerados por subsídio. Fê-lo considerada a necessidade de “meditar melhor a respeito do conteúdo da norma constitucional de subsídio”, indicando legítima preocupação com o alcance atribuído, pelo texto constitucional, ao vocábulo “parcela única” contido no § 4º do artigo 39, “a fim de definir as parcelas que estão

ADI 6053 / DF

acobertadas pelo seu conceito, mas também – e acima de tudo – as verbas cujo pagamento não é condizente com a sua teleologia”.

Ciente de estar a virtude no meio-termo, no equilíbrio, Sua Excelência afastou tanto interpretação estrita, “a repelir quaisquer acréscimos de contraprestação alheios ao subsídio, com exceção de pagamentos indenizatórios”, quanto aquela a albergar, indiscriminadamente, a percepção de outras rubricas remuneratórias. Segundo assentou, “a fórmula de pagamento em subsídio não impede sejam recebidas bonificações pelo desenvolvimento de atividades de caráter excepcional” –, apontando, a título exemplificativo, a legitimidade do recebimento, por servidores públicos organizados em carreira, de acréscimo remuneratório tendo em vista o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

É dizer: na dicção do saudoso magistrado e professor, a ordem constitucional autoriza a fruição, pelos servidores alcançados pelo § 4º do artigo 39, de parte dos direitos sociais previstos nos incisos do artigo 7º ante a remissão inserida pelo Constituinte no § 3º do artigo 39, bem assim o recebimento de valores devidos a título indenizatório e de quantias pagas como retribuição por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo.

Aceitas as premissas indicadas pelo ministro Teori Zavascki em julgamento ainda não finalizado ante a chegada, sempre lastimável, da “indesejada das gentes”, a questão mostra-se simples: poder-se-ia desvincular o pagamento dos honorários sucumbenciais – enquanto retribuição pelo resultado alcançado, por profissional da advocacia, em determinada demanda judicial – das atribuições ordinárias e ínsitas ao cargo de advogado público, voltado justamente à representação em juízo da Administração?

A resposta é negativa. A própria Advocacia-Geral da União admite tratar-se de incentivo direcionado a aprimorar o exercício de função própria à advocacia pública, argumentando que “o direito à verba honorária está atrelado ao sucesso na demanda”, sendo possível “afirmar que o advogado público terá incentivo adicional na busca do sucesso do

ADI 6053 / DF

seu cliente, o ente público”.

Tampouco no plano da lógica surge viável a tentativa de compatibilizar a Lei nº 13.327/2016 com o regime remuneratório sob o qual submetidos os advogados públicos. Conforme ensinamento de Jacob Bazarian, “quando não se respeitam as leis ou princípios lógicos, o pensamento perde sua precisão, sua coerência e consequência, e torna-se incoerente e contraditório” (*O problema da verdade*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega: 1985, p. 117). Daí a importância, aponta o acadêmico turco radicado no Brasil na década de 1920, de recorrer-se aos princípios lógicos formais consagrados desde Aristóteles: o da identidade – a revelar ser tudo idêntico a si mesmo (“A é A”) –; o da não contradição – segundo o qual uma coisa não pode ser e não ser ela mesma, ao mesmo tempo e do mesmo ponto de vista (“A não é não-A”) – e o do terceiro excluído – a demonstrar que uma coisa é ou não é, não havendo espaço para o meio termo (“A é B ou A não é B”).

Ou bem se tem, ante o recebimento de montante por agente público, caracterizada a percepção de verba remuneratória ou não se tem, surgindo forçoso reconhecer-lhe a natureza indenizatória – a qual, definitivamente, não se amolda à parcela sob exame. Revela-se impróprio cogitar da existência de terceiro grupo – em que supostamente enquadrados os honorários sucumbenciais –, sob o argumento de estes consubstanciarem “categoria especial de rendimentos, peculiarmente associada ao ofício da advocacia”, não derivando da investidura em cargo público, mas, antes, “da qualidade de ser profissional inscrito nos quadros da OAB, com capacidade postulatória e atuação exitosa nos feitos que patrocina”, como afirma a Advocacia-Geral da União.

Ostentando a parcela caráter de contraprestação, no que voltada a remunerar o profissional da advocacia pelo resultado alcançado em determinada demanda judicial no exercício de atividade ínsita no núcleo duro das atribuições do cargo público – reiterar-se com a devida ênfase –, não há como, a um só tempo, sustentar tese no sentido do caráter privado da verba apenas porque recolhida à margem da atuação tributária do Estado, não se traduzindo em receita pública de tramitação orçamentária

ADI 6053 / DF

uma vez desembolsada diretamente pela parte sucumbente em juízo.

Sob tal ângulo, surge mesmo desimportante perquirir a origem dos recursos, cumprindo, antes, verificar a correspondente destinação, isto é, os fins para os quais se presta.

Na busca da excelência na prestação jurisprudencial, o magistrado, encarnando a figura do Estado-juiz, deve ter atuação norteadada pelos princípios previstos na Lei das leis, a Constituição Federal, que, no âmbito da Administração Pública, estão na cabeça do artigo 37, vinculando a atuação estatal na consecução dos fins social e juridicamente atribuídos pela ordem constitucional.

Descabe, considerado o regime remuneratório ao qual submetidos advogados públicos ante o exercício do cargo, placitar operação legislativa direcionada a combiná-lo àquele inerente à iniciativa privada, mitigando a força normativa do preceito contido no § 4º do artigo 39, sob pena de ter-se drible à ordem constitucional e, por decorrência lógica, enriquecimento sem causa do agente público. Conforme bem salientado pela Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, ao contrário do verificado na esfera privada, “os advogados públicos não têm despesas com imóvel, telefone, água, luz, impostos, nem qualquer outro encargo. É a Administração Pública que arca com todo o suporte físico e de pessoal necessário ao desempenho de suas atribuições.” Autorizada a percepção, pelos advogados públicos, de honorários de sucumbência, o sistema não fecha!

Por dever de coerência, cumpre reiterar quantas vezes for necessário: em Direito, os fins não justificam os meios. A necessidade de valorizar-se os integrantes das diversas carreiras da Advocacia Pública – considerado o exercício da representação judicial e da consultoria jurídica da Administração – não legitima atropelos, atalhos à margem do figurino constitucional. Descabe potencializar razões pragmáticas a ponto de olvidar a ordem jurídica, a ser preservada por todos, principalmente pelo Supremo, guarda maior da Lei Maior.

Por imposição do princípio constitucional da publicidade, a desaguar na busca pela transparência na gestão administrativa, o patamar

ADI 6053 / DF

remuneratório dos agentes públicos há de ser fixado a partir do orçamento do órgão ante as possibilidades advindas do que arrecadado a título de tributos. Mostra-se impróprio criar receitas em passe de mágica, encerrando fonte de recursos à margem do regular processo orçamentário – sob pena, inclusive, de transformar o teto em piso, frustrando o objetivo almejado pelo constituinte, traduzido na redação do artigo 37, inciso XI, da Constituição da República, e estabelecendo tratamento incompatível com o princípio da isonomia, levando em conta os demais agentes ocupantes de cargos vinculados ao Executivo.

Ainda que fosse possível, de acordo com argumentação expendida pela Advocacia-Geral da União, vislumbrar aumento na eficiência da atuação dos membros das procuradorias², revela-se inviável comprovar, metodologicamente, a existência de nexo de causalidade entre a percepção, pelos advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência e eventual incremento no índice de vitórias alcançadas em juízo pela Administração senão partindo da mera capacidade intuitiva – a qual, todos o sabem, não se presta a sustentar qualquer raciocínio que se pretenda juridicamente aceitável.

Fixada a inconstitucionalidade dos artigos 85, § 19, do Código de Processo Civil, 27 e 29 da Lei nº 13.327/2016, cumpre conferir interpretação conforme ao artigo 23 da Lei nº 8.906/1994, restringindo o alcance da norma impugnada, a qual prevê que “os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado”, apenas aos profissionais com atuação no âmbito privado, segundo óptica consolidada deste Tribunal, excluindo do âmbito de incidência os membros das diversas carreiras da Advocacia Pública.

Deve-se reconhecer, por decorrência lógica, a inconstitucionalidade

2 Confiram, a propósito, trecho contido em manifestação juntada ao processo: “Embora, como já dito, os honorários advocatícios de sucumbência não possam ser qualificados como receitas orçamentárias, a previsão do artigo 85, § 19, do CPC/2015 inegavelmente trabalha com a mesma lógica de bonificar advogados públicos pelas economias geradas, uma vez que os incentivos oferecidos a esse título tendem a gerar mais vitórias às pessoas jurídicas de direito público, elevando os ganhos na atuação contenciosa”.

ADI 6053 / DF

dos artigos 32 a 36 da Lei nº 13.327/2016, a versarem a instituição e o funcionamento do denominado Conselho Curador dos Honorários Advocáticos – CCHA, pessoa jurídica de direito privado ligada à Advocacia-Geral da União e responsável pela operacionalização da distribuição, “para toda a classe da Advocacia Pública”, das verbas relativas aos honorários – o qual, de toda sorte, surge igualmente incompatível com a Lei Maior, considerada a extravagante vinculação de instituição de natureza privada a Órgãos de Estado, como o então Ministério da Fazenda, autarquias e fundações públicas. Os preceitos impugnados versam que estes últimos se obrigam a prestar o “auxílio técnico necessário para a apuração, o recolhimento e o crédito dos valores”, cabendo à Advocacia-Geral da União dispensar “apoio administrativo” ao Conselho, na forma dos parágrafos 5º e 6º do artigo 34. Cuida-se de verdadeira relação de vassalagem do público em relação ao privado, discrepante, a mais não poder, da ordem republicana.

Retomando o milenar pensamento filosófico de que “nada nasce sem causa”, a construção legislativa mediante a qual autorizada a percepção, pelos advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência alusivos a processos nos quais tenham atuado no exercício do cargo não deve ser encarada como obra do acaso. Parafraseando Nelson Rodrigues, o subdesenvolvimento não se improvisa; é obra de séculos.

“A realidade histórica brasileira”, escreveu Raymundo Faoro, “demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva da experiência capitalista” (*Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 50ª ed. São Paulo: Globo. 2008, p. 822), imiscuindo-se no núcleo duro da burocracia estatal, camada profissional a assegurar o adequado funcionamento do governo e da Administração. Tem-se no patrimonialismo intermitente, mas de feições mutáveis no tempo, a raiz social das disposições atacadas, incompatíveis com os ares republicanos da Carta de 1988.

O resultado não poderia ser outro senão a perpetuação de gestão

ADI 6053 / DF

distorcida da máquina pública. A coisa comum, não mais vinculada ao correspondente caráter coletivo, acaba confundindo-se com a coisa própria, tornando-se um instrumento de deleite para fins privados.

A observação justifica-se ante a necessidade de ter-se avanço, e não retrocesso, civilizacional. Isso não implica diminuir a importância da atuação dos advogados públicos na defesa dos interesses do Estado – os quais, em tempos de normalidade democrática, hão de se traduzir na satisfação do bem comum em benefício de toda a sociedade.

Julgo parcialmente procedente o pedido, declarando inconstitucionais os artigos 85, § 19, do Código de Processo Civil de 2015, 27 e 29 a 36 da Lei nº 13.327/2016, bem assim conferindo interpretação conforme à Constituição ao artigo 23 da Lei nº 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.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
 ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
 OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : **ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS**
 PROCURADORES E ADVOGADOS PUBLICOS
 FEDERAIS
ADV.(A/S) : **HUGO MENDES PLUTARCO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES**
 MUNICIPAIS - ANPM
ADV.(A/S) : **CRISTIANO REIS GIULIANI**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE**
 ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO E**
 OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **FORUM NACIONAL DE ADVOCACIA PUBLICA**
 FEDERAL
ADV.(A/S) : **JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO E**
 OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS**
 PUBLICOS FEDERAIS - ANAFE
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
 OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA**
 FAZENDA NACIONAL
ADV.(A/S) : **GUSTAVO BINENBOJM**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS**
 ADVOCATÍCIOS - CCHA
ADV.(A/S) : **HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S)**

ADI 6053 / DF

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, tende 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;

ADI 6053 / DF

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

ADI 6053 / DF

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.

ADI 6053 / DF

§ 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.

ADI 6053 / DF

§ 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.

ADI 6053 / DF

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:

ADI 6053 / DF

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, dirijo 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,

ADI 6053 / DF

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.

ADI 6053 / DF

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, DJe 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

ADI 6053 / DF

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 compreendido, 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

ADI 6053 / DF

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 imposta 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

ADI 6053 / DF

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

ADI 6053 / DF

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

ADI 6053 / DF

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

ADI 6053 / DF

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.

ADI 6053 / DF

Conselheiro PAULO LOBO, 5/7/2017).

Diante disso, afastado a alegação veiculada na inicial e concluo 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 processos 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.

ADI 6053 / DF

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.

22/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS
ADV.(A/S)	: HUGO MENDES PLUTARCO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM
ADV.(A/S)	: CRISTIANO REIS GIULIANI
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: FORUM NACIONAL DE ADVOCACIA PUBLICA FEDERAL
ADV.(A/S)	: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS - ANAFE
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL
ADV.(A/S)	: GUSTAVO BINENBOJM

ADI 6053 / DF

INTDO.(A/S) :CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS
ADVOCATÍCIOS - CCHA

ADV.(A/S) :HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S)

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o Ministro Alexandre de Moraes, de modo a assentar a constitucionalidade dos honorários de sucumbência para os advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição. Como explicitado pelo Ministro Relator, embora não haja vedação constitucional ao pagamento de honorários a advogados públicos, o montante recebido, somado às demais verbas remuneratórias, não deve exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Isso porque os honorários constituem vantagem de natureza remuneratória, que retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo.

2. Faço apenas uma ressalva quanto à forma de aplicação do teto remuneratório aos honorários advocatícios. Como se sabe, os honorários são verbas de natureza variável, que dependem do êxito do ente federado nas ações judiciais. Por esse motivo, embora seja possível que, em determinado mês, as parcelas remuneratórias somadas aos honorários superem aquele limite, também há a possibilidade de esse montante total, em outro mês, permanecer muito aquém do teto constitucional. Para prevenir eventuais desequilíbrios e evitar injustiças, penso ser razoável permitir que, nos meses em que haja percepção de honorários acima do teto, o valor residual seja distribuído entre os advogados públicos nos meses seguintes, desde que se respeite mensalmente, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Esse mecanismo permitiria um maior equilíbrio na distribuição dos honorários, buscando conciliar a correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos

ADI 6053 / DF

proporcionado pelos honorários sucumbenciais. Assim, a incidência do teto não prejudicaria o recebimento de uma justa retribuição pelo trabalho exercido pelos advogados públicos na defesa dos interesses da União, dos Estados e dos Municípios.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.053

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS

ADV.(A/S) : HUGO MENDES PLUTARCO (25090/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM

ADV.(A/S) : CRISTIANO REIS GIULIANI (23257/DF, 74021/MG)

INTDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : FORUM NACIONAL DE ADVOCACIA PUBLICA FEDERAL

ADV.(A/S) : JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO (54244/DF, 67219/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS - ANAFE

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL

ADV.(A/S) : GUSTAVO BINENBOJM (0083152/RJ)

INTDO.(A/S) : CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - CCHA

ADV.(A/S) : HELOISA BARROSO UELZE (117088/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta 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, nos

termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). O Ministro Roberto Barroso acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas. Falaram: pelos interessados Presidente da República e Congresso Nacional, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, o Dr. Marcello Terto e Silva; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPPREV, o Dr. Hugo Mendes Plutarco; pela interessada Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, o Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto; pela interessada Associação Nacional dos Procuradores De Estado - ANAPE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo interessado Fórum Nacional de Advocacia Pública Federal, o Dr. José Eduardo Martins Cardozo; pela interessada Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pelo interessado Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional -SINPROFAZ, o Dr. Gustavo Binenbojm; e, pelo interessado Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, o Dr. Bruno Corrêa Burini. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário